

Feri Thierry (Hg.)

nap
new academic press

Politikberatung in Österreich

Herausforderungen
Strategien
Perspektiven

E-Book

Anton Pelinka, Peter Filzmaier, Thomas Hofer, Regina Jankowitsch,
Fritz Plasser, Hubert Sickinger, Heidrun Strohmeier u.a.

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

© 2017 E-Book

www.newacademicpress.at

ISBN 978-3-7003-2017-3

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>	
Think Tanks in Österreich	
Nicht bloß denken, sondern machen.	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, Margarethe Richter</i>	
Catch the Lobbyist?	
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 und Margarethe Richter, die vor dem Hintergrund ihrer Praxis im Europäischen Parlament die Regulierung von Lobbying auf EU-Ebene beleuchten
- 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.

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

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-Präsidentschaftswahl 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

Systemische Spezifika des politischen Feldes

Die Mechanik der Macht

Tiefgehende Systemkenntnis und ein umfassendes Systembewusstsein sind wichtige Voraussetzungen für gelingende Beratungs- und Entwicklungsprozesse im politischen Feld. Beraterische Interventionen müssen auf differenzierten Analysen und fundierten Hypothesen fußen, ansonsten wird es ihnen an Wirksamkeit fehlen. Politikberatung ohne Kenntnis der Spezifika des Systems Politik wäre nicht mehr als ein Blindflug bei dem man rasch an Grenzen stößt. In jedem gesellschaftlichen Teilsystem gibt es eine Vielzahl von Systemspezifika. Doch was sind die wesensbestimmenden Eigentümlichkeiten des politischen Feldes, die für die Politikberater-Klienten-Beziehung besondere Relevanz haben?

Betriebslogik Macht

Während privatwirtschaftliche Unternehmen sich in ihrer ökonomischen Logik primär der Profitmaximierung verpflichtet, lautet die dominante Steuerungslogik politischer Institutionen: *Machtausübung, Machterhaltung, Machtausdehnung*. Politikberater müssen diese hohe Verbindlichkeit gegenüber der prioritären Macht-Logik verstehen und internalisieren. Politische Institutionen und die in ihnen handelnden Individuen sind durch ihre Teilnahme im marktwirtschaftlichen Gesamtsystem zwar auch ökonomische Akteure. Dies ist aber nicht ihr wesentliches Selbstverständnis. Das „Beziehungsspiel“ in politischen Organisationen ist gleichzeitig auch immer ein „Machtspiel“. Mit dem Eintritt in ein Beratungsverhältnis betritt der Berater den Macht- und Beziehungsraum und ist somit unweigerlich und alternativenlos auch Teil der Beziehungs- und Machtdynamik.

Wahlen als Brachialereignis

Wahlen sind in Demokratien der dominante Allokationsmechanismus für Macht und somit von zentraler Relevanz für politische Organisationen. Sind Wahlen angesagt, reihen sich sämtliche inhaltlich-strategischen, strukturellen, organisationskulturellen und ökonomischen Fragestellungen hinter das Ziel der Stimmenmaximierung. Es erfolgt eine fast hypnotische Konzentration der organisationalen Aufmerksamkeit auf den bevorstehenden Wahlgang. Im Arbeitsalltag und in den Befindlichkeiten der handelnden Akteure führt dies zu einem ablauftechnischen und emotionalen Ausnahmezustand. Die gesamte Organisation fokussiert auf den *Point of Sale*, also den Wahltag, an dem ihr „Produkt“ und Leistungsoutput „gekauft“ oder abgewählt wird. Gewissermaßen steht dabei auch die Zukunft der politischen Organisation zur Disposition – in der Regel auch und gerade die Zukunft der Leitfigur.

Besonders einschneidend sind die Implikationen im Falle unerwarteter Wahlen oder vorgezogener Neuwahlen. Es findet dann eine sehr kurzfristige Umreihung der Prioritäten innerhalb der Organisation statt, die sämtliche laufenden Prozesse und Projekte in Frage stellt. Diese werden auf ihre Tauglichkeit hinsichtlich der (kurzfristigen) Stimmenmaximierung geprüft. Bei „Untauglichkeit“ werden sie entweder abgebrochen, zeitlich ausgetaktet oder rücken – bewusst oder unbewusst – in den Hintergrund.

Das Prinzip des wahlbedingten Ausnahmezustands gilt auch für jene politischen Institutionen, die nicht unmittelbar an Wahlen teilnehmen (etwa Ministerien als überparteiliche Einrichtungen der Republik), denn die inhaltlich-strategische Ausrichtung hängt an der politischen Leitfigur, deren Zukunft jedoch am Erfolg oder Misserfolg ihrer Partei.

Loyalität als Eintrittskarte

Wer im politischen Feld Beraterisch aktiv ist, braucht auch Verständnis für das Phänomen der *Loyalität*, das oft fälschlich als dumpfe „Freunderlwirtschaft“ gedeutet wird. Dabei ist Loyalität ein hochfunktionaler Aspekt politischer Institutionen. Sie fungiert als „Eintrittskarte“ in politische Organisationen beziehungsweise vor allem in deren Führungszirkel – auch für Berater.

Die Loyalitätsprüfung ist oft ein implizites und langwieriges Verfahren, das sich in der Regel auf die langfristige Beobachtung von Verhalten stützt. Vor allem gilt es zu belegen, dass das Verhalten be-

rechenbar ist. Eine Abkürzung des Verfahrens kann durch persönliche Referenzierung erfolgen – im Sinne von Empfehlung durch eine andere Person mit hohem Loyalitätsgrad gegenüber der Führungsperson oder „der ideologischen Familie“. Diese stützt sich entweder auf persönliche Beziehungen (Verwandtschaft) oder auf langfristige Bekanntschaft und Beobachtung.

Berater-Rekrutierungen für politische Organisationen finden demzufolge fast nie über Ausschreibungen und fast immer über interne oder vorgelagerte Netzwerke statt. Das ist nach meiner Einschätzung weder grundsätzlich gut noch schlecht. Zu akzeptieren ist, dass die informelle Loyalitätsprüfung für die Organisation offensichtlich hoch effizient und effektiv ist, da sie andere Such- und Prüfkosten durch Ausschreibungen oder formale Auswahlverfahren ersetzt. Vor allem aber gilt: Es ist wie es ist. Für die Organisation macht es offensichtlich Sinn so.

Personengebundene Beraterbeziehungen

Beraterische Dienstleistungen im politischen Feld finden wesentlich auf Grundlage eines persönlichen Vertrauensverhältnisses statt. Der hohe Loyalitätsgrad seitens des Beraters ist wesentliche Geschäftsgrundlage. Die Berater-Klienten-Beziehung ist hochgradig personenzentriert. Der Berater ist stärker an der (Führungs-)Person „angebunden“ als an der Organisation. Dieses Spezifikum durchwirkt sämtliche Sphären der Berater-Klienten-Beziehung und zeitigt vielfache Konsequenzen. Die Selbstreflexionsfähigkeit des Beraters ist stets intensivst gefordert, um aufgrund seiner Loyalitätslinien nicht in einseitige Befangenheiten gegenüber anderen Akteuren im Klientensystem abzugleiten, die mitunter für seinen Beratungsauftrag und seine Interventionsmächtigkeit dysfunktional werden können. Weiters ist zu berücksichtigen, dass das Klienten-Berater-Verhältnis in der Regel zur Disposition steht, wenn es in der auftraggebenden Organisation zu einem Führungswechsel kommt.

Geringer Verschriftlichungsgrad

Die (inhaltliche) Formalisierung der Berater-Klienten-Beziehung in politischen Organisationen ist meist schwach. Der Berater hat oft – gleichsam im Abtausch mit „seiner Loyalität“ – einen hohen Grad an Handlungsfreiheit. Der Verschriftlichungsgrad von Beratungs-

aufträgen ist in der Regel gering. Beide Seiten „wissen“ auf Basis des Vertrauens- und Loyalitätsverhältnisses was gewünscht ist. Die wortreiche Explizierung von Aufträgen wird tendenziell vermieden. Die Verschriftlichung muss in der Regel von Seiten des Beraters getrieben werden oder findet nicht statt. In der Politik gilt oft das geflügelte Wort „Jedes Schrifteerl ein Gifterl“. Zudem unterliegen inhaltliche Vorgaben und Strategieentscheidungen einer hohen Adaptionsdichte. Um größere Planungssicherheit zu erhalten, ist ein Forcieren von Formalisierung und Verschriftlichung zu empfehlen.

Prinzip Personalisierung

In politischen Organisationen werden sämtliche Geschäftsprozesse in ihrer Verwertungslogik stark und zunehmend stärker auf die Leitperson zugeschnitten. Die Personalisierung in der Politik wird größtenteils durch die mediale Logik dynamisiert, entfaltet jedoch Wirkungen weit darüber hinaus. In der Person des Spitzenvertreters verdichtet und symbolisiert sich der Leistungsoutput der Organisation. Alles Tun und Lassen in der Organisation rankt sich ein Stück weit daher um sie. Dies führt unweigerlich zu einer Fixierung der Mitarbeiter und Funktionäre auf diese Person und erklärt auch die oft quasi-autokratischen Verfügungsfreiheiten für die politische Leitfigur. Umso logischer ist, dass ein Beratungsprojekt das nachhaltige Bekenntnis dieser „Überfigur“ braucht, sonst wird es versickern oder versanden. Ein Spitzenkandidat, mit dem wir im Kreise seines Strategie-Teams die Leitlinien für den Wahlkampf und die Fotoauswahl für die erste Plakatserie besprachen, formulierte das so: „Sagt ihr, was zu tun ist. Ich bin euer Instrument, ich bin das Produkt.“ Er hatte das Prinzip verstanden und verinnerlicht.

Diktat der medialen Verwertungslogik

In der Politik regiert der tägliche mediale Verwertungsdruck. Kein Thema, das in Ruhe bearbeitet werden kann, ohne dass sich ständig die Frage stellt: „Und was machen wir daraus? Welches Wording hat die Schlagzeile? Welche Bilder gibt es dazu?“ Die Politiker und die Journalisten stehen hierbei in symbiotischer Abhängigkeit zueinander. Die Stäbe und Berater der Spitzenpolitiker investieren prioritär in Fragen der mediengerechten Inszenierung. Weniger Energie geht in die inhaltliche Arbeit. Die – aufgrund des marktwirtschaftlichen Rahmens

logische – Quotenschlacht zwischen den Medien befördert vor allem Skandalisierung und Negativität („only bad news are good news“). Die fortschreitende Medialisierung der Politik bedeutet verkürzte Inhalte, Personalisierung, plakative Zuspitzung, Skandalisierung sowie Gefühle und Symbole statt Fakten. Politik wird zur permanenten Konfrontation und zum andauernden „Beauty-Contest“. Mit der Sonntagsfrage wird laufend ermittelt, wer die Nase vorne hat; mit Vertrauensindizes wird wöchentlich der Auf- und Abstieg der Politiker gemessen und ein Heer von Kommentatoren vergibt täglich Haltungsnoten. Das Spiel mit der Emotion wird dabei zur unverzichtbaren Trumpfkarte. Geschichten über Politikstrategie und Personality ersetzen Berichte über politische Inhalte. Die Sachdebatte wird durch *das Match* und *das Duell* ersetzt, die Politik solchermaßen zum Spielball der Boulevardisierung unserer Gesellschaft. Die Medien agieren in ihrer Schnittstellenfunktion zwischen Machthabern und Wählern dabei zunehmend – mit den Worten des Journalisten und Zeitungsherausgebers Heinz Nußbaumer – „als machtvolle Theaterleiter und Regisseure, als Souffleure und Drehbuchautoren des großen politischen Schauspiels.“

Seniorität vor Fachkompetenz

Ein weiteres wichtiges Spezifikum politischer Organisationen, über das manche Externe mitunter frustriert staunen, soll abschließend nicht unerwähnt bleiben. Es lässt sich mit folgender Geschichte illustrieren. Ich war vor einigen Jahren mit einer Gruppe von Unternehmern zu Besuch im Österreichischen Parlament. In einer Diskussionsrunde mit dem Klubchef einer Regierungspartei wurde dieser gefragt, welchen Stellenwert denn der Sachverstand in der parlamentarischen Arbeit habe. Daraufhin legte er den Arm um die Schulter des jungen Abgeordneten, der neben ihm saß und meinte: „Bei uns zählen *Seniorität* und *Fachkompetenz*. Und zwar in dieser Reihenfolge. Wenn du neu bist, dann heißt es erst mal, Wurstsemmeln holen. Stimmt's Herbert?“

Die teilnehmenden Unternehmer fanden dieses Statement ungeheuerlich und empörten sich anschließend über das ungenierte Selbstbewusstsein, mit welchem es vom Klubchef vorgetragen wurde. Der Umstand, dass Dienstalster offensichtlich mehr zählt als fachlich-inhaltliche Kompetenz wurde als Zumutung empfunden. Allerdings, der Klubchef war nur ehrlich. So ist es nun mal in der Politik. Offensichtlich ist auch dies funktional und die *Mechanik der Macht* lässt sich damit für politische Organisationen gut bedienen. Würde sich in der Privatwirtschaft mit der primären Orientierung an Seniorität

tät morgen mehr Geld machen lassen als mit Kompetenz, dann würde der privatwirtschaftliche Markt in der Sekunde opportunistisch einschwenken. Das Verhalten folgt der zentralen Betriebslogik – und Machtmaximierung entfaltet ganz offensichtlich andere Dynamiken als Profitmaximierung.

Literatur

Strolz, Matthias, *Warum wir Politikern nicht trauen ... und was sie tun müss(t)en, damit sich das ändert*. Wien: Kremayr & Scheriau, 2011

Nußbaumer, Heinz, *Die Glutnester des Argwohns*. In: Erhard Busek (Hg.): *Was haben wir falsch gemacht?* Wien: Kremayr & Scheriau, 2010, S. 17

Qualitätsstandards und Ethik in der Politikberatung am Beispiel der de'ge'pol

Am Puls der Lebensader der Demokratie

Transparenz und Ethik im Verhältnis von Politik und Interessenvertretung ist ein „Dauerbrenner“ in der politischen Diskussion. Zuletzt stand das Thema im Zuge der Korruptionsaffäre um den zurückgetretenen ÖVP-Europaabgeordneten Ernst Strasser in Österreich auf der Tagesordnung. Zwar besteht in der laufenden Debatte Einigkeit über eine effektive Verregelung und Implementierung, jedoch wird über die Frage der Ausgestaltung und Reichweite von Ethik- und Transparenzregelungen noch heftig gestritten.

Dabei ist das Problem des Vertrauensverlusts in die Funktionsweise der Demokratie durch gefühlte oder tatsächliche Intransparenz von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen kein exklusives österreichisches Problem, sondern ein gesamteuropäisches. Auch in Deutschland geraten unzureichende Transparenzregelungen zunehmend in den Fokus von Politik, Medien und Zivilgesellschaft. Die Kritik am Status quo ist durchaus berechtigt. Zwar kennt der Deutsche Bundestag seit 1972 die *Verbändeliste*, diese gilt jedoch als weder besonders informativ noch effektiv. Die Registrierung ist freiwillig und sie verfügt praktisch über kein Sanktionspotential. Auf EU-Ebene wurde im Mai 2011 ein gemeinsames Register für Interessenvertreter eingerichtet. Allerdings basiert auch dieses auf Freiwilligkeit und es gilt de facto nur für den Zutritt zu den Räumlichkeiten des EU-Parlaments.

Die Deutsche Gesellschaft für Politberatung e. V. (*de'ge'pol*) hat sich 2002 als Zusammenschluss der deutschen Politikberaterinnen und Politikberater gegründet, um Qualitäts- und Verhaltensstandards der Branche zu etablieren, zu wahren und voranzutreiben. Der ehrenamtlich arbeitende Vorstand verfolgt das Ziel, ein klares Bild von Politikberatung zu vermitteln, das Professionalität und Effektivität mit Transparenz und Ethik zusammenfügt.

Demokratie und Interessenvertretung – ein Spannungsverhältnis?

Politikberatung beeinflusst politische Entscheidungen, vertritt Interessen oder zielt auf die öffentliche Agenda. Es liegt auf der Hand, dass Politikberater sich kritischen Fragen stellen, ihre Integrität beweisen und sich mit ihrem Handeln als Teil des politischen Entscheidungsprozesses rechtfertigen müssen. Dies gelingt nicht immer, wie die Fälle von getarnter Lobbyarbeit, Interessenkonflikten und doppelten Rollenfunktionen von Politikern und Journalisten oder eben, wie im Fall Strasser, unseriöse und illegale Versuche der Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse zeigen.

Bestimmte Fehlentwicklungen dürfen indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass Politikberatung als Interessenvertretung ein Wesensmerkmal pluralistischer Demokratie ist. Die verfassungsgesetzlich garantierte Meinungs- und Pressefreiheit, die Vereins- und Koalitionsfreiheit sowie das Petitionsrecht und die advokatorische Tätigkeit sichern die Interessenvertretung und Beteiligung an der öffentlichen Willensbildung ab. Der faire Wettstreit um Ideen, Interessen und Inhalte ist nicht allein dem Gesetz nach legitim, sondern die Lebensader der Demokratie. Viele Akteure nehmen heute an der politischen Willensbildung teil, darunter NGOs, Kirchen, Gewerkschaften, Verbände und natürlich auch Unternehmen. Keine dieser Organisationen ist demokratisch legitimiert, jede von ihnen vertritt Partikularinteressen. Sie erhalten ihr politisches Gewicht durch die faktische Bedeutung der Akteure – sei es durch die gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung, die moralische Reputation, die organisierten Mitglieder oder die Klientelbedeutung für bestimmte Parteien.

Demokratie und Interessenvertretung stehen insofern in einem Spannungsverhältnis zueinander, als dass der Lobbyismus im Gegensatz zur gewählten Politik nicht durch die Bürger legitimiert ist. Interessengruppen, Interessenvertreter und Politikberater sind keine Entscheidungsträger, versuchen aber politische Entscheidungen zu beeinflussen. Lobbyismus ist im Gegensatz zum Regierungshandeln nicht am Willen der Mehrheit ausgerichtet. Ebenso wenig muss er ausschließlich gemeinwohlorientiert sein. Dieses Prinzip fällt in den Verantwortungsbereich der mit Durchsetzungsmacht ausgestatteten politisch legitimierten Entscheidungsträger, die den Ausgleich verschiedener Interessen sowie deren Abwägung und Bewertung zur Grundlage ihrer Entscheidung machen. Deswegen ist es auch kritisch zu bewerten, wenn bei der Schaffung von Regeln und Gesetzen diese Kompetenztrennung zwischen Entscheidung und Beratung zu verschwimmen droht. Ein aufgeklärtes und modernes Demokratiever-

ständnis schließt Interessenvertretung ein. Sind bestimmte Voraussetzungen gegeben, kann das Verhältnis zwischen Demokratie und Interessenvertretung prinzipiell als intakt gelten. Doch welche Voraussetzungen sind das?

Erstens muss sich Interessenvertretung selbst verpflichten, die Öffentlichkeit weder zu täuschen noch zu übergehen. Transparenz, Offenheit, Kritikfähigkeit und die Sanktionierung von Missbrauch von Rechten stärken das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit der Interessenvertretung. Zweitens hat Politikberatung eine eigene Verantwortung für die Qualität ihrer Arbeit, nicht nur gegenüber den Auftraggebern, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit, da sie einen wesentlichen Beitrag zur Vorbereitung, Steuerung und Vermittlung politischer Entscheidungen leistet. Drittens sollte auch die Politik in die Verantwortung genommen werden, einen politischen Rahmen vorzugeben, der zu Transparenz und Achtung ethischer Kodizes in der Interessenvertretung verpflichtet. Und zwar nicht nur um Lobbyisten zu registrieren, sondern auch um den politischen Prozess als Ganzes transparenter zu machen.

Das Prinzip der freiwilligen Selbstkontrolle

Die Mitglieder der de'ge'pol haben bereits 2003 einen Verhaltenskodex erarbeitet und verpflichten sich zu dessen Wahrung. Rein rechtlich ist er eine verbindliche Ordnung der Mitgliederpflichten. Ganz bewusst reicht seine Signalwirkung jedoch über die Mitgliedschaft hinaus. Es ist das Ziel der de'ge'pol, ihrem Verhaltenskodex in der Branche und dem Berufsfeld Politikberatung breite Geltung zu verschaffen. Zu den zentralen Grundsätzen gehören Ehrlichkeit, Integrität, Diskretion und Respekt. Zudem verbietet der de'ge'pol-Verhaltenskodex finanzielle Anreize, Diskriminierung und Berufsschädigung. Festgeschrieben ist ferner die klare Trennung von beruflicher Tätigkeit und politischen Ämtern, Mandaten und Funktionen. Das Überschreiten der Rollengrenzen führt immer zu institutionellen Interessenkonflikten und muss daher ausgeschlossen werden. Wer Parlamentarier ist, darf gleichzeitig kein Lobbyvertreter sein. Entscheidungen liegen in der Verantwortung der Politik – hier endet der Auftrag der Politikberater. Ein zentrales Prinzip des Kodex ist schließlich die Transparenz der Aktivitäten. Politiker wie Öffentlichkeit haben ein Recht darauf zu erfahren, wer für welche Einrichtung Interessen vertritt. Die de'ge'pol ist eine von vier Trägerorganisationen des Deutschen Rat für Public Relations (DRPR), einem Organ der freiwilligen Selbstkontrolle der PR-Branche, das ähn-

lich dem Deutschen Presserat agiert und bei Fehlverhalten Mahnungen und Rügen ausspricht.

Professionalisierung und Qualität

Das Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie hängt im Wesentlichen vom Vertrauen in die Fähigkeit der Politik ab, die Dinge der Allgemeinheit mit Augenmaß, Vernunft und mit Blick auf das große Ganze kompetent regeln zu können. Aus der Komplexität dieser Anforderung ergibt sich eine Nachfrage nach professioneller Politikberatung. Ob strategische, kommunikative, oder inhaltliche Beratung, die Qualität der Politikberatung muss sich vor allem an ihren Praktiken und Resultaten messen lassen. Qualität muss daher gesichert und kontinuierlich weiterentwickelt werden. Dies gilt für die Arbeit von Einzelberatern genauso wie für alle Unternehmen, Organisationen und Einrichtungen, die Politikberatung anbieten. Neben dem Verhaltenskodex hat die de'ge'pol einen Kriterienkatalog zum Qualitätsmanagement ausgearbeitet. Dieser bietet Orientierung über Anforderungen und Fortschritte im Berufsfeld Politikberatung. So unterstützt er Berater darin, die Qualität ihrer Dienstleistung zu gewährleisten, zu verbessern und nachweisen zu können.

Schließlich geht es bei Qualität auch um ethische Richtlinien – und dazu gehört Transparenz. Zentral ist dabei die Feststellung, dass Effizienz, Effektivität und Ethik keine Widersprüche sind, sondern sich in politischen Zusammenhängen notwendig bedingen. Das Qualitätsmanagement dient nicht nur der Verbesserung der eigenen Wettbewerbschancen sondern unterstützt auch die Entstehung einer Politikberatungskultur, in der Standards verbindlich gelten und eine Offenheit für sachliche Diskussion und kritische Reflexion herrscht. Durch einen regen Erfahrungsaustausch, technische Innovationen oder die Anpassung rechtlicher Rahmenbedingungen entwickeln sich so fortlaufend verbesserte Standards für Qualität.

Verpflichtende Transparenz ist essentiell

In Brüssel hat sich die de'ge'pol aktiv an der Diskussion um die Ausgestaltung des Lobbyregisters beteiligt. In Deutschland tritt der Verein ebenfalls für eine transparente Gestaltung und faire Regelung der Interessenvertretung bei den Organen des Bundes ein. Konkret zeigt sich dieses Engagement in der Forderung eines verpflichtenden Lobbyis-

tenregisters mit finanzieller Offenlegung von Kunden- und Organisationsbudgets nach bestimmten Maßgaben. Dieses Register sollte zudem einen umfassenden Anspruch besitzen, nicht nur Verbände und Agenturen, sondern auch NGOs, Think Tanks und Rechtsanwälte erfassen, soweit sie lobbyierend tätig sind. Ausnahmen bei der Registrierungspflicht für Rechtsanwälte oder Think Tanks soll es nicht geben – vor allem nicht, wenn diese auch als externe Berater an Gesetzesvorlagen mitarbeiten. Rechtsanwälte als Vertreter politischer Interessen können sich bei dem Versuch, staatliche Stellen im Sinne ihrer Mandanten zu beeinflussen, nicht auf die Verschwiegenheitspflicht oder den Mandantenschutz beziehen. Ferner müssten sich die Eingetragenen zu einem verbindlichen und umfassenden Verhaltenskodex für Lobbyisten bekennen und klare Regelungen im Hinblick auf Interessenkonflikte akzeptieren.

Schließlich sollten Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten bei einer Instanz der Selbstregulierung nach Art des DRPR liegen, die eine Liste unzuverlässiger Interessenvertreter führt und befugt sein sollte, bei Verstößen abgestuft zu sanktionieren. Mit einer gesetzlichen Regelung zu einer verpflichtenden Registrierung von Interessenvertretern werden auf beiden Seiten – Politik und Interessenvertretung – klare Verhältnisse geschaffen. Wichtig ist, dass Wettbewerbsgleichheit herrscht und alle Interessenvertreter in eine solche Regelung verbindlich einbezogen werden. Es werden dann diejenigen geschützt, die sich an die gesetzlichen und ethischen Standards halten und Fehlverhalten wird abgestraft.

Was bahnbrechend für die europäischen Nationen und die supranationale EU wäre, findet längst ein reales Vorbild. In den USA und Kanada gibt es nicht nur verpflichtende Lobbyistenregister mit umfassenden Informationspflichten, sondern auch die Möglichkeit, Falschangaben im Register mit empfindlichen Geldbußen und mittlerweile sogar Haftstrafen zu ahnden.

Ausblick

Die Umsetzung der drei genannten Kriterien – freiwillige Selbstkontrolle, Professionalisierung und Qualität der Politikberatung als Interessenvertretung sowie verpflichtende Transparenz- und Ethikregeln – wird die „Schwarzen Schafe“ der Branche nicht vertreiben. Trotz Lobbyistenregister und Verhaltenskodizes wird es leider auch in Zukunft Versuche geben, auf die Entscheidungsfindung mittels illegaler Praktiken Einfluss zu nehmen. Allerdings würden die Korridore für unseriöse Politikberatung enger, der Grad der Informiertheit würde

zunehmen und die Sanktionsmöglichkeiten würden erweitert. Dies könnte nicht nur dazu beitragen, die Legitimation der Interessenvertretung zu stärken, sondern auch das Vertrauen in institutionalisierte Politik als Ganzes zu erhöhen. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Politik- und Demokratieverdrossenheit in der Bevölkerung und der Konjunktur eines dumpfen und diffusen Anti-Eliten-Populismus in ganz Europa wären das freilich keine zu geringen Ziele.

Literatur

de'ge'pol; *Transparency International, Interessenvertretung in Deutschland transparenter gestalten und fair regeln*, www.degepol.de/transparenz/das_positionspapier_mit_transparency_international.pdf, 12/2008

Schmedes, Hans-Jörg, „Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3/2009, S. 543–560

Der rechtliche Rahmen für Politikberatung

Gesetze zu verschärfen ist gut, sich verstärkt um ihre Einhaltung zu kümmern noch besser

Es gibt nunmehr seit geraumer Zeit in Österreich wie auch in anderen Staaten Europas und in Bezug auf die Institutionen der EU öffentliche Diskussionen über Lobbyisten und politische Entscheidungen. Seit mehr als einem Jahr beherrscht aber dieses Thema in unserem Lande – verstärkt um den Faktor Korruptionsverdacht – regelmäßig die Titelseiten und Schlagzeilen: Ermittlungen gegen einen früheren Vizekanzler, gegen frühere Minister, Vorwürfe gegen die Vorstände von bedeutenden Firmen, Kursmanipulationen, Bestechung. Und immer auch in einem Atemzug genannt: Berater und Lobbyisten, sogar als vermutetes Drehkreuz. Das hat dazu beigetragen, dass insbesondere das Berufsbild von Lobbyisten eher im Bereich der Wirtschaftskriminalität angesiedelt zu sein scheint als in jenem der professionellen Beratung. Die teilweise negative Wahrnehmung liegt aber nicht an der sich vermeintlich in Grauzonen befindlichen Tätigkeit der Berater, sondern ausschließlich an der Nichteinhaltung vorhandener rechtlicher Grenzen durch einige wenige. Diese kleine Teilgruppe – und insbesondere deren Verfehlungen – sollte nicht den gesamten Berufsstand und die öffentliche Wahrnehmung professioneller Interessendurchsetzung dominieren. Wichtig ist daher, bei der tagtäglichen Tätigkeit rund um die Interessendurchsetzung und Politikberatung jene Grenzen zu kennen, welche die österreichische und die europäische Rechtsordnung vorsehen und dadurch selbst deren Einhaltung zu fördern. Dazu zählen insbesondere (und kürzlich novellierte) strafrechtliche Vorgaben, aber auch zivil- und verfassungsrechtliche Schranken und ab 1.1.2013 das „Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz“ (LobbyG).¹

¹ Beschluss des Nationalrates vom 27.6.2012 (1456 der Beilagen XXIV. GP).

Recht auf Interessendurchsetzung

Lobbyismus als „sachliches Einwirken eines Dritten“² auf Entscheidungsträger ist das Instrument einzelner Personen, eines Unternehmensverbandes oder einer sonstigen Interessensgruppe, um ihren Interessen Gehör zu verschaffen, ihre Ansichten zu den politischen Akteuren Österreichs zu transportieren und im besten Fall eine für sie positive Einwirkung auf die Gesetzgebung oder sonstige Entscheidungen zu erreichen. In der demokratischen Republik Österreich³ sind die politischen Parteien wesentlicher Bestandteil,⁴ die in ihrer Funktion als „Vermittler des Volkswillens“⁵ wesentliche Macht ausüben („Parteienstaat“). Will man dieser Machtkonzentration nicht nur die Elemente der direkten Demokratie – nämlich Volksabstimmung und Volksbegehren, die das Tätigwerden einer großen Personenanzahl erfordern⁶ – entgegensetzen, sondern rasch, effizient und direkt handeln, ist man auf das Instrument des Lobbyismus angewiesen, der nicht nur als wesentliches Element in einer Demokratie anzusehen ist, sondern auch verfassungsrechtlichen Schutz genießt.⁷ Interessendurchsetzung in Österreich ist aber auch auf einer anderen Ebene – mittlerweile sogar verfassungsgesetzlich – anerkannt: die „sonstige“⁸ Selbstverwaltung ist nunmehr im Bundes-Verfassungsgesetz verankert, wobei auch die Sozialpartnerschaft explizit erwähnt ist.⁹

² OGH 25. 5. 2004, 5 Ob 2440/03y.

³ Art 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

⁴ § 1 (Verfassungsbestimmung) Parteiengesetz.

⁵ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, 2007, Rz 150

⁶ 100.000 Stimmberechtigte oder ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder (Art 41 Abs 2 B-VG). Auch „Bürgerinitiativen“, die dem Nationalrat unterbreitet werden können, erfordern eine Unterstützung von 500 österreichischen Staatsbürgern (§ 100 Geschäftsordnungsgesetz).

⁷ In der österreichischen Verfassung sind als hier relevante Grundrechte die Meinungsfreiheit (Art 13 Staatsgrundgesetz (StGG)), das Recht auf Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art 12 StGG) sowie das Petitionsrecht (Art 11 StGG) normiert, wobei Petitionen von jedermann eingebracht werden dürfen. Petitionen sind Anträge allgemeiner Art an Organe oder Gesetzgebung oder Vollziehung, die die Erlassung bestimmter genereller Anordnungen oder die Abstellung bestimmter rechtlicher Zustände begehren. Petitionen unter einem „Gesamtnamen“ dürfen jedoch nur von gesetzlich anerkannten Körperschaften oder Vereinen ausgehen, um eine Zurechnung zu einer Personengruppe zu gewährleisten. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, 2007, Rz 1505)

⁸ Im Gegensatz zur „territorialen“, der Gemeinde (Art 115 ff B-VG).

⁹ Art 120a B-VG.

Lobbying im österreichischen Recht

Lobbyismus war im österreichischen Recht lange Zeit keinen Spezi-
alnormen unterworfen. Selbst gewerberechtlich ist die Tätigkeit der
Lobbying-Agenturen den freien Gewerben der Unternehmensberatung
bzw. der Public-Relations-Beratung zuzuordnen.¹⁰ Im Fahrwasser der
Affäre um Ernst Strasser gab es rasch einen Entwurf eines Lobbyis-
tengesetzes mit Registrierungspflicht und Sanktionen, das nach mehr-
monatigem Ringen am 27.6.2012 den Nationalrat passierte und auch
in seiner Letztfassung nicht unkritisiert blieb. Die ab 1.1.2013 vorgese-
hene verpflichtende Registrierung¹¹ könnte jene Transparenz schaffen,
die sich insbesondere die Öffentlichkeit wünscht, aber auch vorteilhaft
für den Lobbyisten selbst (Stichwort Legitimation) sowie Politiker und
sonstige Entscheidungsträger (Stichwort Rechtfertigung) sein. Es findet
hierzulande, wie etwa auch in Deutschland, jedoch bereits seit einigen
Jahren eine gewisse Form der Selbstregulierung statt. Der *Austrian
Lobbying & Public Affairs Council (ALPAC)*¹² hat nach dem Vorbild der
Deutschen Gesellschaft für Politikberatung einen Verhaltenskodex ver-
öffentlicht, der von den Mitgliedern des ALPAC – auf Grund dessen
selbstregulatorischer Ausgestaltung freilich ohne öffentlichen Sank-
tionsmechanismus ausgestattet – einzuhalten ist. Diese verpflichteten
sich bereits bisher zur Achtung der Gesetze und von Grundsätzen, ins-
besondere der Wahrhaftigkeit und Diskretion. Ebenfalls unterbleiben
soll der unlautere oder ungesetzliche Einfluss durch direkte oder indi-
rekte finanzielle Anreize.¹³

Gesetzliche Grenzen

Die eben angesprochenen Grundsätze, zu deren Einhaltung sich die
Mitglieder des ALPAC freiwillig verpflichten, markieren bereits jene
Grenzen, die der Interessendurchsetzung in der österreichischen
Rechtsordnung bereits bisher gesetzt wurden und im LobbyG nun
festgehalten werden.¹⁴ Vorweg sei erwähnt, dass politische Akteure

¹⁰ Liste der freien Unternehmenstätigkeiten des BMWFJ, abrufbar unter www.bmwfj.gv.at.

¹¹ §§ 9 ff LobbyG.

¹² Nach eigenen Angaben die erste Plattform Österreichs für alle politikbezogenen Be-
ratungstätigkeiten Österreichs, gegründet durch führende Unternehmen für Lob-
bying und Public Affairs (www.alpac.at).

¹³ Verhaltenskodex des ALPAC (abrufbar unter www.alpac.at).

¹⁴ Vgl §§ 6 f LobbyG.

(„Funktionsträger“) nicht als Lobbyisten tätig werden dürfen;¹⁵ dies ist nun auch im LobbyG gesetzlich geregelt.¹⁶

Grundrechte – Sensibilität von Vorteil

Verfassungsrechtliche Bestimmungen, insbesondere Grundrechte, garantieren nicht nur die Zulässigkeit des Lobbyismus, sie zeigen auch eindrucksvoll die Grenzen seiner Tätigkeit auf. Zu nennen sind hier das Recht auf freie Meinungsäußerung¹⁷, auf Information¹⁸ und insbesondere die Pressefreiheit¹⁹, wobei in § 4 Abs 6 ORF-Gesetz ausdrücklich die Unabhängigkeit der journalistischen oder programmgestaltenden Mitarbeiter als Pflicht normiert ist und diese Unabhängigkeit explizit auch als Unabhängigkeit von „politischen oder wirtschaftlichen Lobbys“ definiert wird. Die Kenntnis dieser fundamentalen Rechte ermöglicht abzuschätzen, wie weit Einflussnahme gehen kann, ohne die Rechte und Freiheiten seiner Gesprächspartner zu beschneiden.

LobbyG ab 1.1.2013 – Rahmen für (fast) alle

Nach doch längerer Diskussion einigte man sich im ersten Halbjahr 2012 auf einen Text des ab 1.1.2013 geltenden LobbyG. Das Ergebnis: Auf die Sozialpartner ist das LobbyG nun doch (teilweise) anwendbar.²⁰ Stattdessen sind neben den politischen Parteien, gesetzlichen Sozialversicherungsträgern, Kirchen und Religionsgesellschaften nun auch die Rechtsanwälte und rechtsberatenden Berufe hinsichtlich ihrer rechtsberatenden Tätigkeit vom Anwendungsbereich ausgenommen.²¹ Im Wesentlichen sieht das LobbyG Verhaltens-, Registrierungs- und Offenlegungspflichten für Lobbyisten vor. Lobbying-Unternehmen haben sich etwa einen Verhaltenskodex zugrunde zu legen, ihrem Auftraggeber eine Honorarschätzung vorab bekannt zu geben und bei Kontakt mit Funktionsträgern ihre Identität, Aufgabe und Anlie-

¹⁵ Vgl. Unvereinbarkeitsgesetz, wonach Minister, Staatssekretäre, Landesräte, Nationalratspräsident, Klubobmänner, etc grundsätzlich keinen Beruf mit Erwerbsabsicht ausüben dürfen; im konkreten Fall entscheidet darüber der Unvereinbarkeitsausschuss.

¹⁶ § 8 iVm § 4 Z 10 LobbyG.

¹⁷ Art 13 StGG.

¹⁸ Art 10 Abs 1 MRK (Europäische Menschenrechtskonvention).

¹⁹ Art 13 StGG.

²⁰ § 1 Abs 2 LobbyG.

²¹ § 2 Z 4 LobbyG.

gen ihrer Auftraggeber offen zu legen.²² In das – öffentlich einsehbare – Lobbyistenregister sind die Lobbying-Unternehmen und deren Mitarbeiter einzutragen, weiters die mit den Lobbying-Tätigkeiten in einem Geschäftsjahr erzielten Umsätze. Eingeschränkter Zugang für die jeweiligen Vertragspartner eines Lobbyingauftrages sowie den betroffenen Funktionsträger für die diesen Personenkreis unmittelbar betreffenden Eintragungen ist in einen Teil des Register zu gewähren, in den der vereinbarte Aufgabenbereich einzutragen ist. Bei Missachtung dieser Offenlegungs- und Registrierungspflichten drohen Verwaltungsstrafen, die mit bis zu 20000 Euro, im Wiederholungsfall bis zu 60000 Euro bzw auch Streichung aus dem Register, geahndet werden.²³ Als weitere Sanktion wird nunmehr vorgesehen, dass ein Vertrag mit einem nicht registrierten Unternehmen nichtig ist und dafür wissentlich bezahltes Honorar zu Gunsten des Bundes verfällt. Ebenfalls zu Gunsten des Bundes verfällt ein allenfalls vereinbartes Erfolgshonorar, das für den Abschluss von Verträgen mit Bund, Land oder Gemeinden vereinbart wurde sowie im Zusammenhang mit Lobbying-Aufträgen gelegte Scheinrechnungen.²⁴

Die bisherige Kritik am LobbyG betrifft vornehmlich die ungleiche Behandlung der verschiedenen Interessengruppen, die derzeit unterschiedlichen Offenlegungspflichten unterworfen werden sowie die Ausnahme von Rechtsanwältinnen und rechtsberatenden Berufen, wenngleich diese nur im Hinblick auf Rechtsberatung und Vertretung ausgenommen sind und dem LobbyG bei Ausübung entsprechender reiner Lobbying-Tätigkeiten sehr wohl unterliegen.

Strafrecht – augenfälligste Grenzen

Bekanntermaßen stehen Handlungen wie Bestechung, Nötigung oder Erpressung unter Strafe. Nicht nur die Auswirkungen des Antikorruptionsgesetzes, das in den letzten Jahren Änderungen in diesem Bereich gebracht hat, und das ab 1.1.2013 geltende Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012²⁵ verdienen Aufmerksamkeit, sondern auch Nebenbestimmungen, die nicht weithin bekannt sind.

²² Vgl § 7, § 5 Abs 3 Z 1 bzw § 6 Z 1 Lobby.

²³ § 13 LobbyG.

²⁴ Vgl § 15 LobbyG.

²⁵ Beschluss des Nationalrates vom 27.6.2012 (1833 der Beilagen XXIV. GP).

Amtsträger

Als Amtsträger im strafrechtlichen Sinne, auf die mehrere Tatbestände anwendbar sind, gelten alle Beamten, Bedienstete öffentlicher Unternehmen, auch Funktionäre und Bedienstete von Kammern und Universitäten.²⁶ Abgeordnete zum Nationalrat, zum Bundesrat, zu einem Landtag oder einer Gemeindevertretung waren bisher nur dann Amtsträger, wenn sie an einer Abstimmung teilnehmen oder Pflichten nach der Geschäftsordnung erfüllen (oder auch nicht erfüllen). Mit dem Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 wird der Amtsträgerbegriff nun nach jahrelanger Kritik neu definiert: Abgeordnete sind ab 1.1.2013 generell als Amtsträger zu qualifizieren und unterliegen damit uneingeschränkt den korruptionsrechtlichen Bestimmungen.²⁷ Lobbyisten selbst sind bei der Kontaktaufnahme mit Amtsträgern, Beamten, Politikern und sonstigen Entscheidungsträgern (weiterhin) keinen Beschränkungen unterworfen, sofern die Kontaktaufnahme keine weiteren – verpönten – Handlungselemente aufweist (insbesondere das LobbyG verpflichtet die Lobbyisten nunmehr zur Einhaltung gewisser Verhaltensregeln). Gemeinhin bekannt ist, dass die Vorteilszuwendung an einen Amtsträger als Bestechung strafbar ist, sofern dieser Amtsträger dafür seine Dienstpflicht durch die Vornahme der gewünschten Handlung verletzt.²⁸ In diesem Fall wird beispielsweise gegen Entgelt ein Bescheid mit einem gewünschten Inhalt erlassen, der über den normalen Verwaltungsweg nicht erlangt hätte werden können. Oder aber der Amtsträger lässt sich für den Verrat von Amts-, Dienst- oder Datengeheimnissen bezahlen. Strafbar ist diesfalls nicht nur der Lobbyist selbst (§ 307 StGB), sondern auch der Amtsträger (§ 304 StGB). Ab 1.1.2013 ist durch die Änderung des Amtsträgerbegriffes auch hinsichtlich inländischer Abgeordneter die aktive und passive Bestechung ohne Einschränkung wie bei allen anderen Amtsträgern strafbar. Ob das Amtsgeschäft tatsächlich zu Stande kommt, ist dabei irrelevant.²⁹ Selbst bei Nichtannahme eines Vorteils haftet der Beamte,³⁰ diesfalls wegen Amtsmissbrauchs, wenn er die ihm übertragene Befugnis zur Vornahme von Amtsgeschäften *wissentlich* missbraucht (§ 302 StGB).

²⁶ Bertel in Höpfel/Ratz, 1999–2010, § 304 Rz 1ff.

²⁷ Beschluss des Nationalrates vom 27.6.2012 (1833 der Beilagen XXIV. GP).

²⁸ § 307 StGB (Strafgesetzbuch).

²⁹ Fuchs/Jerabek, 2010, S. 64

³⁰ Jeder Beamte ist Amtsträger, nicht jeder Amtsträger automatisch Beamter. Keine Beamten sind etwa die Organe und Bediensteten von Kammern und Universitäten – es sei denn sie werden hoheitlich für eine Gebietskörperschaft tätig (vgl. Bertel in Höpfel/Ratz, 1999–2010, § 302 Rz 2)

Der Beamte verstößt aber auch dann bereits gegen dienstrechtliche Vorschriften, wenn er einen Vermögensvorteil ohne jegliche Gegenleistung annimmt.³¹ Dienstrechtlich sind somit bereits Zuwendungen zur Schaffung eines günstigen Klimas oder zur Erhaltung der Gewogenheit des Beamten erfasst.³² Der Lobbyist wird daher einem – insbesondere pflichtbewussten – Beamten im Rahmen seiner Tätigkeit nicht mehr als Reklameartikel einfacher Art mit Firmenaufdruck wie Kalender, Kugelschreiber oder Schreibblöcke anbieten.³³ Sonstige Vermögensvorteile empfehlen sich im Hinblick auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit beider Seiten nicht. Will der Lobbyist dem Amtsträger für seine Amtsführung ganz allgemein (im Nachhinein?) danken, besteht zumindest keine strafrechtliche,³⁴ aber weiterhin eine beamtendienstrechtliche Problematik.

Bemerkenswert ist demgegenüber die Straffreiheit des Lobbyisten, wenn er einer „politisch einflussreichen Person“, wie einem Abgeordneten, Geld dafür anbietet, dass er sich bei einem Amtsträger für die pflichtwidrige Erledigung eines Anliegens einsetzt.³⁵ Diesfalls haftet strafrechtlich nur der Abgeordnete!³⁶

Bedienstete und Beauftragte eines Unternehmens

Auch im nicht-öffentlichen Bereich ist die Annahme von „nicht bloß geringfügigen Vermögensvorteilen“ (Geschenkannahme) durch Machthaber – das sind Personen, die über fremdes Vermögen verfügen oder andere Personen verpflichten dürfen – etwa Prokuristen oder selbstständig disponierende Filialleiter, im Normalfall aber nicht untergeordnete Angestellte³⁷ – problematisch. Diesfalls gibt es, sollte nicht bereits Untreue³⁸ erfüllt sein, einen eigenen Tatbestand der Geschenkannahme als Auffangtatbestand (§ 153a StGB), sofern kein Vermögensschaden beim Unternehmensinhaber eintritt, sondern lediglich

³¹ § 59 BDG (Beamten-Dienstrechtsgesetz).

³² Fellner, 2009, § 59.

³³ Für die Dienstpflichtverletzung drohen dem Beamten Verweis, Geldbußen bzw Entlassung (§ 92 BDG).

³⁴ Bertel in Höpfel/Ratz, 1999–2010, § 304 Rz 11.

³⁵ Bertel in Höpfel/Ratz, 1999–2010, § 308 Rz 7.

³⁶ § 308 StGB (Verbotene Intervention) setzt Wissentlichkeit des Abgeordneten über seine Beeinflussung voraus. Auf eine spiegelbildliche Bestimmung wie für den „Bestecher“, in diesem Fall den Intervenierenden, hat der Gesetzgeber verzichtet.

³⁷ Anzuwenden ist hier der Befugnisträgerbegriff der Untreue (vgl. Kirchbacher/Presslauer in Höpfel/Ratz, 1999–2010, § 153a Rz 2 und § 153 Rz 6f).

³⁸ Wissentlicher Missbrauch der Befugnis, über fremdes Vermögen zu verfügen, wodurch einem anderen ein Vermögensnachteil zugefügt wird (§ 153 StGB).

eine Verletzung der Treuepflicht vorliegt.³⁹ Parallel zu Bestechung und Bestechlichkeit bei Amtsträgern wird die Geschenkannahme durch Bedienstete oder Beauftragte – Arbeitnehmer, Organmitglieder juristischer Personen, Aufsichtsratsmitglieder, Vorstandsmitglieder⁴⁰ – für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung unter Strafe gestellt; diesfalls haftet auch der Bestecher.⁴¹

Der Lobbyist – sittenwidriger Akteur?

Zur Bestimmung der Sittenwidrigkeit einer Vereinbarung kennt die Rechtsprechung unbestimmte Formeln wie „das Rechtsgefühl aller billig und gerecht Denkenden“ oder die „allgemein anerkannten Normen der Moral“.⁴² Einen wirklichen Anhaltspunkt zur Bestimmung sittenwidrigen Handelns bilden derartige Floskeln nicht. Auch wenn die Arbeit von Lobbyisten generell in der Auffassung der Öffentlichkeit die Frage der Sittenwidrigkeit aufwerfen mag, muss die Tätigkeit des Lobbyisten auch „den Einsatz rechtswidriger Mittel“ voraussetzen, um tatsächlich sittenwidrig zu sein.⁴³ Das ist nicht der Fall, wenn etwa auf Organe einer Gemeinde „sachlich eingewirkt“ wird. Die Zusage einer Person, auf Dritte, auch auf Behörden, einzuwirken, ist damit nach Rechtsprechung des OGH keineswegs sittenwidrig. Selbst wenn das Verhalten des Lobbyisten sittenwidrig wäre, würde dies – ohne Hinzutreten weiterer Elemente, die zu Verstößen anderer gesetzlicher Bestimmungen führen – „lediglich“ die Nichtigkeit der Vereinbarung des Lobbyisten mit seinem Klienten nach sich ziehen (§ 879 ABGB).

Parteienfinanzierung und Spenden

Private Parteispenden sind in Österreich unbegrenzt zulässig, allerdings sind Spenden, die einen Betrag von 3500 Euro pro Spender in einem Kalenderjahr übersteigen, von den Parteien auszuweisen.⁴⁴ Name und genauer Betrag der Spende sind ausschließlich an den Präsidenten

³⁹ Bertel in Höpfel/Ratz, 1999–2010, § 153a Rz 19.

⁴⁰ Auf Grund des Täterkreises ist erkennbar, dass § 168c StGB mit der Geschenkannahme durch Machthaber (§ 153a StGB) konkurrieren kann (vgl. Kirchbacher/Presslauer in Höpfel/Ratz, 1999–2010, § 168cRz 42).

⁴¹ § 168c und § 168d StGB.

⁴² Vgl. Krejci in Rummel, 2000, § 879, Rz 52f.

⁴³ Vgl. OGH 25. 5. 2004, 5 Ob 244/03y.

⁴⁴ § 6 Abs 4 Parteiengesetz 2012 (BGBl I 56/2012).

des Rechnungshofes zu übermitteln und sind daher nicht öffentlich zugänglich.⁴⁵ Übersteigt die Spende jedoch 50000 Euro, hat der Rechnungshof Name und Anschrift des Spenders auf seiner Website zu veröffentlichen. Seit 1.7.2012 ist überdies (als Teil des Transparenzpakets) genau festgeschrieben, unter welchen Umständen Spenden von Parteien nicht angenommen werden dürfen.⁴⁶

Der Nachteil von Parteispenden für Unternehmen besteht darin, dass sie weder als Betriebsausgabe⁴⁷ noch als Werbungskosten⁴⁸ absetzbar sind und die Spender bisweilen erfinderisch werden, um eine steuerliche Absetzbarkeit auf anderem Wege zu erreichen.⁴⁹ Problematisch neben Steuerhinterziehung ist die Spende gegen Gegenleistung, die strafrechtliche Folgen nach sich ziehen kann (siehe oben zum Amtsträgerbegriff). Geldspenden an Parteien sollten aus den oben dargestellten strafrechtlichen Aspekten keinesfalls an einen politischen Entscheidungsträger geknüpft werden. Jeder Bezug zu einer Handlung eines Politikers sollte unterlassen werden.

Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, Datenschutz und Persönlichkeitsrechte

Im Zuge seiner Tätigkeit ist der Politikberater mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen seiner Kunden konfrontiert und erlangt auch Kenntnis von „sensiblen Daten“⁵⁰. Bei deren Verwendung im Rahmen seiner Tätigkeit ist präzise darauf zu achten, in welchem Umfang oder ob überhaupt diese an Dritte weitergegeben werden dürfen. Dies bestimmt sich in erster Linie nach der mit dem Klienten getroffenen Vereinbarung. Fehlt die Zustimmung des Kunden zur Weitergabe von sensiblen aber auch von nicht-sensiblen (!) Daten, verletzt der Berater

⁴⁵ § 6 Abs 5 Parteiengesetz 2012.

⁴⁶ § 6 Abs 6 Parteiengesetz 2012.

⁴⁷ Wiesner/Grabner/Wanke, 2010, § 4, Anm. 82.

⁴⁸ Atzmüller/Lattner in Wiesner/Grabner/Wanke, 2010, § 16, Anm. 31.

⁴⁹ Vgl. Sickinger, 2009, Seite 150ff.

⁵⁰ Nach DSG (Datenschutzgesetz) sind darunter Daten natürlicher Personen über ihre rassische und ethnische Herkunft, politische Meinung, Gewerkschaftszugehörigkeit, religiöse oder philosophische Überzeugung, Gesundheit oder ihr Sexualleben zu verstehen (§ 4 Ziffer 2 DSG).

schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen.⁵¹ Strafrechtliche und verwaltungsstrafrechtliche Sanktionen folgen jedoch nur bei *vorsätzlicher* Verletzung dieser Interessen.⁵² Die Geheimsphäre natürlicher Personen, die „Privatheit der Person und ihrer nicht für die Öffentlichkeit bestimmten Äußerungen“,⁵³ ist ebenfalls geschützt, so dass die Verbreitung rechtmäßig erlangter Informationen aus oder über diese bei sonstigen zivilrechtlichen Folgen (Schadenersatz, Klage auf Unterlassung) unzulässig ist (§ 16 ABGB). Die Verletzung von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen kann für einen Lobbyisten nur dann strafrechtliche Folgen haben, wenn er diese vorsätzlich auskundschaftet, um sie zu verwerten oder der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.⁵⁴ Der Berater müsste eine Erkundungstätigkeit im Sinne einer Wirtschaftsspionage vornehmen.⁵⁵ Auf rechtskonformem Weg erlangte Informationen sind daher für den Tatbestand nicht relevant. Von größerer praktischer Relevanz ist die Tatsache, dass „Vorlagen oder Vorschriften technischer Art“ – darunter fallen Modelle, Schablonen oder technische Beschreibungen – zu Zwecken des Wettbewerbs nicht unbefugt verwertet oder anderen mitgeteilt werden dürfen (§ 12 UWG). Unter diese Bestimmung fällt bereits ein teilweises Bekanntgeben, wenn dies den Geheimhaltungsinteressen des Klienten entgegen läuft und nicht durch eine spezielle Erlaubnis gerechtfertigt ist. Eine Verbreitung durch Unterlassung, in dem etwa die Einsicht in brisante Unterlagen nicht verhindert wird, ist ebenfalls möglich.⁵⁶ Das UWG sieht dafür – jedoch nur bei Vorsatz (!) – strafrechtliche und zivilrechtliche (Schadenersatz, Unterlassung) Sanktionen vor.⁵⁷

⁵¹ Das Recht auf Datenschutz hat unmittelbare Drittwirkung, wodurch auch Ansprüche gegen Privatpersonen bei dessen Verletzung möglich sind; Anspruch auf Unterlassung ist vor den ordentlichen Gerichten geltend zu machen (vgl. Wiederin, Ewald, Schutz der Privatsphäre in Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen, Handbuch der Grundrechte, Band VII/1 Grundrechte in Österreich, Heidelberg/Wien: C.F.Müller/Manz, 2009, Seite 226f).

⁵² Vgl. § 51 und 52 DSGVO.

⁵³ Aicher in Rummel, 2000, § 16, Rz 24.

⁵⁴ § 123 StGB.

⁵⁵ Lewisch in Höpfel/Ratz, 1999–2010, § 123 Rz 4.

⁵⁶ Thiele in Wiebe/Kodek, 2009, § 12, Rz 23.

⁵⁷ § 12 und § 13 UWG (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb).

Problematik Insiderinformation

Besondere Vorsicht geboten ist bei der Behandlung von Insiderinformationen,⁵⁸ deren Weitergabe an unternehmensfremde Personen ohnehin nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig ist und zudem eine Vertraulichkeitsvereinbarung des Politikberaters mit dessen Kunden erfordert.⁵⁹ Bei Verwendung der erhaltenen Informationen zum eigenen Vorteil drohen strafrechtliche Konsequenzen.⁶⁰

Fazit

Die von der Tätigkeit der Politikberatung berührten Rechtsbereiche sind zahlreich und komplex. Sie ziehen jene Grenzen, die Politikberater bei der Auswahl ihrer umzusetzenden Maßnahmen zu beachten haben. Graubereiche sind zwar vorhanden, jedoch eingrenzbar und genauso vermeidbar wie bekannt unzulässige und rechtswidrige Handlungsalternativen. Empfehlenswert ist die intensive Auseinandersetzung mit den aufgezeigten Themenbereichen. Dies schafft für die handelnden Personen Klarheit und trägt zur Imageverbesserung des Berufsstandes bei. Inwiefern das ab 1.1.2013 geltende LobbyG einen Beitrag zu mehr Transparenz, wie allseits erhofft, leisten wird (können), wird die Zukunft zeigen.

⁵⁸ Die Problematik der Insider-Informationen stellt sich freilich nur bei Unternehmen, deren Aktien oder aktienähnliche Wertpapiere zum Handel an der Börse zugelassen sind.

⁵⁹ § 7 Abs 2 Emittenten-Compliance-Verordnung (BGBl II 213/2007).

⁶⁰ § 48b Börsegesetz.

Literatur

- Fellner, Wolfgang, *Beamten-Dienstrecht*. Wien: Manz (53. Ergänzungs-Lieferung), 2009
- Fuchs, Eva; Jerabek, Robert, *Korruption und Amtsmisbrauch*. Wien: Manz, 2010
- Höpfel, Frank; Ratz, Eckart (Hg.), *Wiener Kommentar zum StGB*, Wien: Manz (2. Auflage) 1999–2010
- Rummel, Peter; *ABGB-Kommentar*. Wien: Manz (3. Auflage), 2000
- Sickinger, Hubert, *Politikfinanzierung in Österreich*. Wien: Czernin Verlag, 2009
- Walter, Robert; Mayer, Heinz; Kucsko-Stadlmayer Gabriele, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. Wien: Manz (10. Auflage), 2007
- Wiebe, Andreas; Kodek, Georg E. (Hg.), *Kommentar zum UWG*. Wien: Manz, 2009
- Wiederin, Ewald, „Schutz der Privatsphäre“ in Merten, Detlef; Papier, Hans-Jürgen, *Handbuch der Grundrechte*. Band VII/1 – *Grundrechte in Österreich*, Heidelberg/Wien: C. F. Müller/Manz, 2009
- Wiesner, Werner; Grabner, Roland; Wanke, Rudolf (Hg.), *Kommentar zum Einkommensteuergesetz*, Wien: Manz (11. Ergänzungslieferung), 2010

Transparenz von Lobbying

Das Lobbygesetz ist nur ein wichtiger erster Schritt

Ende Juni 2012 beschloss der Nationalrat nach etwas mehr als einem Jahr an Diskussionen ein neues Lobbygesetz (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenzgesetz – LobbyG).¹ Obwohl das Bündel an Gesetzen, mit dem es gleichzeitig beschlossen wurde – dazu zählt noch ein neues Parteiengesetz (PartG),² eine Verschärfung der Strafbestimmungen gegen Korruption im StGB,³ ein Mehr an Einkommenstransparenz für Abgeordnete⁴ sowie bereits ein halbes Jahr früher ein Medientransparenzgesetz⁵ – als „Transparenzpaket“ bekannt wurde, handelte es sich von der Genese vor allem um ein Antikorruptionspaket.

Diese Genese der Entstehung aus einer Korruptionsdebatte sieht man dem Gesetz durchaus an: Es enthält einerseits strenge Meldepflichten für Lobbying-Unternehmen und Unternehmenslobbyisten (und bei Verstößen auch strenge Sanktionen) – die offenkundig das Ziel haben, im Geheimen arbeitende „korrupte Außenseiter“ sanktionieren zu können. Für Kammern und Interessenverbände legt es hingegen lediglich mehr symbolische Registrierungspflichten (ohne Strafsanktionen) fest. Die nun festgeschriebenen Verhaltensnormen entsprechen im Wesentlichen dem, was schon bislang Praxis seriöser Lobbyisten war. Der Öffentlichkeit verschafft das neue Lobbying- und Interessenvertretungs-Register hingegen kaum zusätzliche Einblicke in die Inhalte von Lobbying-Aktivitäten, weshalb es sich nur sehr eingeschränkt um ein Transparenz-, sondern eher um ein Branchenregister handelt.

¹ BGBl. I 64/2012.

² Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), BGBl. I 56/2012

³ Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung 1975 zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung von Korruption geändert werden (Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 - KorrStrÄG 2012), BGBl. I 61/2012.

⁴ Bundesgesetz, mit dem das Bezügebegrenzungs-BVG und das Unvereinbarkeitsgesetz geändert werden, BGBl. I 59/2012.

⁵ Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz, MedKF-TG), BGBl. I Nr. 125/2011

Lobbyismusdebatte als Korruptionsdebatte

Seit dem Eurofighter-Untersuchungsausschuss (2006/07) war die Lobbyismus-Branche unter pauschalen, generalisierten Korruptionsverdacht geraten: In einer beachtlichen Reihe von Fällen drängte sich der Verdacht auf, dass Unternehmen die Bestechung in- und ausländischer Amtsträger, bzw. umgekehrt dass österreichische Amtsträger die Abwicklung von Kickbacks (für Privatisierungen, öffentliche Aufträge und Genehmigungen) an manche PR-Berater, parteinahe Werbeagenturen, in einem Graubereich agierende ehemalige Politiker oder Stabsmitarbeiter von Politikern sowie Vertreter ausländischer Rüstungskonzernen – die in der medialen Berichterstattung undifferenziert als Lobbyisten bezeichnet wurden – „outgesourct“ hatten.⁶ Nach einem kurzen Abflauen der medialen Berichterstattung ab 1998 dominierte diese Diskussion seit Aufflammen der BUWOG-Affäre (medial prominent diskutiert seit September 2009) und der Telekom-Affäre (die ab Sommer 2011 seit Bekanntwerden der Aussagen eines möglichen „Kronzeugen“ aus dem ehemaligen Telekom-Vorstand und im ersten Halbjahr 2012 mit dem parlamentarischen Korruptions-Untersuchungsausschuss⁷ die Schlagzeilen dominierte) zeitweilig die mediale Berichterstattung.

Die Reaktionen renommierter PR/Public Affairs/Lobbyingagenturen wirkten bis 2011 hilflos – denn der Wunsch, nicht mit „Deal-Einfädlern“ und unseriösen Außenseitern in einen Topf geworfen zu werden, war zwar verständlich, ging aber mangels verbindlicher Spielregeln für „legitime“ Formen des Lobbying ins Leere (abgesehen davon, dass mit Peter Hochegger ein ehemals „Großer“ der PR/Public Affairs-Branche im Zentrum zahlreicher Vorwürfe steht).

Diskussionen über gesetzliche Regelungen für das Berufsfeld Lobbyismus/Public Affairs, speziell für die Einrichtung eines Lobbyregisters wurden von österreichischen Politikern bis 2011 nicht geführt, informelle Vorschläge mehrerer Branchenvertreter, die in diese Richtung gingen, zunächst nicht aufgegriffen. Umso überraschender war, dass

⁶ Vgl. als ausführliche journalistische Zusammenfassung der einschlägigen Fälle Michael Nikbakhsh u.a.: Regiert, geschmiert, kassiert, *profil* 11/14. 3. 2011, S. 38–50; Dieselben: Umwegrentabilität, *profil* 12/21. 3. 2011, 96–99; Florian Klenk/Barbara Toth: Wie geschmiert, *Falter* 7/17. 2. 2010, 9; sowie zahlreiche Fälle in Kuch 2011.

⁷ Siehe die Protokolle dieses Untersuchungsausschusses auf der Webpage des Parlaments: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA_00003_00314/index.shtml; eine ausführliche Beschreibung bietet der (formal als Entschleunigungsantrag eingebrachte) (Minderheits-)Bericht der Grünen über die Ergebnisse des Untersuchungsausschusses zur Klärung von Korruptionsvorwürfen, http://www.gruene.at/uploads/media/Gruener_Bericht_U_Ausschuss_Nov_2012.pdf

als Reaktion auf den „Fall Strasser“⁸ (siehe auch Beitrag von Doris Di-aler in dieser Publikation) das Justizministerium Ende März 2011 eine Gesetzesinitiative zur Einrichtung eines Lobbyregisters ankündigte. Dieser Ministerialentwurf wurde schließlich mit fast dreimonatiger Verspätung am 20. Juni 2011 zur Begutachtung ausgesandt, die Regierungsvorlage im Oktober 2011 in den Nationalrat eingebracht und (u.a. nach einem Hearing im Justizausschuss im Jänner 2012) schließlich Ende Juni 2012 beschlossen.⁹

Die ursprünglichen Pläne des Justizministeriums umfassten lediglich Regelungen für Lobbying-Agenturen (und -Einzelunternehmer), diese sollten einem im europäischen Vergleich strengem Regime unterworfen werden: Verpflichtende Registrierung in einem vom Justizministerium zu führenden (Online-)Register, dort auch öffentliche Meldung aller Auftraggeber, des Auftragsziels und -Umfangs sowie der Auftragssummen. Dieses Vorhaben provozierte zwei Haupteinwände: Erstens wirkte es zum damaligen Zeitpunkt (März bis September 2011) eher als Alibihandlung, da zu diesem Zeitpunkt weder das Justizministerium noch die Regierungsparteien gewillt waren, über sehr viel vordringlichere, aber die Politiker und Parteien selber betreffende notwendige Reformen des Korruptionsstrafrechts und der Offenlegung der Parteienfinanzierung zu diskutieren¹⁰ (dies änderte sich erst ab September 2011 aufgrund der Wucht der medialen Enthüllungen in der Telekom-Affäre).

Zweitens provozierte die Engführung auf Agenturen unter Außerachtlassung von „In-House“-Lobbyisten von Unternehmen sowie von Interessenverbänden Kritik, weil damit nur ein Bruchteil des mit Public Affairs befassten Personenkreises erfasst gewesen wäre. Das BMJ bezog daher Unternehmenslobbyisten und Interessenverbände in der Folge (im Begutachtungsentwurf und der Regierungsvorlage) in den geplanten Gesetzestext ein – was wiederum verärgerte Reaktionen der Kammern und übrigen Sozialpartnerverbände provozierte, die nicht auf eine Stufe mit „Lobbyisten“ gestellt werden wollten (obwohl die

⁸ Journalisten der britischen Zeitung „Sunday Times“ hatten sich als Lobbyisten ausgegeben und Europaabgeordneten für die Einbringung von Abänderungsanträgen Geld bzw. hoch bezahlte Unternehmensfunktionen geboten; drei MEP – darunter der Österreicher Ernst Strasser – gingen auf das Angebot ein, die Gespräche wurden heimlich mitgeschnitten und von der Zeitung veröffentlicht. Strasser war nach seiner Zeit als Minister mehrere Jahre als Lobbyist tätig; im Videomitschnitt erklärte er offen, diese Tätigkeit auch als MEP weiterhin verdeckt fortzuführen. Vgl. etwa Othmar Lahodynsky: Detekti Strasser & Co, profil 12/21.3.2011, 82–85.

⁹ Vgl. als Dokumentation des Begutachtungsverfahrens und der parlamentarischen Behandlung http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01832/index.shtml

¹⁰ Siehe dazu die Kritik des Verfassers in der Erstauflage dieses Sammelbandes.

sie betreffenden Regelungen ohnehin kaum als tiefgreifend bezeichnet werden konnten). Um dies zu verstehen, ist ein Blick auf das österreichische Alltagsverständnis von Lobbyismus erforderlich:

Zielsetzungen von Lobbying-Registern im Vergleich

Lobbyismus ist im österreichischen Alltagsverständnis überwiegend negativ konnotiert. Als „demokratische“ Form der Interessenvertretung galt traditionell der Weg über die großen Interessenverbände („Sozialpartner“, in denen – zumindest dem Anspruch nach – bereits vorab intern zwischen widerstreitenden Interessen von Unternehmen und Branchen oder unterschiedlicher Arbeitnehmergruppen ein Ausgleich zu finden war, bevor diese Positionen in den Prozess der Gesetzgebung eingebracht bzw. gegenüber der Regierung und Verwaltung vertreten werden. Lobbyismus wird dem gegenüber im politischen und journalistischen Alltagssprachgebrauch meist als undifferenzierter Sammelbegriff für meist klandestine Sonderinteressen einzelner Unternehmen oder spezifische Brancheninteressen vertretende Einflussnahme auf politische Entscheidungen verwendet.

Diese Gegenüberstellung ist typisch für Staaten in Mittel- und Nordeuropa mit sozialpartnerschaftlichen Traditionen (siehe in Deutschland auch den zumindest bis in die 1980er Jahren oft zitierten „rheinischen Kapitalismus“) – auf Ebene der EU, in Nordamerika oder Staaten ohne neokorporatistische Traditionen werden beide Muster der Interessenvertretung gleichermaßen als Lobbying bezeichnet.

Die verpflichtende Registrierung von Lobbyisten stammt aus den USA, wo derartige Verpflichtungen bereits seit Jahrzehnten existieren, im *Lobbying Disclosure Act 1995* neu geregelt und zuletzt 2007 verschärft wurden. Interessenvertreter (Lobbyisten) – darunter fallen gleichermaßen spezialisierte Agenturen, Unternehmenslobbyisten und Interessenverbände – müssen auf den Webseiten der beiden Häuser des Kongresses¹¹ ihr Unternehmen samt der dafür tätigen Lobbyisten registrieren und vierteljährlich ihre konkreten Lobbyingaufträge samt Auftragssumme offenlegen. Ergänzend existieren mit dem *Honest Leadership and Open Government Act of 2007* detaillierte Bestimmungen für das Agieren von Lobbyisten und (ehemaligen) Amtsträgern einschließlich detaillierter Verbote für Zuwendungen an amtierende Parlamentarier. Lobbyisten unterliegen haben sich verpflichtend einem Verhaltenskodex zu unterwerfen, unterliegen einem Verbot von Er-

¹¹ Siehe <http://disclosure.senate.gov/> und <http://lobbyingdisclosure.house.gov/>

folgshonoraren und haben zudem auch monatlich zu berichten, welche (spezifischen) government officials in welchen Angelegenheiten kontaktiert wurden (schriftliche „communications“ sind via „freedom of information“-Regeln der Regierung zugänglich). Nicht zuletzt enthalten die Regelungen (allerdings halbherzige) Beschränkungen für einen direkten Wechsel zwischen Abgeordnetenmandat und der Tätigkeit als Lobbyist (revolving doors).¹² Am großen Einfluss finanzstarker Interessenten auf die amerikanische Politik ändern derartige Regelungen zwar wenig, sie verschaffen in einem System, das grundlegend auf Lobbying (und nicht auf korporatistische Politikmuster der Einbindung von auf breit gestreuter Mitgliedschaft beruhender Interessenverbände von Produzenten und Gewerkschaften) aufbaut, allerdings die notwendige Transparenz über Beeinflussungsversuche und bieten (in Kombination mit Vorschriften über die rigorose Offenlegung von Politikspenden) die Möglichkeit der strafrechtlichen Sanktionierung korruptiver Einflussnahmen.

In der EU und in Deutschland¹³ (den beiden politischen Systemen, denen bislang am stärksten Vorbildwirkung auch für österreichische Diskussionen zugesprochen werden kann) existieren bisher lediglich *freiwillige* Register, in beiden Fällen werden verpflichtende Regelungen seit Jahren breiter diskutiert: In der EU¹⁴ existieren seit 1996 beim Parlament und seit 2008 bei der Kommission separate Register, die 2011 zusammengelegt wurden; noch nicht implementierte aktuelle Forderungen betreffen die ausdrückliche Pflicht zur Registrierung – bislang existiert ein nach verbreiteter Einschätzung nur unzureichend wirksames Anreizsystem – und die Erweiterung auch auf Lobbyisten beim (Europäischen) Rat. In Deutschland ist die Eintragung in das seit 1972 beim Bundestag eingerichtete (mittlerweile nur mehr per Internet geführte) Register ebenfalls freiwillig, ursprünglicher Zweck war nicht die Schaffung von Transparenz, sondern die Erleichterung des Kontakts zwischen Abgeordneten und Interessenverbänden. Mittlerweile wird die Erweiterung dieses zunehmend als unbefriedigend angesehenen Registers (das nur Verbände, keine Unternehmenslobbyisten und Lobbying-Agenturen erfasst) seitens des Branchenverbands für Public

¹² Vgl. Holman/Luneburg 2012, 80-86.

¹³ Vgl. zu Lobbying in Deutschland etwa Althaus/Meier 2004; Leif/Späth, 2006; zur EU Michalowitz, 2007; Coen/Richardsen, 2009. Ausführliche Reformvorschläge enthält eine 2011 publizierte Studie der Otto-Brenner-Stiftung: Kolbe et al. 2011 bzw. <http://www.lobby-studie.de/>.

¹⁴ Vgl. die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Europäische Transparenzinitiative: ein Jahr seit Eröffnung des Registers der Interessenvertreter vom 28.10.2009, KOM(2009) 612

Affairs, de'ge'pol, gemeinsam mit dem deutschen Chapter von Transparency International seit mehreren Jahren ausdrücklich gefordert.¹⁵ Unter „Lobbyisten“ werden dabei (so wie in den USA) nicht nur Public Affairs-Unternehmen, sondern auch traditionelle Interessenverbände und für eigene Zwecke lobbyierende Unternehmen, aber auch z. B. Vertretungen von Gebietskörperschaften und NGOs verstanden.

Hauptzielsetzung der Reformbestrebungen sowohl in der EU wie (bislang noch wenig erfolgreich) in Deutschland ist die Erhöhung der Transparenz darüber, wer auf aktuelle Gesetzesvorhaben und Regulierungsentscheidungen Einfluss zu nehmen trachtet, wie dies aus den aktuellen Bestrebungen, Vorschläge von Interessenvertretern bei EU-Vorlagen gegenüber Amtsträgern der Kommission wie gegenüber Abgeordneten und deren Niederschlag in legislativen Akten explizit zu dokumentieren („legislativer Fußabdruck“), deutlich wird.

Diese Stoßrichtung neuerer Lobbying-Regulierung(sbestrebungen)¹⁶ erklärt, warum die Vorstellung eines Lobbyregisters österreichischen Politikern bis 2011 – und im Grunde wohl auch noch nach Beschlussfassung des LobbyG 2012 – weitgehend unverstänlich geblieben ist. Im österreichischen Nationalrat sind in hoher Dichte Interessenvertreter zu finden:¹⁷ Dies gilt sowohl für Funktionäre von Sozialpartnerverbänden (die nicht trotz, sondern gerade aufgrund ihrer Verbandsfunktion auch über Abgeordnetenmandate verfügen), als auch anderer Interessenverbände (etwa von Banken), für Manager von Unternehmen (die gerade deshalb von ihren Klubs auf Bereichssprecher- oder Ausschusspositionen positioniert werden), freigestellte Betriebsräte (die unter dem Gesichtspunkt der Wahrung von Arbeitsplätzen de facto auch für die Interessen ihres Unternehmens lobbyieren) und Freiberufler (die durchaus auch Klienten vertreten können, die ein Interesse an Gesetzesänderungen haben können). In diesem System des „eingebauten Lobbyismus“ ist die Vorstellung, dass Abgeordnete die Interessen der Gesamtbevölkerung zu vertreten haben und die Vertretung von Partikularinteressen anrüchig wäre, kaum verbreitet; beim Verbandslobbyismus oder Interessen des eigenen Arbeitgebers/Unternehmens sind innerhalb der politischen

¹⁵ Vgl. de'ge'pol und Transparency International Deutschland: Interessenvertretung in Deutschland transparenter gestalten und fair regeln, 3.12.2008; Eckpunktepapier der de'ge'pol – Deutsche Gesellschaft für Politikberatung zu einem Register für Interessenvertreter in Deutschland, Beschluss der Mitgliederversammlung vom 17. 12. 2009; beide auf <http://www.degepol.de/transparenz/>.

¹⁶ Vgl. ausführlich Holman/Luneburg 2012. Die OECD hat 2010 ähnliche Empfehlungen verabschiedet: Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (18. 2. 2010), online:

¹⁷ Vgl. als ausführliche Darstellung des österreichischen Systems der Sozialpartnerschaft Karlsrufer/Tálos, 2005

Klasse die vertretenen Interessen ohnehin bekannt. Für die breitere Öffentlichkeit ist dieses Insiderwissen der politischen Elite allerdings häufig nicht zugänglich.

Aus dieser Insiderperspektive wurden folgerichtig Fälle mutmaßlicher Zahlungen an Amtsträger, deren Vertraute und Parteien über „Berater“ bzw. „Lobbyisten“ sowie im Speziellen auch der „Fall Strasser“ als korrupte, da von individuellen Bereicherungsabsichten motivierte Grenzüberschreitungen eines im Grunde als selbstverständlich wahrgenommenen Systems direkter Interessenvertretung wahrgenommen – und die 2011 doch begonnene Lobbydebatte nahezu ausschließlich als Korruptionsdebatte geführt.

Das österreichische Lobbygesetz

Die Hauptaufgabe eines Lobbyregisters sollte im Lichte der international feststellbaren Reformbestrebungen darin bestehen, der Öffentlichkeit und politischen Akteuren einen zeitnahen Überblick über laufende Versuche der Einflussnahme auf legislative und regulative Entscheidungsprozesse, zumindest aber eine „Landkarte“ der Interessenvertretung und ihrer konkreten Akteure zu verschaffen. Dazu wäre erforderlich, dass sich die Registrierungspflicht auf alle im eigenen oder fremden Namen auftretende Interessenvertreter (Unternehmenslobbyisten, Public Affairs-Agenturen, Berater, Anwälte im Fall entsprechender Lobbyaufträge, Interessenverbände und NGOs) erstreckt. Weiters würde eine bloße formale Registrierungspflicht ohne nähere Angaben über laufende konkrete Aufträge bzw. Projekte die Transparenz de facto kaum erhöhen. Unter dem Gesichtspunkt der *Korruptionsprävention* kann ein Lobbyregister vor allem den Effekt haben, ihrer Offenlegungspflicht nicht nachkommende Lobbyisten bereits aufgrund dieses Regelverstößes sanktionieren zu können. Als positive Folgewirkung für die Public Affairs-Branche wäre dann zu verzeichnen, dass dadurch ein klarer Trennstrich zwischen seriösen Unternehmen (welche die Registrierungs- und Offenlegungspflichten einhalten) und korruptiven Außenseitern (welche diese Verpflichtungen wohl umgehen werden) gezogen werden kann.

Das neue österreichische LobbyG erfüllt diese Zielsetzungen nur teilweise. Das LobbyG enthält „Verhaltens- und Registrierungspflichten bei Tätigkeiten, mit denen auf bestimmte Entscheidungsprozesse in der Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände unmittelbar Einfluss genommen werden soll. Nur Lobbying-Tätigkeiten im Sinne dieser engen Defini-

tion, nicht aber z.B. begleitende Öffentlichkeitsarbeit einer Lobbying-Kampagne, begleitende rechtliche Vertretung, Beauftragung von Gutachten zur Untermauerung des eigenen Standpunkts etc. sind erfasst (was die vorgesehenen Angaben zum Umsatz aus Lobbying-Aufträgen wohl unrealistisch niedrig halten wird, da unmittelbare Kontakte zu Funktionsträgern aus Politik und Verwaltung nur einen kleinen Teil derartiger Kampagnen ausmachen). Nicht erfasst sind (u.a.) staatliche Akteure, Sozialversicherungsträger und Religionsgemeinschaften. Ebenfalls nicht erfasst ist die Rechtsberatung und Vertretung etwa durch Anwälte und sonstige rechts- und wirtschaftsberatende Berufe, was in der Praxis starke Abgrenzungsprobleme aufwerfen könnte: Zu befürchten ist, dass Anwälte in den Fällen, in denen der Auftrag neben der rechtsfreundlichen Vertretung de facto auch Lobbying umfasst, mit dem Argument der Vertretung in konkreten Rechtsfragen ihre Kanzlei und einschlägigen Aufträge nicht registrieren werden (und dadurch gegenüber Agenturen privilegiert sind). Nicht zuletzt erfasst das Gesetz lediglich beruflichen Lobbyismus; Interessenverbände, die keine Dienstnehmer als Interessenvertreter (=eigentlich: Lobbyisten, aus symbolischen Gründen wählte der Gesetzgeber für Interessenverbände allerdings eine andere Terminologie) beschäftigen, werden vom Gesetz nicht erfasst.

Ab 2013 wurde vom Justizministerium ein verpflichtendes Lobbying- und Interessenvertretungs-Register mit vier Abteilungen eingerichtet:

- Lobbying-Unternehmen (einschließlich Einpersonenerunternehmen) treffen die stärksten Meldepflichten: Im öffentlichen Teil des Registers (A1) sind grundlegende Unternehmensdaten und die für Lobbying eingesetzte Personen („Lobbyisten“) sowie der mit Lobbying lukrierte Jahresumsatzes zu veröffentlichen, in einem im Wesentlichen¹⁸ nur für konkret kontaktierte Amtsträger sowie die Parteien

¹⁸ „Anderen Personen oder Organen ist nach Anhörung des Lobbying-Unternehmens und des Auftraggebers Einsicht zu gewähren, wenn diese Personen oder Organe daran ein das Interesse an der Geheimhaltung der dort eingetragenen Daten erheblich überwiegendes rechtliches Interesse aus den Gründen des Art. 8 Abs. 2 MRK darlegen können“ (§ 9 Abs. 4 LobbyG). Nach Art. 8 MRK ist der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung des Rechts auf Privat- und Familienlebens (!) nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist. Wie beispielsweise ein Politiker, Journalist oder Bürger eine dieser Voraussetzungen (die eigentlich Kriterien für die Gesetzgebung und Vollziehung darstellen!) nachweisen soll, ist kaum vorstellbar.

des Vertrags einsehbarer nichtöffentlicher Teil des Registers (A2) sind auch Auftraggeber und Auftragsgegenstand konkreter Lobby-Aufträge zu melden.

- Unternehmen, die eigene In-House-Lobbyisten beschäftigen, müssen sich und ihre Unternehmenslobbyisten ebenfalls registrieren (und angeben, ob ihre Jahresausgaben für Lobbying über 100.000 Euro liegen).
- Gesetzlich eingerichtete Interessenvertretungen (Kammern) sowie andere Interessenverbände müssen sich lediglich als solche registrieren lassen sowie bis Ende September des Folgejahres die Gesamtzahl ihrer überwiegend (!) als Interessenvertreter (=für Lobbying-Tätigkeit) sowie die geschätzten Kosten der Interessenvertretung melden.

Für Lobbying-Unternehmen, Unternehmenslobbyisten und Interessenvertreter normiert das LobbyG einige grundlegende Prinzipien der Lobbying-Tätigkeit (§ 6), etwa die Verpflichtung, bei der ersten Kontaktaufnahme ihre Funktion (Vertretung des Auftraggebers) und Zielsetzung zu deklarieren, sich keine Informationen auf unlauterem Weg zu verschaffen, Informationen wahrheitsgemäß weiterzugeben und sich jedes unlauteren oder unangemessenen Drucks auf Funktionsträger zu enthalten. Lobbying-Unternehmen und Unternehmen mit In-House-Lobbyisten sind darüber hinaus verpflichtet, ihrer Arbeit einen Verhaltenskodex zugrunde zu legen.

Die Nichteintragung von Lobbyisten bzw. konkreter Aufträge führt zu durchaus erheblichen Verwaltungsstrafen: Die Ausübung von Lobbying ohne vorherige Registrierung wird mit bis zu 20.000 Euro (im Wiederholungsfall 60.000 Euro), andere Verstöße gegen Registrierungspflichten mit bis zu 10.000 (20.000) Euro sanktioniert. Nicht gemeldete Lobbying-Verträge sind darüber hinaus „nichtig“, ebenso wie Erfolgshonorare für Aufträge, die auf den Abschluss von Verträgen mit Gebietskörperschaften zielen. Bei anderen Lobbying-Aufträgen dürfen Erfolgshonorare nicht in einem unangemessenen Verhältnis zum sonstigen Entgelt für den Auftrag stehen. „Nichtigkeit“ bedeutet laut § 15 LobbyG (anders als sonst im Zivilrecht, wo dies nur die Ungültigkeit eines Vertrags bedeuten würde), dass im Falle von Wissentlichkeit der Beteiligten bereits bezahlte Honorare oder Honorarbestandteile zu Gunsten des Bundes verfallen. Auch andere grobe Verstöße gegen die Prinzipien der Lobbying-Tätigkeit sind sanktionierbar.

Für staatliche Funktionsträger legt das Gesetz ein Verbot des Lobbying im kommerziellen Auftrag Dritter fest (nicht aber für Abgeordnete die Vertretung der Interessen eines Interessenverbandes oder eines

Unternehmens als Arbeitnehmer). Da Regierungsmitglieder bereits bisher dem Verbot der Ausübung eines Berufs mit Erwerbsabsicht unterlagen und Beamte zumindest laut Dienstrecht (nicht immer auch in dessen lascher Handhabung) keine Nebenbeschäftigung ausüben dürfen, welche die Erfüllung ihrer dienstrechtlichen Pflichten beeinträchtigen könnten, ist diese Bestimmung vor allem für Abgeordnete relevant – und (anders als nach der zeitgleich vorgenommenen Festlegung auch im Unvereinbarkeitsgesetz) auch sanktionierbar.

Exkurs: Verschärfungen des Korruptionsstrafrechts und Transparenz der Politikfinanzierung

Gemeinsam mit dem LobbyG wurden wie eingangs erwähnt auch neue Korruptionsbestimmungen für öffentliche Amtsträger sowie Offenlegungsbestimmungen für die Parteifinzen beschlossen.¹⁹ Diese Regelungen dürften für mit unseriösen Mitteln arbeitende Außenseiter der Branche sowie insbesondere auch für ihr Gegenüber, nämlich öffentlich Bedienstete und politische Amtsträger, letztlich eine weitaus stärkere Bedeutung als die Bestimmungen des LobbyG haben:

Im Korruptionsstrafrecht (siehe die §§ 304-308 StGB) unterliegen nun sowohl Regierungsmitglieder als auch Abgeordnete ohne Einschränkung dem Korruptionsstrafrecht. Strafbar sind nun auch Zuwendungen, die nicht auf ein konkretes „Amtsgeschäft“, sondern auf die Beeinflussung der Tätigkeit als Amtsträger zielen. Teure Einladungen und Geschenke oder auch Politspenden, die auf diesen verpönten Zweck zielen, stellen im Sinne des ab 1.1.2013 geltenden verschärften Korruptionsstrafrechts jedenfalls „nicht gebührende (d.h. strafbare) Vorteile“ dar. Diese Bestimmungen gelten spiegelbildlich sowohl für die Geber- wie die Empfängerseite.

Laut dem neuen PartG müssen nun sämtliche Spenden (einschließlich Sach- und Personalspenden) an Parteien und die wichtigsten Vorfelddorganisationen („parteinahen Organisationen“), die im Rechnungsjahr pro Spender den Gesamtbetrag von 3.500 Euro übersteigen, in einer Anlage zum Partei-Rechenschaftsbericht offengelegt werden. Spenden an die Bundes-, Landes- und Bezirksebene der Parteien (die Lokalorganisationen haben üblicherweise keine eigene Rechtspersön-

¹⁹ Die bisherigen erheblichen Lücken im Korruptionsstrafrecht und die Intransparenz der Parteienfinanzierung wurden im Beitrag des Verfassers für die Erstauflage dieses Sammelbandes ausführlich beschrieben (S. 59-64).

lichkeit) sowie auch an Kandidaten auf Wahllisten und an gewählte Mandatäre sind dabei zusammenzurechnen; falls eine Spende im Einzelfall 50.000 Euro übersteigt, ist sie sofort dem Rechnungshof zu melden und von diesem zu veröffentlichen. Da in der Praxis bei Politspenden häufig auf Inserate in Parteipublikationen und Sponsorings von Parteiveranstaltungen ausgewichen wurde, sind auch Sponsorings (mit einem Gesamtbetrag über 14.000 Euro pro Jahr) bzw. Inserate (wenn der Preis im Einzelfall 3.500 Euro übersteigt) im Rechenschaftsbericht zu deklarieren. Da das Gesetz nun auch sehr viel klarere Vorgaben für die Prüfung der Rechenschaftsberichte durch Wirtschaftsprüfer sowie weitere Kontrollmechanismen (durch den Rechnungshof) und nicht zuletzt hohe Geldstrafen bei Verstößen vorsieht, ist eine Umgehung der Vorschriften nun deutlich riskanter geworden. Da Parteien (unter anderem) keine Spenden annehmen dürfen, die erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder rechtlichen Vorteils gegeben werden (während andererseits für das Management von Unternehmen das „Verschenken“ von Geld ohne damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteil Untreue wäre), scheiden Parteispenden als Mittel der „politischen Landschaftspflege“ für Unternehmen somit weitgehend aus. Auch bei den bisher typischen Umgehungen via Inserate oder Partei-Sponsorings haben Unternehmen künftig auf ein angemessenes und dokumentierbares Preis-Leistungs-Verhältnis zu achten, da (bislang durchaus übliche) Überzahlungen als Parteispende zu bewerten wären.²⁰

Sowohl für Public Affairs von Unternehmen, als auch für Lobbying-Unternehmen schließen das neue Korruptionsstrafrecht sowie Parteienrecht somit bislang durchaus übliche Formen der korruptiven „politischen Landschaftspflege“ aus, für Compliance-getriebene, international vernetzte Unternehmen stellen sie nun geradezu ein no-go dar. Neben den im LobbyG festgeschriebenen Verhaltensregeln und Registrierungspflichten stellt das gesamte „Transparenzpaket“ somit tatsächlich eine taugliche Rechtsgrundlage für Lobbyismus dar, der auf die eigentliche Funktion von Interessenvertretung setzt: die Kraft gut aufbereiteter Argumente, statt auf illegitime bzw. korruptive Formen der Einflussnahme.

²⁰ Vgl. dazu ausführlicher Sickinger 2012.

Ausblick

Insgesamt stellt das erwähnte „Transparenz- und Antikorruptionspaket“ – und in diesem Gesamtzusammenhang auch das LobbyG – sicher einen wichtigen Fortschritt für die Professionalisierung der Public Affairs- bzw. Lobbyingbranche dar. Manches ist allerdings unvollendet geblieben, mittel- bis langfristig werden die Regelungen daher sicherlich weiterzuentwickeln sein. Dies betrifft allerdings nicht nur den gesetzlichen Rahmen, sondern auch „kulturelle“ Aspekte:

Der Lobbyist Peter Radunski hat den nicht nur in Deutschland notwendigen Wandel sehr zutreffend formuliert: „Mit den persönlichen Kontakten, der diskreten und verdeckten Kommunikation und der Zuspitzung auf Partikularinteressen durch alte Lobbyisten ist es nicht mehr getan. Und Geldzahlungen wie unangemessene Incentives für Politiker und Beamte dürften als riskante Methode bald weitgehend ausfallen. Interessenvertretung ist ein öffentliches Geschäft. Die Nähe der Interessenvertreter zum Kanzler, zu Ministern oder Spitzenbeamten bleibt kaum lange geheim. Sie muss offensiv und öffentlich behandelt werden. Wer Kompetenz hat und sie durch Studien, Analysen, Zahlenmaterial und Gesetzesvorschläge dokumentieren kann, muss die öffentliche Aufspürung seiner Interessenvertretung nicht scheuen. Qualifizierte Argumentation scheut nicht das Licht der Öffentlichkeit, sondern sucht die öffentliche Beachtung.“²¹

Legitime „Währung“ von Lobbyismus ist Information der Entscheidungsträger, da diese für die Qualität politischer Entscheidungen notwendig und funktional ist. Unter demokratischen Gesichtspunkten ist Lobbyismus dann funktional, wenn möglichst alle betroffenen Interessen eine realistische Chance auf Gehör haben, Entscheidungen also nicht auf einseitiger Informationsbasis getroffen werden. Allerdings findet Lobbyismus (durch Agenturen und In-House-Lobbyabteilungen) im Regelfall diskret statt: Die eigentliche „Währung“ von Lobbyisten stellt ihr politisches (und administratives) Netzwerk und der tiefe Einblick in das Funktionieren des politisch-administrativen Systems dar. Und von (europäischen, so auch den meisten österreichischen) Lobbyisten und deren Auftraggebern wird zumindest bislang geradezu als Ausweis der Professionalität gesehen, nach außen über Auftraggeber und Lobbyaufträge Stillschweigen zu bewahren. Unter diesen Gesichtspunkten wäre eine gesetzliche Verpflichtung zur Deklaration der Aufträge auch gegenüber der Öffentlichkeit – wie sie in den USA und Kanada selbstverständlich und von den Lobbyisten akzeptiert ist – wün-

²¹ Radunski, 2006, 318 f.

schenswert gewesen. Stattdessen war der Widerstand gegen eine Offenlegung der Auftraggeber von Lobbying-Aufträgen im Wesentlichen erfolgreich und maßgebliche Lobbying-Akteure wie Anwälte oder ein Teil der Interessenverbände konnten sich zudem (zumindest de facto) weitgehend aus dem LobbyG herausreklamieren.

Das Mehr an notwendiger Transparenz betrifft auch staatliche Akteure und die etablierten Interessenorganisationen. So sollte für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und dokumentiert sein, auf wessen Vorschlag bestimmte Regelungen (in Gesetzen oder sonstigen Rechtsakten) zurückgehen. Die auf der Parlamentshomepage zugänglichen Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren sind dafür zwar wichtig, aber keineswegs ausreichend (abgesehen davon, dass in den Erläuterungen von Regierungsvorlagen fast nie begründet wird, welche Stellungnahmen berücksichtigt wurden und welche – warum – nicht): die oft wichtigeren Einflussnahmen finden nämlich häufig bereits vor der Fertigstellung des Ministerialentwurfs statt, und auch nachher können noch im parlamentarischen Stadium der Gesetzgebung Änderungen erfolgen (die Verhandlungen im Ausschussverfahren und sonstige informelle Verhandlungen sind ebenfalls nicht öffentlich). Die Diskussion um den „legislativen Fußabdruck“ auf EU-Ebene verdient daher auch in Österreich verstärkte Beachtung.

Literatur

- Althaus, Marco; Meier, Dominik (Hg.), *Politikberatung: Praxis und Grenzen*, Münster: LIT Verlag, 2004.
- Coen, David; Richardson, Jeremy (Hg.), *Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2009
- Holman, Craig, Luneburg, William, Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform, in: *Interest Groups & Advocacy* Vol. 1 (2012) 1, 75–104.
- Karlhofer, Ferdinand; Tälös, Emmerich (Hg.); *Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven*, Wien: LIT-Verlag, 2005.
- Andreas Kolbe, Herbert Hönigsberger, Sven Osterberg, Marktordnung für Lobbyisten. Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann. Ein Vorschlag der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt/Main 2011.
- Kuch, Kurt; *Land der Diebe*, Salzburg: Ecowin-Verlag, 2011.

- Leif, Thomas; Speth, Rudolf (Hg.), *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Michalowitz, Irina, *Lobbying in der EU*, Wien: facultas.wuv, 2007
- Radunski, Peter, „Public Affairs als Politikberatung“, in: Svenja Falk u. a. (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, S. 315-321
- Sickinger, Hubert, *Politikfinanzierung in Österreich*, Wien: Czernin, 2009.
- Sickinger, Hubert, Neue Regeln für Parteispenden von Unternehmen, in: *Compliance-Praxis* 3/2012, S. 26-28.

Evaluation in der Politikberatung

Messen, um steuern zu können

„As an activity, evaluation is an alternative to random or wild guessing, use of insight, adherence to custom, to what we did yesterday, or to what someone instructs us to do, all of which can be valid ways of choosing individual action.“

Lee, 2004, S. 138

Die Politikberatung als vergleichsweise junge Disziplin stellt die Frage nach der Evaluation nicht als Frage, „ob dies möglich sei“, sondern fragt gleich nach dem „wie?“. Dennoch findet sich kaum eine explizite Auseinandersetzung mit der Evaluation von Politikberatung. Potentielle und Möglichkeiten der Evaluation in der Politikberatung sollen hier vorgestellt werden.

Evaluation

Evaluation wird meist als Vorgang und Ergebnis gleichzeitig betrachtet. Folgende Elemente können dabei als charakteristisch und konstituierend angesehen werden¹: Analyse und Bewertung eines Sachverhalts, Zielorientierung, Maßnahmenbezogenheit, empirische Basis, Bewertung, Weiterverwertung der Ergebnisse.

Unter Evaluation kann somit die empirische und systematische (bewusste, ziel- und kriteriengeleitete) Ermittlung des Wertes oder des Verdienstes eines Produkts oder einer Dienstleistung verstanden werden.² Es handelt sich um klassischen Wissenstransfer aus den Sozialwissenschaften in das Gesellschaftssystem. Der Nutzen und die zentralen Vorteile von Evaluation liegen in der Reduktion von Unsicherheiten, der Verbesserung und der Erhöhung der Effektivität und das Treffen von Entscheidungen unter Berücksichtigung dessen, was

¹ Bank, 2000, S. 50; Stockmann/Meyer, 2010, S. 66

² Bank, 2000, S. 51

Politikberatung leisten kann. In jüngeren Publikationen zur Evaluation wird auch häufig die Chance hervorgehoben, dass mit Evaluation die eigene Arbeit legitimiert werden kann. Planung und Evaluation werden zumeist als wechselseitig unabdingbar, miteinander verknüpft gesehen und dargestellt. Planung ist essentiell für den gesamten Projektverlauf, aber für die Evaluation ist sie eine Voraussetzung.

Konkret kann Evaluation Entscheidungs- und Durchführungshilfe leisten, Planungs- und Entscheidungsfunktion übernehmen, Steuerungs-, Planungs- und Optimierungsgrundlage sein und der Kontrolle der Zielerreichung dienen.³ Bei allen Vorteilen und positiven Aspekten hat Evaluation aber auch ihre Grenzen und Probleme. Evaluation ist sicher kein alle Probleme lösender Idealprozess, aber sie dient der „Übelminimierung“ und erhöht die Chancen auf Verbesserung und die Wahl einer geeigneten Handlungsalternative. Dies gilt insbesondere auch für die Politikberatung.

Grundsätzlich ist bei jeder Evaluation zu überlegen, ob die Nutzen die Kosten übersteigen, schließlich müssen stets eigene Bewertungsmaßstäbe erarbeitet werden, da es keine allgemeingültigen, immer gleich einsetzbaren Maßstäbe gibt. Aufwand und Nutzen von Evaluationen müssen in einem sinnvollen (Kosten-)Verhältnis zueinander stehen. Wann welches Verhältnis angemessen ist, kann nur im Einzelfall beurteilt werden und lässt sich nicht durch formelhafte Berechnungen feststellen.

Eine große (indirekte) Problematik stellt grundsätzlich die Schwierigkeit der Zurechnung von Erfolgen und Wirkungen zu gesetzten Kommunikationsaktivitäten dar. So kann das Eintreten von Wirkungen wohl meist überprüft werden, schwierig ist allerdings häufig die Zurechnung von einzelnen Effekten zu den Maßnahmen. Somit ist auch die Evaluation herausfordernd, die ja genau überprüfen will, ob und wie zielführend die getätigten Aktivitäten waren. Die Kausalitätsprobleme machen eine Evaluation nicht unmöglich, sie sind aber erschwerend und in der Durchführung und der Ergebnisbeurteilung zu berücksichtigen. Die mittel- und langfristige Ausrichtung von Kommunikationsaktivitäten erschwert die Evaluation und die Zurechnung von Wirkungen umso mehr. So treten Effekte möglicherweise mit großer zeitlicher Verzögerung ein, Investitionen in gute Beziehungen zu Anspruchsgruppen oder Entscheidungsträgern oder in den Aufbau eines guten Images machen sich vielleicht erst nach Jahren bezahlt. Hier ist eine Abkehr vom Gedanken nötig, dass in allen Fällen unmittelbar die Wirkung nachgewiesen werden kann. Gerade in der Politikberatung ist

³ Vgl. Bank, 2000, S. 51ff.; Stockmann/Meyer, 2010, S. 73

dies aber wohl sogar häufiger möglich, da punktuell auf einzelne Personen eingewirkt wird. Dennoch sind intervenierende, im günstigsten Falle unterstützende Variablen nicht auszuschließen.

Dennoch ist jeder systematisch und strategisch geplante Prozess mit klaren Zielformulierungen – wie etwa die Politikberatung – der Evaluation zugänglich. Umgekehrt ist ein solcher Prozess aber auch die Voraussetzung für die Durchführung einer Analyse und Bewertung (in welcher konkreten Form auch immer). Innerhalb eines solchen Prozesses muss Evaluation einen fixen und integrierten Platz erhalten. Evaluation besteht aus drei essentiell notwendigen Schritten, die konstituierend für Evaluation sind:

1. Systematische, wissenschaftliche fundierte *Erhebung und Analyse*: Messung und Beobachtung
2. Kontextgebundene *Bewertung der Ergebnisse* hinsichtlich der Zielerreichung
3. Verwertung der Ergebnisse zur *Steuerung und Rückkopplung*

Voraussetzung dafür ist stets eine konkrete Zielformulierung.

Darauf aufbauend lassen sich drei wichtige Gründe für die Durchführung von Evaluation herauskristallisieren, die auch die zentralen Funktionen von Evaluation darstellen:

- *Legitimation* der eigenen Tätigkeit (Legitimationsfunktion)
- *Verbesserung* der weiteren Aktivitäten (Lernfunktion)
- *Qualitätssicherung* der Politikberatung

Ziele

Um Evaluation sinnvoll durchführen zu können und die positiven Effekte zu nutzen, ist zunächst eine konkrete und präzise Zieldefinition unumgänglich. Ohne eine solche messbare Festlegung der Ziele ist jede Evaluation ergebnislos. Schließlich erfüllen Ziele neben einer Steuerungs- und Koordinationsfunktion vor allem auch eine Kontrollfunktion.

In der Politikberatung können (wie auch in allen anderen Bereichen der Auftragskommunikation) Ziele auf verschiedenen Ebenen definiert werden:

Ergebnis-Ziele

Kategorie 1: Beobachtung der Umwelt(en)

Kategorie 2: Explizite Formulierung von Detailzielen

- Kategorie 3: Veränderung von psychologischen Zielgrößen
- Kategorie 4: Beitrag zur Wertschöpfung
- Kategorie 5: Strategische Planung und Kommunikationsleistungen (Konzeption)
- Kategorie 6: Wahl des passenden Kommunikationsstils
- Kategorie 7: Erfolgversprechende Gestaltung der Kommunikationsmittel
- Kategorie 8: Kommunikationschancen / Kommunikationskontakte

Prozess-Ziele

- Kategorie 9: Rechtmäßigkeit
- Kategorie 10: Berufsethisch vertretbares Handeln
- Kategorie 11: Effiziente und effektive Agentur- bzw. Abteilungsorganisation

Evaluation

- Kategorie 12: Evaluation

Einerseits handelt es sich bei dieser Kategorisierung um „typische“ punktuelle Ziele, die ebenso als Ergebnisse oder Erfolge bezeichnet werden können, andererseits werden auch erstrebenswerte Normen und Prozesse miteinbezogen, deren laufende Einhaltung das Ziel bei der Durchführung sein sollte. Zudem werden sogar die Leistungspotentiale und deren Beurteilung berücksichtigt. Die Evaluation nimmt innerhalb dieser Prozesse eine besondere Position ein. Wichtig ist es herauszustreichen, dass alle Ziele in ihren jeweils eigenen Einheiten messbar und quantifizierbar (und damit auch überprüfbar), allerdings nicht in monetäre Einheiten umrechenbar sind. Bei vielen Aktivitäten, vor allem bei langfristigen und kontinuierlich durchgeführten, ist es kaum möglich, sie unmittelbar oder überhaupt monetär zu beziffern. Aufbau einer Gesprächsbasis mit Entscheidungsträgern, konsequentes und ausführliches Issue-Monitoring, Ausbau der Reputation, kontinuierliche Dokumentation von Arbeitsschritten, die eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und externen Beratern ermöglicht etc. Hier handelt es sich typischerweise um nachhaltige Erfolgspotentiale, die in der Zielformulierung mess- und quantifizierbar festgehalten und später überprüft werden können. Ihr „Geld-Wert“ kann allerdings nicht errechnet werden.

Instrumente der Evaluation

Die klar und präzise definierten Ziele sind der Maßstab für die Evaluation. Ihre Erreichung kann mit Hilfe verschiedener Instrumente überprüft werden. Für die Evaluation von Politikberatung gibt es kein allgemeingültiges Patentrezept, dies ist angesichts der Fülle an unterschiedlichen Zielen und Rahmenbedingungen auch gar nicht möglich. Vielmehr braucht es für jedes formulierte Ziel die geeigneten Instrumente zur Überprüfung, einen eigenen Maßstab für die kontextgebundene Bewertung des Grades der Zielerreichung sowie Mechanismen der Rückkopplung zur weiteren Entwicklung, Adaption oder Bekräftigung der Ziele.

Für die Messung (*Erhebung und Analyse*) der Zielerreichung stehen die verschiedensten Instrumente zur Verfügung. Die folgende Tabelle soll einen ersten groben Überblick dazu liefern.

Ziel- / Qualitätskategorie	Evaluationstool	Zeitpunkt
Beobachtung der Umwelt(en)	Issues Monitoring, Stakeholder-, Arena-, Issues-, Risiko-Analyse, Beobachtung von Social Media-Plattformen, Trendbeobachtung, Medienresonanzanalysen ...	ex ante begleitend
Formulierung von Detailzielen	1. Schritt: Ja / Nein-Frage n. Vorhandensein 2. Schritt: Fragen nach tauglicher Formulierung	begleitend abschließend
Veränderung psychologischer Zielgrößen	Wissen & Einstellungen: Befragungen aller Art, Beobachtungen, Beobachtung von Social Media Plattformen Verhalten: getätigte oder unterlassene Entscheidungen und Handlungen	begleitend abschließend
Beitrag zur Wertschöpfung	Kosten-Nutzen-Relationen, ROI, Unterlassungskosten, Kennzahlen Social Media, Markenbewertungen, ...	begleitend abschließend
Strategische Planung (Konzeption)	1. Schritt: Ja / Nein-Frage n. Vorhandensein 2. Schritt: Durchführung nach „Konzeptionslehre“	begleitend abschließend
Wahl Kommunikationsstil	Messung von Glaubwürdigkeit, Akzeptanz, Vertrauen	ex ante begleitend abschließend

Gestaltung erfolgversprechender Kommunikationsmittel	Usability-Tests, Verständlichkeitstests,...	ex ante begleitend abschließend
Kommunikationschancen / -kontakte	Aufmerksamkeitstests, Metrik für Internet bzw. Web 2.0, Media-Analyse	ex ante begleitend abschließend
Rechtmäßigkeit	Ja / Nein externer Evaluator: Gerichte	ex ante begleitend abschließend
Berufsethisch vertretbares Handeln	Ja / Nein möglicherweise externer Evaluator: Standes- oder Berufsvertretungen	ex ante begleitend abschließend
Effiziente & effektive Agentur- bzw. Abteilungsorganisation	ISO 9000ff.; Nutzwert-, Risiko-, Potential-, Entscheidungsanalysen	ex ante begleitend abschließend
Evaluation	1. Schritt: Ja / Nein-Frage n. Vorhandensein 2. Schritt: Fragen nach tauglicher Durchführung	ex ante begleitend abschließend

Evaluationen von Politikberatung können ex-ante, begleitend oder ex-post durchgeführt werden. Eine sehr treffende Einteilung bezeichnet die Evaluation vor Beginn der Kommunikationsaktivitäten als *Eignungskontrolle*, die begleitende Evaluation während der Durchführung als *Einsatzkontrolle* und die Evaluation nach Abschluss der Kommunikationsaktivitäten als *Ergebniskontrolle*⁴. Häufig werden in der Politikberatung ex-ante Beurteilungen oder Potentialanalysen herangezogen, da gerade in diesem Kommunikationsbereich (vor allem bei der Zielformulierung) großer Wert auf eine realistische Abschätzung gelegt werden muss – nämlich, ob das Ziel grundsätzlich möglich und auch erreichbar ist. Hier ist die Einschätzung von Risiken und Chancen von besonderer Bedeutung, gerade weil Politikberatung besonders effektiv sein muss. Für sich genommen kann die Messung und Quantifizierung noch keinerlei Aussagen über den Erfolg von Kommunikationsaktivitäten treffen, sie stellt (lediglich) die unabdingbar notwendige Basis für den unverzichtbaren zweiten Schritt der Evaluation dar: der Bewertung.

Für die *Bewertung der Ergebnisse* stehen Methoden wie Soll-Ist-Vergleiche zur Verfügung, aber keine standardisierten Instrumente. Viel-

⁴ Schmidbauer/Knödler-Bunte, 2004, S. 226.

mehr muss eine Bewertung immer vor dem jeweiligen situativen Hintergrund und den aktuellen Rahmenbedingungen, im entsprechenden Kontext von Möglichkeiten und Chancen sowie Einschränkungen und Risiken sowie unter Berücksichtigung von intervenierenden externen Variablen vorgenommen werden. Damit weist ein Evaluationsergebnis kaum jemals einen absoluten Wert aus, sondern braucht eine relative Betrachtung, die auf die Organisation, ihre Situation und die jeweiligen Rahmenbedingungen Bezug nimmt. Dazu ist es nötig, Regelungen zu treffen, ab wann ein erzielt Ergebnis als Erfolg zu gelten hat, welcher Grad der Zielerreichung als erfolgreich bezeichnet werden kann. Diese Kriterien für die Erfolgsbestimmung sollten nur kontextgebunden für den Einzelfall erstellt werden. Die Bewertungskriterien leiten sich dabei zumeist aus den Kampagnen selbst und ihren Rahmenbedingungen ab. Zu berücksichtigen ist, dass es durchaus möglich sein kann, dass sich die Ziele als unrealistisch herausgestellt haben, dann muss ein Nichterreichen der Ziele differenziert beurteilt werden. Wesentlich bei der Bewertung eines Ergebnisses als Erfolg ist weiters, zu hinterfragen, wie aussagekräftig die erhobenen Daten sind oder sein können.

Für die *Steuerung und Rückkopplung* schließlich können Instrumente des Controlling oder vergleichbare Modelle eingesetzt werden, die der Steuerung von strategischen Entscheidungen dienen. Hier sollen die erhobenen und bewerteten Evaluationsergebnisse in die weiteren Aktivitäten der Politikberatung einfließen.

Fazit

Politikberatung braucht Evaluation in besonders hohem Maße: Sie operiert häufig in sehr engen Zeitfenstern, gerade deswegen ist zielorientiertes, präzises und koordiniertes Vorgehen unumgänglich. Der hohe Grad an Arbeitsteilung erfordert eine gute Dokumentation der Zusammenarbeit, um die Schnittstellen optimal gestalten zu können. Gerade hier sind Dokumentationen und Reports nötig. Gerade hier sind Dokumentationen und Reports unumgänglich. Messen und Bewerten ist bei Politikberatung somit ein essentieller und kontinuierlich durchzuführender Prozess. Die Bedeutung und die Notwendigkeit der drei konstituierenden Elemente von Evaluation zeigen sich bei der Erfüllung der drei zentralen Evaluationsfunktionen besonders klar. Um die Potenziale von Evaluation als Instrument der Qualitätssicherung, der Rückkopplung und der Legitimation voll ausschöpfen zu können, müssen jeweils die Phasen Erhebung und Analyse, Bewertung der Ergebnisse sowie *Steuerung* und Rückkopplung durchlaufen werden.

Die Vorteile der Evaluation von Politikberatung zeigen sich vor allem in der fokussierten strategischen Ausrichtung, dem Identifizieren von Fortschritten bzw. der Aufwertung und der Erhöhung der Glaubwürdigkeit der Disziplin durch die Messung der Ergebnisse.

Literatur

- Bank, Volker, „Evaluationswissenschaft in methodischer Rekonstruktion“, in Bank, Volker; Lames, Martin, *Über Evaluation*, Kiel: bajOsch-Hein-Verlag für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 2000, S. 49–83.
- Bortz, Jürgen; Döring, Nicola, *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler*. Heidelberg: Springer, 2009
- Kovar, Andreas; Weissmann, Klaus, „Analytik in der Praxis. Alles andere ist Blindflug“, *Public Affairs Manager* 3/2007, S. 4–16.
- Lee, Barbara, „Theories of Evaluation“, in Stockmann, Reinhard (Hg.), *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*, Opladen: Leske+Buderich, 2004, S. 135–173.
- Mertens, Donna M., *Research methods in education and psychology. Integrating diversity with quantitative and qualitative approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998
- Rossi, Peter H.; Freeman, Howard E., *Evaluation – a Systematic Approach*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998
- Schlicht, Anja (2007): *Planung als Grundlage für die Evaluation von Public Affairs*. *Public Affairs Manager* 3/2007, S. 25–30.
- Schmidbauer, Klaus; Knödler-Bunte, Eberhard, *Das Kommunikationskonzept. Konzepte entwickeln und präsentieren*, Potsdam: University Press, 2004
- Stockmann, Reinhard; Meyer, Wolfgang, *Evaluation. Eine Einführung*. Opladen: Verlag Barbara Budrich, 2010
- White, Jon; Mazur, Laura, *Strategic communications management: making public relations work*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub, 1995
- Wottawa, Heinrich; Thierau, Heike, *Lehrbuch Evaluation*. 3. Auflage, Bern, Göttingen, Toronto, Seattle: Verlag Hans Huber, 2003

Geschlecht als Gegenstand und strukturelles Moment in der Politikberatung

Geschlechterwissen als Teil der Beratungsqualität

Geschlecht spielt in der Politikberatung sowohl als politisches Thema wie auch als struktureller Faktor der Branche eine Rolle. Zum einen ist das Themenfeld „Geschlechterverhältnisse“ nach wie vor ein schwieriges, weil vielgestaltiges und zuweilen stark emotional aufgeladenes Terrain. Zum anderen ist die Branche der Politikberatung in vielen Bereichen nach wie vor in ihrer Geschlechterstruktur unausgewogen. Der Einbezug und die Übersetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse zum Thema „Geschlecht“ in die unterschiedlichen Politikfelder und in die Organisation von Politikberatung selbst sind daher in zweifacher Hinsicht als ein Beitrag zur Qualitätssicherung in der Branche zu verstehen. Dieser Beitrag bietet einen kurzen Abriss zu den beiden genannten Themenfeldern.

Geschlechterverhältnisse als Gegenstand der Politikberatung

Allgemeines

Mit der Etablierung von Gleichstellungspolitiken ab den 1970er Jahren entstand in den folgenden Jahrzehnten ein Politikfeld welches vermehrt wissenschaftliche Expertisen zu Geschlechterverhältnissen nachfragte. Ab den 1980er Jahren war daher auch in Österreich eine zunehmende Professionalisierung und Institutionalisierung der Frauen- und Geschlechterforschung und von Beratungsangeboten zu beobachten¹. Dabei gehörte und gehört Politikberatung, wie Löffler konstatiert, seit jeher „[...] im weitersten Sinn generell zur Programmatik feministischer Forschung, wobei nicht nur staatliche Institutionen als AdressatInnen gelten, sondern auch soziale Bewegungen und NGOs [...]“²

¹ Vgl. Rosenberger/Sauer, 2004

² Löffler, 2007, S. 171, vgl. auch Abels/Leitner, 1997

Das Themenfeld „Geschlechterpolitik“ ist nach wie vor stark emotional besetzt, denn alle, auch BeraterInnen und politische AkteurInnen, besitzen ein (oft von stereotypen Annahmen geleitetes) Alltagswissen über Geschlechter und Geschlechterverhältnisse³. Jede und jeder ist daher AlltagsexpertIn in Geschlechterfragen. Dieses Alltagswissen ist aufgrund individueller alltagsweltlicher Erfahrungen und der Bedeutung, die das Geschlecht für die eigene Identität besitzt auch durch wissenschaftliche Expertisen oft nur schwer beeinflussbar. Die Thematisierung von Geschlechterrollen, Geschlechterverhalten, Geschlechteridentitäten und Geschlechterverhältnissen berührt daher immer auch ein Stück weit die persönliche Identität, wodurch sich bei Menschen - BeraterInnen und Beratete - immer wieder emotionale und oft auch polarisierende Reaktionen einstellen. Damit geraten jedoch oft - intendiert oder unintendiert - diesbezügliche strukturelle Themen, wie beispielsweise Verteilungs- und Machtfragen, aus dem professionellen Blick. Wird die Organisation und die Beratung also von individuellen, oft stereotypen, Alltagstheorien über Geschlecht dominiert und wissenschaftliche Expertisen außen vor gelassen, so resultiert daraus zwingend ein Qualitätsproblem, das ungleiche Geschlechterverhältnisse, Vorurteile und Geschlechterstereotypen reproduziert.

Geschlechterpolitik als Feld der Politikberatung

Die Nachfrage nach Beratungsexpertisen in Bezug auf Geschlechterthemen ist in Österreich seit den 1990er Jahren stark gestiegen⁴. Dies war nicht zuletzt durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union bedingt, wodurch Österreich auch die auf europäischer Ebene vorangetriebenen Gleichstellungspolitiken auf nationaler Ebene umzusetzen und mitzugestalten hatte. Hier erwies sich vor allem der Vertrag von Amsterdam (1997) als zentral, der die entsprechenden Vorgaben für die gesetzliche Verankerung von Gender Mainstreaming und in Folge von Gender Budgeting im öffentlichen Sektor lieferte⁵. Diesem Komplexitätszuwachs im Themenfeld Geschlechtergleichstellung wurde in den letzten Jahren auch in der österreichischen Politik mit der Institutionalisierung entsprechender Agenden unter Beiziehung von ExpertInnen begegnet, die mehr oder weniger theoriebasiert arbeiten. Die einen sehen in „Gender-Themen“ oft nur ein „Add-on“ zur

³ vgl. Dölling, 2005

⁴ vgl. Löffler, 2007

⁵ vgl. hierzu: <http://www.imag-gendermainstreaming.at>

ihrem bisherigen Tätigkeitsfeld, andere arbeiten auf Basis theoretischer und methodologischer Prämissen der (feministischen) Frauen- und Geschlechterforschung⁶ und zunehmend auch der queer-theoretischen Diversitätsforschung.⁷ Das Übersetzen wissenschaftlicher Konzepte und Erkenntnisse über Geschlechterverhältnisse in eine praxisnahe und allgemein verständliche Sprache ist dabei ein aufwändiger aber zentraler Teil der Expertise, um eine entsprechende Anschlussfähigkeit im Rahmen der Politikberatung herzustellen.

Politikberatung in Bezug auf Geschlechterfragen ist oft eine geschlechterpolitische Intervention, die strukturelle Fragen wie Gewaltschutz, die Anti-Diskriminierungsgesetzgebung, das Obsorgerecht etc. und den Abbau von Ungleichbehandlung behandelt. Strategisch-kommunikative Beratung, die Entscheidungswissen für politische AkteurInnen liefert, bewegt sich in Österreich bisher vorrangig im Bereich der Strukturveränderung politischer Institutionen und politischen Handelns, z.B. in der wissenschaftlichen Begleitung der Implementierung von Gender Mainstreaming, oder durch Evaluierungen als Teil des Politikprozesses.⁸ Auch auftragsbezogene Forschung zur Vorbereitung, Umsetzung und Evaluierung geschlechterpolitischer Maßnahmen fallen in diesen Bereich. Weitere Arbeitsfelder sind beispielsweise die rechtliche Beratung, klassische Themenfelder wie „Familie“, Erwerbsarbeit, soziale und ökonomische Situation der Geschlechter, Entwicklungszusammenarbeit und Internationale Beziehungen. Hier zeigt sich auch der Einfluss der Geschlechterforschung und ihres weiten Politikbegriffs auf die Politikberatung, umfasst doch deren politischer Fokus durch die internationale und inter- und transdisziplinäre Orientierung vor allem auch zivilgesellschaftliche Aktivitäten, Fragen der Partizipation und der nachhaltigen Entwicklung.

Um die Qualitätsentwicklung in den unterschiedlichen Feldern der Politikberatung voran zu treiben, erscheint es nun zentral, Geschlechterthemen nicht nur in den klassischen Themenbereichen „Frauenpolitik“, „Familienpolitik“ oder „Gesundheitspolitik“ zu verorten, sondern die Rolle von Geschlechterverhältnissen in allen strukturellen Zusammenhängen zu erfassen. Dabei müssen in Verbindung mit Geschlechterverhältnissen auch zunehmend weitere Diversitätsdimension berücksichtigt werden, die noch vernachlässigt bzw. sogar tabuisiert werden, wie beispielsweise die intersektionellen Verknüpfungen von

⁶ vgl. Buchinger/Gschwandtner, 2006

⁷ vgl. Behning/Sauer, 2005; Andresen, 2005, Hofmann 2012

⁸ vgl. Lepperhoff, 2006, S. 121

Geschlecht mit anderen Diversitätsaspekten wie Alter, sexuellen Orientierungen, Ethnizität oder Behinderung.

Geschlechterverhältnisse in der Politikberatung

Zwar liegen derzeit keine Zahlen zum Geschlechterverhältnis in den unterschiedlichen Berufsfeldern der Politikberatung vor, betrachtet man allerdings die Zusammensetzung der Vereinigungen der PolitikberaterInnen im deutschsprachigen Raum und die Zusammensetzung von Leitungsorganen größerer Beratungsfirmen, so wird rasch deutlich, dass in diesem Berufsfeld Männer wesentlich stärker vertreten sind als Frauen. Das heißt, auch im Feld der Politikberatung gestalten sich die Verhältnisse ähnlich wie in der Politik.⁹ Zu diesem Phänomen kann auf eine Vielzahl an Untersuchungen verwiesen werden, in denen bereits die gesellschaftliche Prägung und der Wandel von Geschlechterverhältnissen in Berufen¹⁰ und in Organisationen¹¹ analysiert wurde. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive steht dabei vor allem die geschlechtliche Formierung von Politik und politischen Institutionen im Mittelpunkt. Vor diesem Hintergrund hat sich die (politikwissenschaftliche) Geschlechterforschung auch mit Politikberatung befasst. In Untersuchungen wurden verschiedene Ursachen für die Unterrepräsentation von Frauen ausgemacht. So besitzen in dieser Branche Netzwerke von Eliten eine große Bedeutung, in welchen häufig nach wie vor vor allem Männer anzutreffen sind. Auch die Wahrnehmung traditioneller Geschlechterrollen und die damit verbundenen Tätigkeitszuweisungen sowie Barrieren im Politik- und Wissenschaftssystem selbst führen zu den gegebenen Repräsentationsverhältnissen.¹² Untersuchungen zeigen weiters, dass Frauen insbesondere in bestimmten Politikbereichen wie Geschlechterpolitiken und Gesundheit tätig sind. Vorwiegend Männer finden sich hingegen u. a. im Finanz- und Sicherheitsbereich, also in Politikbereichen, die in der Priorität zumeist höher gewertet sind.¹³

Im Rahmen einer geschlechtsspezifische Reflexion der Branche müssen daher eine Reihe an Fragen gestellt werden: Inwieweit sind Männer wie Frauen als AkteurInnen in Beratungsorganisati-

⁹ vgl. Lepperhoff, 2006

¹⁰ vgl. Wetterer 1995, Teubner 2010

¹¹ vgl. Wilz 2010

¹² vgl. Abels/Leitner, 1997; Hardmeier, 2004; Lepperhoff, 2006, Fröschl ua, 2007

¹³ vgl. Lepperhoff, 2006, S. 116

onen repräsentiert und sichtbar (z.B. durch die Benennung beider Geschlechter in Missionstatements, Satzungen, Verhaltenskodizes, Qualitätsstandards u.a.m.)? Inwieweit gelten geschlechtsspezifische Zuschreibungen nach wie vor als Determinanten für eine erfolgreiche Tätigkeit in der Politikberatung? Inwieweit passiert eine geschlechterbezogene Anpassung der BeraterInnen an die Beratenen wodurch das männlich dominierte Politiksystem reproduziert wird? Last but not least: Inwieweit wird von Beraterinnen und Beratern Wissen über Geschlechterverhältnisse als Bestandteil ihrer Expertise betrachtet?

Zusammenfassung

Die geschlechtsbezogene Politikberatung besitzt neben ihrem primären Zweck der Beibringung von Expertisen auch eine Aufklärungsfunktion. Sie versorgt die Politik mit Informationen, die neue Perspektiven auf Geschlechterverhältnisse fördern und oft Probleme für PolitikerInnen erst wahrnehmbar machen. Geschlechterbezogene Politikberatung liefert damit neue Bewertungs- und Entscheidungsgrundlagen. Die Politikberatung selbst ist jedoch wie jede andere Branche auch geschlechtsspezifisch geprägt. Die Rezeption und Einbeziehung von Wissen über Geschlechterverhältnisse täte daher auch der Branche nicht nur im Hinblick auf die Entwicklung ihrer eigenen Organisationen gut, sondern vor allem auch hinsichtlich der Beratungsqualität. Aufgrund der beobachtbaren politischen und zivilgesellschaftlichen Prozesse hinsichtlich intersektioneller/multidimensionaler Gleichstellungs- und Anti-Diskriminierungspolitiken wird dies auch zu einem ökonomischen Faktor der Branche werden.

Literatur

- Abels, Gerlinde; Leitner, Sigrid, „Feministische Politikberatung?“, *femina politica*, 2, 1997, S. 38–45
- Andresen, Sünne, „Gender Mainstreaming – Herausforderung für eine eingreifende Genderforschung und Frauenpolitik“, in Meyer-Siebert, Jutta (Hg.), *Die Unruhe des Denkens nutzen*, Hamburg: Argument, 2005, S. 233–246
- Behning, Ute; Sauer, Birgit, „Von der Kritik zur Analyse: das Problem der Bewertung von Gender Mainstreaming“, in Sauer, Birgit, *Was bewirkt Gender*

- Mainstreaming? Evaluierung durch Policy Analyse*, Frankfurt/M., 2005, S. 11–15
- Buchinger, Birgit; Gschwandtner, Ulrike, *Der Gender-Markt. Eine qualitative Studie zu AnbieterInnen, Strukturen und Standards*, Salzburg: Endbericht, 2006.
- Dölling, Irene, „Geschlechter-Wissen – ein nützlicher Begriff für die verstehende Analyse von Vergeschlechtlichungsprozessen?“, in *Zeitschrift für Frauenforschung und Geschlechterstudien*, Jg. 23 (Heft 1/2), 2005, S. 44–62
- Fröschl, Erich, Kramer, Helmut, Kreisky, Eva (Hg.), *Politikberatung zwischen Affirmation und Kritik*, Wien: Braumüller, 2007.
- Hardmeier, Sibylle, „Repräsentation“, in Rosenberger, Siegelinde K.; Sauer, Birgit (Hg.), *Politikwissenschaft und Geschlecht. Konzepte – Verknüpfungen – Perspektiven*. Wien: Reihe UTB WUV/Facultas, S. 149–169
- Hofmann, Roswitha, Gesellschaftstheoretische Grundlagen für einen reflexiven und inklusiven Umgang mit Diversitäten in Organisationen, in Bendl, Regine; Edeltraud Hanappi-Egger; Hofmann, Roswitha (Hg.), *Diversität und Diversitätsmanagement*. Wien: facultas-utb, 2012, S. 23-60.
- Lepperhoff, Julia, „Politikberatung aus Sicht der Genderforschung“, in Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea; Thunert, Martin, (Hg.), *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag, 2006, S. 116–125
- Löffler, Marion, „Die Gender-Expertin: Gender Mainstreaming Beratung als Politikberatung?“, in Fröschl, Erich, Krammer, Helmut, Kreisky, Eva (Hg.), *Politikberatung. Zwischen Affirmation und Kritik*, Wien: Braumüller, 2007, S. 171–182
- Rosenberger, Sieglinde K.; Sauer, Birgit (Hg.), *Politikwissenschaft und Geschlecht*. Wien: WUV, 2004
- Teubner, Ulrike, Beruf: Vom Frauenberuf zur Geschlechterkonstruktion im Berufssystem, in Becker, Ruth, Kortendiek, Beate (Hg.), *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung*. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, S. 499-506
- Wetterer, Angelika, Dekonstruktion und Alltagshandeln, in Wetterer, Angelika (Hg.), *Die soziale Konstruktion von Geschlecht in Professionalisierungsprozessen*. Frankfurt/M: Campus, 1995, S. 223-246
- Wilz, Sylvia M., Organisation: Die Debatte um „Gendered Organizations“, in Becker, Ruth, Kortendiek, Beate (Hg.), *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung*. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, S. 513-519

Der Markt für Politikberatung in Österreich

Dünn gesät und eng verknüpft

Im internationalen Vergleich ist Österreich ein junger Markt für professionelle Politikberatung. Das gilt für Policy-, wie Politics-Beratung gleichermaßen. Während man in den Vereinigten Staaten zeitgleich mit dem Aufkommen von Marketing und Werbung in der Privatwirtschaft auch in der Politik bei Wahlkämpfen und strategischen Entscheidungen auf externe Expertise vertraute und professionelle Lobbyisten spätestens seit den 1950er Jahren zum politischen Alltag in Washington D. C. gehörten, war in Europa und insbesondere in Österreich lange Zeit ein stark institutionalisiertes Politikberatungsfeld vorherrschend.

Bei der Policy-Beratung ließen die Sozialpartner aufgrund der ausgeprägten korporatistischen Tradition nur wenig Spielraum für weitere Interessenvertreter zu. Tálos und Michalowitz erhoben anhand parlamentarischer Anfragebeantwortungen der Jahre 1971 bis 1987, dass sozialpartnerschaftliche Verbände in 223 verschiedenen Beiräten, Kommissionen, Foren, Ausschüssen, Arbeitskreisen und Projektteams vertreten waren. Eine besonders starke Verflechtung war bei den gesetzlich eingerichteten Beiräten und Kommissionen festzustellen.¹ Der Einfluss war neben der Wirtschafts- und Bildungspolitik vor allem in der Sozialpolitik allgegenwärtig. So basierten arbeitsrechtliche Regelungen bis in die 1990er Jahre praktisch ausschließlich auf den Kompromissen der sozialpartnerschaftlichen Dachverbände.²

Die Veränderung dieses traditionellen Musters der Interessenvertretung in den letzten 20 Jahren und die Entwicklung eines Marktes für professionelle Dienstleistungen im Politikberatungsfeld führen Tálos und Michalowitz vorrangig auf zwei Faktoren zurück. Zum einen die nachhaltig einsetzende Europäisierung und Globalisierung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, zum anderen ein verändertes Verhalten der österreichischen Regierung bei politischen Entscheidungsprozessen. Während sich die Politikberatungslandschaft in Österreich nach und nach einem auf EU-Ebene längst üblichen Zustand der Dif-

¹ Tálos/Michalowitz, 2007, S. 372

² Tálos/Michalowitz, 2007, S. 373

ferenzierung annähert, begünstigte die politische Kräftekonstellation insbesondere unter der Kanzlerschaft von Wolfgang Schüssel nach der Jahrtausendwende ein stetiges Zurückdrängen der traditionellen Interessenvertretungen.

Bei der Politics-Beratung vertraute man bis in die 1980er Jahre hauptsächlich auf interne Ressourcen. Das langsame Aufbrechen dieser alten Ordnung zeigt vor allem das Beispiel des politischen Kampagnenmanagements. Während noch in den 1970er Jahren Werbeagenturen lediglich für operative Unterstützung beauftragt wurden engagierte die ÖVP als eine der ersten österreichischen Parteien in Person von Walter de Vries einen amerikanischen Politikberater. Er kam vor allem in der Umfrageforschung zum Einsatz.³ Das Engagement von Experten des in dieser Hinsicht weit fortgeschrittenen US-Marktes leistete einen wichtigen Beitrag zu einer Initialzündung für die Etablierung des heimischen Beratermarkts. Durch die ausgiebige Tätigkeit amerikanischer Wahlkampfberater für die SPÖ stieß die professionelle Kampagnenberatung von außen später immer mehr ins breite Rampenlicht. Erstmals im Nationalratswahlkampf 1999 und auch bei späteren Wahlkämpfen beauftragten die Sozialdemokraten ehemalige Berater von Bill Clinton, die wichtige Rollen bei dessen Wahlsieg 1992 gespielt hatten – allen voran der Politologe und Meinungsforscher Stanley Greenberg, der auch in Österreichs Medien rasch zu einem Symbol des externen Politikstrategen wurde.⁴ Was von einigen als zu präsentationslastige Amerikanisierung der heimischen Politikszene kritisiert wurde war für andere ein Schritt Richtung Professionalisierung von Politikinszenierung. In jedem Fall setzte die Praxis von Parteien, ausländischer Berater zu beauftragen insbesondere um die Jahrtausendwende neben den strukturellen Voraussetzungen eines zusehends differenzierten Gesellschafts- und Wirtschaftslebens wichtige Impulse für die österreichische Politikberatungsszene – die meisten heute tätigen Unternehmen wurden im Laufe der vergangenen 15 Jahre gegründet.

Arten von Politikberatungsfirmen

Wenngleich eine trennscharfe Abgrenzung nicht möglich ist, gliedert sich die österreichische Politikberatungsbranche der inhaltlichen Ausrichtung folgend, ebenfalls in Politics- und Policy-Beratung. Die Politik

³ Hofer, 2005, S. 76

⁴ Greenberg wurde auch zum Ziel politischer Angriffe durch die FPÖ, vgl. Hofer 2005, S. 79

selbst fungiert abhängig von der spezifischen Dienstleistung entweder als Auftraggeber oder als Adressat der Tätigkeiten. Laut Unterscheidung der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung umfasst die Politics-Beratung die *Kampagnenberatung* zur Vermittlung politischer Botschaften und der Generierung von Zustimmung, die *Politikfeldberatung* zur Durchsetzung politischer Lösungsvorschläge und *Public Affairs* zum strategischen Management von politischen Entscheidungsprozessen. Die Policy-Beratung hingegen besteht aus der Aufbereitung und Analyse politikspezifischer Fragestellungen, in der Regel in Form von Gutachten und Berichten.

Noch größer als die Zahl der potenziellen Betätigungsfelder ist aber das Spektrum der Anbieter von Politikberatungsdienstleistungen, die bereits in der Einleitung von Feri Thierry dargelegt wurden. Die wichtigsten seien an dieser Stelle nochmals erwähnt. Nicht alle Anbieter sind nämlich am Markt gleichermaßen präsent. Die Abbildung zeigt die verschiedenen Akteure mit ihren Tätigkeitsfeldern, Zielgruppen und Beispielen. Auffällig ist, dass in der Regel nicht-marktförmige Beiräte, Expertenkommissionen), während sich marktförmige Akteure eher auf den Politics-Bereich fokussieren (Public Affairs Agenturen, Einzelberater).

Anbieter	Dienstleistung	Beratungstyp	Zielgruppe	Beispiele
Kommunikationsagenturen	PR- und Kommunikationsberatung, Kampagnenberatung	marktförmig	staatliche Institutionen, NGO, Politiker, Unternehmen	Ketchum Publico, communication matters
Public Affairs Agenturen	Issue- und Krisenmanagement, Lobbying, Kampagnenberatung	marktförmig	staatliche Institutionen, NGO, Politiker, Unternehmen	Kovar & Partners, Thierry Politikberatung
Klassische Unternehmensberater	Strategie-, Prozess- und Organisationsberatung	marktförmig	öffentliche Unternehmen, Verwaltung	McKinsey, Roland Berger
NGO, Verbände, Unabhängige Stiftungen	Beratung zu gesellschaftlichen Fragestellungen	nicht marktförmig	staatliche Institutionen, Politiker, allgemeine Öffentlichkeit	Greenpeace, Bertelsmann Stiftung
Parteinaher Stiftungen und politische Akademien	Inhaltliche Unterstützung der Partei	nicht marktförmig	Parteien, Gewerkschaften, allgemeine Öffentlichkeit	PolAk, Renner-Institut

Wissenschaftliche Institute	Wissenschaftliche Politikberatung	begrenzt marktförmig	staatliche Institutionen, Unternehmen	WIFO, IHS
Expertenkommissionen	Wissenschaftliche Politikberatung	nicht marktförmig	staatliche Institutionen	Expertenkommission zur Schulreform
Wissenschaftliche Beiräte	Wissenschaftliche Politikberatung	nicht marktförmig	Politiker, Verwaltung	Rat für Forschung und Technologieentwicklung
Public-Affairs-Abteilungen in Unternehmen	Government Relations, Issue- und Krisenmanagement, Lobbying	nicht marktförmig	Unternehmen	OMV, Telekom Austria
Think Tanks	Wissenschaftliche Politikberatung	begrenzt marktförmig	staatliche Institutionen, NGO, Politiker, Verwaltung	Hayek-Institut
Einzelberater	Beratung von Politikern oder politischen Institutionen	marktförmig	staatliche Institutionen, NGO, Politiker, Unternehmen	Ludwig Adamovich, Berater des Bundespräsidenten
Markt- und Meinungsforschung	Befragungen	marktförmig	staatliche Institutionen, NGO, Politiker, Unternehmen	Fessel-GfK, Sora

Quelle: Falk/Römmele, 2009, S. 35 mit eigenen Adaptierungen für Österreich

Von all diesen Akteuren decken Public Affairs Agenturen insbesondere in der Politics-Beratung regelmäßig das breiteste Portfolio an Politikberatungsdienstleistungen ab. Im Gegensatz zu Einzelberatern sind sie in der Lage, komplexere und größere Aufträge zu übernehmen und beschäftigen sich im Unterschied zu klassischen PR-Agenturen nicht nur punktuell mit politischen Entscheidungsprozessen. Die Zahl genuiner politischer Dienstleister⁵ ist in Österreich allerdings nach wie vor gering.

Professionelle Public Affairs Beratung wird hierzulande vorrangig als Nebenprodukt anderer Kommunikationsleistungen angeboten (meist als Teil einer Kombination mit klassischer PR). Ein Blick auf das Portfolio der größten PR-Agenturen zeigt, dass neun der größten zehn Agenturen ihren Kunden auch Lobbying und Public Affairs liefern.⁶ Große quantitative Bedeutung hat das Geschäftsfeld innerhalb der

⁵ Falk/Römmele, 2009, S. 36

⁶ Vgl. Daiker/Loudon/Praitenlachner, 2012, S. 44

Kommunikationsbranche allerdings nicht. Abgesehen von einigen Ausnahmen macht die politische Arbeit zwischen fünf und zehn Prozent des Umsatzes von PR-Dienstleistern aus. Immerhin sind es bei Ecker & Partner, hinter Grayling Austria die Nummer zwei am österreichischen PR-Markt, 15 Prozent, bei der Nummer drei, der von Wolfgang Rosam gegründeten change communications, sogar 50 Prozent. Rosam, ehemals Mitbegründer der mittlerweile zum weltweiten Ketchum-Netzwerk gehörigen Agentur Publico, gilt als einer der Pioniere des Lobbyings in Österreich. Unter seiner Führung bot Publico 1995 als erste österreichische Agentur neben klassischer PR auch Lobbying an. Knapp zehn Jahre später war politische Interessenvertretung von bei dem von Peter Hochegger gegründeten damaligen Marktführer Hochegger | Com ein wesentliches Betätigungsfeld. Insbesondere die Rolle der Agentur bei großen Privatisierungsprojekten ließ jedoch immer wieder Korruptionsvorwürfe laut werden, die nach wie vor die Justiz beschäftigen und in der öffentlichen Debatte zu einem negativen Bild von Lobbying beigetragen haben.

Angesichts der Aufdeckung möglicher illegaler Praktiken und fragwürdiger ethischer Haltungen einiger Public Affairs Dienstleister begann die Branche den Fokus auf Compliance zu intensivieren und mit dem Ziel eines Professionalisierungsschubs den internen Austausch zu verstärken.

Im Herbst 2011 wurde die ÖPAV – Österreichische Public Affairs Vereinigung als Dachorganisation der österreichischen Public Affairs Branche gegründet. Sie richtet sich an spezialisierte Agenturen aber auch an alle Einzelpersonen die sich in Unternehmen, Verbänden, NGO oder anderen Organisationen professionell mit Public Affairs befassen. Neben der ÖPAV besteht auch das Austrian Lobbying and Public Affairs Council (ALPAC), eine exklusive Vereinigung inhabergeführter Public Affairs Agenturen.

Innerhalb der Branche gilt die von Andreas Kovar geführte Kovar & Partners Group als Marktführer. Sie vereint neben Kovar & Köppl Public Affairs Consulting auch Schwesterunternehmen zu Meinungsforschung und klassischer PR unter ihrem Dach. Weitere wichtige Akteure sind unter anderem:

- Dr. Karl Jurka Politik- und Marketingberatung
- Krammer Consultants Politics and Media
- Mastermind Public Affairs Consulting
- Public Interest Lobbying Consultants
- Thierry Politikberatung

Die geringe Marktentwicklung zeigt sich auch an der Größe der hauptsächlich im politischen Bereich tätigen Beratungsagenturen – die Unternehmen haben alle weniger als 20 Mitarbeiter. Umsatzzahlen sind weitgehend nicht veröffentlicht. Jene Zahlen, die im Rahmen des jährigen PR-Rankings des Branchenmagazins „bestseller“ herausgegeben werden, beruhen ausschließlich auf freiwilligen Selbstangaben und dienen mangels Transparenz der Berechnungsmethoden nur sehr bedingt zu aussagekräftigen Vergleichen.

Auffällig am österreichischen Kommunikationsmarkt ist allgemein eine beachtliche wirtschaftliche Verschränkung diverser Anbieter. Im Agenturnetzwerk Leading Advisors Group, kurz Lead, haben sich eine Reihe von führenden Kommunikationsanbietern aus den Geschäftsbereichen PR, Lobbying, Marktforschung, Onlinekommunikation, Finanzkommunikation, Coaching und Nachhaltigkeit zusammengeschlossen. Dazu zählt Wolfgang Rosams change communication ebenso wie Ecker & Partner und die von Rosam und Ecker gemeinsam mitgegründete Public Interest Lobbying Consultants.

Laut eigenen Angaben generiert dieses Netzwerk mit rund 100 Mitarbeitern und 100 Kunden einen Nettohonorarumsatz von 19 Millionen Euro pro Jahr. Für die Politikberatungsbranche, wie den gesamten österreichischen Kommunikationsmarkt stellt Lead daher einen sehr gewichtigen Akteur dar. Als Spiegelung zur wirtschaftlich stark konzentrierten Medienlandschaft in Österreich weist somit auch die Kommunikationslandschaft eine hohe Konzentrationsrate auf.

Berufszugang und Ausbildungen

Aufgrund des interdisziplinären Charakters der Politikberatung gibt es keinen institutionalisierten Zugang zum Berufsfeld. Nach wie vor werden Politikberater vorrangig aus der Politik selbst – Ministerkabinette, Parlamentsklubs, Presseabteilungen in politischen Organisationen – oder den Medien rekrutiert. Berufseinsteiger ohne Vorerfahrung in einem dieser Felder sind die Ausnahme. Zahlreiche ehemalige Politiker und Funktionäre haben sich nach ihrer politischen Karriere erfolgreich der Beratung zugewandt. Prominente Beispiele sind Karl Krammer, Ex-Pressesprecher von Franz Vranitzky, Heidi Glück, die ehemalige Pressesprecherin von Wolfgang Schüssel sowie Monika Langthaler, vormals Abgeordnete zum Nationalrat für die Grünen. Während sich Ex-Vizekanzler Hubert Gorbach selbst der klassischen Unternehmensberatung zuwandte zog es seinen damaligen Pressesprecher Martin Standl ebenfalls in die Public Affairs Beratung. Dies ist aber keineswegs ein österreichisches

Spezifikum. Berichten der Washington Post zufolge haben in den letzten zehn Jahren rund 5400 politische Mitarbeiter im US-Kongress die Seiten gewechselt und arbeiten nun für Lobbying und Public Affairs Agenturen.⁷ Was die Überläufer aus der Politik für die Beratung so attraktiv macht, ist ihre detaillierte Kenntnis der Abläufe politischer Entscheidungsprozesse, insbesondere auf der informellen Seite. Sie wissen, welche Personen in politische Organisationen „heimliche“ Opinion-Leader sind, können Vorlaufzeiten für politische Entscheidungen realistisch einschätzen, potenzielle Barrieren frühzeitig erkennen und ein bereits etabliertes Netzwerk für das Einholen von Hintergrundinformationen nutzen. Angesichts der Schnelligkeit des politischen Geschäfts sind auch die besten persönlichen Kontakte allerdings keinerlei Garant für erfolgreiche Public Affairs Arbeit. Sie sind lediglich Bonus für ein solides Fundament aus Argumentationsfähigkeit, strategischem Verständnis und politischem Fachwissen. Wesentlichste Voraussetzung für eine Public Affairs Tätigkeit ist das Wissen um die speziellen Systemlogik der Politik (siehe Beitrag von Matthias Strolz in dieser Publikation) und damit einhergehend die Fähigkeit politische win-win Situationen zu schaffen.

Als einschlägige Studienrichtungen können Rechtswissenschaften, Politikwissenschaften oder Kommunikationswissenschaften angesehen werden. Zusehends tragen heute spezialisierte Lehrgänge in Form von Public Affairs oder Public Management Programmen dem steigenden Bedarf an berufsqualifizierenden Aufbaustudien und Weiterbildungen Rechnung. Schwerpunkte dieser Ausbildungen sind regelmäßig die Grundlagen politischer Entscheidungsprozesse und die Funktionsweise der Verwaltung sowie die wichtigsten Techniken und Instrumente (z. B. Issue Management, Monitoring, strategische Allianzen) der politischen Beratung.

⁷ Washington Post am 13. September 2011, abgerufen unter http://www.washingtonpost.com/politics/study-shows-revolving-door-of-employment-between-congress-lobbying-firms/2011/09/12/gIQAxPYROK_story.html?hpid=z2

Institut	Ausbildung	Dauer	Abschluss	Kosten
Universität Wien, Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft	Public Communication	4 Semester berufsbegleitend	Master of Arts	5.000
Donau-Universität Krems	Public Administration	Postgradualer Universitätslehrgang, 4 Semester berufsbegleitend	Master of Public Administration	19.900
Donau-Universität Krems	Politische Kommunikation	Postgradualer Universitätslehrgang, 4 Semester, berufsbegleitend	Master of Science	14.900
Donau-Universität Krems	EURAS Europastudium	Postgradualer Universitätslehrgang, 4 Semester, modularisiert	Master of European Studies	7.500
Modul Universität Wien	Public Governance und Management	18 Monate, regulär, 24 Monate extended	Master of Business Administration	28.000
Salzburg Management Business School	Public Administration	4 Semester berufsbegleitend	MBA	24.525
FH Campus Wien	Public Management	6 Semester berufsbegleitend (Bachelor), 4 Semester berufsbegleitend (Master)	Bachelor of Arts / Master of Arts	363 / Semester
FH Kärnten (Villach)	Public Management	6 Semester berufsbegleitend oder Vollzeit (Bachelor), 4 Semester berufsbegleitend (Master)	Bachelor of Arts / Master of Arts	363 / Semester

Quelle: Eigene Darstellung

Literatur

- Brocza, Stefan, *Ex und top*, <http://www.datum.at/0108/stories/4587303>, 2008 (14.06.2011)
- Daiker, Carolin; Loudon, Sebastian; Praitenlachner, Elisabeth, PR-Ranking 2011, *Bestseller MailJuni*, 2012, S. 44
- Tálos, Emmerich; Michalowitz, Irina, „Österreichs Interessenpolitik auf neuen Pfaden. Zwischen Austrokorporatismus und Lobbying?“, *ÖZP* 2007/4, S. 369–388
- Falk, Svenja; Römmele, Andrea, *Der Markt für Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009
- Hofer, Thomas, *Spin Doktoren in Österreich*. Wien: LIT-Verlag, 2005

II.

Arten von Politikberatung

Politikberatung und Verwaltung

Von der Modellentwicklung zur professionellen Umsetzung

Möchte man die Bedeutung der Verwaltung als Beraterin der Politik darstellen und analysieren, sollte der gesetzlichen Rahmen, das Verwaltungsverständnis vor allem aber die Entwicklung des Zusammenwirkens von Politik und Verwaltung im Allgemeinen berücksichtigt werden. In letzter Zeit ist auch die Frage der optimalen Ausgestaltung der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung in der internen Öffentlichkeit des Verwaltungsmanagements verstärkt thematisiert worden.

Politik und Verwaltung stehen in einer vielschichtigen Wechselbeziehung, die Politik gestaltet die Verwaltung, der Einfluss der Verwaltung auf die Politik ist ebenfalls vielfältig. In dieser Darstellung wird das Thema speziell aus der Perspektive der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung beleuchtet. Auf den folgenden Seiten soll daher ein kurzer Überblick über das Zusammenwirken, die Aufgabenverteilung aber auch die Rollenverflechtung zwischen Politik und Verwaltung in Zusammenhang mit aktuellen Entwicklungstendenzen und der Frage der Politikberatung gegeben werden.

Verfassungsrechtlich ergibt sich die Aufgaben- und Rollenverteilung aus dem Prinzip der Gewaltenteilung – der Unterscheidung von exekutiven und legislativen Organen – sowie aus dem Legalitätsprinzip wonach die staatliche Verwaltung nur auf Basis der Gesetze ausgeübt werden darf. Dies entspricht auch dem klassischen Bürokratiemodell, das die Verwaltung in streng hierarchischer Gliederung auf die Vollziehung des in Gesetzen zum Ausdruck gebrachten politischen Willens beschränkt und verpflichtet, wobei allerdings die obersten vollziehenden Organe (Regierungsmitglieder) zur Verwaltung zählen und die Verbindung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung herstellen.

Die idealtypische Trennung zwischen Politik und Verwaltung ist jedoch in der Realität nicht aufrecht zu erhalten: „Die öffentliche Verwaltung trägt durch die Vorbereitung, den Vollzug und die Kontrolle politischer Entscheidungen und auf diesen beruhende Handlungen zur

Erreichung des Staatszweckes und der durch diesen bestimmten öffentlichen Aufgaben bei.“¹

In der österreichischen Verwaltungslehre ist treffend von einer „funktionellen Verschmelzung von Politik und Verwaltung“ die Rede, die das Bild von der programmierstellenden Politik und der programm ausführenden Verwaltung in der Praxis widerlegt. Die „Hochbürokratie“ verfügt über politischen Einfluss und wirkt bereits an der Programmauswahl und -erstellung entscheidend mit. Erfahrungsgemäß besteht bei der Ausarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen ein mehr oder weniger großer Gestaltungsspielraum, wobei auch bei der politischen Willensbildung im Vorfeld ebenfalls Einflussmöglichkeiten genutzt werden können. Zeitliche Überlastung und mangelndes Fachwissen seitens der Politik werden als Ursache einer gewissen „Vorbereitungsherrschaft“ der Verwaltung gesehen.²

Heinrich Neisser sieht generell in jeder Bürokratie eine sich entwickelnde Eigendynamik, die dazu führt, dass sie durch Sachkenntnis und Erfahrung zum Machtfaktor wird und sich in staatlichen Prozessen unverzichtbar macht. Er stellt bezugnehmend auf die österreichischen Verwaltungstradition sogar die provokante Frage nach der *championship by politicians* oder der *championship by bureaucracy*.³

De facto ist in Österreich ein „Kooperations- oder Dialogmodell“ etabliert, wo die Führung und Verantwortung bei der Politik liegt und in einem „schöpferischen Dialog“ zwischen Regierungsmitglied und Verwaltungsspitze die konzeptive Gestaltungsmöglichkeit und eigenverantwortliche Umsetzung ermöglicht wird.⁴ Allgemein wird im 20. Jahrhundert neben den traditionellen Vollziehungsaufgaben zunehmend eine aktive Mitwirkung der Verwaltung beim *policy-making*, der inhaltlichen Politikgestaltung, gesehen: „Die Verwaltung erlangt eine entscheidende Rolle bei der politischen Meinungsbildung, indem sie maßgebliche Informationen für eine konsensfähige Lösung in den politischen Entscheidungsprozess hineinträgt.“⁵

Die Führungskräfte der Verwaltung sehen ihre Rolle zwar hauptsächlich in der professionellen Umsetzung, sie sind von ihrem Selbstverständnis her aber auch Impulsgeber für die Politik. Durch die hohe fachliche Expertise ist die Voraussetzung für kreative und innovative Lösungen, auch im Hinblick auf die Umsetzbarkeit politischer Ideen gegeben. Dieses Potential wird von einer selbstbewussten und an kon-

¹ Schedler/Proeller, 2009, S. 14

² Oberndorfer, 2006, S. 39

³ Neisser, 1998, S. 317

⁴ Oberndorfer, 2006, S. 41

⁵ Schedler/Proeller, 2009, S. 16

kreten Zielen orientierten Politik gerne abgerufen. Die Entwicklung von innovativen Modellen und machbaren Szenarien für allgemein formulierte politische Ziele oder Ideen zählt neben der erfolgreichen Umsetzung von Initiativen zu den interessantesten Aufgaben in der Arbeit an der Nahtstelle zur Politik. Das Führungsforum innovative Verwaltung, ein Netzwerk von österreichischen Spitzenführungskräften spricht in seinem Positionspapier „Wirkungsvolle Verwaltungsentwicklung“ ebenfalls von einer „Mitverantwortung der oberen Hierarchieebenen bei der Entwicklung politischer Strategien“ die auch im Hinblick auf eine optimale Umsetzung hoch einzuschätzen ist.⁶

Ebenso legt die Europäische Kommission im „Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder“ neben der Verantwortung für die Umsetzung der politischen Prioritäten die Rolle der Dienststellen, das heißt der Verwaltung, wie folgt fest: „Sie (die Dienststellen) beteiligen sich an der Erarbeitung der politischen Orientierungen, über die das Kommissionsmitglied zu beschließen hat. Zu diesem Zweck schlagen sie strategische Optionen vor, beraten das Mitglied bei politischen Entscheidungen und stellen alle notwendigen Hintergrundinformationen bereit.“

Eine Schlüsselrolle spielen weiters die politischen Kabinette, die – wie im Bundesministerengesetz festgelegt – ebenfalls eine beratende und unterstützende Funktion im Vorfeld der Politik ausüben. Häufig führen unklare Aufgabenverteilung und mangelndes Fachwissen der Kabinettsmitarbeiter zu Konflikten. Daher ist gerade in der Phase der Entwicklung von Modellen und Strategien das gute Zusammenwirken im Dreieck Politik-Kabinettt-Verwaltung unabdingbar. Durch seine klare Aufgabendefinitionen bietet der erwähnten Verhaltenskodex ebenfalls gute Anknüpfungspunkte.

Letztendlich ist es auch von den handelnden Personen und vom Führungsstil der Politikerpersönlichkeiten abhängig, wie die konkrete Zusammenarbeit an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung ausgestaltet ist. Heinrich Neisser stellt aus seiner Erfahrung als Minister für Verwaltungsreform fest: „Wer sensibel ist und Führungsqualitäten hat, der wird sich bald anpassen und sich den Sachverstand des Ministeriums zunutze machen. Wer das nicht kann wird immer Probleme haben.“⁷

In Zusammenhang mit der Umsetzung politischer Vorstellungen zählt die Beratung zu den Kernaufgaben der Führungskräfte in der Verwaltung. Die Grundvoraussetzung dafür sieht Gerhard Steger in

⁶ Führungsforum Innovative Verwaltung, Wirkungsvolle Verwaltungsentwicklung. Positionen des Führungsforums Innovative Verwaltung zur Reform der öffentlichen Verwaltung in Österreich, www.fiv.at, 2010

⁷ Eibl, 2011, S. 29

der Fähigkeit politisch zu denken: „Bildlich gesprochen stehen sie am anderen Ufer des Flusses als die Politik, müssen aber in der Lage sein, sich gedanklich an das gegenüberliegende Ufer zu begeben, sich also in den Kopf der Politik zu versetzen, um die Beratungsaufgabe möglichst effizient wahrnehmen zu können.“⁸

Das Ziel der Beratung muss immer darin bestehen, dass die politischen Ziele im Sinne der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen optimal umgesetzt werden. Sie erfolgt in Szenarien und Optionen mit Empfehlungen für bestimmte Lösungsvarianten. Darin liegt ein gewisses Spannungsfeld. Einerseits bestätigt ein unreflektiertes Ablehnen der Vorschläge das Vorurteil von Beamten als Innovationsverweigerern. Andererseits ist reine Gefälligkeit, die fälschlicherweise als Loyalität verstanden wird, letztendlich für beide Seiten schädlich. Erfahrungsgemäß ist ein gut begründetes und klar kommuniziertes „Nein“ in Form eines konstruktiven Abratens und Warnens vor möglichen Konsequenzen von bestimmten Maßnahmen sehr wirksam.

Einen weiteren Anknüpfungspunkt bieten Untersuchungen, die belegen, dass der bürokratische Apparat sozusagen im „vorausgehenden Gehorsam“ ohnehin den politischen Willen antizipiert. Diese Verhaltenssteuerung durch Macht und Autorität der politischen Führung, kann aber auch als Führungskompetenz im herkömmlichen Sinn interpretiert werden. Denn eine gute Führungskraft schafft es, den Arbeitsprozess mit bestimmten Anreizen so zu gestalten, dass die Aktivitäten der Belegschaft zur Erreichung der eigenen Zielvorstellungen beitragen.⁹ Letzte Forschungserkenntnisse bestätigen eine Tendenz in diese Richtung. Die Anforderung der Responsivität, also der Sensibilität und Reaktionsbereitschaft gegenüber politischem Wünschen tritt gegenüber der Artikulation fachlicher Bedenken gegenüber Machthabern stark in den Vordergrund. Derartige Entwicklungen müssen allerdings auch vor dem Horizont der jeweiligen dienstrechtlichen Rahmenbedingungen für das Spitzenmanagement, wie etwa die Befristung von Dienstverträgen, gesehen und kritisch hinterfragt werden.¹⁰

Mit dem New Public Management hat sich Ende der 1980er Jahre ein neues Verwaltungsmodell und -verständnis, etabliert das u. a. ein praktisches professionelles Verwaltungsmanagement und eine „aktive, sichtbare, mit Handlungsfreiheit ausgestaltete Führung“ vorsieht. Die Verwaltung wird als Schnittstelle zwischen BürgerInnen und Staat als Teil der Gesellschaft verstanden.

⁸ Steger, 2005, S. 83

⁹ Oberndorfer, 2006, S. 55

¹⁰ Gratz, 2011, S. 157 ff.

„Der öffentlichen Verwaltung kommt neben dem Vollzug eine weitere wichtige Aufgabe zu. Sie nimmt eine bedeutende Stellung im Rahmen der Politikvorbereitung ein. Die Politik ist in ihrer Entscheidungsvorbereitung auf die fachliche Unterstützung der Verwaltung angewiesen. Die Aufgabe und Leistung der Verwaltung besteht einerseits darin, die Politik mit Informationen, welche sie aus ihrer Vollzugstätigkeit gewinnt, zu versorgen und den Mitgliedern der Parlamente, damit notwendige Entscheidungsgrundlagen zu liefern. Andererseits wird die Verwaltung bzw. die Regierung regelmäßig mit der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen betraut und trägt damit indirekt zum politischen Entscheidungsprozess bei.“¹¹

Dem Grundgedanken des strategischen Controllings als interaktiven Planungs- und Steuerungsprozess von Politik und Verwaltung folgend, ergibt sich durch den „Public-Policy-Ansatz“ bzw. Politikerzeugungs- und Durchsetzungsprozess ein weiterer interessanter Aspekt. Die politische Programmentwicklung ist ein komplexer gesellschaftspolitischer Prozess mit unterschiedlichen Akteuren und Interessen, an dem das politisch-administrative System maßgeblich mitwirkt, die öffentliche Verwaltung erarbeitet Problemlösungen und entwirft und budgetiert Programme, für deren Umsetzung und Wirkungen sie dann verantwortlich zeichnet. Die Regierung vertritt mit Sachunterstützung der Verwaltung die Programme und deren Kosten im Parlament und in der Öffentlichkeit.¹² In diesem Kontext wird die Beratungsaufgabe auf allen Ebenen deutlich: die Verwaltung ist Ideenbringer in der Programmentwicklung, Informationslieferant und fachlicher Experte bei der Budgetierung und in der Ausführung und Evaluierung. Es ist zu erwarten, dass sich durch die Verankerung des Prinzips der Wirkungsorientierung im neuen Haushaltsrecht in Zukunft die Beratungsaufgabe des Managements verstärkt und neu stellen wird.

Insgesamt ist durch das Prinzip des New Public Management und die damit verbundene neue Organisationskultur und Steuerungsphilosophie auf der Ebene der politischen und administrativen Führung ein gemeinsames strategisches Management gefragt, das nur im konstruktiven Zusammenspiel zwischen einer mit den notwendigen Informationen und Fachexpertise unterstützten und an strategischen Zielen und Wirkungen orientierten Politik und einer innovationsfreudigen, professionellen Verwaltung wirksam werden kann.

Abschließend sei auf die Bedeutung der Politikberatung für Verwaltungsinnovationen verwiesen. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für

¹¹ Schedler, 2009, S. 23

¹² Promberger, 1998, S. 76

Reformvorhaben ist wie in anderen sozialen Organisationen die Einbindung der in der Verwaltung tätigen Personen in den Planungs- und Umsetzungsprozess. Nur so kann die notwendige Identifikation und Motivation für die Reform erreicht werden. Ein kooperativer Reformstil regt die Selbstverantwortung der Verwaltung an, so dass diese für die Politik sach- und realitätsbezogene Reformvorschläge entwickelt.

Heinrich Neisser stellt die Rolle der Führungskräfte wie folgt dar: „Die *capability of senior officials* kann und muss daher nutzbar gemacht werden. Die Führungskräfte haben es in der Hand, Probleme über das Führen und das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung aufzugreifen, zu thematisieren und über Lösungen nachzudenken. Sie müssten wesentliche Impulse für Reformschritte an die politische Führung geben. Ein *permanent Dialog* zwischen Regierung und den Führungskräften der Verwaltung kann das Kreativitätspotential der administrativen Führungsschicht mobilisieren, er wäre gleichzeitig eine vertrauensbildende Maßnahme für neue Strategien in der Verwaltungsreformpolitik.“¹³

Im New Public Management werden Politik und Verwaltung als dynamische und lernende Systeme gesehen, Beratung spielt dabei auch in Zukunft eine bedeutende Rolle.

Literatur

- Eibl, Gertraud, „Achtung Herr Minister“, Republik, April 2011, S. 29–30
- Führungsforum Innovative Verwaltung, *Wirkungsvolle Verwaltungsentwicklung. Positionen des Führungsforums Innovative Verwaltung zur Reform der öffentlichen Verwaltung in Österreich*, www.fiv.at, 2010
- Gratz, Wolfgang, *Und sie bewegt sich doch. Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung*. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2011
- Neisser, Heinrich, „Die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform“, in Neisser, Heinrich; Hammerschmid, Gerhard (Hg.), *Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich*, Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung Bd. 18, Wien: Signum Verlag, 1998, S. 297–337

¹³ Neisser, 1998, S. 313

- Oberndorfer, Peter, „Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld“, in Holzinger, Gerhard; Oberndorfer, Peter; Raschauer, Bernhard (Hg.), *Österreichische Verwaltungslehre*, 2. Auflage, Wien: Verlag Österreich, 2006, S. 33–105
- Promberger, Kurt, *Controlling für Politik und öffentliche Verwaltung*. Wien: Verlag Österreich, 1998
- Schedler Kuno; Proeller Isabella, *New Public Management*, 4. Auflage, Bern-Stuttgart-Wien: Haupt Verlag, 2009
- Steger, Gerhard, *Erfolgreich führen in der Verwaltung. Eine praxsorientierte Steuerungshilfe*, Wien: Verlag Österreich, 2005

Politikberatung durch Expertenräte

Warum Experten nur selten für ihr Besserwissen engagiert werden

In ihrem Buch *Freakonomics* zeichnen Steven Levitt und Stephen Dubner ein denkbar düsteres Bild von Experten. Nach Ansicht der Autoren haben sie zwar gegenüber anderen Personen aus ihrem Fachbereich einen Informationsvorsprung, sie nutzen ihn aber großteils nicht im Interesse objektiver Darstellung von Sachverhalten oder gar zur Wahrheitsfindung, sondern meistens nur zum eigenen Vorteil. Entweder haben sie unmittelbare materielle Interessen daran, dass ein Thema in einer bestimmten Richtung dargestellt wird – als Leiter von Forschungsprojekten, die finanziert werden müssen, oder auch weil sie auf der Gehaltsliste eines Unternehmens oder Vereins stehen. Oder sie wollen sich aus Eitelkeit und Drang zur Selbstbestätigung persönlich in der Öffentlichkeit präsentieren. Oder sie stellen wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe Sachverhalte einseitig und tendenziös dar. Vielfach treffen auch alle drei Begründungen zu. In zahlreichen Beispielen demonstrieren die Buchautoren, dass Analysen oder gar Prognosen von Experten sehr oft, um nicht zu sagen meistens, nach Ablauf einiger Zeit als falsch, nichtssagend oder zumindest unvollständig zu identifizieren sind. Das freilich schmälert den Ruhm der Experten – vor allem im Vergleich zu Politikern – keineswegs. Sie haben sich nämlich mit den Medien verbündet, um den Käufern der Zeitungen und den Einschaltern der Fernsehgeräte eine Welt vorzuspielen, in der es klare Wahrheiten und einfache Zusammenhänge gibt. *Konventionelles Wissen* nennen das Levitt und Dubner. Dieses zeichnet sich dadurch aus, dass es die meisten Leute einer bestimmten sozialen Schicht glauben, obwohl es sehr viele Schwachstellen hat. Aber bequem ist es, und man kann sich sehr schön ärgern, wenn man auf andere Leute trifft, die ein anders gestricktes konventionelles Wissen haben. Der Bildungsgrad spielt dabei keine große Rolle. Zwischen Akademikern und Pflichtschulabbrechern gibt es kaum qualitative Unterschiede. Beide haben ihre vorgefassten Meinungen, die vielfach durch mediale Gemeinplätze bestimmt sind.

Politiker und Experte: Wer berät wen?

Warum ich nach dreieinhalb Jahrzehnten Politikberatung und fast einem Jahrzehnt Managementberatung in der Privatwirtschaft diese sehr pessimistische Sicht auf Experten – die natürlich auch sehr viele Schwachstellen hat – mit so großem Vergnügen gelesen habe, wo ich doch selbst von einigen Leuten als Experte angesehen werde, weiß ich nicht bestimmt. Mit meiner unmittelbaren Tätigkeit als Vorsitzender der Pensionskommission hat das natürlich nichts zu tun. Nicht das Geringste, gar nichts eigentlich, wirklich.

Mir ist aber unter anderem einer meiner früheren Beratenen eingefallen. Er war einige Jahre lang Minister und hatte selbst das Gefühl, alles besser zu wissen als die Horde von Experten, die Minister üblicherweise um sich zu scharen pflegen. Also klärte er oft die Experten darüber auf, was sie eigentlich zu wissen und zu glauben hätten in ihrem Fachgebiet. Dieser Minister hatte eine bezeichnende Lieblingsbeschäftigung: Presseaussendungen lesen. Bevor er sich zu einer Sachfrage eine Meinung bildete, pflegte er ausführlich zu studieren, was andere Leute, und vor allem andere Experten und Institutionen zu diesem Thema in den Medien gesagt haben. Ob er sich inhaltlich oder bloß taktisch orientieren wollte, will ich hier nicht verraten. Politiker und Experten können einander in vielfältiger Weise beeinflussen. Oft geht es bloß um die Legitimation, keine einsamen Entscheidungen getroffen zu haben.

Kann man von einer Kommission beraten werden?

Beratende Gremien (also Menschenansammlungen) unterscheiden sich von beratenden Individuen in vielfältiger Weise. Berater als Einzelpersonen sind in Wirklichkeit viel unabhängiger, als man gemeinhin glaubt. Das heißt nicht, dass sie immer Recht haben. Experten, die in einem Fachgebiet über einen gewissen Informationsvorsprung verfügen, bieten ihre Dienste meist jenen Personen oder Institutionen an, zu denen sie sich selbst meinungs- oder interessenmäßig hingezogen fühlen, oder wo sie mehr bezahlt bekommen als anderswo. Nebenbei sei erwähnt, dass die zweitgenannte Motivation meist zu besseren Expertisen führt als die erstgenannte. Sofern man nicht für sehr autoritäre Menschen oder Einrichtungen arbeitet, hat man als Einzelexperte meist die Möglichkeit, zumindest intern weitgehend das zu sagen, was man wirklich glaubt oder – noch besser – weiß.

In offiziellen Beratergruppen wie Beiräten oder Kommissionen ist das ein bisschen anders. Dort vertritt man eine Einrichtung nach außen. Man besetzt eine Position und bestimmt die Mehrheitsverhältnisse in der Beratergruppe mit. Und dann ist es mit der Unabhängigkeit schon ein wenig schwieriger. Das ist keineswegs unehrenhaft – eher im Gegenteil. Was würden die zahlenden Mitglieder einer Pensionistenorganisation von ihrem Vertreter in der Pensionskommission halten, wenn er dort für die Kürzung der Pensionen stimmt? Der Gegenstand, dass dieser Pensionistenvertreter in der Kommission gefälltigt ein (objektiver) Experte zu sein habe und nicht ein Interessenvertreter, ist fragwürdig. Dem zuzustimmen hieße ja, dass jemand, der Interessen vertritt, kein Experte sein kann. Objektive Wahrheit gegen Interessenvertretung – das sind beliebte Gegensatzpaare im konventionellen Wissen. Diese Zuordnung muss aber nicht immer stimmen. Denn einerseits hat jeder Mensch seine (vorgefassten) Meinungen, nicht nur der Vertreter einer Organisation in einem Gremium. Und andererseits können auch jene irren, die sich selbst als unabhängig ansehen.

Abgesehen von der Richtigkeit von Expertisen ist es sinnvoll, wenn gesetzliche Vorschriften beratende Gremien vorsehen, in denen Vertreter bestimmter Interessen ihren jeweiligen Verpflichtungen nachkommen oder – in der Regel wird es doch so sein – von sich aus jene Auffassungen über Zusammenhänge und Sachverhalte einbringen, die mit den offiziellen Haltungen der entsendenden Stellen weitgehend übereinstimmen. Es kann schon sein, dass beratende Einrichtungen dieser Art eine wichtige Funktion erfüllen – wenn auch meistens nicht in dem Sinn, dass die Ergebnisse dieser Gremien wirklich Erkenntnisse bringen, die den beratenen Politikern neu oder anders nicht zugänglich wären. An Hand der Pensionskommission kann man das ganz gut demonstrieren.

Die Zusammensetzung der Pensionskommission

Die Pensionskommission hat 34 Mitglieder. Das sieht das Gesetz so vor. Wenn man die Liste der Mitglieder durchsieht, dann weiß man auch, warum dieses Gremium so groß ist: Der Gesetzgeber hat offenbar versucht, allen Organisationen ein Vorschlagsrecht für die Besetzung eines Platzes in der Pensionskommission zu geben, die mit Pensionsfragen in irgendeiner Weise zu tun haben. Da sind einmal die Vertreter der Generationen, also der Jugendverbände und der Pensionistenverbände. Immerhin leben die einen von der Pension, und die anderen wollen in einigen Jahrzehnten auch noch eine haben. Die Or-

ganisationen der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der Bauern sind sozusagen immer dabei, wenn es um Leistungen der öffentlichen Hand geht. Einerseits vertreten sie die Zahler des Systems, andererseits auch jene, die bald selber zu den Leistungsempfängern gehören wollen. Diverse Ministerien haben ebenfalls mit Pensionsfragen zu tun. Das Sozialministerium beispielsweise, aber auch das Finanzministerium und das Wirtschaftsministerium. Auch die Bundesländer entsenden eine Vertretung. Die politischen Parteien darf man nicht vergessen. Auch sie haben Sitz und Stimme in der Pensionskommission, wenn sie im Parlament vertreten sind. Die Wirtschaftsforschungsinstitute und die Statistik Austria sind auch dabei. Sie bringen ihre jeweilige Sachkompetenz ein, die von den staatlichen Einrichtungen gleichsam offiziell anerkannt ist. Denn diese Institute werden im Wesentlichen von der öffentlichen Hand finanziert, um entsprechende Expertisen zur Verfügung zu stellen, die aus der Sicht der Politik vertrauenswürdig, aber keineswegs regierungsfern oder gar regierungsfeindlich sind.

Und dann gibt es da noch Experten, die keiner Gruppierung direkt angehören, aber doch von einer der oben genannten Institution in die Kommission entsandt werden. Dazu gehören Versicherungsmathematiker, Universitätsprofessoren, Sozialpolitiker und Wirtschaftsexperten verschiedener Herkunft. Man kann sich zwar um eine Mitgliedschaft in der Pensionskommission bemühen, wenn man sich dazu berufen fühlt, als Experte in diesem Fach zu gelten. Tatsächlich in die Kommission berufen wird man aber nur dann, wenn bestimmte entsendungsberechtigte Institutionen wie etwa das Wirtschaftsministerium oder das Sozialministerium davon überzeugt sind, dass es sich um aus ihrer Sicht vertrauenswürdige Personen mit Expertenwissen handelt. Das ist offenbar nicht bei allen der Fall, die sehr oft in der Öffentlichkeit als Pensionsexperten auftreten. Warum, darüber kann man unterschiedlicher Meinung sein.

Die Aufgaben der Kommission

Wenn man die Aufgaben der Pensionskommission wörtlich interpretiert, dann handelt es sich um notarielle Funktionen. Es wird ausgerechnet und verkündet, wie hoch die jährlichen Erhöhungen der Pensionen nach dem gesetzlichen Schlüssel ausfallen sollten. Es werden die Annahmen für Prognosen der finanziellen Entwicklung der Kosten der Pensionen diskutiert und überprüft. Die Gutachten, die auf Grund dieser Annahmen erstellt werden, sind dann wieder zu überprüfen und zu akzeptieren oder auch nicht. Das gilt sowohl für kurzfristige als auch

für langfristige Prognosen. Und schließlich hat die Kommission aus den diversen Berechnungen, die im Wesentlichen von den Experten der Ministerien und der Forschungsinstitute ausgearbeitet werden, jene Daten herauszufiltern, die bei Abweichungen von bisher angenommenen Entwicklungen und Prognosen den Politikern als Handlungsempfehlungen mitgegeben werden, um wieder auf den richtigen Pfad zu kommen.

Zu entscheiden hat die Kommission nichts. Sie hat – streng genommen – das zu empfehlen, was die Berechnungen von anderen Experten ergeben. Man kann zwar nicht sagen, dass ein Gremium von 34 Pageien billiger wäre als die Pensionskommission, denn die Mitglieder der Kommission bekommen für ihre beratende Tätigkeit in dieser Kommission – zum Glück – weder ein Salär noch Aufwandsentschädigungen, die über Fahrkarten für öffentliche Verkehrsmittel hinausgehen, sofern solche Karten benötigt werden, um zu den Sitzungen zu kommen. Aber wenn man genau nach dem Wortlaut des Gesetzes geht, könnten auch sprechenden Tiere das wiederholen, was von anderen ausgerechnet wurde. Das wäre dann allerdings nicht so vertrauenswürdig, wie die Daten von 34 Experten überprüfen zu lassen.

Beratung als demokratische Legitimation

Nach dem eben Gesagten mag es die meisten geneigten Leser überraschen, wenn ich trotzdem einen Sinn in beratenden Gremien wie der Pensionskommission erblicke. Der Sinn geht allerdings in der Regel über die formalen Kompetenzen der Beratergruppe hinaus – diese könnten meistens von viel weniger Leuten viel besser erledigt werden.

Nicht geleistet werden könnte allerdings der legitimatorische Prozess, der von den Beratungen in einer derart heterogenen Gruppe ausgeht. Natürlich wird über den strikten Auftrag des Gesetzes hinaus über meritorische Zukunftsfragen solch wichtiger gesellschaftlicher Systeme wie der gesetzlichen Altersversorgung nicht nur diskutiert, sondern anhand der Fakten werden Meinungen, Alternativen, Modelle und Positionen ausgetauscht. Es wird um Gemeinsamkeiten gerungen, Differenzen werden herausgearbeitet. Das von manchen als notwendig Angesehene wird mit dem politisch Machbaren verglichen. Und am Ende des Tages ist die Sichtweise von sehr unterschiedlichen Interessenvertretern und Expertenmeinungen – was ja, wie wir am Anfang gesehen haben, nicht unbedingt ein Gegensatz ist – etwas näher zueinander gerückt. Zumindest weiß man, warum und mit welchen Argumenten das Gegenüber seine Position einnimmt. Und man kann ver-

suchen, die eigene Position zu überdenken – im günstigsten Fall. Das setzt natürlich Kooperationsbereitschaft voraus, ein wichtiges Element einer funktionierenden Demokratie.

Demokratie heißt ja nicht (nur), dass über wichtige Sachfragen abgestimmt wird, sondern dass offene Auseinandersetzungen über Sachfragen und Interessen möglich und notwendig sind. Eine geordnete und zielgerichtete Förderung solcher offenen Auseinandersetzungen ist manchmal wichtiger als Besserwisserei von Experten, die glauben, die Welt ließe sich mit angeblich großartigem Sachwissen schnell und schmerzlos so verändern, wie gerade sie es wollen.

Think Tanks in Österreich

Nicht bloß denken, sondern machen

Bevor auf die Rolle von Think Tanks in Österreich (im Vergleich zu den USA) und deren Aufgaben eingegangen wird, wird der Begriff Denkfabrik näher erläutert.

Think Tanks werden vielfach als politisch unabhängige, gemeinnützige Institutionen definiert, deren Ziel es ist, politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Das den Think Tanks zugrunde liegende Konzept ist jedoch breiter angelegt und wird zum Teil sehr unterschiedlich interpretiert. Denkfabriken geht es im Wesentlichen um das strategische Denken in kleinen Gruppen. Schlagworte, wie „querdenken“, „vorausschauen“ und „forschen“ können Attribute sein, die zur Flexibilität von Think Tanks passen. In einer zunehmend fragmentierten und globalisierten Welt sind Think Tanks immer bedeutsamer werdende Informationsanbieter für Politik, Wirtschaft und Zivilbevölkerung. Sie bearbeiten nicht nur konkrete Themenbereiche, sondern fühlen sich meist auch einer bestimmten Gesinnung verpflichtet. Denkfabriken können als „Großhändler“ dieser Ideen bezeichnet werden. Allerdings unterscheiden sich Think Tanks von reinen Interessensverbänden durch ihre weitgehende politische und größtenteils auch finanzielle Unabhängigkeit. Aufgrund dieses Umstandes nehmen Denkfabriken eine Brückenfunktion zwischen Wissenschaft und Praxis ein.

Im Wesentlichen können Think Tanks in vier Unterkategorien eingeteilt werden, wobei die Abgrenzung zwischen den einzelnen Bereichen in der Realität fließend verläuft: Zum ersten kann ein Think Tank als unabhängige Forschungseinrichtung fungieren. McGann und Weaver bezeichnen diese Form der strategischen Ausrichtung als eine „Universität ohne Studenten“¹. Ziel einer solchen Institution ist es, eine größtmögliche Objektivität zu erreichen. Bearbeitet werden mittel- bis langfristige Themen. Meist stehen diese Think Tanks in einem Naheverhältnis zum Hochschulbereich, die Finanzierung erfolgt jedoch ausschließlich über private Quellen (z. B. American Enterprise Institute).

¹ McGann/Weaver, 2000 S. 7

Unter die zweite Kategorie fallen Institute, die (fast) nur für diverse politische Entscheidungsträger oder Wirtschaftsakteure (z. B. RAND Corporation) Auftragsforschung betreiben.

Die sogenannten Advocatory Think Tanks bilden die dritte Unterkategorie der Denkfabriken und folgen einer klaren ideologischen Ausrichtung, der sie sich auch verpflichtet fühlen (z. B. Heritage Foundation, die Alternativen zu den Plänen der amerikanischen Regierung zur Gesundheitsversorgung ausarbeitete).

Die vierte und letzte Kategorie von Think Tanks sind die sogenannten parteiischen Think Tanks, die in einem Naheverhältnis zu politischen Parteien oder deren Vorfeldorganisationen stehen (z. B. Julius Raab Stiftung, Leopold Figl Stiftung, Friedrich Naumann Stiftung, Konrad Adenauer Stiftung).²

Aufgaben

Zu den Hauptaufgaben von Think Tanks gehören zum einen die Erforschung von politischen Problemen und Erarbeitung von Lösungsansätzen, zum anderen die Abgabe von Stellungnahmen zu diversen politischen und gesellschaftlichen Fragen. Darüber hinaus dienen Think Tanks als Diskussionsforen und ermöglichen internationale Vernetzung. Neben der Analyse konkreter Gesetze und Gesetzesentwürfe, üben Denkfabriken durch kritische Betrachtung verschiedener Geisteshaltungen eine Aufklärungs- und Interpretationsfunktion aus.³

Aufgrund ihrer weitgehenden politischen Unabhängigkeit tragen Think Tanks zu einer höheren Transparenz innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses bei. Allerdings beabsichtigen Think Tanks nicht bloß aus dem sprichwörtlichen Elfenbeinturm heraus Forschung zu betreiben, sondern zielen neben der Beeinflussung von politischen Entscheidungen auch auf Einflussnahme bei diversen öffentlichen Debatten. Das wiederum impliziert, dass auch die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für bestimmte Themen – neben der Begleitung des politischen Prozesses – ein zentrales Anliegen von Think Tanks ist. Aus Think Tanks werden somit *Do Tanks*.

Durch diese Arbeit fördert und entwickelt beispielsweise das Austrian Economics Center oder das Hayek Institut marktwirtschaftliche Lösungen (z. B. in den Politikfeldern Armutsbekämpfung, Bildung, Sicherung des Unternehmens- und Arbeitsstandortes, Wettbewerbsför-

² McGann/Weaver, 2000, S. 6ff.

³ McGann/Weaver, 2000, S. 6

derung und Innovation) und stellt diese – beruhend auf den Gesetzen von Ursache und Wirkung – in ganzheitliche Zusammenhänge.

Aufgrund des Umstandes, dass private Unternehmen diverse Gesetzesänderungen bewältigen müssen, werden diese zu logischen Unterstüzern von Think Tanks. Unternehmerische Tätigkeit braucht von staatlicher wie auch privater Seite anerkannte überparteiliche und objektive Forschung. Studien staatsnaher Einrichtungen, deren Fokus möglicherweise auf den legislativen Auswirkungen und den Folgen für ihre Mitarbeiter oder Klientel liegt, müssen sich immer dem Vorwurf der Voreingenommenheit stellen. Im Gegensatz dazu, können unabhängige Think Tanks ohne Rücksicht auf bestimmte (Wähler-) Gruppen alternative Lösungen anbieten. Der Erfolg von Think Tanks liegt in der Unabhängigkeit gegenüber ihren (privaten) Sponsoren.

Think Tanks in Österreich

Die Rolle von Think Tanks in öffentlichen Debatten innerhalb Österreichs ist im Vergleich zu den USA noch eher gering. Dies hat vielerlei Gründe, wobei einige davon im folgenden Abschnitt näher betrachtet werden.

Hinsichtlich der Einstellung gegenüber privaten Bildungseinrichtungen und der Spendenkultur für derartige Institutionen sind erstens große Unterschiede zwischen den beiden Ländern schnell erkennbar: Während die Vereinigten Staaten auf eine lange Tradition von philanthropischem Denken und kreativem Fundraising zurückblicken können, ist diese Art von privater Unterstützung in Österreich noch nicht sehr ausgeprägt. Ganz im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten wird die Politikberatung hierzulande überwiegend von Interessensverbänden und ihnen nahestehenden Organisationen (welche oftmals fälschlicherweise als Think Tanks bezeichnet werden) betrieben, die vorwiegend von einer öffentlichen Finanzierung abhängig sind, ja teilweise sogar von einer Zwangsmitgliedschaft.

Ein zweiter Unterschied zwischen Think Tanks in den USA und Österreich lässt sich in den verschiedenen politischen Systemen und den damit verbundenen Interaktionswegen erkennen. Während im amerikanischen Kongress eine sehr geringe Parteiendisziplin herrscht, ist diese in Österreich äußerst stark ausgeprägt. Hierzulande ist die Regierung als Exekutive wesentlicher Adressat für Think Tanks, da diese im Ministerrat Gesetzesänderungen beschließt, die im Parlament wegen der hohen Parteiendisziplin meist lediglich „durchgewunken“ werden. Das Äquivalent in den Vereinigten Staaten bildet die Legislative. Ame-

rikanische Think Tanks haben also mehr Möglichkeiten politischen Einfluss auszuüben. Weitere zu berücksichtigende Faktoren für Denkfabriken in Österreich sind das System der Konkordanz und des Korporatismus. Eigenschaften, die ein eng geschlossenes Politiknetz, sowie eine äußerst schwammige Trennung von Politik und Wissenschaft zur Folge haben. Dieses abgeschlossene System begann mit der Einsetzung der Globalisierung und mit der Fragmentierung großer Teile der Politik zu bröckeln. Aufgrund dieser Tendenzen und der zunehmenden Komplexität der Politikentscheidungen, werden spezialisierte Think Tanks immer bedeutsamer.

Ein drittes Unterscheidungskriterium stellt die generelle Einstellung der Bevölkerung gegenüber dem Staat dar. In den Vereinigten Staaten herrscht Konsens über eine liberale Wertebasis und eine grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Staat. Eine Geisteshaltung, die zu einer verstärkten Transparenz und Objektivität in der amerikanischen Bürokratie geführt hat, etwa durch öffentliche Anhörungen. In Österreich ist diese Öffentlichkeit und Transparenz weniger stark ausgeprägt. Politische Entscheidungen wurden bisher oft in geheimen Verhandlungen abgesprochen. Es ist eine der zentralen Aufgaben eines Think Tanks, diese fehlende Transparenz herzustellen.

Eine vierte Abweichung im Vergleich der beiden Länder besteht im Aufbau des Wissenschaftssystems. Das US-System ist vom Pluralismus und einer nicht hierarchischen Organisation geprägt. Im Gegensatz dazu sind österreichische Universitäten fast ausschließlich von staatlichen Zuwendungen abhängig und unterliegen nur einem schwachen Konkurrenzdruck. Ein fehlender Druck, den politisch unabhängige und privat finanzierte Think Tanks aufbauen können und so das Wissenschaftssystem stark bereichern.

Diese in Österreich bestehende politische Abhängigkeit ist auch beim fünften Punkt, der Besetzung von Beratungsgremien, ein zentrales Problem. Mangels strenger Trennung von Politik und Wissenschaft, wie dies in den Vereinigten Staaten der Fall ist, können staatlich besetzte Gremien oft nicht politisch unabhängig agieren. Dem gegenüber stehen Think Tanks, die durch objektive Forschungsstudien, für mehr Transparenz sorgen.⁴

⁴ Pregernig, 2005, S. 273ff.

Ausblick

Globalisierung und zunehmende Komplexität in Politik und Wirtschaft werden sich in Zukunft weiter verstärken. Das indiziert, dass politische Entscheidungsträger immer mehr auf unabhängige, spezialisierte Informationsquellen vertrauen müssen. Eine Aufgabe, die international vernetzte und effektiv arbeitende Think Tanks übernehmen und somit einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung der Politik leisten können.

Des Weiteren wird der Bürgergesellschaft eine steigende Bedeutung zukommen. Die Bevölkerung wünscht sich mehr Mitsprache und demokratische Teilhabe und will sich nicht länger von Interessenverbänden bevormunden lassen. Think Tanks können dabei zur politischen Bildung und Beteiligung der Bevölkerung, auf Basis von Eigeninitiative und Selbstorganisation, beitragen.

Internationales Beispiel bilden die Grassroots-Bewegungen, die ihre Wurzeln großteils in Think Tanks (z. B. FreedomWorks) haben. Sie spielen bereits jetzt eine große Rolle in der öffentlichen Meinungsbildung. Deutlich wurde das vor allem im Zuge von Protesten gegen die Budgetpolitik von Regierungen in den USA und Europa. Ob beim landesweit koordinierten „March on Washington“ im September 2009 oder bei den wochenlangen Protesten verdrossener Bürger in Madrid – die Inhalte dieser Grassroots-Bewegungen stammten zu großen Teilen aus den Werkstätten von Think Tanks.

Literatur

- Atzmüller, Christiane; Burger, Christina; Fürst, Erhard, u. a., „Stärken und Schwächen wirtschaftspolitischer Entscheidungssysteme“, in Handler, Heinz; Schneider, Herwig (Hg.), *Beratung und Entscheidung in der Wirtschaftspolitik*, Wien: Industriewissenschaftliches Institut, 2008, S. 23–194
- Kolm, Barbara (Hg.), *Dictionary of Economic Terms*, Wien: Echomedia, 2011
- Pregernig, Michael, „Wissenschaftliche Politikberatung als kulturgebundene Grenzarbeit. Vergleich der Ineraktionsmuster in den USA und Österreich“, in Bogner, Alexander; Torgersen, Helge (Hg.), *Wozu Experten? Ambivalenz der Beziehungen von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, S. 267–290
- Weaver, R. Kent; McGann, James G., „Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change“, in McGann, James; Weaver, R. Kent (Hg.), *Think Tanks and Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*, London: Transaction Publishers, 2000, S. 1–37

Politikberatung durch wissenschaftliche Institute

Die normative Macht der Fakten

Die Aufgabe wissenschaftlicher Institute in der Politikberatung ist es, zur Objektivierung des politischen Diskurses und somit zu besseren politischen Ergebnissen beizutragen. Die Ziele der Politik sind vielfältig und stehen manchmal miteinander in Bezug, manchmal im Widerspruch, manchmal stützen sie einander. Die Festlegung der anzustrebenden Ziele selbst obliegt in der Regel nicht der Wertung der Wissenschaft, sondern der Politik. Zur exakten Zieldefinition kann die Wissenschaft einen Beitrag liefern insbesondere was die Wechselwirkung mit anderen Zielen und Methoden zur Zielerreichung betrifft.

Ein Beispiel. Jedermann hat heute Zugang zu einem vielfältigen, qualitativ hochwertigen und darüber hinaus wirtschaftlich günstigen Angebot von Telekommunikationsdienstleistungen. Vergleicht man die heutige Situation mit jener von vor 20 Jahren, so wird deutlich, dass Liberalisierungen und eine straffe Wettbewerbspolitik beträchtliche Kostenersparnisse, Innovationen und Zugewinne an Lebensqualität ermöglicht haben. Die Basis für diese politischen Entscheidungen sind Erkenntnisse der modernen Industrieökonomie und die Bereitschaft politischer Entscheidungsträger, diese Erkenntnisse umzusetzen. Die Rolle wissenschaftlicher Institute liegt aber nicht nur darin zu bestimmen, mit welchen Instrumenten (Wettbewerb) welche Ziele (Innovationen und günstige Preise) erreicht werden können. Eine wichtige Aufgabe ist auch das Aufzeigen von erreichbaren Zielzuständen und somit ein Beitrag bei der Festlegung der Agenda für die politische Diskussion. Beim genannten Beispiel etwa die Betonung der Vorteile der Verbraucher gegenüber den Nachteilen eines Monopolisten, seines Eigentümers und der Beschäftigten. Eine dritte Aufgabe ist, empirisch abgesicherte Erkenntnisse zu gewinnen, um theoretisch abgeleitete Zusammenhänge zwischen Instrumenten und Wirkungen unter praktischen Bedingungen zu prüfen.

Wissenschaftliche Institute stehen in Konkurrenz zu anderen Beratungseinrichtungen. Erstens Universitäten, zweitens wissenschaftliche Abteilungen von Interessensvertretungen bzw. Think Tanks und drittens unabhängige Berater. Der Wettbewerb zwischen diesen Insti-

tutionen hat beträchtlich zugenommen. Konkurriert wird weniger um die Forschungsetats von Ministerien und Stiftungen als um talentiertes Personal und vor allem das Gehör jener, die Beratung suchen.¹ Wodurch also kann man sich in der wissenschaftlichen Politikberatung von den Mitbewerbern abheben? An welchen Qualitätsanforderungen soll man sich messen und unter welchen Bedingungen können diese Anforderungen in der Praxis erfüllt werden?

Anforderungen an die wissenschaftliche Politikberatung

Der Einsatz wissenschaftlicher Methoden allein ist zwar eine notwendige aber keine hinreichende Voraussetzung für wissenschaftliche Politikberatung. Gemäß Weingart und Lentsch sollte sich wissenschaftliche Politikberatung an den Prinzipien Distanz, Pluralität, Transparenz und Öffentlichkeit orientieren.²

Distanz

Die wechselseitige Unabhängigkeit von Politik und Beratung ist eine Voraussetzung wissenschaftlicher Politikberatung. Es darf nicht zu einer Vermischung von partikulären Interessen und wissenschaftlichen Urteilen kommen. Think Tanks und Consultants mit einem primären Auftraggeber ist es nicht möglich, die erforderliche Distanz glaubhaft aufrechtzuerhalten. Im Gegenteil – Distanz wird oft gar nicht angestrebt.

Pluralität

Politische Fragen betreffen oft komplexe Zusammenhänge und nur in Ausnahmefällen bieten sich einfache Lösungen an, die außer Streit stehen. Die Formen der Beratung und die eingesetzten Disziplinen müssen dieser Komplexität Rechnung tragen. Der Anspruch der wissenschaftlichen Beratung liegt darin, dass die Empfehlungen theoriegeleitet sind. Dies ist der Bereich in dem vor allem Universitäten stark sind. Das Herausarbeiten, ob die theoriegeleiteten Ergebnisse durch empirische Befunde belegt sind, ist eine primäre Aufgabe wissenschaft-

¹ Döhrn, 2005, S. 51

² Weingart/Lentsch, 2008

licher Institute. Eine ausreichende theoretische Fundierung ist eine unerlässliche Vorbedingung für eine praxistaugliche Politikberatung. Die Rolle und die Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung liegt daher nicht bloß darin, vorhandene Theorien anzuwenden, sondern auch Theorien systematisch weiter zu entwickeln, wenn die Ergebnisse für die Praxis noch unbefriedigend sind. Auf diese Weise fungiert die wissenschaftliche Politikberatung nicht bloß als Transformator von Forschungsergebnissen für die Praxis, sondern bereichert den wissenschaftlichen Erkenntnisprozess durch neue Fragestellungen und erweiterte Ansätze.

Transparenz

Es ist eher die Regel als die Ausnahme, dass Wissenschaftler zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen. In Komitees entsteht häufig der Druck, trotz unterschiedlicher Positionen zu konsensualen Empfehlungen zu kommen. Der Preis ist häufig, dass man in Kauf nimmt, dass bei besonders strittigen Fragen der kleinste gemeinsame Nenner in einer Leerformel besteht.³ Gute wissenschaftliche Institute vermeiden solche Ergebnisse. Daher sollten die Aussagen zu einem bestimmten Problem die Facetten unterschiedlicher Sichtweisen widerspiegeln und auch Gegensätze zulassen. Gleichzeitig soll aber auch eine Wertung vorgenommen werden, die konkrete Handlungsanleitungen liefert. Den Qualitätsführer zeichnet dabei aus, die vorliegende Information so zu verdichten, dass die daraus gewonnenen Erkenntnisse als objektiv und unumstritten anerkannt werden. Ob eine bestimmte Erkenntnis unmittelbar politisch entscheidungsleitend ist, entzieht sich möglicherweise der Einschätzung der wissenschaftlichen Berater. Sofern Einvernehmen über die Rollenverteilung zwischen Beratern und Beratenen herrscht, entsteht daraus nicht notwendigerweise ein Problem, denn um Kompromisse bemühen sollten sich nur die Politiker, nicht die Wissenschaftler.

Öffentlichkeit

Ein Anspruch der wissenschaftlichen Politikberatung ist, dass die Wissensproduktion nicht bloß gegenüber dem Auftraggeber transparent gemacht wird, sondern auch der Öffentlichkeit. Die Offenlegung von

³ Döhrn, 2005, S. 53

Methoden und Daten und die damit verbundenen Einblicke in den Prozess der empirischen Forschung verschafft nicht bloß dem Auftraggeber unmittelbaren Nutzen, sondern natürlich auch anderen Beratern und Institutionen, die um die gleichen Aufträge konkurrieren. Dies bedeutet für Institute mit wissenschaftlichem Anspruch keinen Zielkonflikt, da ja die Offenheit für die Überprüfung durch andere und die Ermöglichung von Kritik Voraussetzungen für wissenschaftliches Arbeiten sind. Für private Beratungsfirmen steht eine Offenlegung der Grundlagen der Arbeit aber häufig direkt im Widerspruch zur Wahrung des Firmenkapitals.

Organisation und Voraussetzungen für die wissenschaftliche Politikberatung

Wissenschaftliche Unabhängigkeit ist die wichtigste Voraussetzung einer effektiven, legitimen und sachangemessenen Beratung. Sie betrifft vor allem die Freiheit der Methodenwahl, der Informationsgrundlage und der Interpretation der Ergebnisse. Die Anforderungen an die wissenschaftliche Politikberatung gehen darüber noch hinaus indem der Zielzusammenhang miteinbezogen und bewertet wird.

Wirtschaftliche Unabhängigkeit ist eine gleich wichtige Voraussetzung. Nur dadurch kann sichergestellt werden, dass eine Ausgewogenheit von Meinungen, Ansichten, Zugängen und Methoden über Jahre hinweg Bestand hat, denn der Aufbau von Reputation, Glaubwürdigkeit und somit Gehör erfordert Zeit. Die wissenschaftliche Forschung und Politikberatung erbringt Ergebnisse, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen – sie produziert öffentliche Güter. Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit gibt es zwei typische Ausprägungen mit spezifischen Vor- und Nachteilen.

In den Niederlanden entstanden in den 1930er Jahren die aus öffentlichen Mitteln finanzierten *Planbureaus* und entwickelten sich zu Organisationen, die Bewertungen durch Experten für die Politik bereitstellen. Das *CPB* („Centraal Planbureau“) zählt zu den wichtigsten Einrichtungen dieser Art. Es erstellt institutionalisierte Berichte für das Parlament als Grundlage für die parlamentarischen Beratungen und Debatten zur Wirtschafts-, Sozial- und Verteilungspolitik.⁴

In Deutschland und in Österreich werden die größten wirtschaftswissenschaftlichen Institute, die in die Politikberatung eingebunden

⁴ Halfman, 2009, S. 41–66

sind, teils aus öffentlichen Mitteln in Form von generellen Förderbeiträgen finanziert, teils aus dem Zusammenschluss freiwilliger oder gesetzlicher Interessensvertretungen und teils aus Einnahmen aus der Vergabe von Forschungs- und Beratungsaufträgen. Das Spektrum der Fragestellungen, die in den wissenschaftlichen Instituten deutscher und österreichischer Prägung bearbeitet werden, ist deutlich breiter als jenes des CPB in den Niederlanden. Die wirtschaftliche Unabhängigkeit des CPB ist allerdings größer, da wertvolle Ressourcen nicht eingesetzt werden müssen, um im Wettbewerb Forschungseinnahmen zu erzielen.

Garanten der *wirtschaftlichen Unabhängigkeit* sind entweder eine gesetzliche Basis der Finanzierung, Unabhängigkeit von kurzfristigen Budgetentscheidungen (etwa in Form von Stiftungsvermögen) oder zumindest eine Breite der Finanzierung durch mehrere unabhängige Träger. Für die zentralen Finanzierungsträger sind mehrjährige Finanzierungszusagen wichtig, in denen die Gegenleistungen offengelegt sowie Art und Umfang der öffentlichen Güter vereinbart werden. Der Umfang der Grundfinanzierung darf nicht zu knapp sein. Die Auftragsfinanzierung birgt das Risiko, von lukrativen aber wissenschaftlich wenig ertragreichen Aufträgen abhängig zu werden. Gleichzeitig muss ein wissenschaftliches Institut Aufträge ablehnen, deren Fragestellung so eng ist, dass ein für den Auftraggeber günstiges Ergebnis bereits impliziert ist, während Aspekte, die zu einem ungünstigen Ergebnis führen, ausgeblendet werden.

Garanten der *wissenschaftlichen Unabhängigkeit* sind Evaluierungen und wissenschaftliche Beiräte, die die Arbeit nach dem Stand der Wissenschaft und nach der Relevanz der Methoden beurteilen und mit-helfen, Fragen zu formulieren, die in der Politik noch nicht als relevant gesehen werden. Das Management eines wissenschaftlichen Instituts sollte nach vorgegebenen Kriterien durch eine Art Aufsichtsrat gewählt werden, der den entsendenden Institutionen nicht weisungsgebunden ist.

Schlussfolgerungen: Die Grenzen der wissenschaftlichen Politikberatung

„Für die Abgeordneten gibt es fast immer genügend, gelegentlich sogar allzu viel, greifbare Expertise universitärer Forschungseinrichtungen, von Wissenschaftsakademien und anderer, auch privater Institute“, stellt der deutsche Bundestagspräsident Norbert Lammert fest.⁵ Trifft

⁵ Lammert, 2011

diese Aussage zu, so ist wissenschaftliche Politikberatung kein knappes Gut, vielmehr besteht offenbar das Problem darin, für Entscheidungsträger aus einem Zuviel an Information eine Auswahl an problemadäquaten und gleichzeitig politisch durchsetzbaren Empfehlungen zu treffen.

Beratung durch wissenschaftliche Institute ist ein wichtiges Element einer objektiven, faktenorientierten Politik. Ohne Grundlagenforschung liefert die wissenschaftliche Politikberatung aber schlechte Ergebnisse. Gleiches gilt für die Beratung, die erst einsetzt, wenn eine bestimmte Lösung politisch bereits feststeht. Konkurrenz und Auftragswettbewerb sind positiv, sie können aber auch zu einer Verdrängung breiterer und innovativer Lösungen führen.

Die Internationalisierung der Forschungslandschaft hat durch die EU-Forschungspolitik einen Quantensprung gemacht. Die Finanzierungsmittel für objektive, internationale Forschung sind umfangreicher geworden. Die Erfüllungsfristen der Aufträge sind länger, die Abhängigkeit von Partikularinteressen und von Wahlen ist deutlich geringer. Ein Beispiel dafür ist das groß angelegte internationale Forschungsprojekt WWforEurope (www.foreurope.eu) in dem 33 Forschungsteams aus zwölf Ländern an Lösungsansätzen für die aktuellen wirtschaftspolitischen Herausforderungen in der EU arbeiten.

Die Zusammenarbeit an diesem und anderen länderübergreifenden Projekten sind gute Voraussetzungen da auch die wissenschaftliche Politikberatung von internationaler Arbeitsteilung profitiert. Allerdings können die Ergebnisse nur selten unmittelbar für spezifische nationale Probleme herangezogen werden. Daher wird es auch in Zukunft kaum möglich sein, auf einen Fundus an nationaler Expertise in wissenschaftlichen Instituten verzichten zu können.

Literatur

Döhrn, Roland, „Politikberatung durch wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute – Das Beispiel der Gemeinschaftsdiagnose“, in Jens, Uwe; Rohman, Hajo, *Glanz und Elend der Politikberatung*. Marburg: Metropolis-Verlag, 2005, S. 51

Wagner, Gert, „Über den „Aktus der Urteilkraft“ in der Politikberatung – und warum die Wissenschaft ihn befördern muss“, in Jens, Uwe; Rohman,

- Hajo, *Glanz und Elend der Politikberatung*. Marburg: Metropolis-Verlag, 2005, S. 51
- Halfman, Willem, „Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus“, in Lentsch, Justus; Weingart, Peter (Hg.) *Scientific Advice to Policy Making. International Comparison*. Opladen: Verlag Barbara Budrich, 2009, S. 41–66
- Lammert, Norbert, „Wahrheiten und Mehrheiten“, *Süddeutsche Zeitung*, 9.2.2011
- Weingart, Peter; Lentsch, Justus, *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2008

Politikberatung innerhalb von Parteien

Zwischen politischen Sachthemen und persönlichem Voyeurismus

Politik entwickelte sich in den letzten Jahren immer mehr zu Phasen von Vermeidung. Wenn die großen politischen Entscheidungen sich nicht aufdrängen, gewinnen „Sauberkeit“, „Anstand“ und „Authentizität“, also Fragen der Person und Fragen des politischen Stils an Bedeutung. Die politische Auseinandersetzung verlagerte sich daher immer mehr von den politischen Sachthemen – die Ausnahme der ersten Regierung unter Wolfgang Schüssel sei hervorgehoben¹ – stärker auf das Persönliche. Es sind lustigere Geschichten, es sind verstehbare Sachverhalte. Das Bedienen eines „verdichteten politischen Voyeurismus“ – wie Manfred Prisching Wahlkämpfe sieht² – bedeutet damit eine neue Herausforderung politischer Beratung.

Die Inhalte

In diese Entwicklung einer Demokratie zu einer Mediendemokratie und schließlich bis hin zu Politainment und anderen Auswüchsen angeblich zeitgeistiger Notwendigkeiten politischer Kommunikation ist auch die Arbeit der Vorfeld-, und Spezialorganisationen der Parteien eingebettet. Es lag daher zuerst gerade an diesen Organisationen – immer stärker aber dann an den seit 1973 dazugekommenen Politischen Akademien³ – das Ohr der Mächtigen mit solider Politikberatung zu erreichen. Da sie zur Abkapselung des jeweiligen politischen Lagers

¹ Burkert-Dottolo, 2003, S. 129–151

² Prisching, 2002, S. 39

³ Aufgrund des Bundesgesetzes über die Förderung staatsbürgerlicher Bildungsarbeit im Bereich der politischen Parteien sowie der Publizistik“ vom 9. 7. 1972 können die im Nationalrat vertretenen politischen Parteien – mit mindestens fünf Abgeordneten – Einrichtungen für die Bildungsarbeit gründen. Die finanzielle Förderung erfolgt aus dem Bundshaushalt. Neben einem Sockelbetrag hängen die zusätzlichen Mittel von der Stärke der Partei im Nationalrat ab: 1973: Dr.-Karl-Renner-Institut (SPÖ), Politische Akademie (ÖVP), Freiheitliches Bildungswerk (FPÖ), 1987: Grüne Bildungswerkstatt, 2007: Zukunftsakademie (BZÖ); vgl. dazu Dachs, 1976, S. 391–405

beitragen, werden gewisse Inhalte dem „Wertegerüstcheck“ unterzogen und vermitteln daher Werthaltungen und Traditionen des jeweiligen Lagers. „Von der Öffentlichkeit relativ unbemerkt, bemüht sich die Politische Akademie der ÖVP um ideologische Fundierung“, meinte etwa Gerfried Sperl im Jahr 2003⁴.

Der Vorwurf der „ideologisch gefärbten“ Forschungsarbeit in den Akademien⁵ zeigt hier deshalb ein offensichtliches Unverständnis des Systems. Massiv zugesetzt hat den Vorfeldorganisationen und Akademien allerdings die politische Beratung durch nicht der Partei angehörende Agenturen, die in ihrer Werthaltung zwar nicht so klar ausgeprägt, im Setzen von Themen aber weit professioneller sind. Geblieben sind allerdings die Grundsatzdiskussionen. So wird im Rahmen des Renner-Instituts noch immer die *Zukunft*⁶ veröffentlicht, die als Diskussionszeitschrift Themen von Relevanz für die SPÖ aufgreift. Diesem Ansatz folgt auch das Jahrbuch für Politik, das im Rahmen der Politische Akademie herausgegeben wird, aber viel breiter diskutiert, da auch Politiker anderer Parteien ihre Analysen zu gewissen Fragestellungen als „Barometer der politischen Befindlichkeiten (@Standard)“ veröffentlichen.

Die Schwierigkeit der parteinahen Organisationen oder Parteiteile liegt nämlich darin, dass sie gleichzeitig auch dazu dienen sollen, das jeweilige politische Lager auszuweiten, indem sie politisch Indifferente rekrutieren⁷. Dies gelingt über offenere Fragestellungen an den Randbereichen der jeweiligen politischen Wertephilosophie. Hatte diese Aufteilung bis ins 21. Jahrhundert ihre Berechtigung, so führte die zunehmende Auflösung ideologischer Grund-, vor allem aber Randpositionen dazu, dass viele dieser Institutionen ebenfalls in eine Krise kamen. Dies mag ein Zeichen dafür sein, dass sie selbst nicht angemessen auf den Wertewandel reagiert haben und daher an ihrer Krise selbst schuld sind.

Ernstzunehmende Beratung erfolgt heute nur mehr – und hier auch mit großen Einschränkungen – von den Politischen Akademien der SPÖ, ÖVP, FPÖ und der Grünen. In Vorwahlzeiten werden allerdings noch immer Grundsatzpositionen erarbeitet. In origineller Art bei-

⁴ Sperl, Gerfried, *Die umgefärbte Republik. Anmerkungen zu Österreich*, Wien: Zsolnay, 2003, S. 65f.

⁵ Peter Filzmaier zitiert in Müller, Günther, *Geradeausdenker*, Datum. Seiten der Zeit, 05/07

⁶ ZUKUNFT. Die Diskussionszeitschrift für Politik, Gesellschaft und Kultur Hg.: Gesellschaft zur Herausgabe der sozialdemokratischen Zeitschrift ZUKUNFT Wien: Verlag der SPÖ; zuletzt Österreichisches Jahrbuch für Politik 2011, Wien 2012

⁷ Müller, 1996, S. 312

spielsweise durch die Politische Akademie der ÖVP⁸, mit sehr konservativem Zugang durch die Grüne Bildungswerkstatt beim Erarbeiten der „Grünen Grundwerte“⁹.

Die Beratungsleistung aller anderen Institutionen ist sehr ambivalent. Mit der Ausweitung der unpolitischen Serviceleistungen – der Seniorenbund der ÖVP ist beispielsweise zu einer Mischung aus Großreiseveranstalter mit möglichst ideologiefreien Klientelforderungen mutiert – können zwar politisch Indifferente in den Verbund einer Partei eingebunden werden, gleichzeitig gilt aber der Grundsatz, je mehr Indifferente sie anziehen wollen, umso weniger Inhalte ihrer Partei können sie vermitteln. Da die Vorfeldorganisationen gleichzeitig immer wieder den Ruf von „Inzuchtorganisationen“ mit einem ausgeprägten Organisationspartikularismus hatten, entwickelten sie sich von ihren Parteien immer mehr weg und spielen deshalb heute – wenn überhaupt – nur mehr eine marginale Rolle. Von einer Beratungsleistung sind sie, vergleicht man ihre oft überragende Rolle in der jeweiligen Parteiengeschichte, jedenfalls meilenweit entfernt.

Schwierig machte die Beratung aus den Vorfeldorganisationen auch, weil sie ja damit innerparteiliche Konflikte in die Beratung miteinbezogen. Die Auseinandersetzungen um das Sozialistische Manifest, die Auseinandersetzungen in SPÖ und ÖGB um die ökologischen und industriepolitischen Streitfragen im Zusammenhang mit Zwentendorf und Hainburg, eine Reihe von Konflikten mit den Jugend-, Studierenden-, und Schülerorganisationen der SPÖ um diverse Programmfragen, all das lassen eine Beratung in Grundsatzfragen einer Partei durch parteinahe Einrichtungen nur schwer zu.

Erfolgreich waren allerdings einige wenige Einrichtungen, die mit den neuen Themen und Herausforderungen von Politik umgedacht haben¹⁰. So gelang es dem neuen Präsidenten der Julius-Raab-Stiftung (ÖVP-nahe) diese klar als Denk- und damit auch Beratungseinrichtung für die soziale Marktwirtschaft zu positionieren. Ein Thema, das innerhalb einer Partei unumstritten ist, kann hier also gut aufbereitet werden.

⁸ Christian Sebastian Moser (Hg.), *Konservative Korrekturen*. edition noir, Band 07, verlag noir, Wien 2011

⁹ Stefan Probst, *Grüne Grundwerte. Überlegungen zu den ethischen Grundlagen grüner Politik*. Wien 2012

¹⁰ Vgl. Anselm/Freytag, 1999

Intellektualität und Partei

Das Verhältnis zwischen Intellektualität und Partei war immer gespannt. Das gilt für alle Versuche der Parteien Intellektualität für ihre Zwecke nutzbar zu machen, so etwa für „die 1400 Experten der SPÖ“¹¹ Bruno Kreiskys, die die Metamorphose von der „nur Sozial-Partei“ SPÖ zur Wirtschaftspartei einleiteten¹². Genauso gilt das für die bereits vorher gestartete *Aktion 20*¹³ der ÖVP, die damit 1965 erstmals ein Gremium wissenschaftlicher Politikberatung schuf und damit einen möglichen und vielbeachteten Paradigmenwechsel im Bereich der traditionellen Politik andeutete¹⁴. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von Politik und Wissenschaft stand damit außer Frage, wie auch der „Attersee-Kreis“ der FPÖ zeigt.

Die vorher losen Expertenverbände wurden nun in den Parteiakademien gebündelt. Die Politikberatung der Parteiakademien hat daher zum Ziel, ihre Adressaten über Möglichkeiten und Auswirkungen politischer Entscheidungen zu informieren. Sinn der Beratung ist dabei entweder Information – die Expertenmeinung trägt zur Meinungsbildung von Politikern bei – oder Legitimation. Bereits gefällte Entscheidungen sollen wissenschaftlich begründet werden. Die Funktion variiert daher nach dem Zeitpunkt ihres Einsatzes. Sie kann vom Frühwarnsystem über die Programmgestaltung und die Implementierung bis hin zur Evaluation reichen. Der Tradition der österreichischen Sozialdemokratie entsprach, den jeweiligen gesellschaftlichen Wandel nach einem Zeitraum von etwa zwei Jahrzehnten zum Anlass zu nehmen, die in dieser Zeitspanne erfolgten Veränderungen zu analysieren, neue Tendenzen der gesellschaftlichen Entwicklung aufzuspüren und darauf bezogen neue programmatische Lösungsvorschläge zu entwickeln¹⁵. Diese Zeiträume verkürzten sich aufgrund der immer schneller werdenden globalen Veränderungen dramatisch. Dies zeigen die *Perspektiven 90*, das Manifest *Sozialdemokratie 2000*, die *Themen der Zeit* (1992–1994), die von Renner-Institut und Zukunftswerkstätte koordiniert wurden¹⁶.

¹¹ Fröschl, 1997, S. 17

¹² Seifert, 1998, S. 159ff.

¹³ Vgl. Stockinger, 1982

¹⁴ Kriechbaumer, 1995, S. 119

¹⁵ Fröschl, 1997, S. 17

¹⁶ Fröschl, 1997, S. 24

Die Vorfeldorganisationen und die von den Politischen Akademien organisierten Programmdiskussionen versuchen Wissenschaft und Politik zueinander zu bringen. Allerdings sind Wissenschaft und Politik hinsichtlich ihrer Denkstrukturen, Arbeitsweisen und Zielbeschreibungen sehr unterschiedliche Handlungsfelder. Die Wissenschaft fühlt sich von der Politik in ihrer Freiheit und in ihrem Expansionstrieb beschnitten. Die Politiker sehen sich in ihren Entscheidungen oft alleingelassen und hinsichtlich der Kosten und Langzeitwirkungen falsch oder unzureichend beraten¹⁷.

Das Umfeld der Akademien

Waren die *Bunten Vögel* des damaligen Wiener Parteibosses Erhard Busek schon mit der neuen Akademie verbunden – zumindest in den Personen, so hatte die *Plattform für Offene Politik* um Boris Marte bereits ihren Sitz am Gelände der Politischen Akademie der ÖVP. Mit ihrer *Septemberakademie* versuchten sie die urbanen neuen Mittelschichten, die zur SPÖ, zu den Grünen oder zum Liberalen Forum verlorengegangen waren, wiederzugewinnen. Dieser Strömung moderner politischer Initiativen – wie auch die *Initiative 8* (Heinz Lederer, SPÖ) – waren nur sehr lose an ihre Parteien gebunden, offen und versuchten jeden parteipolitischen Stallgeruch zu vermeiden. Diesen Weg gingen dann auch die Parteiakademien selbst; zumindest das Renner-Institut und die Politische Akademie der ÖVP oder die von Josef Cap geleitete Wiener Zukunftswerkstätte. Allen gemeinsam war, dass sie nicht mehr nur für die eigenen Parteigänger attraktiv sein wollten.

Im losen Verbund mit den Akademien

Klimas *Zukunftsforum* und Schüssels *Österreich Zukunftsreich* folgten dieser Strömung der Überparteilichkeit. Die Motive dieser Initiativen sind weniger wahltaktische. Wissenschaftler, Künstler und Intellektuelle würden sich heute gegen eine parteipolitische Ausschlichtung wehren. Politik schmückt sich daher weniger mit den Namen als mit den Gedanken der Wissenschaftler, um möglichst moderne, interessante und originelle Ideen zu bringen.

Aber auch hier hat sich einiges von den Beratungseinrichtungen hin zu den Parteien verlagert. So veranstaltete die ÖVP in Alpbach in

¹⁷ Hollomey, 1985, S. 290

Zusammenarbeit mit ihrer Politischen Akademie Kongresse, womit die Partei selbst kurzfristig zu einem Ort des grundsätzlichen Diskurses über relevante Zukunftsfragen wurde¹⁸. Der sogenannte Alpbach-Prozess 2004 *Lebenswelten. Wertewelten* zielte darauf ab, einen neuen zeitgemäßen Konnex zwischen neuen politischen Fragen, individuellen Wertewelten und einer öffentlich-politischen „Werte-Verfassung“ zu schaffen.

Trotzdem bleiben damit bei den Akademien jedenfalls Kompetenzen für programmatische Beratung und langfristige strategische Weichenstellung.

Die Veränderung des politischen Problemhaushalts¹⁹

Während die (innen)politische Themenlandschaft Österreichs in den achtziger Jahren von den Handlungsfeldern Umwelt, sozialer Garantismus, Kritik am Steuer- und Verschwendungsstaat dominiert war, erfuhr der politische Problemhaushalt in den 1990er Jahren eine Ausweitung und Neustrukturierung. Das erste neue politische Thema war dabei die sogenannte „Ausländerfrage“, die wenige Monate nach dem Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989 plötzlich an Bedeutung gewann. Damit vollzog sich aber auch ein Bruch in der Beratung. Lösungsansätze für internationale Problemstellungen konnten nur mehr schwer von den bisher existierenden und auf den klassischen Nationalstaat ausgerichteten Organisationen gelöst werden.

Der Bedarf nach Beratung, die „die Möglichkeiten und Grenzen marktkonformer Gesellschaftsordnungen unter den Bedingungen der Globalisierung auszuloten versucht“²⁰, konnte daher im parteinahen Umfeld nur schwer abgedeckt werden. Trotzdem kam es am Anfang des 21. Jahrhunderts zu verschiedenen neuen Ansätzen. So sieht das Karl-Renner-Institut seine Aufgabe als Transmissionsriemen zwischen Wissenschaft und SPÖ mit dem Ziel, Experten stärker in Politikformulierung und –umsetzung einzubeziehen. Die moderne Form, diese neuen Fragestellungen in den verschiedenen Politikfeldern von Experten beantworten zu lassen zeigte sich in seinem *Netzwerk Innovation*, mit einer tabulosen Diskussion ohne Hierarchiedenken und Scheuklappen mit Experten aus dem In- und Ausland weit über den Kreis der Sozialdemokratie hinaus. Kriterien für die Netzwerkarbeit waren der klar

¹⁸ Moser/Rosecker, 2011, S. 341f.

¹⁹ Ulram/Müller, 1995, S. 19–26

²⁰ Liessmann, Konrad Paul, Wendephilosophie, Der Falter, 30.Oktober 2002

vorgegebene strategische Rahmen in Form von vier Themenschwerpunkten und fünfzehn konkreten Ausgangsfragestellungen, die Einrichtung eines internationalen Advisory-Boards als wissenschaftliches Beratungsgremium, die Bindung aller Diskursgruppen und Arbeitsaufträge an die politische Koordination, die für den Transfer der Ergebnisse in den politischen Prozess verantwortlich waren, die Mehrdimensionalität bezüglich der Dialogebenen (parteiintern, ExpertInnen, Öffentlichkeit), die Nutzung der modernen Kommunikationstechnologien für die Entwicklung neuer Kooperationsformen und Diskursebenen, die öffentliche Transparenz der Diskussion via Homepage, die klare Projektorientierung und die Installierung eines professionellen Projektmanagements. Die Grundphilosophie dabei war, dass Netzwerke durch Eigendynamik und Flexibilität gekennzeichnet sind. Statt eines Steuerungszentrums haben sie eine Vielzahl von Knoten, die völlig autonom die wechselseitigen Verknüpfungen nutzen. Im ExpertInnenpool des Projekts *Netzwerk Innovation* stellten mehr als 1500 ExpertInnen (Kreiskys 1400 Experten sollten wohl übertroffen werden) aus politischem Interesse und persönlichem Engagement ihr Know-how zur Verfügung²¹.

Eine andere Form wählte die Politische Akademie der ÖVP mit ihrem Sommer-Campus. Unter einem Generalthema – beispielsweise *Zeit der Übergänge* (2004) – wurden von rund 120 nationalen und internationalen Referenten in über 50 Einzelveranstaltungen Befunde und Thesen zum politischen und gesellschaftlichen Umgang mit Veränderung präsentiert. Das Aufzeigen von Trends und Perspektiven, sowie die Fokussierung auf Lösungsansätze, wurde hier als eine besondere Verantwortung einer Politischen Akademie definiert. Ziel des Sommercampus war es, aktuelle und künftige Veränderungsprozesse in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auf den Punkt zu bringen und Perspektiven für ihre Bewältigung zu entwickeln. Egal, ob in der Frage der Arbeitszeit, der Sicherheitspolitik, der neuen Religiosität, der Ökonomisierung des Lebens, der Demographie oder der Bioethik. Die grundlegenden Änderungen können mit den bisherigen Instrumenten nicht oder nicht ausreichend bewältigt werden. In vielen Bereichen ging es darum, neue Wege zwischen unsozialer Besitzstandswahrung und Veränderung als Selbstzweck zu entwickeln.

²¹ vgl. Gusenbauer, 2002

Ausblick

Die Politikberatung durch parteinahe Einrichtungen hat eine Entwicklung erfahren, die zumeist bei den jeweiligen Parteiakademien endet. Sei es die Schwierigkeit, berühmte Experten nach Österreich zu bekommen, sei es die Schwierigkeit, dass viele Initiativen früherer Zeiten – wie die Zukunftswerkstätte – bereits eingestellt sind, sei es die langwierige Umsetzung eingebrachter Ideen und Inhalte: die Zeit der parteinahen Politikberatung geht dem Ende zu. Die inhaltlichen Diskussionen sind alle längst geführt, es fehlt an Umsetzung. Und da wird eine andere Form der Beratung notwendig sein.

Literatur

- Anselm, Elisabeth; Freytag Aurelius u. a. (Hg.), *Die neue Ordnung des Politischen. Die Herausforderungen der Demokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts*. Frankfurt/New York: Campus, 1999
- Burkert-Dottolo, Günther, „Die Reformkraft wurde sichtbar. Moderne Politik darf eigene Klientel nicht schonen“, in Auer, Clemens Martin; Fleischhacker, Michael (Hg.), *Diesmal. Analysen zur Nationalratswahl 2002*, Wien: Molden 2003, S. 129–151
- Dachs, Herbert, „Über die Politischen Akademien in Österreich“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 5/3, 1976, S. 391–405
- Fröschl, Erich, „Politik über den Tag hinaus“, in: Fröschl, Erich (Hg.) *Politik über den Tag hinaus. Programmdiskussionen der österreichischen Sozialdemokratie 1966-1996*. Wien: Löcker 1996, S. 9–33
- Gusenbauer, Alfred (Hg.), *Netzwerk Innovation. Zukunftsfähige Politikprojekte*, Wien: Czernin 2002
- Hollomey, Werner, „Zweifel an der Wissenschaft. Erkenntnisgewinn, Gesellschaftsplanung, Herrschaftsinstrument“, in Mantl, Wolfgang; Prisching, Manfred; Steiner, Michael u. a. (Hg.) *Nachdenken über Politik. Jenseits des Alltags und diesseits der Utopie*, Graz: Styria 1985, S 281–298
- Hösele, Herwig, *Was ist faul am Staate Österreich? Eine Reformagenda*, Wien: Molden 2010
- Kriechbaumer, Robert, „Programme und Programmdiskussionen“ in Kriechbaumer, Robert; Schausberger, Franz (Hg.), *Volkspartei – Anspruch und Realität. Zur Geschichte der ÖVP seit 1945*, Wien-Köln-Weimar: Böhlau 1995

- Liessmann, Konrad Paul, *Wendephilosophie*, Der Falter, 30. Oktober 2002
- Moser, Christian Sebastian; Rosecker, Michael, *Funktion und Auftrag politischer Bildung*, Österreichisches Jahrbuch für Politik 2010, Wien 2011
- Müller, Günther, „Geradeausdenker“, *Datum. Seiten der Zeit*, 05/07
- Müller, Wolfgang C., „Die Organisation der SPÖ, 1945–1995“, in Maderthaler, Wolfgang; Müller, Wolfgang C. (Hg.), *Die Organisation der österreichischen Sozialdemokratie 1889–1995*, Wien: Löcker, 1996
- Prisching, Manfred, „Wahlkämpfe – Bilder, Mythen, Rituale, Wahlkämpfe.“ in Kriechbaumer Robert; Panagl Oswald (Hg.), *Sprache und Politik*. Wien-Köln-Weimar: Böhlau 2002
- Seifert, Thomas, *Sprungbretter zur Macht. Kaderschmieden in Österreich*, Wien: Überreuter 1998
- Sperl, Gerfried, *Die umgefärbte Republik. Anmerkungen zu Österreich*, Wien: Zsolnay, 2003
- Stockinger, Alfred, *Parteien und Sachverstand. Wissenschaftliche Politikberatung als Strategie der image politics am Beispiel der „Aktion 20“*. Phil.Diss. Wien 1982
- Ullrich, Peter A.; Müller, Wolfgang C., „Die Ausgangslage für die Nationalratswahl 1994: Indikatoren und Trends“ in Müller, Wolfgang C.; Plasser, Fritz, *Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994*, Wien: Signum 1995, S. 19–26

Manfried Welan

Juristische Politikberatung

Rückblicke auf die Lebensaufgabe Verfassungsreform und Demokratiestärkung

Der nachfolgende Text ist in Manfried Welans Autobiographie „Ein Diener der zweiten Republik“ 2012 im Österreichischer Kunst- und Kulturverlag erschienen und wird in dieser Publikation dank freundlicher Genehmigung von Autor und Verlag leicht adaptiert wiederveröffentlicht.

Politik, das ist ein Prozess ohne Anfang und Ende, ein vielstimmiges, unendliches Gespräch über das Richtige und gleichzeitig ein Kampf um Macht. Während meiner langen Laufbahn hatte ich die Möglichkeit, mich an diesem Gespräch aus mehreren Perspektiven zu beteiligen. Zunächst vor allem als Berater, später auch konkreter Verhandlungspartner und zuletzt selbst als aktiver Politiker. Bei all meinen Berührungspunkten mit der Politik war es neben meinem spezifischen Einsatz für die Wissenschafts- und Bildungspolitik stets die Entwicklung der Demokratie und das Vorantreiben von Verfassungsreformen, die mich angetrieben haben. Dieser Einsatz war und ist gleichsam eng mit meiner Biographie verwoben wie langwierig und kann wohl am besten mit einem Zitat von Bruno Kreisky zusammengefasst werden: „Man hält die Demokratie dadurch ruhig, dass man sie unruhig hält“. Diesen Satz aufzunehmen und schöpferisch umzusetzen habe ich insbesondere als Berater der Politik zu meiner Aufgabe gemacht.

Zwischen normativer Idealität und parteipolitischer Realität

Schon früh nach meinem Studium der Rechtswissenschaften begann ich mich politisch zu engagieren und wurde Mitglied bei der ÖVP und dem ÖAAB. Bei vielen Vorträgen und Diskussionen wurde ich dabei mit dem „Unbehagen in der Demokratie“ und mit dem „Unbehagen im Parteienstaat“ konfrontiert. Das ging gegen Schwarz und Rot, gegen ihr „Packeln“ und Streiten. Alles Organisierbare wurde parteipolitisch geplant, proporzmäßig institutionalisiert und paritätisch neutralisiert und das mit hoher Wahlbeteiligung und großen Mehrheiten, also einer

Legitimation in Permanenz. Trotz des Verhältniswahlsystems entstand eine Zweiparteingesellschaft, die in vieler Hinsicht blockiert war.

In hunderten von Referaten und Diskussionen versuchte ich seit Anfang der Sechzigerjahre zu kritischem Engagement in den Parteien aufzurufen. Während dieser frühen politischen Praxis lernte ich aber auch, dass Verfassungsrecht, den meisten Leuten „wurscht“ war. Das Institutionendenken ist auch in den Parteien schwach ausgeprägt und die Begeisterung für Parlament und Parlamentarismus gering – wie wir auch aktuell immer wieder feststellen müssen. Die parteipolitische Realität ist wichtiger als die normative Idealität. Diese Erfahrung führte mich bald vom Verfassungsrecht zur Politikwissenschaft. Zwar war ich während des Jusstudiums und auch als Jurist entsprechend der treffenden Formulierung Edwin Loebensteins „durch das reinigende Feuer der reinen Rechtslehre gegangen“, aber vor allem die spätere rechtspositivistische Praxis im Verfassungsgerichtshof war es, die mich zum „Auch-Politologen“ werden ließ. Der Verfassungsgerichtshof war und ist ja nicht nur nach dem Verfassungsrecht sondern auch nach „Parteienrecht“ zu besetzen. Er hat politische Aufgabenstellungen und seine Erkenntnisse haben politische Konsequenzen. Die Mitglieder sind Ergebnis parteipolitischer Bestellungen. Daher ist er für die Parteien und die Politik überhaupt besonders wichtig. Der VfGH ist als Hüter der Verfassung Ergebnis der Realverfassung. Schon Ignaz Seipel stellte fest, dass die Entpolitisierung des VfGH durch die parteipolitische Bestellung seiner Mitglieder gewährleistet sei, wenn also die Parteien „unter sich die Verteilung der Posten auspackeln konnten“. Die Frage „wie man einen Gerichtshof unpolitisch, das heißt, wahrhaft unparteiisch machen kann“, sei „durch das System des Austarierens und der Sicherung des Ausgleichs zwischen unvermeidlich scheinenden Parteeinflüssen“ versucht worden. Es sei dies an sich kein schlechtes System, das jedenfalls den Vorzug der Offenheit habe. Diese bedeutet freilich aber nicht Öffentlichkeit.

In vielen Arbeiten habe ich mich nach der Erfahrung beim VfGH und später auch in der Wirtschaftskammer mit dem Thema Demokratierform beschäftigt. Kurz nach 1968 befand sich Österreich in einer Zeit des Aufbruchs und der Reformbegeisterung. Gemeinsam mit Kollegen in der 1971 gegründeten Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft erstellte ich Realanalysen und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Demokratie. Viele dieser Vorschläge sind schon in der Kreisky-Ära in Recht transformiert worden. Diesbezüglich sind vor allem Reformen der Regierung, der Kontrolle, insbesondere die Einführung der Volksanwaltschaft, die Reform der Justiz aber auch jene der sog-

nanten Subverfassungen (Familien- Schul-, Universitäts- und Medienrechtsreform) zu nennen.

Freileich bestanden zwischen den Vorstellungen der Vorschlagenden einerseits und den realisierten Rechtsnormen andererseits Unterschiede. Viele Vorschläge, vor allem jene zur Wahlrechtsreform und zur Erweiterung der Volksrechte, wurden bis heute nicht verwirklicht.

Ab dieser Zeit betrieb ich konkrete Politikberatung zu juristischen Themen, und lieferte juristische Expertise bei der Ausarbeitung von politischen Programmen.

Beratung des Bundespräsidenten

Ebenso wie die Politik umfasst das Recht praktisch alle unsere Lebensbereiche, daher ist die juristische Politikberatung ein extrem facettenreiches Betätigungsfeld. Sei es die konkrete Ausgestaltung des Demokratiebegriffs im ÖVP-Parteiprogramm Anfang der 1970er Jahre oder ein ausführliches Briefing des späteren Präsidentschaftskandidaten Alois Lugger, was das Amt des Bundespräsidenten aus rechtlicher Sicht bedeutet. Gleiches sollte ich später auch mit Kurt Waldheim erörtern.

Dessen Präsidentschaft war es, die mich letztendlich zur Überzeugung brachte, dass das Amt des Bundespräsidenten überflüssig sei. Ich wollte den Bundeskanzler durch präsidentiale Kompetenzen aufwerten. Noch mehr würde es mir gefallen, in dieser Frage zur Verfassung von 1919 zurückzukehren, in welcher der Parlamentspräsident mit Funktionen des Staatsoberhauptes betraut war. Der Strukturdefekt der Verfassung, der heute in der Quadratur des Kreises von Parlamentarismus und Präsidentialismus liegt, sowie eine mögliche Führungskonkurrenz zwischen Bundespräsidenten und Bundeskanzler wären damit vermieden.

Das Konzept wurde von Seiten der ÖVP-Spitze aber nicht aufgenommen. Stattdessen erhielt ich ein weiteres Mal Gelegenheit „Nachhilfeunterricht im Fach Bundespräsident“ zu erteilen, dieses Mal bei Thomas Klestil. Er verstand sofort, dass das Amt einen Komplex von Einzelzuständigkeiten bietet, aber keine einheitliche Aufgabe. Er meinte er sei so etwas wie ein Verweser „kaiserlicher Resterln“, und ich musste ihm Recht geben. Er wollte aber kein Resterlverwalter sondern ein politischer Bundespräsident sein. Klestil lud mich später oftmals zum Tee in die Hofburg ein, wo wir bei einem dieser Treffen die neue Parteienlandschaft erörterten, die drei Mittelparteien und zwei Klein-

parteien umfasste. Ich wies darauf hin, dass durch mehrere Parteien, von denen keine eine Mehrheit hat, das Amt des Bundespräsidenten aufgewertet werde, da dieser als Einziger durch eine absolute Mehrheit legitimiert sei. Spielräume, die ihm die Verfassung zuweise, würden sich erweitern. Der Bundespräsident könne somit von einem statischen Element im Staat zu einem dynamischen werden, von einem „Passivkönig“ zu einem „Aktivkönig“. Das hat er auch getan, indem er von Anfang an versuchte, seine Zuständigkeiten voll und ganz wahrzunehmen.

Unter anderem wollte Klestil Österreich im Europäischen Rat vertreten und verwies dabei auf den französischen Präsidenten. Das Bundeskanzleramt hatte aber die besseren Argumente: Der Bundespräsident führe im Gegensatz zum französischen Staatspräsidenten nicht den Vorsitz in der Bundesregierung, Vorsitzender sei der Bundeskanzler, dem auch die Zuständigkeiten für die allgemeine Regierungspolitik und die Koordination zustünden. Allerdings war Klestil der Auffassung, dass er sein Recht zur Vertretung der Republik nur delegiert habe. Polnische und finnische Gäste luden mich zu diesen Fragen ein, denn auch dort herrscht ein Duumvirat, das nur durch Kommunikation und Koordination zustande kommt.

Rückblickend betrachtet, war Klestils Absicht, die Bundespräsidentschaft aktiver und dynamischer zu gestalten, nicht durchzusetzen. Nicht nur Kritik an seinen Positionen sondern auch die Politisierung des Privaten gaben dazu letztendlich den Ausschlag.

Gute Ideen, zähe Umsetzung

Dass Politik nach Max Weber, das zähe Bohren harter Bretter ist, habe ich aber schon früher festgestellt. Der damalige ÖVP-Bundesparteiobmann Karl Schleinzer hatte noch in den 1970er Jahren großes Interesse an Rechtsfragen und lud immer wieder zu informellen Abendgesprächen über Verfassungsprobleme. Im Rahmen eines solchen erklärte ich, dass unsere Verfassung ein Museum der konstitutionellen Monarchie sei, das Strukturfehler habe und eine Ruine geworden sei. Er gab daraufhin den Auftrag ein Reformkonzept zu liefern. Dabei orientierte ich mich vor allem am Vorbild der Schweiz, holte Erfahrungen über die dort breit diskutierte Verfassungsreform bei Juristenkollegen und Politologen ein. Herausgekommen ist dabei ein umfassender Fragenkatalog, mit dem Ziel, die Bundesverfassung von Grund auf neu zu analysieren und durchzudenken um die Spielregeln der Politik dem gesellschaftlichen Wandel anzupassen und dem politischen Leben neue Maßstäbe zu vermitteln.

Das Konzept, das den Startpunkt für eine großangelegte Debatte bilden sollte und in der österreichischen Politikwissenschaft ausführlich diskutiert wurde blieb lange das gehaltvollste Exposé zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung.

Schleinzer hat das Konzept unterstützt. Als Spitzenkandidat der ÖVP kam er jedoch nur wenige Monate vor der Wahl bei einem Unfall ums Leben. Danach blieb die Initiative nur ein Projekt mit vielen Papieren, die niemals veröffentlicht wurden.

Auch Kreiskys Verfassungsreforminitiative blieb wenig später ein Konzept ohne Konsequenzen. Zu einer tiefgreifenden Reform fehlte der gemeinsame politische Wille von SPÖ und ÖVP, die beide damals noch Großparteien waren und über eine Verfassungsmehrheit verfügten. Bis heute blieb dieser Mangel eine politische Grundkonstante. Allerdings gibt es heute keine Großparteien mehr und noch weniger einer Verfassungspartnerschaft. Der am Europakonvent orientierte Österreich-Konvent Anfang der 2000er Jahre leistete zwar gute Arbeit, aber auch er bleibt letztendlich ohne Konsequenz. Immerhin sind jetzt alle Diskussionen des Österreich-Konvents online abrufbar.

Zu erwähnen ist dabei, dass sich auch in der Schweiz der Diskussionsprozess über viele Jahre hinzog, aber im Jahr 2000 in eine neue Bundesverfassung mündete.

Neben einer umfassenden Reform der Verfassung beschäftigte ich mich im Auftrag der Politik auch immer wieder mit dem Wahlsystem.

Im Rahmen eines Gutachten zur Frage „Parlamentarisches oder sozialpartnerschaftliches Regierungssystem?“ plädierte ich für ein Mehrheitswahlrecht wie in Großbritannien. Bei der damaligen Zweiparteienkonstellation schien das Mehrheitswahlrecht die „politologische“ Konsequenz zu sein. Die Strukturdefekte unseres Regierungssystems könnten dadurch gelöst werden, die Sozialpartnerschaft und der Bundespräsident würden parlamentarisiert, die Opposition wäre gestärkt und nicht zuletzt der Bundeskanzler tatsächlich Regierungschef.

Ich war der Auffassung, dass das politische Gefüge von der Verfassung widersprüchlich gelöst sei. Das Schweizer System in Gestalt der Verhältniswahl, das britische in Form der parlamentarischen Regierung und das Weimarer System mit seinem über den Parteien stehenden, vom Volk gewählten starken Präsidenten könnten in der österreichischen Kombination auf Dauer nichts Gutes bringen.

Josef Taus, der Nachfolger Schleinzers wollte dies durch eine Konzentrationsregierung, also den konsequenten Proporz auch in der Bundesregierung lösen. Ich erstellte eine diesbezügliche Studie, die aber ebenfalls ohne Konsequenz blieb. Bruno Kreisky gelang es nämlich trotz des Proporzwahlrechts dreimal die absolute Mehrheit zu erreichen. So

hatten weder das Mehrheitswahlrecht noch die Konzentrationsregierung eine Chance.

Auch später als Rektor der Universität für Bodenkultur sowie als Vorsitzender der österreichischen Rektorenkonferenz wurde ich immer wieder von der Politik in juristischen Fragen zu Rate gezogen – so erstellte ich etwa für Fred Sinowatz ein Gutachten zu seiner Verantwortung als Bundeskanzler im Fall „Noricum“. Gleichzeitig bekam ich mehr Gelegenheit bildungs- und wissenschaftspolitische Anliegen zu deponieren. Die Rektorenkonferenz konnte keine politischen Entscheidungen fällen aber sie vermochte aufzuklären und die öffentliche Meinung in der Hochschul- und Wissenschaftspolitik zu beeinflussen.

Seitenwechsel zur politischen Praxis

Was Politik in der Praxis bedeutete lernte ich später, während meiner Zeit als Stadtrat und in der Folge auch Landtagspräsident in Wien. Es erstaunte mich, dass sie sich tatsächlich auch von „innen“ genauso abspielte, wie ich es mir als Theoretiker vorgestellt hatte. Der teilnehmende Beobachter wurde beobachtender Teilnehmer. Ich empfand mich gleichsam als Dschungelbiologe im Urwald. Die ungeheure Dominanz der Verwaltung, die Hegemonie der regierenden SPÖ, der Bürgermeister als demoautoritärer Monarch, das war in der Praxis faszinierend aber auch mühsam als Erfahrung für die Opposition.

In den 90er Jahren verfasste ich die Studie „Der Bürgermeister der Bundeshauptstadt Wien“, die sowohl von Helmut Zilk als auch von Michael Häupl zitiert wurde. Das Amt ist so einmalig in Österreich, dass man es geradezu als Superanomalie charakterisieren kann. Wien ist das Gegenteil von Gewaltenteilung und im Amt des Bürgermeisters ist dieses Gegenteil auf die Spitze getrieben. Das Amt ist durch Gewaltenkonzentration gekennzeichnet. Der Bürgermeister hat alle Funktionen eines Staatsoberhauptes, eines Regierungschefs und eines Verwaltungschefs. Und was sonst auf drei Ebenen aufgeteilt ist, ist hier in Wien in ihm zentralisiert. Insbesondere ist er auch Landeshauptmann und damit auch Statthalter des Bundes. Der Bürgermeister ist von der Verfassung her ein Wahlmonarch, ja aufgrund seiner Notrechte sogar ein konstitutioneller Diktator. Der Kaiser ist von der Hofburg ins Rathaus übersiedelt.

Als Demokratiepoliciter der ÖVP machte ich unterschiedliche Erfahrungen. Der Bedarf an mehr und direkter Demokratie war bei höher Gebildeten größer, vor allem bei den Bürgerinitiativen, mit denen ich

diskutierte, als bei den anderen. Das galt auch für ein Persönlichkeits- und Mehrheitswahlrecht. Immer wieder habe ich die Forderung nach mehr Dezentralisation und direkter Demokratie erhoben. Die meisten Menschen waren Anhänger für die Aufwertung der Bezirke, jedoch der repräsentativen Demokratie verbunden. Und zwar mit dem Argument: Wir haben euch gewählt. Ihr kriegt's Cash und nicht wenig! Also arbeitet!“ Aber für die direkte Demokratie arbeitet die Zeit.

Der ehemalige Wiener Bürgermeister Leopold Gratz kannte mich von einigen Diskussionen über Demokratiereform. Nach einer Rede zu diesem Thema gratulierte er mir mit den Worten: „Herr Professor, Sie werden die Wiener nicht zu aktiven Demokraten machen. Die bleiben immer gleich. Wien bleibt Wien.“ Der Slogan „Wien ist anders“ war damals noch nicht erfunden.

Oft werde ich gefragt: „Wurden Sie nicht häufig enttäuscht?“ Ja, das wurde ich, aber es machte mich nicht unglücklich, da man sich daran gewöhnt und nicht allzu viel erwartet. Die letzte politische Enttäuschung bereitete mir das Ende des Verfassungskonvents im Jahr 2004. Aber er ist dann nicht gescheitert, wenn wir durch ihn gescheitert wurden. Große Reformen sind eben selten und Politik hat viel mit der Fortsetzung von Traditionen zu tun, in deren Rahmen aber doch viele kleine Reformen möglich sind.

Politikberatung und zivilgesellschaftliche Organisationen

Der dritte Sektor als Motor für strukturelle Reformen

Was haben die zuletzt viel diskutierten Wutbürger, die Freiwillige Feuerwehr und eine Umweltorganisation wie Greenpeace gemeinsam? Sie alle werden in der öffentlichen Debatte auf wohl unterschiedliche Art und Weise dem Begriff *Zivilgesellschaft* zugeordnet. Tatsächlich gibt es Gemeinsamkeiten zwischen diesen Akteuren, allein dadurch, dass sich Menschen dort für (oder auch gegen) etwas engagieren. Dieses Engagement muss nicht zwingend politisch motiviert sein, aber es sollte gesellschaftliche Relevanz haben und damit ein Teil eines Spielfelds sein, das zwischen Staat und Markt angesiedelt ist und äußerst heterogen ist. Für die Politikberatung ist dieser dritte Bereich – oft auch dritter Sektor genannt – zunehmend relevant, auch weil er für die Politik selbst an Bedeutung gewonnen hat. Dass insbesondere NGOs (Nichtregierungsorganisationen) bzw. NPOs (Non-Profit-Organisationen) eine wesentliche Größe der politischen Landkarte sind, ist mittlerweile unumstritten. Im Vergleich zur politischen Kultur vor 20 Jahren werden NGOs heute wesentlich mehr als Akteure anerkannt, insbesondere in sozial-, umwelt- oder menschenrechtspolitischen Fragen.

Zivilgesellschaft: ein Begriff – viele Assoziationen

Der Begriff Zivilgesellschaft wird im politischen Diskurs laufend verwendet. So finden wir beispielsweise auch Erwähnungen im aktuellen Regierungsübereinkommen, wo er auch für die österreichische Bundesregierung mehrmals Bezugspunkt ist. Bei der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans für Integration wird beispielsweise auf die „Zusammenarbeit mit allen beteiligten Ressorts, den Ländern und Gemeinden sowie anderen interessierten Stellen der Zivilgesellschaft“¹ verwiesen.

¹ Österreichisches Regierungsprogramm 2008–2013, S. 107, abrufbar unter <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32966>

Im Koalitionsübereinkommen zwischen SPÖ und Grünen in Wien ist sogar enthalten, dass die Stadt „die aktive Beteiligung der BürgerInnen und damit die Bildung einer lebendigen Zivilgesellschaft“² fördern will. Die sogenannte Zivilgesellschaft ist also im Bewusstsein von Politikmachern angekommen. Was damit gemeint wird, ist jedoch nicht immer klar. Es existieren unterschiedlichste Bilder dessen, was Zivilgesellschaft ist bzw. sein soll. Die politischen Konzepte hinter dem Begriff sind sehr unterschiedlich – wie u.a. Ruth Simsa³ ausführt, reicht das Spektrum von der Betonung der stärker subsidiärer Leistungserbringung (Stichwort Bürgergesellschaft wie sie etwa Andreas Khol in die österreichische tagespolitische Diskussion gebracht hat) bis zu einem Verständnis von Zivilgesellschaft als Sphäre aktiver politischer Beteiligung. Der Begriff wird sowohl im liberalen Kontext (vom Einzelnen ausgehend) wie auch im kommunitaristischen Sinne (von Gemeinschaften ausgehend) verwendet.⁴ Der Diskurs dahinter bildet dabei durchaus das wesentliche Gefüge gängiger politischer Theorien und entsprechender Lager ab, die sowohl liberale wie auch konservative, sozialdemokratische aber auch partizipative Modelle charakterisieren.

Dabei genießen zivilgesellschaftliche Organisationen ein hohes Maß an Vertrauen. Das macht sie insbesondere für politische Institutionen interessant, die unter hohem Vertrauensverlust leiden.⁵

Die Unterschiedlichkeit in der Begriffsdeutung von Zivilgesellschaft erfordert, dass in der Politikberatung jeweils definiert ist, welche Organisationen oder Personengruppen damit gemeint sind. „Die Zivilgesellschaft“ ist in der Entwicklung von Beratungsansätzen genauso schwer ein Adressat wie „die Bürgerinnen und Bürger“. Eine jeweilige Konkretisierung ist notwendig.

Zivilgesellschaft & Politikberatung

Aus Politikberatungssicht gibt es zumindest drei Perspektiven, aus denen gedacht werden kann:

1. Die Perspektive der politischen Institutionen, die zivilgesellschaftliche Organisationen adressieren wollen, etwa durch Einbeziehung in politische Prozesse wie Verhandlungen, Meinungsbildung etc.

² „Gemeinsame Wege für Wien. Das rot-grüne Regierungsübereinkommen 2010“, S. 9 <http://www.wien.gv.at/politik/strategien-konzepte/regierungsuebereinkommen-2010/index.html>

³ Vgl. Institut für Sozialpädagogik, 2001

⁴ Vgl. Brix/Kampits, 2003

⁵ Vgl. Friesl/Polak/Hamachers-Zuba, 2009

2. Die Perspektive von MarktteilnehmerInnen (Unternehmen, Verbände etc.), die etwas politisch durchsetzen wollen, und dabei zivilgesellschaftliche Organisationen mitberücksichtigen.
3. Die Perspektive von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die ihrerseits Interessen bzw. Anliegen durchsetzen wollen.

Die Perspektive der politischen Institutionen

Das Adressieren zivilgesellschaftlicher Organisationen durch Regierungsinstitutionen kann mehrere Ziele verfolgen. Einerseits geht es um die Einbindung von Wissen, denn zivilgesellschaftliche Organisationen haben auch Expertenfunktion und sind Brücken zu gesellschaftlichen Bereichen, die für Politik kaum erreichbar sind. NGOs wie die Caritas oder SOS Mitmensch kennen z.B. die Probleme Betroffener und haben damit auch viel Wissen über Instrumente und Maßnahmen, wie man z.B. Armut oder Menschenrechtsverletzungen verhindern kann. Zugleich ist in dieser Perspektive auch das Ziel enthalten, durch Einbindung potentiellen Widerstand zu vermeiden. Durch die Artikulationsfähigkeit von NGOs und ihre medialen Zugänge entsteht Druck, der entsprechend frühzeitig erkannt und eingeschätzt werden kann. Wenn die halbe Bundesregierung beispielsweise nach Fukushima mehrmals diverse Umweltorganisationen zu einem „Anti-Atom-Gipfel“ einlädt, hat dies dahingehend Kalkül, dass potentielle Kritiker eingebunden werden und – bei entsprechenden inhaltlichen Zusicherungen – auch medial als Bündnispartner auftreten können. Aber: Einbindung schafft Verbindlichkeit. Aufgrund des hohen kritischen Potentials in vielen NGO-relevanten Bereichen ist vor einem Placebo-artigen Vorgehen zu warnen. Dialogstrategien erfordern auch die Bereitschaft, die Meinung des Gegenübers in die Position bzw. eigenen Aktivitäten zu integrieren.

Die Perspektive von Marktteilnehmern

Auch hier ist die Einbindung häufig unter dem Aspekt zu sehen, Widerstände im Vorfeld zu identifizieren, Kompetenzen einzubinden, evtl. aber auch potentielle Bündnispartner in zivilgesellschaftlichen Bereichen zu finden. Unternehmen greifen immer häufiger auf sogenannte Grassroots-Methoden zurück, mit denen konkrete Anliegen durch Bottom-Up Aktivitäten und Aktivierung eines Umfelds unterstützt und durchgesetzt werden sollen. Die Allianzenbildung (*Coalition Building*) und Aktivierung von Unterstützern ist dabei zentral.

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind jedoch häufig in hohem Maße sensibilisiert, was mögliche Vereinnahmung betrifft. Insofern gilt auch hier entsprechende inhaltliche Ernsthaftigkeit. Oft geht es dabei um ein professionelles Handling von Konflikten und Interessensausgleich. Je konkreter ein Projekt – etwa eine Betriebsanlage, die auf Widerstand stößt, z.B. eine Müllverbrennungsanlage – desto schwieriger ist jedoch auch vollinhaltliche Einigung. Die Aufgabe von Politikberatung kann es unter anderem sein, relevante Informationen für Bürgerinnen und Bürger bzw. zivilgesellschaftliche Organisationen zu erkennen. Der Innenperspektive eines Unternehmens fehlt oft die Außenperspektive, die in beide Richtungen verständlich macht, worum es eigentlich geht.

Die Perspektive von zivilgesellschaftlichen Organisationen

Die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen ist zentral. Bei Interessen ist zu unterscheiden zwischen inhaltlichen Anliegen (Umwelt, soziale Anliegen, Demokratie etc.) und verbandspolitischen Interessen, die vor allem bei Querschnittsmaterien relevant sind. Über eine gemeinsame Vertretung des dritten Sektors im politischen Prozess wurde immer wieder nachgedacht, jedoch hat sich eine solche immer nur für spezifische Interessen zusammengefunden. So ist die IGO, die Interessensgemeinschaft Gemeinnütziger Organisationen (ehemals IÖGV, Interessensgemeinschaft Österreichischer gemeinnütziger Vereine), 1998 gegründet worden, um gemeinsame Interesse bei der damals geplanten Anhebung der Zeitungstarife durch die Post zu vertreten und in weiterer Folge das Spendengütesiegel zu entwickeln und durchzusetzen. Der 2012 umbenannte Verband versteht sich mittlerweile Interessensvertreter gemeinnütziger Organisationen. Beispiele für gemeinsame Plattformen auf inhaltlicher Ebene gibt es mehrere. So sind viele Umweltorganisationen im *Ökobüro*, der Koordinationsstelle österreichischer Umweltschutzorganisationen, zusammengeschlossen. Ein anderes Beispiel ist die *Globale Verantwortung*, die als Dach von Organisationen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit auftritt.

Welche Rolle kann Politikberatung nun einnehmen? Ein wesentlicher Punkt ist, durch Kenntnis der richtigen Ansprechpartner und deren inhaltlichen Positionierung bzw. geeignetes Prozessdesign die Einbindung effizient und zielgerichtet durchzuführen. Und zwar in beide bzw. gegebenenfalls alle drei Richtungen. Auch das Verständnis medialer Logiken, der die unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Organisationen folgen, kann dafür entscheidend sein.

Thesen zu aktuellen Trends im Verhältnis Zivilgesellschaft & Politik

1. Gesellschaftliche Empathiefähigkeit als politische Schlüsselkompetenz

Insbesondere in Krisenzeiten (Wirtschaftskrise, Umwelt-, Energiekrise etc.) ist es wichtig, dass Politik seine gesellschaftlichen Fühler ausstreckt, um frühzeitig gesellschaftliche Trends und Entwicklungen zu erfassen und idealerweise zu antizipieren. Die Strukturstarre Österreicher macht es nicht immer einfach, schnell zu reagieren. Aber Politik und Medien stellen Systeme dar, die zunehmend einander oder sich selbst referenzieren, und den Kontakt zu Lebensrealitäten verlieren. Der dritte Sektor kann dabei eine wesentliche Funktion erfüllen, die von allen drei Sektoren anerkannt werden müsste.

2. Widerstand 2.0: Manche Instrumente stumpfen ab, neue Möglichkeiten entstehen

Die Bilder von Transparenten vor dem Parlament sind nun schon seit Jahrzehnten bekannt. Ihre Wirkung stumpft aufgrund zu häufiger Wiederholung in unterschiedlichen Kontexten ab. Die Möglichkeiten des von Web 2.0 werden zunehmend zur Artikulation von Interessen und Anliegen genutzt, aber auch zur Organisation von politischen Engagement bzw. Widerstand. Aber Vorsicht. Ein Like bzw. „Gefällt mir“ auf Facebook wird auch in seiner Wirkung abstumpfen. Die zielgerichtete, effiziente Arbeit in der Information und Kommunikation von Unterstützer, die ein Anliegen teilen, ist jedoch ungebrochen relevant. Auch kreative Formen des Widerstands sind über die aktuellen Möglichkeiten des Internet leichter zu nutzen und zu streuen.

3. Inszenierte Politik kann täuschen und damit nachhaltig schaden

Der Reiz inszenierter Politik ist groß. Da ein Gipfelgespräch, dort ein öffentlicher Runder Tisch, ebenda die Fotoaktion. Die tagesaktuelle Taktung der meisten politischen Akteure verlangt nach häufiger Aktivität, die nicht immer im Sinne des Anliegens ist. Inszenierte Events können erfolgreich sein, wenn sie eine stimmige Botschaft liefern und zugleich Zuspitzung ermöglichen. Aber Vorsicht, wenn die dahinter liegende Struktur nicht funktioniert. Enttäuschte Erwartungshaltungen

tragen weiter zur Entfremdung zwischen Politik und BürgerInnen bei. Zivilgesellschaft bietet meistens das Asset der Glaubwürdigkeit.

4. Effektivität ist gefragt. Nicht jedes Anliegen braucht einen Stakeholder-Prozess

In den vergangenen Jahren wird für vieles ein Stakeholder-Prozess erfunden. Prinzipiell eine gute Sache, aber wichtig ist auch die Effektivität, also das Erreichen einer Zielsetzung mit angemessenen Mitteln. Es besteht die Gefahr der Übersättigung mit Einbindungsprozessen. Daher sind Zielsetzung, Strategie und Instrumente gut aufeinander abzustimmen.

5. Eine Frage der politische Kultur: den dritten Sektor aufwerten und sichtbar machen

Der dritte Sektor wird weiter an Bedeutung zunehmen. Doch immer noch fehlt es an entsprechender öffentlicher Präsenz des Gesamtsektors gegenüber Politik und Wirtschaft. Mehr Selbstbewusstsein ist gefragt, denn ohne dritten Sektor brechen wesentliche gesellschaftliche Bereiche auseinander. Das gemeinsame Auftreten bei der Vermittlung themenübergreifender Interessen kann die Sichtbarkeit des Sektors erhöhen. Zugleich gilt es, Flexibilität und Schnelligkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen zu erhalten und nicht der Integration in großen Strukturen zu opfern.

6. Die Strategiefähigkeit von Politik erhöhen

Der Reiz des tagespolitischen Geschäfts ist groß. Aber die Kernfrage ist, wie strategiefähig ist Politik? Bei der Entwicklung längerfristiger, tragbarer Strategien sind unter anderem die Zielsetzung und der Aufbau von strategischen Allianzen, aber auch Gegner, ein wesentlicher Bestandteil. Zivilgesellschaft wird dabei für nahezu alle politischen Akteure eine maßgebliche Rolle spielen. Durch die kurzfristige Orientierung von Politik und der Betonung auf Taktik anstelle von Strategie ist viel Porzellan im Verhältnis der unterschiedlichen Bereiche zueinander zerschlagen worden. Strategiefähige Politik denkt nicht nur bis zum Wahltag, sondern versucht längerfristig Identität aufzubauen. Zi-

vilgesellschaft kann auch ein Motor für strukturelle Reformen sein. An denen wird auch in Österreich kein Weg vorbei führen.

Literatur

- Brix, Emil; Kampits, Peter (Hg.) *Zivilgesellschaft zwischen Liberalismus und Kommunitarismus*, Wien: Passagen, 2003
- Friesl, Christian; Polak, Regina; Hamachers-Zuba, Ursula (Hg.), *Die Österreicher innen. Wertewandel 1990–2008*, Wien: Czernin Verlag, 2009
- Institut für Sozialpädagogik (Hg.), *Europäische Integration als Herausforderung: Rolle und Reform der sozialen Dienste in Deutschland*. Frankfurt, 2001, s. auch http://www.wu.ac.at/sozio/institut/person_detail/ruthsimsa
- Landesregierung Wien, *Gemeinsame Wege für Wien. Das rot-grüne Regierungsübereinkommen 2010*, <http://www.wien.gv.at/politik/strategien-konzepte/regierungsuebereinkommen-2010/index.html>, 2010, 17.06.2011
- Österreichische Bundesregierung, *Gemeinsam für Österreich. Regierungsprogramm 2008–2013*, <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>, 2008, 17.06.2011

Bürgerbeteiligung als Politikberatungsinstrument

Das Versuchslabor der modernen Demokratie

Bürgerbeteiligung unter dem Titel Politikberatung zu diskutieren, stellt unserer Erfahrung nach in Österreich eher eine Ausnahme dar, verbindet man mit dem Begriff Politikberatung gemeinhin doch die Einbeziehung von Personen mit spezifischem Expertenstatus. Bei der Prozessbegleitung für lokale Projekte denken wir im Zusammenhang mit dem Arbeitsfeld Politikberatung darüber hinaus eventuell noch an unsere eigene Beratungsrolle bei Bürgerbeteiligungsverfahren, auch wenn diese in ihrer neutralen und vermittelnden Funktion besser mit der Bezeichnung Moderation beschrieben werden kann. Wie ist der Zusammenhang zwischen Politikberatung und Bürgerbeteiligung also zu verstehen?

Wirft man einen Blick in das Handbuch der Politikberatung, stellt man fest, dass hier unter dem Begriff der *partizipativen Politikberatung* der Kreis der Berater stark erweitert wird. „Die partizipative Politikberatung erstreckt sich auch auf den Bürger als Experten und dementsprechend auf Bürger als Berater in politischen Entscheidungsprozessen“.¹ Die konkreten Politikempfehlungen gehen also direkt von den beteiligten Bürgern aus. „Der Leitgedanke einer Verbindung von Partizipation und Politikberatung ist gemäß Martinsen folgender: ‚Die Bürger als Experten ihrer lokalen Welten bringen ihr Spezial- und Sonderwissen ein und tragen damit zur Erhöhung der Responsivität des politischen Systems bei.‘“²

Diese Ansicht – der Bürger als Experte – kommt der alltäglichen Praxis der Bürgerbeteiligung sehr nahe. Bürger sind demnach nicht nur Adressaten, sondern auch Akteure von Politikberatung. Damit wird die Hoffnung verbunden, dass auch unabhängige, aber kundige und interessierte Laien die Qualität wie die Akzeptanz politischer Entscheidungen verbessern können.

¹ Schützeichel, 2008, S. 5–33

² Martinsen, 2006, S. 138–151

Wie kommt die Expertise der BürgerInnen in das politische System?

In einer repräsentativen Demokratie ist es nicht selbstverständlich, dass die Expertise der „kundigen und interessierten Laien“ vom politischen System tatsächlich auch nachgefragt und einbezogen wird. In der Regel treffen die gewählten Volksvertreter ihre Entscheidungen eigenverantwortlich und ohne Eingriffsmöglichkeit durch das Volk. Direktdemokratische Formen der Beteiligung wie Volksabstimmungen, Volksbefragungen und Volksbegehren sind in Österreich schwach ausgeprägt und bleiben hierzulande „weitgehend ein Konzept ohne Konsequenz“.³ Die Möglichkeit, sich bei Planungen und Entwicklungen im öffentlichen Bereich einzubringen, wird daher zunehmend als sinnvolle Ergänzung gesehen, eingefordert und gefördert.

Gerade im unmittelbaren Lebensumfeld, wo die persönliche Betroffenheit am größten ist, gibt es mittlerweile die unterschiedlichsten Formen der Partizipation. Von aktivierenden Befragungen, Bürgerversammlungen, Fokusgruppen, Internet-Partizipation, Konsensus-Konferenzen, kooperativen Diskursen, runden Tischen, Workshops, Zukunftskonferenzen, bis hin zu Zukunftswerkstätten, und Planungszellen bestehen vielfältige Modelle der Beteiligung auf lokaler und kommunaler Ebene.

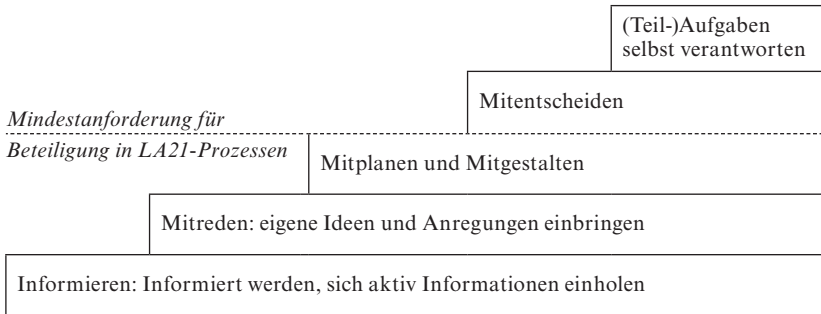
Partizipation am Beispiel Lokaler Agenda 21

Bereits rund 430 Gemeinden und mehr als 30 Regionen und Bezirke setzen in Österreich sogenannte lokale Agenda 21-Prozesse (LA21) um. In einem Agenda-Prozess soll mit einer Vielfalt an Beteiligungsangeboten die aktive Teilhabe von Bürgern, Vereinen, Institutionen und Unternehmen gefördert und gemeinsam die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung vor Ort forciert werden. Die Beteiligung hat dabei informellen Charakter. Die erarbeiteten Lösungen haben den Stellenwert von Empfehlungen und dienen der Entscheidungsvorbereitung für Gremien wie den Gemeinderat. Sie können aus sich heraus keine Verbindlichkeit erlangen. Durch den Grundsatzbeschluss der politischen Gremien (Gemeinderat, Bezirksvertretung) zur LA21 besteht aber ein gewisses Maß an Selbstverpflichtung, Bürgerbeteiligung ernst zu nehmen und über einen längeren Zeitraum zu ermöglichen. Das nachfol-

³ Vgl. Welan, 2000

gende Fünf-Stufenmodell macht die unterschiedlichen Intensitäten der Bürgerbeteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen sichtbar.

Stufenmodell der Beteiligung



Quelle: Positionspapier der Arbeitsgruppe „Dezentrale Nachhaltigkeitsstrategien – Lokale Agenda 21“, 2010

Als Mindestanforderung für die Beteiligung in österreichischen LA21-Prozessen wurden die ersten drei der oben dargestellten Qualitätsstufen – Informieren, Mitreden sowie Mitplanen und Mitgestalten – definiert. Auf Projektebene kann es zielführend sein, auch die Möglichkeit der Mitentscheidung vorzusehen und Projekte der organisatorischen und finanziellen Selbstverantwortung zu übergeben.

Beteiligung als gemeinsamer Lernprozess

LA21 Prozesse zeichnen sich traditionell durch einen gewissen experimentellen Charakter aus. Sie stellen ein „Beteiligungslabor“ dar, in dem neue Formen der Zusammenarbeit, des Ausverhandelns und der Kommunikation zwischen Politik und beteiligten Bürgern erprobt werden können.

Einander auf gleicher Augenhöhe zu begegnen, eigene Entscheidungskompetenzen abzugeben und stattdessen Vertrauen in die Kompetenzen, Ressourcen und Ideen der Bevölkerung zu setzen, verlangen der Politik ein neues politisches Selbstverständnis ab und sind (noch) keine Selbstverständlichkeit. Eine offene und wertschätzende Haltung, ehrliches Interesse sowie eine grundsätzliche Bereitschaft sich auf einen ergebnisoffenen Prozess einzulassen, sind Voraussetzungen auf beiden Seiten. Im Laufe des Prozesses ist es dann die Aufgabe der Prozessbegleitung ein Klima zu schaffen, das einen gemeinsamen Lernprozess

begünstigt. Denn gerade wenn konträre Interessen bei einem Thema aufeinander treffen, ist die Gefahr groß, dass der verständigungsorientierte Dialog rasch einem vorrangig strategischen Handeln weicht und die Offenheit sinkt. Es ist deshalb umso wichtiger, auch als Prozessbegleitung Offenheit und Transparenz vorzuleben, beispielsweise durch allgemein zugängliche Protokolle und Dokumente.

Die Einführung von klaren Strukturen und Spielregeln soll dabei helfen, den Verlauf für die Beteiligten weitestgehend verlässlich und berechenbar zu machen. Transparente Entscheidungszuständigkeiten und das Bemühen um Win-Win-Situationen sollen eventuellen Vorbehalten der Politik gegenüber der Verlagerung von Entscheidungen und damit verbundener Angst vor Machtverlust entgegenwirken. Denn obwohl Bürgerbeteiligung bedeutet, dass die Politik einen Teil ihrer Macht abgibt, ist die Ausweitung von Bürgerbeteiligung nicht gegen die gewählten Repräsentanten gerichtet, sondern soll als Ergänzung und unterstützende Mitarbeit verstanden werden. Auch im Falle von gemeinsamen Planungsprozessen werden Entscheidungen letztendlich noch immer von den Mandataren getroffen. In diesem Sinne kann auch die aus demokratiepolitischer Perspektive problematische Frage der Repräsentativität zumindest teilweise relativiert werden.

Schnittstellen in das repräsentative Demokratiesystem

Von entscheidender Bedeutung für das Gelingen eines längerfristigen Beteiligungsprozesses sind unserer Erfahrung nach nicht nur geeignete innere Prozessstrukturen und Spielregeln, definierte Prozessabläufe und professionelle Moderation, sondern vor allem auch jene Schnittstellen und Strukturen, die die Verbindung in das repräsentative Demokratiesystem herstellen. Im Fall der LA21 sind dies die Schnittstellen in den Gemeinderat oder in die Bezirksvertretung und in die vorgelagerten Kommissionen und Ausschüsse, in denen bestimmte Entscheidungen vorbereitet werden.

Ein Beispiel aus eigener Praxis in der Lokalen Agenda Josefstadt, dem achten Wiener Gemeindebezirk, veranschaulicht die Bedeutung dieser Schnittstellen sehr gut und zeigt auch die mögliche Dynamik und Innovationskraft eines längerfristigen Beteiligungsprozesses.

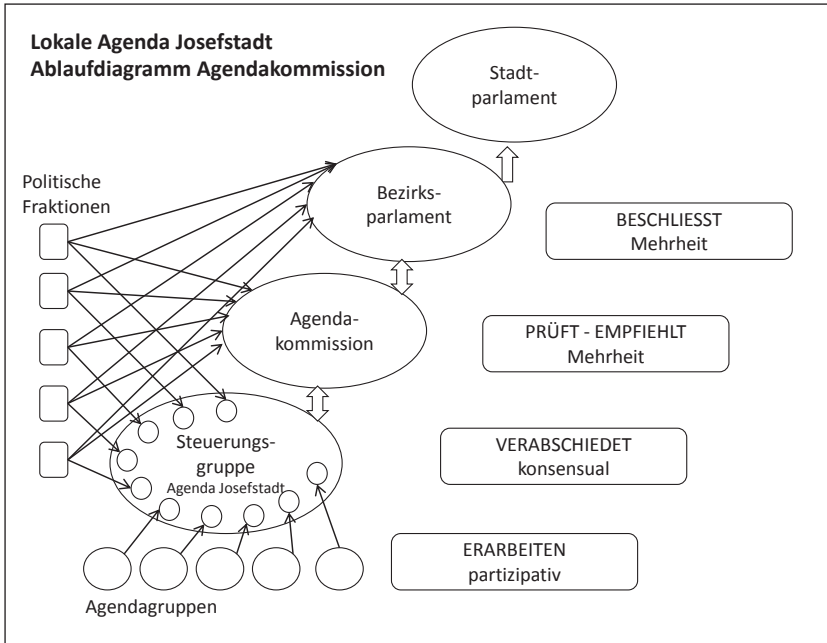
Die Josefstadt startete 2007 mit der LA21. Schon im ersten Jahr engagierten sich in den unterschiedlichen Agendagruppen rund 100 Bürger. Visionen, Ziele und Projekte wurden entwickelt und in der Steuerungsgruppe der Agenda Josefstadt, die sich aus stimmberechtigten Vertretern der Bezirkspolitik und der Bürgergruppen zusammensetz-

te, diskutiert, nötigenfalls angepasst, und schließlich mittels positivem Beschluss zur Umsetzung im Bezirk empfohlen. Ebenso wurde den Bezirkspolitikern bereits 2008 eine Schulung zum Verständnis des Zusammenwirkens zwischen partizipativer und repräsentativer Demokratie angeboten und durchgeführt.

Lösungen aus informellen Beteiligungsprozessen haben wie eingangs erwähnt „nur“ empfehlenden Charakter. Je nach thematischer Zugehörigkeit müssen Vorschläge aus der LA21 vor ihrer Abstimmung in der Bezirksvertretung noch im Umweltausschuss, in der Sozialkommission, in der Bezirksentwicklungskommission und im Finanzausschuss behandelt werden. Ein Weg, der insbesondere für Themen und Projekte, welche verschiedene Kommissionen betreffen, durchaus langatmig werden kann, da ein sehr hoher Kommunikations- und Koordinationsaufwand besteht und bei dem daher möglicherweise Doppelgleisigkeiten oder Versäumnisse auftreten, Zuständigkeiten nicht immer eindeutig sind und die Kapazitäten und Zeitbudgets von freiwillig engagierten Bürgern an ihre Grenzen stoßen.

Nach einigen wenig erfreulichen Erfahrungen mit diesem Prozedere, wurde im Fall der Agenda Josefstadt auf Antrag einer Bezirksfraktion von der Josefstädter Bezirksvertretung die Einrichtung einer eigenen Agendakommission beschlossen, welche ausschließlich für die Beratung von Projektideen aus der LA21 zuständig ist. Nach anfänglicher Skepsis und Irritation über diesen Schritt haben sich die Zweifel aber als unbegründet und die Vorgangsweise als vorteilhaft erwiesen. Die Sitzungen der Kommission finden in zeitlicher Abstimmung mit den Prozess- und Projektentwicklungen statt, so dass Entscheidungen sehr zeitnah getroffen werden können. Die politischen Entscheidungsträger greifen in der Agendakommission jene Themen auf, die den engagierten Bürgern am Herzen liegen und heben dadurch insgesamt den Stellenwert von Partizipation und freiwilligem Engagement. Nicht zuletzt bedeutet die Einrichtung der Agendakommission in der Josefstadt einen weiteren Schritt in Richtung Institutionalisierung und langfristiger Verankerung von Bürgerbeteiligung auf Bezirksebene.

Ablaufdiagramm Agendakommission



Quelle: eigene Darstellung

Literatur

- Arbeitsgruppe Dezentrale Nachhaltigkeitsstrategien – Lokale Agenda 21 (Vorsitz DI Günter Humer), *LA21-Basisqualitäten 3.0 – Prozessorientierte, partizipative und inhaltliche Basisqualitäten für Lokale Agenda 21-Prozesse in Österreich ab 2009*. Positionspapier der ExpertInnengruppe, 2010.
- Born, Manfred; Heidorn, Fritz; Stuik, Hans; Zachow, Ernst, *Neue Formen der Bürgerbeteiligung. Ein praktischer Handlungsleitfaden für Städte und Gemeinden*, Bremen: Econtur-Internationale Agentur für Nachhaltige Projekte, 2000.
- Martinsen, Renate, „Partizipative Politikberatung. Der Bürger als Experte“, *Handbuch Politikberatung*, Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea; Thunert, Martin (Hg.), Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, S. 138–151.
- Schützeichel, Rainer, „Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Politikberatung“, in Stephan, Bröchler; Rainer Schützeichel (Hg.), *Politikberatung. Ein Handbuch für Studierende und Wissenschaftler*, Stuttgart: Lucius&Lucius Verlagsgesellschaft mbH, 2008, S. 5–33.
- Welan, Manfred, *Die direkte Demokratie in Österreich im Vergleich*, Wien: Demokratiezentrum Wien, 2000.

Konzepte für eine Langzeitplanung politischer Kommunikation

Strategieanalyse statt Taktik

Politische Strategieanalyse ist weder eine Theorie noch Methodik im eigentlichen und engeren Sinn, jedoch ein spezifischer Ansatz der (Politik-)Wissenschaft. In der Praxis der Politikberatung liegt dabei das Augenmerk weniger auf den strukturellen und funktionalen Rahmenbedingungen politischer oder medialer Systeme, doch stellen diese und ein entsprechendes Hintergrundwissen die Grundlage von Strategieanalysen als längerfristige Planung zur Umsetzung politischer Ziele jedweder Art dar.

Das Spektrum der möglichen Ziele reicht von gesellschaftspolitischen Aufgaben einer Institution wie etwa die Erhöhung des Umweltbewusstseins¹ über die Politikvermittlung eines Gesetzes und der dahinterstehenden Überlegungen bis hin zum Wahlerfolg einer Partei. In allen Fällen ist jedenfalls als analytische Basis sowohl die Kenntnis der Kommunikationstheorie als auch jene konkreter Strategiemodelle unabdingbar. Nicht zu übersehen ist freilich, dass einerseits der Politikwissenschaft Praxisferne vorgeworfen wird und andererseits der Kommunikationsbranche die bloße Verwendung des Etiketts Strategie für alle (un-)möglichen Beratungsbereiche. Inhaltlicher Zugang solcher Vorwürfe ist – so diese nicht polemisch oder interessenpolitisch motiviert sind –, dass Strategie als kaum machbare Eigenaufgabe der Politik verstanden wird.²

Zu unterscheiden ist trotzdem zwischen Strategie und Taktik. Deren Vermengung zählt zu den häufigsten Fehlern politischer Kampagnearbeit. Die Strategie beschäftigt sich mit den Fragen „Wer, was, wo und vor allem warum?“. Dabei geht es um die grundsätzliche Festlegung der Zielgruppen und Botschaften, warum insbesondere diese angesprochen werden und an welchen geographischen bzw. kommu-

¹ Siehe auch als generelle Einführung zur politischen Strategieanalyse u. a. Tils, 2005, S. 57ff.

² Raschke/Tils, 2007, S. 12–13

nikativen Orten man sie erreicht. Die Taktik inkludiert die speziellen Fragestellungen „Wie?“ und „Wann?“ nach der Methode zur Politikvermittlung und dem zeitgerechten Einsatz der knappen Ressourcen von Geld und Personal. Es ist offensichtlich, dass taktische Überlegungen ohne eine strategische Basis wertlos oder sogar kontraproduktiv sind.

Dazu ein polemischer Vergleich: Ein Fallrückzieher im Fußball – das als Analogie zur taktischen ad hoc-Maßnahme – führt im Erfolgsfall zu donnerndem Applaus, doch gibt es kaum ein Spiel, das dadurch entschieden wurde. Es handelt sich also um einen beifallheischenden Kurzzeiteffekt ohne nachhaltige Wirkung. Im eigenen Strafraum stellt der Rückzieher sogar eine hochriskante und nicht verantwortbare Aktion dar. Meisterschaften werden in Wahrheit strategisch entschieden, nämlich durch vordergründig weniger spektakuläre Überlegungen wie die Saisonplanung mit oder ohne Viererkette in der Abwehr bzw. den Verzicht auf einen Libero.

Kommunikationstheoretische und analytische Grundlagen

Für eine Detaillierung der Strategie sind laufende empirische Befunde über Konfliktbereitschaft oder Konsens- bzw. Harmoniebedürfnisse, einer positiven oder negativen Empfindung von Zukunftsaussichten des Landes, sowie die Selbsteinschätzung der sozio-ökonomischen Lage und ihrer Entwicklung empfehlenswert. Trotz einer häufigen Überschätzung der Wirkungsmöglichkeiten ist also nicht nur im Fußball eine auf lange Sicht ausgerichtete (Kampagnen-)Planung unerlässlich.

Ein typisches Beispiel für den politischen Wettbewerb (mit-)entscheidende Stimmungen ist der Gegensatz von Harmoniebedürfnis und Konfliktbereitschaft. Zielgruppen mit ausgeprägtem Harmoniestreben – etwa aufgrund subjektiver wirtschaftlicher und sozialer Zufriedenheit in den niederösterreichischen Landtagswahlen – akzeptieren keine aggressive politische Kommunikation, während Bürger mit hoher Konfliktbereitschaft durch sachliche Informationsvermittlung und ausschließliche Positivdarstellungen unmöglich zu mobilisieren sind. Ähnlich kann eine Grundstimmung der Zielgruppen auf der jeweiligen Kommunikationsebene für einen politischen Wechsel (zum Vorteil von oppositionellen Gruppierungen) oder für Kontinuität und Systemstabilität (zum Vorteil von Regierenden) ausgeprägt sein.

Die Frage der Fragen ist in diesem Zusammenhang, wie überhaupt Politikvermittlung funktioniert.³ In modernen Kommunikationsgesellschaften kommt ja unzweifelhaft der Darstellung von Politik eine steigende Bedeutung zu.⁴ Politische Kommunikation geschieht demzufolge in einer primär medial organisierten Öffentlichkeit. Themen und politische Intentionen, die sich nicht mediengerecht darstellen lassen, gelangen oft nicht in den politischen Entscheidungsprozess.⁵ Umgekehrt stoßen Entscheidungen ohne erfolgreiche Politikvermittlung via Massenmedien auf eine ungenügende gesellschaftliche Akzeptanz, und werden politische Akteure ohne Medienöffentlichkeit nicht wahrgenommen.

Das wiederum verlangt nach einer Professionalisierung der Politikvermittlung und bedarf unterschiedlichster Fachleute: Dazu zählen auf Seiten der Politik PR-Manager und Medienberater, „Spin-Doktoren“ und Meinungsforscher, auf Seiten der Medien speziell für ihr Themengebiet aus- und fortgebildete Politikjournalisten sowie auf Seiten der Wissenschaft neben den Strategeanalysten fundierte Experten für Politische Bildung. Die Expansion der Medienlandschaft durch auf dem Internet basierende Kommunikationstechnologien hat die Zahl der Kommunikationskanäle und Darstellungsmöglichkeiten der Politik erhöht, stellt jedoch zugleich mehr inhaltliche, organisatorische und finanzielle Anforderungen an die Medienarbeit der Politakteure. Zielgruppen müssen genauer angesprochen werden und der Kommunikationsstil wird zum Erfolgsschlüssel. Das Streben nach massenmedialer Präsenz wird oft fast zu exzessiv und dadurch kontraproduktiv, weil Grenzen zwischen politisch-inhaltlicher Arbeit und Medienarbeit kaum noch bestehen.

Strategiemodelle müssen stets auf fundierten Inhalten und fachlich qualifizierten Akteuren als Vermittler basieren – ansonsten würde eine strategische Politikberatung lediglich Ideen für Mediengags liefern, was kontraproduktiv wäre. Die Modelle sind zudem nicht auf Einzelfälle übertragbar, sondern müssen adaptiert werden. Nichtsdestoweniger gibt es Grundformen solcher Modelle, welche in unterschiedlichsten Themenbereichen und von divergierenden Akteuren zur Anwendung kommen. Nachstehend werden Beispiele aus dem Bereich des politischen Wettbewerbs von Parteien und Kandidaten gegeben.

³ Siehe für die nachstehenden Ausführungen sowie ebenfalls zu den Strategiemodellen vor allem Plaikner/Duffek, 2007, S. 13–36

⁴ Vgl. Jarren/Donges, 2006, S. 20–22.

⁵ Vgl. Blumler/Kavanagh, 1999, S. 214

Strategische Modelle in beispielhafter Form

Triangulation

Logische Strategie jedes Amtsinhabers im politischen Wettbewerb ist das Konzept der *triangulation*, das im Idealfall zur Teflonisierung und Unangreifbarkeit für die politische Konkurrenz führt. Der Amtsinhaber positioniert sich quasi an der Spitze eines Dreiecks als über den Dingen stehend – als staatstragender Bundeskanzler bzw. im Fall von Landeshauptleuten als sich um alle kümmernder „Landesvater“ oder „Landesmutter“ –, während man tagespolitische Streitigkeiten der zweiten Reihe seiner Partei überlässt.

Dadurch profitiert der Amtsinhaber als neutral erscheinende Persönlichkeit, die für jeden Bürger da ist. Dabei ist unerheblich, wer im tagespolitischen Streit der konservativen Rechten oder liberalen Linken punktet. Im Regelfall wird das abwechselnd geschehen und sich in Summe ausgleichen, doch entsteht ein Imagegewinn für den die gemäßigte Mitte symbolisierenden Amtsinhaber. Die logische Gegenstrategie für die Opposition sowie den kleineren Partner in einer Koalitions- oder Proporzregierung ist es, den Amtsinhaber von seinem Podest zu holen und in den täglichen Politstreit einzubeziehen. Das geschieht dadurch, ihn stets direkt anzusprechen oder gezielt zu provozieren. Gelingt das, so leidet in Summe der Amtsinhaberbonus. Auch generell gilt als einfache Strategie: „Streite stets mit einem Konkurrenten, der formal mindestens eine Ebene höher steht!“ und vice versa „Lasse Dich niemals in Diskussionen mit Konkurrenten in einer formal niedrigeren Funktion ein“.

Das Modell geht zurück auf eine Idee von Dick Morris, Kommunikationsberater des US-amerikanischen Präsidenten Bill Clinton, der nach schlechten Umfragewerten 2003/04 sich sehr erfolgreich als neutrale Mitte zwischen den Republikanern und Demokraten positionierte.⁶ In Österreich wurde und wird das Konzept von unumstrittenen Landeshauptleuten wie Michael Häupl (SPÖ) in Wien und Erwin Pröll (ÖVP) in Niederösterreich praktiziert. Sie lassen Streitigkeiten mit anderen Parteien fast ausschließlich von Landes- und Stadträten sowie Klubobleuten und Parteigeschäftsführern austragen. Dadurch verfügen sie über Zustimmungs- und Beliebtheitswerte, die aus ihrem Amtsinhaberbonus resultieren und deutlich über dem Wählerpotential ihrer Partei liegen.

⁶ Vgl. Morris, 1997, S. 79ff.

Im Gegenzug verlor bezeichnenderweise die ÖVP-Landeshauptfrau in der Steiermark, Waltraud Klasnic, stark an Popularität, nachdem bis 2004 ihre Landesräte Gerhard Hirschmann und Herbert Paieryl zurücktraten, und sie selbst in die tagespolitische Arena eintreten musste. Der SPÖ gelang es deshalb, sie in Alltagsdiskussionen zu verwickeln und persönlich mit misslungenen Projekten in Verbindung zu bringen. In den Landtagswahlen 2005 verlor Klasnics Partei folgerichtig den ersten Platz und den Landeshauptmannsessel an die SPÖ.

Echo-Politik

In der öffentlichen Meinungsbildung entscheidend sind nicht Ereignisse per se, sondern deren Interpretation durch Multiplikatoren (*influentials*). Als Echo-Politik wird jene Form der politischen Kommunikation bezeichnet, um Meinungstrends im Ereigniszusammenhang gezielt zu verstärken⁷. Von zentraler Bedeutung sind dabei a) der Zeitfaktor, d. h. die Strategie der Echo-Politik muss unmittelbar nach einem Ereignis beginnen und möglichst innerhalb von 24 Stunden wirksam werden, sowie b) die Einheitlichkeit der Botschaft (*stay on the message*), d. h. alle Parteiakteure müssen gegenüber den Meinungsführern sinngemäß identische Informationen und Standpunkte kommunizieren.

Die dafür erforderliche Effizienz wird durch eine Systematisierung der Kommunikationsabläufe erreicht. Üblich ist jenseits von Ressortzuständigkeiten ein strategisches Organigramm, welcher Politiker – allenfalls mit einem Kommunikationsmanager und/oder Pressesprecher als Vermittler – zu welchem Themenbereich mit welchem Leitmedium (und welchem dortigen Ansprechpartner) kommuniziert. Diese Personen werden in die Planung kommunikativer „*spins*“ einbezogen bzw. im Anlassfall telefonisch oder per SMS und E-Mail über die zentralen Botschaften informiert.

Daraus folgt die Notwendigkeit regelmäßiger Treffen der fünf bis sechs hauptsächlichen Medienarbeiter zur Abstimmung und Reflexion der Gesamtstrategie mit einem konkreten *wording* im Rahmen eines Zeit- und Ereignisplans für die jeweils nächste Woche etwa als Montagsfrühstück o. ä. Für eine entsprechende Geschwindigkeit („*speed wins*“) und Langzeitwirkung müssen die so aufgebauten Kommunikationskanäle möglichst konstant bleiben.

⁷ Vgl. Filzmaier/Plasser, 2005, S. 137f., 186f., 223f.

Botschaftendreiecke

„Politiker sagen immer dasselbe!“ ist ein falscher Stehsatz. Die konsequente Wiederholung von Botschaften bedeutet, sich variantenreich – mit unterschiedlicher Wortwahl und zu vielen Themen – innerhalb eines strategischen (Botschaften-)Dreiecks zu bewegen.⁸ Die Kunst ist es, auch in emotionalen Phasen sowie unter Stress, die Eckpunkte des Dreiecks zu verinnerlichen und es in allen Themenaussagen mündlich und schriftlich nicht zu verlassen. Nach US-amerikanischem Vorbild werden in einem Wahlkampf wenige zentrale und aufeinander abgestimmte Botschaften formuliert (*message triangles*).

Ein österreichisches Beispiel dazu: Nach Bildung einer Koalitionsregierung mit der FPÖ im Februar 2003 gestaltete die ÖVP für die Regierungsarbeit ein Botschaftendreieck, das aus den Eckpunkten *Sichere Zukunft* bzw. *Zukunft (und Sicherheit)*, *Nachhaltigkeit* und *Gerechtigkeit* bestand. Konsequentermaßen wurden Rückblicke auf die vorzeitig gescheiterte ÖVP-FPÖ-Koalition von 2000 bis 2002 vermieden, sondern zukunftsorientierte Formulierungen verwendet. Die ÖVP konnte längerfristig viele Vorhaben im Botschaftendreieck platzieren: Bildungs- und Heeresreform für eine sichere Zukunft, Wirtschafts- und Umweltprojekte als nachhaltiges Konzept, Angleichung der Pensionen und Familien- bzw. Frauenförderung als Gerechtigkeitsnachweis usw.

Themenmanagement und -karrieren

Politische Wettbewerbe zwischen Parteien und vor allem Wahlkämpfe sind zugleich ein Themenstreit. Jede Partei hat Wunschthemen, die sie auf der medialen Tagesordnung platzieren will, weil sich daraus Diskussionsvorteile ergeben. Unabhängig von Einzelereignissen gibt es typische Themen, die entweder Mitte-Rechts- oder Mitte-Links-Parteien bevorzugen. Geht es um „Law and Order“ sowie um wirtschaftliche Stabilität werden im politischen Wettbewerb rechtskonservative Parteien davon profitieren. In Österreich würden sich durch die Betonung der inneren und äußeren Sicherheit Wettbewerbsvorteile für die ÖVP und FPÖ ergeben. Von Aspekten der sozialen Sicherheit (Arbeit, Wohnen und Gesundheit) profitieren umgekehrt die SPÖ und die Grünen als vergleichsweise links-liberale Parteien.

Es gibt weiters in der politischen Kommunikation zu managende Themenkarrieren, d. h. die Intensität eines Themas in der öffentlichen

⁸ Vgl. Morris 1997, S. 79–88.

Wahrnehmung ist auf jeden Fall beschränkt. Der Zeitraum von Politikvermittlung muss strategisch mit einem großen Höhepunkt kurz gehalten oder in Wellenform mit mehreren (kleineren) Höhepunkten in die Länge gezogen werden. In der breiten Öffentlichkeit wird stets nur ein Thema als dominant, sowie werden in Summe höchstens bis zu drei Themen als zentral wahrgenommen. Eine Ablöse der subjektiv als wichtig empfundenen Themenbereiche erfolgt oft im Wochenrhythmus.

Besonders zu berücksichtigen ist das „Sommerloch“ als nachrichtenarme Zeit, in der sowohl niederrangige Themen aufgrund ihrer Eigendynamik unerwünschte Bedeutung erlangen können als auch bewusst zu platzieren sind. Beispielsweise war in Österreich die ÖVP vor dem Sommer 2003 interessiert, Diskussionen über eine zum damaligen Zeitpunkt als gescheitert reportierte Pensionsreform sowie über den Finanzminister gering zu halten. Nach einer Äußerung des steirischen ÖVP-Klubobmanns im Landtag zur Frage „160 Stundenkilometer auf österreichischen Autobahnen?“ war ein neues Hauptthema gegeben.

Vor allem ist es wichtig, das traditionelle Schema einer Aktion X mit folgender Re-Aktion Y bzw. Kritik von Mitbewerbern über einen längeren Zeitraum(!) umzudrehen. Mit anderen Worten: Natürlich muss laufend auf politische Entwicklungen, veränderte Stimmungslagen und aktuelle Ereignisse reagiert werden, doch sollte a) die Gesamtstrategie nur bei einem grundsätzlichen Wandel in Frage gestellt werden, und b) ein selbständiger Zeitplan bestehen, um sowohl das Image positiv zu prägen als auch die Themen der Politik vorzugeben.

Zu erstellen ist daher eine Zeitleiste von beabsichtigten Themen und Initiativen, die allenfalls mit objektiven Ereignissen (Veranstaltungen usw.) abgestimmt werden kann, um dazu passend bzw. im Vorfeld die eigene Tätigkeit zu platzieren. Das bedeutet keineswegs die Notwendigkeit dramatischer PR-Aktionen am laufenden Band, sondern lediglich eine strategische Planung, was ich wann mache oder nicht mache. Oft ist weniger mehr, und es empfiehlt sich ein Nichtstun für Politiker, d. h. eine Beschränkung auf sachpolitische Aspekte. Weil jedoch Politik- und Medienberater ihre eigene Existenz rechtfertigen müssen, Werbefirmen ihre Etats verteidigen wollen und nicht zuletzt Politiker tägliche Fernseh- und Zeitungskontakte jenseits ihres Fachgebiets gewöhnt sind, ist das ein seltener Ratschlag.

Muster einer Strategieplanung für Wahlkämpfe

Ein Wahlkampf ist – positiv interpretiert – jene Zeit, in der sich Politiker und Parteien auf die Kommunikation mit Bürgern konzentrieren, aber auch dem Kontakt der Parteiführung mit den Funktionären und Mitgliedern besondere Aufmerksamkeit widmen. Für Wahlkämpfe sind folgende Faktoren von zentraler Bedeutung:⁹

- Eine Zieldefinition, d.h. ein Wunschergebnis – etwa die absolute Mehrheit, Stimmen-/Mandatsgewinne oder die Verhinderung einer bestimmten Koalitionsmehrheit – muss intern und extern vorgegeben werden. In strategischem Zusammenhang damit steht eine Definition von klaren und absoluten Landes- und Bezirkszielen, die auf jede Gemeinde herunter gebrochen wurden (Welche Gemeinde muss wie viele Stimmen liefern, damit ein landes-/bundesweiter Erfolg möglich ist?).
- Die Fokussierung auf einen Hauptkonkurrenten ist meistens erforderlich, d.h. Einzelparteien müssen als wichtigster Gegner identifiziert werden, oder aber es wird ein Lagerwahlkampf geführt. Immer wichtiger wird die Zielgruppenorientierung im Wahlkampf an potentiellen Wechselwählern.
- Wahlkämpfe basieren auf einer strategischen (Meta-)Botschaft, von der konkrete Werbesprüche bzw. -mittel ausgehen. Ein Beispiel wäre *Das Land erneuern* oder auch *Das Land schützen*.
- Besonders wichtig im oben beschriebenen Sinn sind klare Kommunikationsstrategien, etwa ob positive oder negative Strategien dominieren bzw. in welchem Verhältnis sie zueinander stehen, ob die Kampagne zukunfts- oder vergangenheitsorientiert erfolgt. Die Grundlage dafür bildet eine intensive Sozialforschung, etwa durch quantitative und qualitative Meinungsumfragen. Anschließend kommt es zu einer Problemanalyse von Stärken und Schwächen, der Entscheidung für Konfliktorientierung oder dem Ausweichen einer direkten Konfrontation mit politischen Opponenten.

Für eine Wahl entscheidend ist sowohl im Medien- als auch im Funktionärswahlkampf das Zeitmanagement als strategisches Timing. Der Intensivwahlkampf dauert jeweils weniger als vier Wochen, die Wahlkampfarbeit beginnt jedoch mindestens ein Jahr früher (siehe Abbildung Wahlkampfplan). Die Organisationsstruktur in allen Ländern und Bezirken müsste spätestens sechs Monate vor der Wahl aufgebaut sein. Folgerichtig gibt es frühzeitig Planungssitzungen in allen Bundes-

⁹ Siehe dazu zahlreiche Beiträge in Althaus, 2002

ländern und zentralen Bezirken, nachdem zuvor Arbeitsgruppen ein Wahlprogramm erarbeitet haben sollten. Nur die endgültige Planung aller organisatorischen und medialen Maßnahmen im Wahlkampf folgt erst knapp vor dem Wahltag.

Wahlkampfplan

Zeit	Maßnahme	Inhalt	Ziel
Analysephase			
Februar bis Mai 2012	Runder Tisch	Diskussionsrunden von Bundesparteichef und Bundesgeschäftsführung mit Landesspitzen und zentralen (Vize-)Bürgermeistern usw.	Einschätzung der politischen Situation und Mitnahme von regionalen Anliegen
März bis Juni 2012	Top 100-Interviews	Einzelinterviews mit Repräsentanten aus Wirtschaft und Politik durch externe Berater	Sensibilisierung für Grundstimmungen
März bis September 2012	Erstellung Landesbezüge im Wahlprogramm	Arbeitsgruppen in allen Ländern und Bezirken	Individuelle Wahlplanung
Strategiephase			
Juni/Juli 2012	Landes- und Bezirkskonferenzen	Arbeitsgespräche durch interne und externe Berater mit Nationalratsabgeordneten, Landespolitikern und Landes-/Bezirksgeschäftsführern	Aufnahme der politischen Einschätzung und von regionalen Anregungen
September/Oktober 2012	Planung Landeswahlkampf I	Arbeitssitzungen mit dem jeweiligen Strategieteam in allen Bundesländern	Besprechung Ausgangssituation, und Konkurrenz, Kandidaten- und Themenlandschaft, Festlegung des Landesziels und von Bezirkszielen, Planung organisatorischer Maßnahmen

Oktober 2012 bis Jänner 2013	Landeskonzferenzen	Präsentation der strategischen, organisatorischen und werblichen Grundzüge des Wahlkampfs durch die Bundespartei und -geschäftsführung	Erstinformation für alle regionalen Spitzenfunktionäre, Anregungen zur Modifikation
Jänner 2013	Landes- und Gemeindegkonferenzen	Parteivorstand-Sitzungen in allen Ländern und (größeren) Städten mit der Landesgeschäftsführung und externen Trainern	konkrete Planung der Einzelaktivitäten von Landesparteien im Intensivwahlkampf
Mai 2012 bis Februar 2013	Spezialprojekt „Swing Vote“	Betreuung von Schwerpunktregionen mit potentiellen Wechselwählern	Zwischenbilanzen und Planung der lokalen Maßnahmen in urbanen mobilen Märkten
Kommunikationsphase			
Oktober/ November 2012	Kandidatenauswahl und Betreuung	Nominierung durch Parteigremien/Erstellung von Wahlkreislisten und Servicepaket für Kandidaten bzw. Schulungsangebote und Kandidatensprechstunden durch externe Berater	Serviceleistungen für die Kandidaten; Geschlossenheit
Jänner 2013	Planung Bezirks- und Landeswahlkämpfe II	Arbeitssitzungen mit dem jeweiligen Strategieteam in allen Ländern	Planung aller organisatorischen und medialen Maßnahmen im Wahlkampf; interne Koordination
Jänner 2013	Programmkonvent	Öffentliche Präsentation des Wahlprogramms	Aufmerksamkeit und positive Stimmungslage
Output-Phase			
bis Wahltermin März 2013	Intensivwahlkampf	nationale Auftakt- und Schlussveranstaltung, Konvois der Regierungsmitglieder/regionale und lokale Aktivitäten, medialer Wahlkampf	Zielerreichung im Wahlergebnis

Planung und Durchführung eines fiktiven Nationalratswahlkampfs durch eine Regierungspartei im März 2013; Quelle: Eigene Darstellung

Politischer Wettbewerb und Wahlkampfführung nach US-amerikanischem Vorbild gliedern sich – siehe das Zeitmanagement in der Abbildung, wobei es selbstverständlich manchmal Überschneidungen der

Phasenzugehörigkeit gibt und für vorgezogene Neuwahlen Sonderregeln gelten – in vier Schritte bzw. Elemente:

1. Analyse
2. Strategie
3. Interne und externe Kommunikation
4. Politisches Marketing, politische Öffentlichkeits- und Pressearbeit, politische Werbung

Der letztgenannte Punkt stellt das für die Allgemeinheit im politischen Wettbewerb wahrnehmbare Produkt dar. Für eine erfolgreiche Strategie ist jedoch die systematische Planung nach der skizzierten Reihenfolge unabdingbare Voraussetzung. Vorher führt nur die Analyse von politischen Rahmenbedingungen – zur Geographie und Soziodemographie von Wählermärkten, über Stimmungen und Themen, institutionelle Strukturen und gesellschaftliche Kultur, Wählermobilität usw. – zur Auswahl einer konkreten Strategie, welche danach sowohl intern als auch extern vermittelt werden muss. Konkrete Inhalte der politischen Public Relations bzw. Werbung – etwa Werbelinien mit Slogans und Logos, Wahlkampfveranstaltungen und Kandidatenauftritte, Presstexte, Fernseh- und Radiospots, Plakate usw. – haben sich konsequent der auf einer ausführlichen Analyse beruhenden Strategie unterzuordnen.

Es gibt selten per se gute oder schlechte Strategien, sondern diese sind für die jeweiligen Akteure richtig oder falsch gewählt. Persönliche Stärken und Schwächen bestimmen die Strategie des Wettbewerbs. Ein Kardinalfehler wäre es jedoch, die Strategie mehrfach zu ändern bzw. aufgrund emotionaler Momentaufnahmen von einer gewählten Strategie abzuweichen. Ein Hauptdilemma dabei sind unterschiedliche Interessen, etwa von städtischen und ländlichen Gebieten oder manchmal parteinah agierenden Interessenvertretungen (Kammern und Gewerkschaften), die alle ihre Anliegen in der Strategie wiederfinden wollen. Hinzu kommt die Gefahr persönlicher Interessen, die nicht immer rational erklärbar sind. Oft ist es der menschliche Faktor, welcher die Umsetzung einer Strategie scheitern lässt.

Literatur

- Althaus, Marco (Hg.), *Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying*, Münster: LIT-Verlag, 2002
- Blumler, Jay; Kavanagh, Denis, *The Third Age of Political Communication: Influences and Features*, Political Communication, 16/3, 1999, S. 209–230.
- Filzmaier, Peter; Plaikner, Peter; Duffek, Karl (Hg.), *Mediendemokratie Österreich*, Wien: Böhlau, 2007
- Filzmaier, Peter; Plasser, Fritz, *Politik auf amerikanisch: Wahlen und politischer Wettbewerb in den USA*, Wien: Manz, 2005
- Jarren, Otfried; Donges, Patrick, *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung*. 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006
- Lillecker, Darren G., *Key Concepts in Political Communication*, London: Sage, 2006
- McNair, Brian (Hg.), *An Introduction to Political Communication*, 4. Auflage, London: Routledge, 2007
- Meyer, Thomas, *Politik als Theater. Die neue Macht der Darstellungskunst*, Berlin: Aufbau-Verlag, 1998
- Morris, Dick, *Behind the Oval Office*, New York: Renaissance Books, 1997
- Plasser, Fritz (Hg.), *Politische Kommunikation in Österreich: Ein praxisnahes Handbuch*, Wien: WUV, 2004
- Raschke, Joachim; Tils, Ralf, *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007
- Tils, Ralf, *Politische Strategieberatung. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005

Die Rolle der Medien als Politikberater

„Generell ist die Regierung gut beraten, wenn sie“

Nahezu täglich lesen wir in Leitartikeln und Pressekommentaren Ratsschläge führender innenpolitischer Journalisten, die zunächst für die Leser ihres Blattes schreiben, gleichzeitig aber auch politischen Entscheidungseliten Hinweise und Handlungsempfehlungen geben. Im weitesten Sinn handelt es sich dabei um eine Form der *indirekten* Politikberatung durch professionelle Beobachter und Analytiker der österreichischen Innenpolitik, die ohne Auftrag, gratis und öffentlich stattfindet. Welchen Stellenwert Kommentare und redaktionelle Meinungsbilder auf die Handlungen politischer Entscheidungsträger haben, inwieweit Massenmedien auf die Themenfindung und Themenbehandlung politischer Eliten Einfluss nehmen und damit indirekt die Rolle von Politikberatern einnehmen, wurde bislang nur punktuell behandelt.¹ Während über den Einfluss der Massenmedien auf die thematische Aufmerksamkeit und Problemsicht des Medienpublikums eine Vielzahl empirisch abgesicherter Befunde vorliegen (*Public Agenda Setting*), haben sich nur wenige Studien mit dem Einfluss der Massenmedien auf Themenwahl und Problemsicht politischer Entscheidungseliten auseinandergesetzt (*Policy Agenda Setting*).

Dies mag zunächst verwundern, zählen doch politische Eliten zu besonders intensiven und aufmerksamen Medienbeobachtern². Tatsächlich unterscheiden sich politische Eliten in ihrem Informationsverhalten deutlich vom Publikum. Sind für 55 Prozent der Bevölkerung die „Zeit im Bild“-Ausgaben, für 39 Prozent die ORF-Radionachrichten und Journalsendungen und für 37 Prozent die Kronen Zeitung die mit Abstand wichtigsten politischen Informationsquellen, bezeichnen politische Eliten APA-Meldungen und Tageszeitungen als ihre beruflich wichtigsten Informationsquellen. Als persönliche „Leitmedien“ nutzen 51 Prozent die Qualitätszeitungen Standard bzw. Presse, 32 Prozent die

¹ Leif, 2006

² Schulz, 2011, S. 28f.

APA und beachtliche 31 Prozent die Kronen Zeitung³. Geht es darum, die Nachrichten- und Kommentarlage zu analysieren, öffentliche Meinungs- und Stimmungslagen zu interpretieren, stützen sich Politiker in erster Linie auf die Lektüre von Tageszeitungen, denen sie besonderen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung zuschreiben⁴.

Was ihre professionelle Mediennutzung betrifft, unterscheiden sich österreichische Politiker durch ihre Vorliebe für Tageszeitungen zunächst nicht von ihren beruflichen Kollegen in Deutschland oder der Schweiz. So handelt es sich bei den von deutschen Parlamentariern am meisten beachteten Informationsquellen ebenfalls um Tageszeitungen wie die Frankfurter Allgemeine, die Süddeutsche Zeitung bzw. die Frankfurter Rundschau, während Schweizer Parlamentarier vorrangig die Neue Zürcher Zeitung wie eine der führenden Zeitungen aus ihrer Herkunftsregion als politische Informationsquelle nutzen.⁵ Geht es hingegen um die Beurteilung der publizistischen Einflussstärke der Tageszeitungen, unterscheiden sich österreichische Politiker deutlich von ihren europäischen Kollegen. In keinem anderen der insgesamt neun untersuchten Länder haben politische Eliten ein so geringschätzendes Urteil über das politische Einflussgewicht der nationalen Qualitätspresse wie in Österreich. Nur 20 Prozent der befragten österreichischen Politiker schätzten den Einfluss der Qualitätszeitungen auf das innenpolitische Geschehen als hoch ein. In Finnland beurteilten 92 Prozent der Politiker den publizistischen Einfluss ihrer Qualitätspresse als hoch, in Schweden 73 Prozent, in Deutschland 65 Prozent und in der Schweiz 53 Prozent.⁶

Umgekehrt wurde in keinem der untersuchten Länder die politische Relevanz der Boulevardzeitungen so hoch eingeschätzt wie in Österreich. 85 Prozent der österreichischen Spitzenpolitiker und Parlamentarier beurteilten den publizistischen Einfluss der Boulevardzeitungen als hoch. Dass auch deutsche und Schweizer Politiker ihren Boulevardzeitungen nennenswerten politischen Einfluss zubilligen, überrascht nicht, bedenkt man die publizistische Marktstärke der Bild Zeitung bzw. des schweizerischen Blick. Im Gegensatz zu Österreich schätzen aber die politischen Eliten beider Länder den politischen Einfluss ihrer Qualitätspresse deutlich höher ein. Diese balancierte Einschätzung publizistischer Machtstrukturen fehlt in Österreich und ist eine der hervorsteckenden Besonderheiten der österreichischen *Boulevard-Demokratie*⁷,

³ Plasser und Lengauer, 2010, S. 84

⁴ Maurer, 2011

⁵ Schulz, 2011, S. 28f.

⁶ Plasser und Lengauer, 2012, S. 44-45

⁷ Plasser und Lengauer, 2012, S. 43-46

in der drei Boulevardzeitungen über eine beispiellose publizistische Markt- und Meinungsmacht verfügen.

In der einschlägigen Forschung herrscht weitgehende Übereinstimmung unter welchen Bedingungen Massenmedien nachhaltigen Einfluss auf Problemwahrnehmung und Lösungsperspektiven politischer Entscheidungseliten ausüben können. Die größten Chancen *Resonanz* zu finden, eine Problembearbeitung im politischen System zu bewirken, „werden einer übereinstimmenden Thematisierung zugeschrieben“⁸. Tatsächlich kann ein konsonantes redaktionelles Themen- und Meinungsbild in den auflagenstarken Tageszeitungen bei politischen Entscheidungsträgern akuten Reaktionsbedarf erzeugen, während redaktionelle Einzelmeinungen und punktuelle Kommentare im Wortsinn überblättert werden können. Anders stellt sich die Situation dar, wenn in den reichweitenstarken Medien ein bestimmtes Thema in den Mittelpunkt der redaktionellen Aufmerksamkeit rückt.

Generell tendieren politische Entscheidungseliten dazu, Themen aufzugreifen, über die in den auflagenstarken Massenmedien besonders intensiv berichtet wird. Dies lässt sich damit erklären, dass politische Akteure die Medienberichterstattung als „Indikator für die Bedeutung eines Themas in der Bevölkerung betrachten und folglich Handlungsbedarf sehen, wenn ein Thema dort intensiv diskutiert wird. Zum anderen kann man unterstellen, dass Politiker eine Chance sehen, ihre Medienpräsenz zu erhöhen, wenn sie auf ein populäres Thema aufspringen“⁹. Mit Blick auf das publizistische Gewicht der Boulevardmedien in Österreich – Kronen Zeitung und die beiden Boulevard Gratisblätter Österreich und Heute erreichen täglich mehr als 60 Prozent der Zeitungsleserschaft – bedeutet dies, dass eine *orchestrierte* redaktionelle Thematisierung in den drei Boulevardzeitungen beachtliche Resonanz bei politischen Entscheidungseliten erzeugen kann. Innerredaktionelle Entscheidungen ein bestimmtes Thema in den Vordergrund der Berichterstattung zu stellen, den redaktionellen Fokus gezielt auf ausgewählte Themenaspekte zu richten, kann somit unter bestimmten Umständen Reaktionen und Handlungen politischer Entscheidungseliten stimulieren, die ohne diese redaktionelle Zuspitzung anders, zeitlich verzögert oder gar nicht stattgefunden hätten.

Offensichtlich haben Massenmedien bereits durch ihre Fähigkeit, *Agenda-Setting* zu betreiben, die aktuelle Themen- und Problemlage zu definieren, einen erheblichen Beratungseinfluss auf die Politik, denn Medienberichte sind die „entscheidende Referenzgröße für Politiksteu-

⁸ Eilders, 2008, S. 45

⁹ Maurer, 2010, S. 66f.

erung, der Resonanzboden für die präsentierten Ideen oder anvisierte Gesetzesvorschläge¹⁰. Dieser Beratungseinfluss ist aber an bestimmte Randbedingungen und institutionelle Spielregeln geknüpft, die den tatsächlichen Einfluss der Massenmedien auf Entscheidungen der Regierungseliten erheblich abschwächen. Hingegen ist die Chance, dass „massenmedial präsentierte Themen politische Resonanz auslösen, bei den Oppositionsfraktionen stärker als bei den Regierungsfractionen“.¹¹

Betreiben Massenmedien erfolgreiche Politikberatung, beeinflussen sie politische Handlungen, stimulieren sie Reaktionen und Entscheidungen als Folge ihrer redaktionellen Berichterstattung, bewirken sie realiter nur in Ausnahmefällen substantielle inhaltliche Modifikationen institutioneller Entscheidungen. Häufiger und stärker sind die Effekte der redaktionellen Berichterstattung auf die *symbolische* Agenda der politischen Eliten.¹² Politische Eliten versuchen durch rhetorische Argumente, intensivierete Kommunikation und symbolische Pseudo-Politik dem massenmedialen Themendruck zu entsprechen, was gelegentlich auch zu überraschenden Positionswechseln in bestimmten Themenbereichen führen kann. Im Kern handelt es sich dabei um eine unverbindliche Ankündigungspolitik, die in der Mehrzahl keine materiellen, legislatischen Konsequenzen hat, wobei aber bereits ein Leserbrief eines Kanzlerkandidaten – wie 2008 der Brief Faymanns an die Kronen Zeitung – den Bruch einer Regierungskoalition und vorverlegte Nationalratswahlen auslösen kann.

Massenmedien agieren aber nicht nur durch ihre redaktionelle Thematisierung und Themengewichtung als *indirekte* Politikberater, Medien können bereits durch ihre Funktion als „Stimmungsbarometer“ beträchtlichen Einfluss auf strategische Überlegungen politischer Eliten ausüben¹³. Neben demoskopischen Befragungsdaten, Ergebnissen von Focus Groups und Stimmungsbildern, die sich durch Gespräche, Besuche von Parteiveranstaltungen und persönliche Kontakte mit Wählern für politische Eliten abzeichnen, stellt die redaktionelle Wertung und Kommentierung ihrer Person einen Gradmesser ihrer öffentlichen Popularität und Akzeptanz dar. Dies beginnt bei der redaktionellen Präsenz und Beachtung, eines Spitzenpolitikers, die in einer Mediendemokratie ein zentraler Statusnachweis ist und reicht bis zu Lob oder Tadel in Leitartikeln und Kommentaren. Häufen sich kritische bis negative Wertungen in der redaktionellen Kommentierung, wird der betreffende Politiker sein Kommunikations- und Auftrittsverhalten überdenken

¹⁰ Leif, 2006, S. 328

¹¹ Rhomberg, 2009, S. 224

¹² Aelst und Walgrave, 2011, S. 296f.

¹³ Leif, 2006, S. 328f.

und versuchen mit populären Vorschlägen, proaktiven Ankündigungen oder gezielten Maßnahmen redaktionelle Zustimmung zu finden.

Medien betreiben aber durch ihre Thematisierungs- und Bewertungsfunktion nicht nur indirekte Politikberatung, sondern schlüpfen als strategische Kommentatoren häufig in die Rolle eines *faktischen* Politik- und Strategieberaters. Die Tendenz des politischen Journalismus taktischen und strategischen Gesichtspunkten mehr Aufmerksamkeit zu widmen als der inhaltlichen Substanz eines Problems, verstärkt diese Variante redaktioneller Politikberatung. So standen in der massenmedialen Berichterstattung über den Nationalratswahlkampf 2008 nur in 21 Prozent der redaktionellen Beiträge inhaltliche Themen (*issues*) im Vordergrund. Hingegen beschäftigten sich fast 50 Prozent der Beiträge mit Wahl- und Koalitionsspekulationen, Wahlprognosen und wahltaktischen Überlegungen, was eindrucksvoll die angesprochene Tendenz zur „horse race coverage“ unterstreicht. Kommentatoren begnügen sich aber nicht mit strategischen Analysen, sondern richten häufig direkte Aufforderungen an bestimmte Politiker oder Parteien bestimmte Positionen einzunehmen, ausgewählte Themen aufzugreifen und bestimmte Zielgruppen stärker anzusprechen.

Die Massenmedien bedienen sich bei dieser Variante *direkter* Politikberatung nicht nur ihrer hauseigenen Kommentatoren, sondern lassen gezielt externe Experten und Analytiker zu Wort kommen, die auf ihren Expertenstatus gestützt, strategische Einschätzungen vornehmen und taktische Empfehlungen aussprechen¹⁴. Tatsächlich gibt es eine Reihe prominenter Analytiker, Meinungsforscher und Politikexperten, „die de facto hohen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse nehmen – erstens über direkte Politikberatung, zweitens und vor allem über die öffentliche Interpretation politischer Strategien, drittens via öffentliche Interpretation im Vorfeld von Entscheidungen auf die Entscheidung selbst, die dann der Akzeptanzvermutung folgt“¹⁵. In journalistischen Kommentaren ausgesprochene Handlungsempfehlungen, die sich auf ergänzende Einschätzungen fachkompetenter Experten in Form von Interviews oder ausgewählten Zitaten abstützen, können bei politischen Eliten durchaus zu Modifikationen taktischer Vorhaben und Überlegungen führen. Die höchste Stufe *direkter* Politikberatung erreichen Massenmedien aber, wenn sie nicht nur aus den angebotenen Themen, Sprechern und Deutungsmustern den Mediendiskurs konstruieren, sondern wenn sie „selbst zu Diskursproduzenten werden. Dies geschieht, (a) wenn Journalisten in Kommentaren und Leitartikeln ihre

¹⁴ Falter, 2008

¹⁵ Meng, 2002, S. 150

eigene Stimme erheben und selbst Position beziehen. Noch stärker zeigt sich diese Akteursrolle jedoch, (b) wenn Medien ein Thema pro-aktiv aufgreifen und investigativ nach weiteren Themen, Fakten und Sprechern recherchieren“.¹⁶

Tatsächlich spielen und spielten Journalisten bei Personaldiskussionen eine durchaus aktive Rolle, indem sie den redaktionellen Fokus gezielt auf Potenziale oder Schwachpunkte einzelner Spitzenpolitiker legen, Karrieresprünge andeuten oder Ablösegerüchten breiten Raum einräumen. Offen bleibt inwieweit hier Massenmedien von *Spin*-Doktoren instrumentalisiert werden, um eine personelle Weichenstellung zu beeinflussen. In jedem Fall haben redaktionelle Meinungs- und Wertungsbilder Einfluss auf politische Karriereverläufe wie demoskopische Popularitäts- und Kompetenzwerte einzelner Spitzenpolitiker, wie insgesamt der Eindruck entsteht, dass Massenmedien in bestimmten Situationen gleichsam als öffentliche *Personalberater* bei der Rekrutierung bzw. dem Austausch des politischen Spitzenpersonals agieren.

Massenmedien beteiligen sich aber nicht nur an politischen Personaldiskussionen, sie übernehmen auch vielfach die Rolle eines *aktiven* Trend-Setters. Damit wird eine journalistische Praxis angesprochen, bei der in Redaktionskonferenzen „Konzepte entwickelt werden, die einzelne Beobachtungen in der Umwelt aufgreifen und sie kreativ, entlang professioneller Routinen und redaktioneller Leitbilder zu Themen für Artikel verdichten“¹⁷, wobei aktive redaktionelle Themensetzung in österreichischen Tageszeitungen offensichtlich häufiger anzutreffen ist, als in der deutschen Tagespresse. Redaktionelle Überlegungen, Einschätzungen, Interpretationen und Meinungsbilder geben dann den Ausschlag, ob ein bestimmtes Thema in der redaktionellen Berichterstattung in den Vordergrund gestellt wird. Für die politischen Eliten als aufmerksame Mediennutzer können solche *kreative* Themensetzungen der Redaktionen Anlass sein, sich eines Themas persönlich anzunehmen, es in modifizierter Form zur eigenen Sache zu machen, die redaktionelle Themeninnovation für die Selbstprofilierung zu nutzen.

Häufiger als kreative Themensetzung betreiben Massenmedien aber thematische Trendverstärkung. Sich zunächst nur in Konturen abzeichnende Veränderungen der politischen Lage, werden durch redaktionelle Interpretationen verstärkt und zugespitzt. So wurde der Ausgang der französischen Präsidentschaftswahlen bereits in den ersten Kommentaren als strategischer Richtungswechsel in der europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik definiert, wurden Positionen und Argumente

¹⁶ Waldherr, 2008, S. 178

¹⁷ Brüggemann, 2012, S. 77-78

formuliert, die von den Kritikern einer einseitigen Spar- und Hartwährungspolitik nahezu im Wortlaut aufgegriffen wurden. Die Massenmedien haben die Neupositionierung bei der Krisenbekämpfung selbstverständlich nicht durch ihre Kommentare und redaktionellen Interpretationen ausgelöst. Sie haben aber durch ihre Kommentierungen und Lagebeurteilungen latente Trends verstärkt und für die europäischen Entscheidungseliten einen Handlungs- und Orientierungsrahmen gezeichnet, in dem sich die Eliten neu positionieren konnten.

Stehen hinter diesen Formen genereller Strategieberatung durch Massenmedien innerredaktionelle Diskussions- und Entscheidungsprozesse, agieren einzelne Journalisten im professionellen Alltag vielfach als *informelle* Politik- und Strategieberater. So zeichnet sich gerade die politische Kommunikationspraxis in Österreich durch eine beeindruckende Dichte wechselseitiger Kontakte zwischen Journalisten und Politikern aus. Angehörige der redaktionellen Elite (Chefredakteure, deren Stellvertreter, Ressort- und Sendungsleiter) sind vielfach in engmaschige Kontaktnetzwerke mit Regierungsmitgliedern und deren Medienberater, Spitzen der Oppositionsparteien bzw. führenden Parteipolitikern eingebunden. Die Dichte dieser informellen Kontakte und Interaktionen ist beeindruckend, wobei eine kleine – was ihren redaktionellen Status betrifft aber einflussreiche – Gruppe von innenpolitischen Journalisten auch in persönliche, informelle bzw. gesellschaftliche Netzwerke mit Politikern eingebunden ist. Jeder sechste führende innenpolitische Journalist verabredet sich mehrmals im Monat mit Politikern zu einem gemeinsamen Essen, bei dem *off the record* über die aktuelle politische Lage und innenpolitische Entwicklungen gesprochen wird.¹⁸ Wenig überraschend werden Journalisten dabei auch von ihren Gesprächspartnern um ihre persönliche strategische Lagebeurteilung gefragt, berichten über redaktionelle Meinungsbilder und diskutieren Szenarien und Handlungsoptionen. Obwohl die Journalisten in solchen vertraulichen Gesprächssituationen primär professionelle Hintergrundrecherchen für ihre eigenen Einschätzungen betreiben, agieren sie in der Gesprächssituation gleichzeitig als *informelle* Politikberater, da umgekehrt ihre politischen Gesprächspartner höchstes Interesse an den persönlichen Meinungen und Lagebeurteilungen professioneller Spitzenjournalisten haben.

Eine kleine und überschaubare Gruppe innenpolitischer Journalisten betreibt aber auch *direkte*, professionelle Politikberatung. Es handelt sich dabei um hauptberufliche innenpolitische Journalisten, die sich nebenberuflich gegen Honorar als Medien- und Kommunikations-

¹⁸ Plasser und Lengauer, 2010, S. 74

berater zur Verfügung stellen, Kommunikationsstrategien entwerfen, studio- und kameragerechtes Auftreten lehren oder Medientrainingskurse für Spitzenpolitiker anbieten. Der Kundenkreis dieser journalistischen Beratungsentrepreneure ist beachtlich. So haben sich in den letzten fünf Jahren rund vierzig Prozent der österreichischen Politiker von hauptberuflichen Journalisten über den professionellen Umgang mit Medien beraten lassen und wurden bei ihren Vorbereitungen auf Medien-, insbesondere TV-Auftritte von journalistischen Medienprofis unterstützt. Weitere zwanzig Prozent haben einschlägige Beratungsdienste zumindest punktuell in Anspruch genommen.¹⁹ Berücksichtigt man weiters die Anzahl von Personen, die aus dem hauptberuflichen Journalismus in das Berufsfeld politischer Öffentlichkeitsarbeit für Regierung, Ministerien bzw. Parteizentralen gewechselt ist oder sich als Politik- und Kommunikationsberater selbständig gemacht hat, verstärkt sich der Eindruck, dass Massenmedien nicht nur die Rolle eines indirekten Politikberaters wahrnehmen, sondern gleichzeitig auch ein potentes Rekrutierungsfeld für *direkte*, kommerziell ausgeübte Politikberatung darstellen.

Literatur

- Aelst, Peter Van; Walgrave, Stefaan, *Minimal or Massive? The Political Agenda-Setting Power of the Mass Media*, in *The International Journal of Press/Politics* 16(3), 295-313, 2011
- Brüggemann, Michael, *Transnationale Kulturen des Journalismus* in *M&K* 60(Sonderband), 76-92, 2012
- Eilders, Christian, *Massenmedien als Produzenten öffentlicher Meinungen – Pressekommentare als Manifestation der politischen Akteursrolle*, In Barbara Pfetsch und Silke Adams (Hg.). *Massenmedien als politische Akteure*, Wiesbaden, 27-51, 2008
- Falter, Jürgen W., *Beratung über die Medien*, in *Zeitschrift für Politikberatung* 1(1), 71-77, 2008
- Leif, Thomas, *Medien und Politikberatung – kommunizierende und konkurrierende Röhren*, in Svenja Falk et al. (Hg.). *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden, 322-333, 2006
- Maurer, Marcus, *Agenda-Setting*, Baden-Baden, 2010

¹⁹ Plasser und Lengauer, 2010, S. 85

- Maurer, Peter, *Explaining Perceived Media Influence in Politics. An Analysis of the Interplay of Context and Attitudes in Four European Democracies*, in *Publizistik* 65(1), 27-50, 2011
- Meng, Richard, *Macht und Elend der Interpreten*, in Frank Nullmeier und Thomas Saretzki (Hg.). *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*, Frankfurt, 149-165, 2002
- Plasser, Fritz; Lengauer, Günther, *Politik vor Redaktionsschluss: Kommunikationsorientierungen von Macht- und Medieneliten in Österreich*, in Fritz Plasser (Hg.). *Politik in der Medienarena. Praxis politischer Kommunikation in Österreich*, Wien 53-100, 2010
- Plasser, Fritz; Lengauer, Günther, *Rules of the Game: Österreichs politische Kommunikationskultur im europäischen Vergleich*, in Fritz Plasser (Hg.). *Erfolgreich wahlkämpfen. Massenmedien und Wahlkampagnen in Österreich*, Wien, 29-56, 2012
- Rhomberg, Markus, *Politische Kommunikation*, Paderborn, 2009
- Schulz, Winfried, *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*, Wiesbaden, 2011
- Waldherr, Annie, *Gatekeeper, Diskursproduzenten und Agenda-Setter: Akteursrollen von Massenmedien*, in Barbara Pfetsch und Silke Adams (Hg.). *Massenmedien als politische Akteure*, Wiesbaden, 171-195, 2008

Politikberatung und Politikinszenierung

Die Lehre vom richtigen Dreh

Medien lieben Geschichten. Diese Feststellung trifft auf das innenpolitische Ressort genauso zu wie auf jedes andere in einer Redaktion. Also suchen Innenpolitik-Journalisten in der Parteienlandschaft nach den für gute Geschichten entscheidenden Elementen. Da ist zum ersten der Showfaktor. Gibt es Typen wie Jörg Haider, der mit Bungee-Sprüngen und anderen knalligen Inszenierungen zu glänzen wusste, oder den deutschen Ex-Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg, dann können diese allein aufgrund ihrer kontroversiellen Persönlichkeit ein Titelblatt nach dem anderen füllen. Gern wird zweitens auch das Wettbewerbsprinzip inszeniert und auf Begrifflichkeiten aus dem Sport zurückgegriffen – ein Kandidat hat die Nase knapp vorn, sucht seine Form, oder fällt in der Gunst des Publikums. Auch Schicksalhafter ist für Medien nicht schlecht. Wenn zu Guttenberg über seine großteils abgeschriebene Dissertation stolpert, verdrängt diese Nachricht das tragische Sterben deutscher Soldaten in Afghanistan. Der Fall des Stars ist interessanter. Und natürlich warten Journalisten auf die Fortsetzung der Geschichte, wenn zu Guttenberg ein Comeback versucht und wie Phönix aus der Asche steigt. Die letzte Zutat für eine gute Medienstory ist schließlich ein Schuss Verschwörungstheorie. Da interessiert die Journalisten dann der Blick hinter die Kulissen und die Frage, wer gerade mit wem Allianzen schmiedet oder wer im Hintergrund gerade gegen wen zu Felde zieht. In Zeiten immer aufwändiger Wahlkämpfe rücken auch jene Menschen in den Blickpunkt, die für die bestmögliche Inszenierung von Wahlkämpfen und Politikern sorgen. Die sogenannten *Spin Doktoren*. Ihnen werden medial gemeinhin Wundertätigkeit, ausgeprägte machiavellistische Tendenzen, oder beides gleichzeitig zugesprochen. Der Spin Doktor wird zum allmächtigen Strippenzieher, der Politiker ganz nach seiner Vorstellung steuert und zu willenlosen Objekten macht.

Die Realität ist freilich eine andere. Gute Berater agieren nicht wie Dr. Frankenstein, sie bauen keine gekünstelten Kandidaten im politischen Versuchslabor. Sie trachten lediglich danach, das öffentliche Umfeld für ihre Klienten und deren politische Inhalte möglichst posi-

tiv zu gestalten. Dass man dabei die Medienlogik und die vier oben erwähnten Prinzipien beachten sollte, versteht sich von selbst.

Allerdings – und auch das gehört zu den großen medial vermittelten Missverständnissen des Business – kann ein guter Spin Doktor niemals mangelhaften Inhalt wettmachen. Das weiß man in Österreich spätestens seit dem Fall von Viktor Klima. Der österreichische Kurzzeit-Bundeskanzler stolperte Anfang 2000 nicht nur über das Verhandlungsgeschick des damaligen ÖVP-Chefs Wolfgang Schüssel, sondern auch über sein eigenes Unvermögen. Klima und seine Spin Doktoren versuchten fehlende politische Inhalte durch aufwändige Inszenierungen zu ersetzen. Das konnte nur für kurze Zeit gut gehen. Ohne Inhalt kann man nichts verkaufen. Das Gegenteil zu unterstellen, kommt einer groben Unterschätzung von Journalisten und Publikum gleich. Auf der anderen Seite wäre es aber auch naiv anzunehmen, dass sich gute und wohl durchdachte politische Konzepte immer durchsetzen.

Inhalt ohne strategische politische Kommunikation muss genauso scheitern wie der Verkauf heißer Luft. Die Bankrotterklärung eines Politikers liegt dann vor, wenn er die Schuld für das Scheitern einer Initiative mangelhafter Kommunikation zuschiebt. Professionelle Vermittlungsleistung ist integraler Bestandteil des Berufsbildes. Das gilt vor allem in einer immer fragmentierteren Multi-Stakeholder-Gesellschaft mit wachsender medialer Kanalvielfalt. Heute gilt noch stärker als vor wenigen Jahrzehnten: Ein Politiker, der nicht kommunizieren kann, ist wie ein Arzt, der kein Blut sehen kann.

Gute Spin Doktoren helfen bloß dabei, dass die Operation optimal verläuft. Zu den Kernaufgaben professioneller und gesteuerter Meinungsbildung gehören daher folgende Aufgaben.

Die Gestaltung des Spielfeldes

Zumindest in der österreichischen innenpolitischen Landschaft hat sich offenbar die Überzeugung durchgesetzt, dass jeder, der erfolgreich kommunizieren will, vor allem Meinungsumfragen richtig deuten und dann die Mehrheitsmeinung übernehmen muss. Abgesehen davon, dass diese Einstellung den politischen Gestaltungsspielraum gegen Null reduziert, ist die Annahme schlichtweg falsch. Denn Meinungen – oder besser gesagt Stimmungen – können durch gezielte strategische Kommunikation natürlich auch verändert werden. Gute politische Berater gestalten daher zuerst das politische Spielfeld, auf dem sie sich befinden. Wenn sie in der Öffentlichkeit die richtigen Entscheidungsfragen deponieren können, erhöht sich ihre Aussicht auf Erfolg. Wolfgang

Schüssel etwa richtete seinen Wahlkampf 2002 strategisch richtig aus, indem er die Nationalratswahl als Persönlichkeitscontest definierte. Alfred Gusenbauer schlug 2006 erfolgreich zurück, indem er genau diese Persönlichkeitskomponente vermied und das Match als puren Negativ- und Themenwahlkampf anlegte. Die bewusste Gestaltung und Beeinflussung der politischen Arena gelang der SPÖ auch 2010. Kanzler Werner Faymann hatte sich, nach mehreren regionalen Wahlniederlagen in die Defensive gedrängt, zu einer Imagekampagne entschlossen. Seine *Zeit für Gerechtigkeit*-Kampagne zeitigte Folgen. Er rettete nicht nur sein innerparteiliches Image vor dem anstehenden Parteitag, sondern drängte die imagetechnisch untätige ÖVP in die Defensive. Sie hatte es verabsäumt, das Thema „Gerechtigkeit“ in ihrem Sinn zu interpretieren.

Die Etablierung eines Erzählrahmens

Erfahrene Berater wissen, dass sie ohne leicht rezipierbare Geschichten nicht punkten können. Deshalb wird in guten Kampagnen gern auf vom Publikum „gelernte“ Erzählrahmen abgestellt. FPÖ-Chef Heinz-Christian Strache etwa verwendet seit Jahren wie schon sein Vorbild Jörg Haider die Robin-Hood-Idee und setzt bei seinen Zielgruppen auf das Ungerechtigkeits- wie auch das Rachegefühl. US-Präsident Barack Obama stellte in seinem Wahlkampf 2008 durch die Anspielung auf das Märchen vom Aschenputtel Nähe zum Publikum her. Durch Obamas Erzählung und die Aktivierung des Hoffnungs- und Chancenrahmens wurde für die einzelnen Sympathisanten direkte Identifikation mit dem Kandidaten möglich.

Die Entwicklung eines Wordings

Erzählrahmen brauchen auch eine möglichst professionelle Umsetzung auf der sprachlichen Ebene. Gute Spin Doktoren schaffen mit exakten Wordings ideale Ausgangspositionen, um ihrer Interpretation der Wirklichkeit zum Durchbruch zu verhelfen. Oft verleihen sie einer Diskussion so neuen Schwung. In einer Kampagne zur Abschaffung der amerikanischen Erbschaftssteuer benannte der republikanische Berater Frank Luntz diese in „Todessteuer“ um. So half er seiner Partei, Emotion in eine lange eingeschlafene Debatte zu bringen. In Österreich versucht die SPÖ seit Jahren, die von vielen eher als Nivellierung nach unten empfundene Gesamtschule neu einzukleiden. Die seitdem propa-

gierte Neue Mittelschule ist zwar inhaltlich deckungsgleich, klingt aber nach mehr. Teilweise nehmen Diskussionen aber auch skurrile Züge an, etwa wenn SPÖ und ÖVP zu Beginn des Jahres 2011 monatelang versuchten, die heiß diskutierte Abschaffung der Wehrpflicht in ihrem Sinn zu *spinnen*. In völliger Umkehr früherer Positionierungen pries die SPÖ ihr „Freiwilligenheer“. Die ÖVP dagegen warnte vor einer unkontrollierbaren „Söldnertruppe“.

Die Emotionalisierung einer Debatte

Die meisten politischen Diskussionen bleiben auf der technischen Ebene. Zahlen, Daten und Fakten sind allerdings ungeeignet, Meinungsbilder nachhaltig zu verändern. In Wahlkämpfen bleibt eine effektive Mobilisierung meist dann aus, wenn nicht genügend Partizipationsgründe geliefert werden. Nicht nur in Wahlkämpfen, sondern auch in Themenkampagnen oder in der immer schwieriger werdenden Reformkommunikation braucht es daher Emotion. Die Herstellung persönlicher Nähe zu den Zielgruppen und das Herunterbrechen des Problems auf deren persönliche Lebensrealität werden zu zentralen Aufgaben. Kommunikationstechnisch wird weniger auf der quantifizierbaren Ebene als auf jener der Einzelbeispiele – gekoppelt mit der Etablierung derselben auf der Werteebene – gearbeitet.

Das Verhalten in der Defensive

Alle bislang beschriebenen Prinzipien sind gängige Methoden, um die politische Arena offensiv zu bespielen. Sie alle können aber auch dann angewendet werden, wenn sich ein Politiker oder eine Partei in der Defensive befindet. Dann allerdings wird die Aufgabe schwieriger, weil bereits bestehende – negative – Kommunikationsrahmen überwunden und zum eigenen Vorteil neu definiert werden müssen. Gute Spin Doktoren versuchen aber gerade in solchen Defensivsituationen rasch aus der passiven Position zurück in die Rolle des bestimmenden Akteurs einer Geschichte zu kommen. Dabei gilt es dann natürlich auch, erfolgversprechende Angriffspunkte gegen den Mitbewerb zu definieren. Das kann auf mehrere Arten geschehen. Der Politiker versucht, etwa durch Anschuldigungen das Gegenüber selbst wieder in die Defensive zu drängen. Bill Clinton gelang das erfolgreich in der letzten Phase seines Amtsenthebungsverfahrens. Damals deckte er die republikanische Opposition erfolgreich mit Attacken ein. Alternativ thematisiert der Ak-

teur den Angriff selbst und hebt die politische Debatte damit auf eine Metaebene. Das ist auch eine gängige Methode der FPÖ, etwa dann, wenn es (mediale) Vorwürfe des Rechtsextremismus gibt. Dann stellen sich Freiheitliche gern als Opfer von Medienkampagnen hin. Die eleganteste Form des Defensivmanövers ist, den Rahmen der Diskussion neu zu definieren und vom ursprünglichen Vorwurf sogar noch zu profitieren. Dieses Kunststück gelang Barack Obama 2008, als er die schwerste Krise seiner Kandidatur mit einer fulminanten Rede beendete. Sein ehemaliger Prediger Jeremiah Wright hatte den Kandidaten durch Beschimpfungen der USA schwer unter Druck gebracht. Obama wurde daraufhin vorgeworfen, die Kluft zwischen Schwarzen und Weißen zu schüren und einen Mangel an Patriotismus aufzuweisen. In seiner „Race Speech“ definierte Obama den Rahmen der Diskussion neu:

“I can no more disown [Wright] than I can my white grandmother. A woman who helped raise me, a woman who sacrificed again and again for me, a woman who loves me as much as she loves anything in this world. But a woman who once confessed her fear of black men who passed by her on the street, and who on more than one occasion has uttered racial or ethnic stereotypes that made me cringe. These people are a part of me. And they are a part of America, this country that I love.“

Mit der Gleichstellung des Reverends mit seiner geliebten – aber ebenso rassistisch veranlagten – Großmutter schaffte Obama den kaum für möglich gehaltenen kommunikativen Turnaround bei einem der sensibelsten Themen in den USA. Er wurde nicht mehr als einer gesehen, der die Gräben in der Gesellschaft verstärkte, sondern als derjenige, der sie erfolgreich überbrücken konnte.

Dieses Beispiel von *reframing* zeigt, wie zentral die Inszenierung von Kommunikation sein kann. Politische Meinungsbildung ist selten abgeschlossen und kann meist entscheidend beeinflusst werden. Gelingen kann das aber nur durch strategisches und zielgerichtetes Agieren geschulter Kommunikatoren.

Literatur

- Brader, Ted, *Campaigning for Hearts and Minds. How Emotional Appeals in Political Ads Work*. Chicago: University of Chicago Press, 2006
- Carville, James; Begala, Paul, *Buck Up, Suck Up... and Come Back When You Foul Up. 12 Winning Secrets From the War Room*. New York: Simon & Schuster, 2002.
- Faucheux, Ronald A., *Running for Office. The Strategies, Techniques and Messages Modern Political Candidates Need to Win Elections*. New York: Evans & Co., 2002.
- Hofer, Thomas, *Die Tricks der Politiker*. Wien: Ueberreuter, 2010.
- Hofer, Thomas, *Spin Doktoren in Österreich. Die Praxis amerikanischer Wahlkampfberater. Was sie können, wen sie beraten, wie sie arbeiten*. Wien: LIT-Verlag, 2005.
- Lakoff, George, *The Political Mind. Why You Can't Understand 21st-Century American Politics with an 18th-Century Brain*. New York: Viking Books, 2008.
- Luntz, Frank, *Words That Work. It's Not What You Say, It's What People Hear*. New York: Hyperion, 2007.
- Westen, Drew, *The Political Brain. The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*. New York: PublicAffairs, 2007.

Rhetorik-Coaching für PolitikerInnen

Wer Veränderungen kommunizieren kann, hat Zukunft

Politische Kommunikation muss knapp, bildreich und verständlich sein. Sie muss rasch auf den Punkt kommen. Sie muss unterhalten können. Sie muss medientauglich sein. Und sie muss dank Web 2.0 auch immer besser gemanagt werden, wenn PolitikerInnen nicht von vornherein auf jegliche Steuerung ihrer Internet-Kommunikation verzichten wollen. Wir kennen das schon.

Darüber hinaus haben sich nun jüngst aber zwei kommunikative Herausforderungen dazugesellt, die es zwar für VolksvertreterInnen schon immer gegeben hatte, die aber noch selten in dieser Deutlichkeit und Intensität gefordert waren:

- Den Menschen Veränderungen zu vermitteln – denn die Unfinanzierbarkeit des klassischen Wohlfahrtsstaates, die wichtige Integration von MigrantInnen oder die nötigen Reformen im Bildungswesen und in der Verwaltung machen über kurz oder lang neue Zugänge und neue Lösungen unumgänglich.
- Das Vertrauen in die Politik generell wiederherzustellen – denn noch nie waren die Umfragewerte zur Glaubwürdigkeit von PolitikerInnen derart im Keller¹.

Beide Herausforderungen sind aus Coaching-Sicht über zwei Ebenen zu meistern:

1. die Ebene der Haltung – der Coachee wird unterstützt, Mut zu fassen und professionelle Schritte, die entweder die nötigen Veränderungen oder andere vertrauensbildende Maßnahmen einleiten.
2. Die Ebene der Kommunikation – der Coachee wird unterstützt, über die Sprache die erwünschten Reaktionen zu beeinflussen (mehr Zuspuch zu geplanten Veränderungen bzw. zur Politik als solches).

¹ Market-Umfrage, veröffentlicht am 12.11.2010. Nur 38% der österreichischen Bevölkerung vertrauen der Bundesregierung „sehr“ bzw. „eher schon“.

Veränderungen vermitteln

PolitikerInnen scheuen Veränderungen nicht unbedingt deshalb, weil sie keine Lösungen parat hätten oder sich uneins wären, sondern weil sie es sich nicht zutrauen, sie bestmöglich zu kommunizieren – in ihrer Notwendigkeit, in ihrer Durchführung und in Konsequenzen, die zumindest kurzfristig durchaus auch immer für einzelne Bevölkerungsgruppen negativ sein können.

Die Frage „Wie sag’ ich’s meinem Kinde“ wird solcherart zum unausgesprochenen Hemmfaktor für die Einleitung so mancher Reformprojekte.

In diesem Zusammenhang ist es auffällig, dass laut einer schnellen Internetrecherche keine einzige der österreichischen Partei-Akademien Veranstaltungen betreffend „Veränderungsmanagement“ oder „Veränderungskommunikation“ anbietet.² Change Management – so auch meine Beobachtung aus der Praxis – ist als Element der Führung noch nicht in der heimischen Politik angekommen, geschweige denn verankert.

Für Coaches und KommunikationstrainerInnen, die sich nicht allein auf einer oberflächlichen Tipp & Trick-Ebene aufhalten, sondern in ihrer Profession einen gesamtheitlichen Zugang haben³, heißt das also für die Kooperation mit PolitikerInnen:

1. Thematisierung von Change Management als solches
2. Erarbeitung der konkreten rationalen wie emotionalen Aspekte, die Menschen zu Veränderungen zu motivieren:
 - Vision und Ziele – Wo geht es hin? Welche neue Welt dürfen wir erwarten?
 - die Lösung und die Maßnahmen – Wer muss was tun?
 - die ersten operativen Schritte innerhalb der nächsten drei Monate – Was tun wir konkret als nächstes?
 - Nutzen oder Schaden der geplanten Veränderungen⁴ – Was haben wir davon? Was können wir dadurch abwenden?
 - Machbarkeit – Schaffen wir das überhaupt?

² Hingegen im Kursangebot der Fortbildungsinstitute der Wirtschaft, allen voran Hernstein oder das WIFI sehr wohl.

³ „Erfolgreiches Medientraining und -coaching in der Politik versteht sich als Teil eines integrierten Kommunikationskonzeptes, beschäftigt sich also mit dem Ganzen und nicht nur mit der Spitze des Eisberges“, vgl. Moser/Renner, 2007, S. 259

⁴ Ob die Argumentation Nutzen- oder schadenorientiert aufgebaut und kommuniziert wird, hängt von der Dramatik der Situation sowie dem Grad der Motivierbarkeit bzw. der Veränderungsresistenz der Zielgruppen ab.

- Mitmacheffekt – Haben wir im Rahmen des Nötigen noch Wahloptionen? Wo und wie können wir, die die Veränderung betrifft, uns beteiligen?
3. Klärung der eigenen Ängste und Befindlichkeiten im Umgang mit Veränderungen
 4. Definition der wichtigsten Werte der Zielgruppen (WählerInnen wie politische Gegner), um dann die geplanten Veränderungen offensiv in Bezug zu diesen Werten stellen zu können (Reframing)
 5. Antizipieren potentieller Konflikte und Widerstände und Entwickeln von kommunikativen Prozessen, die diese auffangen und in das Veränderungsprojekt einbinden können.
 6. Kommunikationstraining der konkreten Settings mit Videoanalyse unter Berücksichtigung der inhaltlichen Parameter von 1 bis 5:
 - die Ankündigungs- bzw. „Ins-Boot-hol-Rede“ – zuerst innerhalb der eigenen Fraktion, dann bei den nötigen Lobbyingpartnern, dann bei MeinungsmultiplikatorInnen und WählerInnen.
 - das bilaterale Aufklärungs- oder Überzeugungsgespräch – mit internen wie externen Zielgruppen, am Telefon, persönlich oder im digitalen Dialog, im formellen Rahmen oder informell am Parkplatz, auf der Straße oder im Freundeskreis. Als Interview mit JournalistInnen.
 - die Sitzung oder ähnliche Treffen mit starken interaktiven, gruppendynamischen Zügen – formell mit Parteifreunden, Koalitionspartnern oder AusschußkollegInnen, informell beim Stammtisch, bei Podiumsdiskussionen oder TV-Konfrontationen.
 7. Definition der eigenen Rolle als „Vorbild“ im Veränderungsprozess mit sämtlichen Konsequenzen in Taten und Worten.

Vertrauen wiederherstellen

Es gibt kein einfaches Patentrezept für das Wiederherstellen von Vertrauen in die Politik, und schon gar kein kurzfristiges. Aber: PolitikerInnen können über ihre Haltung und damit Kommunikation einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass es wieder besser wird.

„You are the message“ („Sie sind die Botschaft“) lautet der Titel eines bis heute als Standardwerk geltenden Ratgebers von Roger Ailes⁵ aus dem Jahr 1995. Die Person und nicht die jeweils dahinterstehende Organisation steht – so Ailes schon damals – individuell für die Glaubwürdigkeit dessen, was sie kommuniziert. Verbal wie nonverbal. Dies

⁵ Medienberater von Ronald Reagan.

hat mit unterschiedlichen voneinander abhängenden bzw. einander weiterentwickelnden Aspekten zu tun:

1. Im TV- und Internetzeitalter ist ein Verstecken hinter der jeweiligen Fraktion oder Partei nicht mehr möglich.
2. Die WählerInnen machen ihr Kreuz in der Wahlzelle immer stärker auf Basis konkreter KandidatInnen als aufgrund einer allgemeinen ideologischen Zugehörigkeit.
3. Die Parteien tragen diesem Umstand auch in Österreich Rechnung: „SPÖ und ÖVP sahen sich veranlasst, ihr Außeninteresse, nur als eine geschlossene Meinungseinheit wahrgenommen zu werden, zurückzunehmen und das Streben ihrer einzelnen Abgeordneten nach Selbstprofilierung und persönlicher Beliebtheit in der Öffentlichkeit auch mit erkennbarer Distanz zu Parteistandpunkten zuzulassen.“⁶

Die Checkliste der Arbeitsschritte im Kommunikations-Coaching für PolitikerInnen bietet hier eine große Auswahl:

1. Klarheit und Orientierung herstellen
2. Nähe und Transparenz vermitteln.
3. Reflexionsfähigkeit zeigen und Authentizität gewährleisten
4. Kämpfen

1. Klarheit und Orientierung herstellen

- Das eigene politische Anliegen in Form der *Elevator speech*⁷ präsentieren – wer kein Anliegen hat und/oder artikulieren kann, kann lautere Motivation für das Wohlbefinden der Menschen nur schwer glaubhaft machen.
- Nur Projekte ankündigen, die weiterverfolgt werden (können) – denn Glaubwürdigkeit und das darauf gegründete Vertrauen der Gesellschaft steigt exponentiell, wenn Taten nicht nur angekündigt oder verbal gefordert, sondern auch umgesetzt oder in ihrer Umsetzung sichtbar unterstützt werden.
- Direkt auf Fragen antworten – wer ständig der direkten Antwort auf Fragen von Medien wie WählerInnen ausweicht, bedient das Klischee des „Teflon“-Menschen, der glatt und im negativen Sinn unangreifbar daherkommt.

⁶ Pfeifhofer, 2002, S. 304

⁷ Maximal einminütiges Statement. Abgeleitet von der Metapher, im Aufzug einen VIP zu treffen und die kurze Zeit, bis der VIP aussteigt, zu nutzen, etwas Wichtiges zu sagen.

2. Nähe und Transparenz vermitteln

- Das Rednerpult vermeiden, wo es nur geht – wie soll Vertrauen (wieder)hergestellt werden, wenn schon zu Beginn eine massive Barriere zwischen einem selbst und dem Auditorium steht?
- Nicht ständig vorgefertigte Texte ablesen. Blickkontakt ist das um und auf bei der Vertrauensbildung. Alles was ihn reduziert, schränkt die Chancen auf Glaubwürdigkeit ein. Vor allem in den Anfangsphasen eines Statements, dort, wo es ins Eingemachte geht sowie am Ende.
- Öfter „Ich“-Botschaften senden. So gutgemeint der ständige „Wir als xy-Partei“-Kanon ist: dauernd „Wir“ und nie „Ich“ zeugt von mangelndem Willen, Verantwortung übernehmen zu wollen, ist bewusstes oder unbewusstes Signal von Personen, die sich hinter der Organisation verstecken und selbst keine Angriffsfläche geben wollen. „Wir“ ist Pflicht und legitim bei der Durchführung von Maßnahmen, „Ich“ wesentlich bei der Formulierung von Forderungen, Appellen, Wünschen und Meinungen.
- Aktiv formulieren – „Man“ oder „es wird/es wurde“ gehört ersatzlos aus dem Sprachschatz von PolitikerInnen gestrichen, verbergen sie doch die AkteurInnen des Geschehens.
- Termine nennen – „Wer nichts arbeitet und nichts weiß, gründet einen Arbeitskreis“ heißt ein altösterreichisches Sprichwort. Doch was kann der Arbeitskreis dafür, wenn PolitikerInnen bei seiner Einrichtung so selten Termine und Fristen setzen, bis wohin sich der AK mit den ersten oder weiteren Ergebnissen rühren würde? Ohne Termin- oder Fristnennung ist die Perzeption von außen: Da gibt's keine Zeitangabe, also sind das ohnehin nur leere Worte.

3. Reflexionsfähigkeit zeigen und Authentizität gewährleisten

- Inhaltliche Fehler zugeben und nächste Maßnahme ankündigen – Nur deshalb keine Fehler zuzugeben, weil von Seiten der Opposition oder der Medien Kritik kommen könnte, schüttet das Kind mit dem Bade aus. Gleichzeitig droht nämlich, die Gunst und das Vertrauen der WählerInnen zu verlieren. Am ehesten verziehen wird jene, die Verantwortung an der Misere zugeben. Ganz wichtig dabei: Im gleichen Atemzug die nächste Maßnahme, den Weg in die richtige Richtung anzukündigen.
- Klärung des Verhaltens im Falle eines schweren persönlichen Fehlers – rasch zugeben und allfällig den Rücktritt anbieten ist oft die

beste und alle am wenigsten beschädigende Verhaltensweise. Denn: Eigene Verfehlungen werden immer anders gewogen als inhaltliche Irrtümer oder Fehlentscheidungen.

- Klärung des Verhaltens im Falle eines schweren persönlichen Fehlers von ParteikollegInnen – welche Grenzen gibt es für mich? Wo endet meine Solidarität mit den KollegInnen und mit der Partei?
- Wortwahl unbedingt authentisch gestalten – nie sollen PolitikerInnen so wirken, als hätte ein Coach eine Phrase eingebläut. Jede Formulierung muss – wie sehr sie auch gemeinsam überlegt und durchdacht sein mag – zum Sprachgebrauch und zur Persönlichkeit des Coachees passen. In dieser feinen Nuancierung liegt letztlich die Qualität der Beratung.
- Auf Ansteckmikros oder Headsets bestehen – die langläufig verwendeten Handmikros reduzieren die Gestik und damit die Authentizität dramatisch. Nur mit den flexiblen Tonverstärkern können PolitikerInnen beide Hände ganz natürlich verwenden und damit ihre Ausführungen unterstreichen.

4. Kämpfen

- Angriffe klar, aber fair formulieren – nicht notwendigerweise ist ein guter Angriff immer der, der politische Gegner persönlich desavouiert und lächerlich macht. Ein Blick in eine durchschnittliche Debatte des deutschen Bundestags beweist das.
- Potentiellen politischen Allianz-Partnern gleichzeitig Zeit und Druck geben – wer aktiv Verständnis für längeres internes Überlegen zeigt, gleichzeitig aber die Hoffnung bzw. Überzeugung ausspricht, dass der Sachnutzen bei der Entscheidung bestimmend sein möge/wird, fördert psychologisch den Beschluss bei den anderen in die richtige Richtung.
- Gegner nicht im Reflex undifferenziert zu Dummköpfen stempeln – auch hier: unglaublich sind jene, die automatisch die Platte „Die anderen können nur Unfug behaupten“ auflegen. Auch auf diese Weise hat die Politik in den letzten Jahren selbst einiges zum geringen Vertrauen der Bevölkerung in ihre Leistungen beigetragen.
- Jedes Argument mehrfach mit Beispielen versehen – wer nur eine einzige Argumentationsschiene hat und nicht ein und dasselbe Thema in mindestens drei (noch besser fünf) verschiedenen Beispielen veranschaulichen kann, limitiert den eigenen Kampfesgeist schon vom Potential her dramatisch.

- Persönliche Untergriffe parieren – So unangenehm kann die Attacke gar nicht sein, denn sie wurde im Coaching schon „bearbeitet“.

Mut + Professionalität = Zukunft

Sowohl das Vermitteln von Veränderungen in der Gesellschaft oder im Staat als auch das Wiederherstellen von Vertrauen zwischen den WählerInnen und PolitikerInnen erfordern Mut.

Mut nach innen, um sich dem Gruppendruck (Killerphrase gegen veränderungswillige neue KollegInnen: „So ist das halt in der Politik“), Mut gegenüber den Medien, Mut zum Hinterfragen eigener Meinungen und Mut nach außen, um den vielerorts unsachlichen und sehr persönlich angelegten Querschlägen aus anderen politischen Gruppierungen Paroli zu bieten.

Mut auch, weil alles beim alten zu lassen und nicht aufzufallen, in Wirklichkeit für PolitikerInnen persönlich viel angenehmer, viel weniger anstrengend ist, als Veränderungen zu adressieren oder im Kommunikationsverhalten vom obligaten Politiker-Sprech abzuweichen.

Und dennoch reicht Mut nicht. Mut ohne Professionalität in der Kommunikation ist ein Himmelfahrtskommando. Mut *mit* bzw. *verbunden mit* Professionalität in der Kommunikation – in der Ankündigung, Steuerung und Auslobung von Ideen, Projekten und Prozessen – hingegen hat noch immer alle Chancen. Und ist damit neben einem effizienten direkten Mitarbeiterstab, einer Handvoll Vertrauenspersonen, Respekt gegenüber JournalistInnen und nachhaltigen Kontakten auch außerhalb der eigenen Communities der Grundstein für eine bessere Zukunft des politischen Gewerbes.

Literatur

Ailes, Roger, *You are the message. Getting what you want by Being who you are.* New York: Doubleday, 1995

Hartmann, Jürgen, *Persönlichkeit und Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004

Jankowitsch, Regina, *Ich trete an! 10 Erfolgsfaktoren, für alle, die gewählt werden wollen*, Wien: Ueberreuter, 2005

- Jankowitsch, Regina, „Chancen und Grenzen von Coaching in der politischen Führung“, in: *Zeitschrift für Politikberatung (ZPB)*, Jahrgang 2/Heft 2, 2009, S. 285–295
- Jankowitsch, Regina, Intensiv, herausfordernd und kommunikationsintensiv: Coaching in der Politik in *Coaching Magazin*, Nr. 2/2012
- Kreyher, Volker J. (Hg.), *Handbuch Politisches Marketing. Impulse und Strategien für Politik*, Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden: Nomos, 2004.
- Moser, Christian; Renner, Franz, „Mediencoaching in der Ära des Politainments“, in: Filzmaier, Peter; Plaikner, Peter; Duffek, Karl A. (Hg.), *Mediendemokratie Österreich, Edition Politische Kommunikation Bd. 1*, Wien: Böhlau, 2007, S. 259–S. 272
- Pfeifhofer, Erika, *Die Abgeordneten zum Nationalrat. Berufsprofil und Abhängigkeit von Partei und Fraktion. Studien zur politischen Wirklichkeit*, Wien: Braumüller, 2002
- Pollak, Johannes; Sager, Fritz; Sarcinelli, Ulrich; Zimmer, Annette (Hg.), *Politik und Persönlichkeit*, Wien: Facultas, 2008

Erfolgsfaktoren politischer Kampagnen

Was Politiker von Fußballern und Zehnkämpfern lernen können

Politische Kampagnen sind öffentliche Konflikte, die mit friedlichen, demokratischen Mitteln ausgetragen werden. Trotzdem ist es mir – zu meinem großen Bedauern – bislang nicht gelungen, ihr Wesen vollständig zu beschreiben, ohne auf Vergleiche aus dem Bereich des Militärischen zurückzugreifen. Der Begriff Kampagne leitet sich nun mal vom französischen Wort *campagne* („Ebene“) ab und eroberte die deutsche Sprache vor rund 300 Jahren in seiner ursprünglichen Bedeutung als „Feldzug“. Kein Wunder also, dass die Königsdisziplin der Kampagnenführung, die Strategie, im Wort *strategós* wurzelt – der altgriechischen Bezeichnung für die Feldherrenkunst. Es ist deshalb gar nicht erforderlich, das bekannte Clausewitz'sche Zitat vom „Krieg als bloßer Fortsetzung der Politik mit gänzlich anderen Mitteln“ aus dem Zusammenhang zu reißen, um auf die historische Verwandtschaft zwischen militärischen und politischen Kampagnen hinzuweisen.

Wenn Spitzenfußball wie Krieg ist, wie der niederländische Fußballcoach Rinus Michels einmal meinte, dann können Kampagnen auch getrost mit einem Fußballmatch verglichen werden. Sie sind unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass sie zeitlich befristet und auf die gemeinsame Erreichung eines politischen Ziels ausgerichtet sind. Wahlkampagnen, die so etwas wie die *Champion's League* der Kampagnenführung sind, haben dabei die härtesten Deadlines, denn im Gegensatz zum Fußball gibt es für sie keine Verlängerung und keine Nachspielzeit. Wie scharf diese Kante ist, können Außenstehende oft kaum nachvollziehen. Unzählige Menschen arbeiten mit vollem Einsatz über Monate, manchmal sogar Jahre, bis zur letzten Sekunde – und mit dem Schließen des letzten Wahllokals ist plötzlich alles gelaufen, oft muss sogar schon tags darauf das Büro geräumt sein. Ein so promptes und eindeutiges Ergebnis bekommt man im normalen Kommunikationsbetrieb – und auch in der Politik – nur in den allerseltensten Fällen. Diese zeitliche Befristung von Kampagnen bringt mit sich, dass in ihrer Umsetzung – wie in der Musik – das Timing entscheidend ist. Die Fähigkeit, den richtigen Zeitpunkt zu erwischen und dem Rhythmus zu folgen, der in der politischen Kommunikation von den Nachrichten-

zyklen der Medienlandschaft vorgegeben wird, kann den Unterschied zwischen Sieg und Niederlage bedeuten.

Erinnern wir uns nur an den Nationalratswahlkampf 2002, in dem Wolfgang Schüssel den damals noch sehr beliebten Finanzminister Karl-Heinz Grasser 16 Tage vor dem Wahlgang einlud, seinem „Kompetenzteam“ anzugehören. Zwölf Tage vor der Wahl erfolgte dessen Zusage, fünf Tage danach präsentierten beide ein Zehn-Punkte-Programm zur Wirtschafts- und Finanzpolitik. Mit dieser Schlussoffensive krönte die ÖVP eine Kampagne, die – nicht zuletzt mit dem eher autoritären Slogan „Wer, wenn nicht er.“ – auf die Gewinnung der nach heftigen parteiinternen Konflikten orientierungslos gewordener FPÖ-Wähler ausgerichtet war. Sie sollte ihr das beste Wahlergebnis seit 1983 (und der FPÖ das schlechteste seit 1986) bescheren. Die ÖVP hatte ihre Spielzüge gut vorbereitet und ließ sich den Ball nicht mehr abnehmen.

Eine weitere Parallele zum Fußball bietet sich an: Kampagnen können offensiv oder defensiv ausgerichtet sein. Sie können – in seltenen Fällen – von genialen Einzelspielern oder, wie zumeist, von soliden Teamleistungen entschieden werden, sind aber jedenfalls zum Scheitern verurteilt, wenn das Zusammenspiel im Mittelfeld nicht klappt. Und da sie zielgerichtet sind, kann am Ende jeder Kampagne mit freiem Auge diagnostiziert werden, ob sie erfolgreich war oder nicht. Das unterscheidet Kampagnen von vielen anderen Spielzügen der politischen Kommunikation. Das hat auch damit zu tun, dass es in der Politik keine Kampagne ohne Gegner gibt, was sich bei Wahlkampagnen besonders deutlich offenbart. Was sie auszeichnet ist aber nicht nur ihre demokratische Bedeutung oder die Aura des historischen Moments, wenn das Volk die von ihm ausgehende Macht neu verteilt. Kein anderes Feld der Kommunikation ist durch einen so starken und intensiven Wettbewerb gekennzeichnet. Es gibt in der Wahlwerbung – im Gegensatz zu kommerziellen Kampagnen – kaum eine Aktivität oder Botschaft, die nicht eine negative Gegenreaktion hervorruft. Wer eine strategisch wichtige Position erobern oder halten möchte, muss seine Kontrahenten daher stets im Auge behalten und verhindern, von ihnen in eine ungünstige Situation manövriert zu werden. Aus diesem Grund beginnen Kampagnen auch nicht mit ihrem öffentlichen Startschuss, sondern bereits Monate – manchmal auch Jahre – davor. Dabei geht es viel weniger um organisatorische Vorbereitungen, als um jene strategischen Hausaufgaben, die im Vorfeld einer Kampagne dafür sorgen, etwaige Angriffsflächen zu minimieren und sich eine erfolgsversprechende Ausgangsposition zu sichern.

Diese Kunst der vorausschauenden Positionierung beherrschte nicht zuletzt Bruno Kreisky. Als dieser 1967 SPÖ-Vorsitzender und damit

auch Oppositionsführer wurde, war (nicht nur ihm) klar, dass er den Fehler seines Vorgängers Bruno Pittermann keinesfalls wiederholen durfte, der bei der Nationalratswahl im Jahr zuvor eine Wahlempfehlung der KPÖ nicht eindeutig zurückgewiesen hatte und auch deshalb für die Niederlage seiner Partei verantwortlich gemacht worden war. Kreisky sorgte dafür, dass diese Frage bei der Wahl 1970 keine Rolle mehr spielen sollte, indem die SPÖ – in Folge der gewaltsamen Niederschlagung des Prager Frühlings – die „Eisenstädter Erklärung“ beschloss, mit der sie sich klar von jeder Zusammenarbeit mit der KPÖ abgrenzte. Lehrbeispiele dieser Art lassen sich dutzendweise bei Kreisky finden.

Für die professionelle Kampagnenarbeit von heute ist auch der Zehnkampf eine taugliche Metapher. Es reicht nicht, in einer Disziplin hervorragend sein. Strategieentwicklung, Meinungsforschung, Konkurrenzbeobachtung, Positionierung, Werbung, Medienarbeit, Online-Aktivitäten, Veranstaltungen, Straßen- und Türaktionen oder Direktkommunikation – all diese Felder gilt es zu meistern und miteinander in Einklang zu bringen. Nur wer in der Lage ist, das gesamte Orchester der politischen Kommunikation zu einem Gesamtwerk zu verbinden, wird am Ende sein Ziel erreichen. Lediglich eine alte Kampagnenweisheit bildet die Ausnahme von dieser Regel: Wer das dominante Medium nicht dominiert, verliert – zumindest meistens. Das dominante Medium kann von Kampagne zu Kampagne wechseln. In vielen Kleingemeinden sind persönliche Gespräche entscheidend, in Städten und Bezirken können klassische Plakate die Diskussion prägen. Bei nationalen Wahlgängen galt in den vergangenen Jahrzehnten – seit dem legendären Fernsehduell zwischen John F. Kennedy und Richard Nixon im Jahr 1960 und in Österreich etwa seit Mitte der 70er-Jahre – das Fernsehen als wahlentscheidendes Medium. Doch die Medienlandschaft befindet sich im Umbruch. In absehbarer Zeit wird das Internet das dominante Medium und damit zum wichtigsten Schauplatz bundesweiter Wahlkämpfe werden. Das Aufkommen der „sozialen Medien“ wie Facebook, Twitter und Co. haben zu einer deutlichen Beschleunigung dieser Entwicklung beigetragen. Dass im Bundespräsidentenwahlkampf 2010 alle Medien intensiv über die Bekanntgabe der – an sich nicht überraschenden – Wiederkandidatur von Dr. Heinz Fischer via YouTube diskutierten, mag als Indikator dafür dienen, dass auch Österreich bereits von dieser Veränderung erfasst wurde. In den USA, wo seit geraumer Zeit die maßgeblichen Trends in der Kampagnenführung gesetzt werden, ist das Web inzwischen zur zentralen Drehscheibe jeder Kampagne und Social Media zur Schlüsseldisziplin erfolgreicher Mobilisierung geworden. Der direkte, ungefilterte

Zugang zu den Bürgerinnen und Bürgern eröffnet unzählige Chancen in der Kampagnenführung, erfordert aber ein neues Verständnis, das nicht auf Einwegkommunikation und die umfassende Kontrolle über alle Botschaften setzt, sondern den Dialog sucht und sich auf die Reaktionen aus dem Netz einlässt. Diese neue Offenheit birgt zwar auch Risiken in sich, ist aber weitaus stärker als das zentralistische Überwachungsdenken von gestern. Der Gedanke, dass wildfremde Internetnutzer kritische Meinungen auf der eigenen Kampagnenwebsite veröffentlichen können, treibt Strategen der alten Schule noch den Angstschweiß auf die Stirn. Doch wer im Netz nicht überzeugen kann, dem hilft auch das größere Werbebudget nichts, wie zahlreiche Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit belegen.

Die US-Präsidentschaftswahlen 2008 gelten heute als erste Wahl, die im Internet entschieden wurde. Der Kampagne von Barack Obama gelang es dabei am besten, freiwillige Unterstützer einzubinden und Spender zu gewinnen. Sie perfektionierte zahlreiche Strategien, die bereits in den Jahren zuvor für Aufsehen gesorgt hatten, darunter die erfolgreichen Bemühungen von Howard Dean, der im Zuge der demokratischen Vorwahlen 2004 systematisch auf *grassroot fundraising* im Netz gesetzt hatte und damit alle früheren Prinzipien der Kampagnenfinanzierung auf den Kopf stellte. Die „Yes we can“-Kampagne Obamas ist noch immer eines der beliebtesten Fallbeispiele, wenn es um den Einsatz von Plattformen wie Facebook oder YouTube in der professionellen politischen Kampagnenführung geht. Nahezu unbeachtet blieb hierzulande jedoch die wichtige Rolle, die SMS-Nachrichten im Medienmix dieser Kampagne einnahmen – ist diese Form der Kommunikation doch für viele unter 25-jährige weitaus relevanter als E-Mail. In Verbindung mit dem Siegeszug immer leistungsfähigerer Mobiltelefone ist absehbar, dass die Kampagnen der Zukunft im wahrsten Sinne des Wortes *mobil* sein werden.

Die neuen Medien verstärken auch zwei bereits länger anhaltende Trends der Kampagnenführung: die stetig an Bedeutung gewinnenden Faktoren Personalisierung und Emotionalisierung. Die Zeiten, in denen Parteien selbst dann gewählt worden wären, wenn sie Pappfiguren als Kandidaten aufgestellt hätten, gehören inzwischen der Vergangenheit an. Aber nicht nur Parteien, auch NGOs, Institutionen, Verbände und andere Interessengruppen können ohne glaubwürdige Köpfe in der Öffentlichkeit nicht mehr punkten. Die im Wettstreit der Argumente gegeneinander antretenden Persönlichkeiten haben maßgeblich Anteil daran, wie überzeugend die von ihnen vertretenen Positionen wahrgenommen werden. Im Netz, wo alle Menschen auf Augenhöhe kommunizieren, gilt dies noch mehr. Authentizität und die Begabung, in

unterschiedlichsten Milieus „wie ein Fisch im Wasser“ schwimmen zu können, sind unverzichtbare Voraussetzungen für die politischen Erfolge von morgen. Ebenso verhält es sich mit der Fähigkeit, im Einsatz für ein politisches Anliegen Emotionen zu wecken. Wenn Kampagnen darauf abzielen, auf die Einstellungen, Entscheidungen und Handlungen von Menschen einzuwirken, dann müssen sie auch die Gefühlsebene ansprechen. Quer durch Europa – und auch in Österreich – haben bislang vor allem rechtsextreme und -populistische Parteien von dieser Erkenntnis Gebrauch gemacht. Ich persönlich hoffe sehr, dass sich das bald ändert – damit öffentliche Konflikte auch in Zukunft mit friedlichen, demokratischen Mitteln ausgetragen werden.

Besonderheiten der Kommunikation öffentlicher Institutionen

Kindergeld gegen Babywindeln

Was unterscheidet die Kommunikation öffentlicher Institutionen von jener anderer Organisationen, allen voran von Unternehmen? Diese Frage ist wohl eine zentrale in einem Beitrag über die „Kommunikation öffentlicher Institutionen“. Aber nähern wir uns der Frage systematisch.

Beginnen wir mit dem Auftraggeber: Was ist eine öffentliche Institution? Dazu zählen Bundesministerien, Landesregierungen, Gemeinden, Verwaltungsbehörden und Oberste Organe (z.B. VfGH). Hinzu kommen die zahlreichen nachgelagerten Dienststellen, z.B. bei Polizei und Bundesheer, und die ausgelagerten Gesellschaften, die oftmals privatrechtliche Strukturen aufweisen (etwa in Form von Gesellschaften mit beschränkter Haftung), aber zumeist zu 100 Prozent im Eigentum des Bundes oder eines Landes stehen, z.B. die Bundesimmobilien-gesellschaft, die ASFINAG oder die Wien Holding. Im weiteren Sinn können wir noch Institutionen hinzuzählen, die gesetzliche Grundlagen haben, aber selbst verwaltet sind, wie die Kammern, Sozialversicherungen oder die Universitäten. Nicht in Betracht ziehen möchte ich aber jene Unternehmen, die im marktwirtschaftlichen Wettbewerb stehen, aber den Staat noch zumindest als Teileigentümer haben (z.B. Post AG, Telekom Austria). Laut Angaben der Industriellenvereinigung sind auf diesem Weg mehr als 500.000 Menschen in Österreich im weitesten Sinn im öffentlichen Bereich tätig – rund ein Sechstel der österreichischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Bereits bei den Themen dieser öffentlichen Institutionen erkennen wir erste Unterschiede zur Wirtschaft. Neben Dienstleistungen, wie dem Ausstellen von Staatsbürgerschaftsbestätigungen oder dem Genehmigen von Kindergeldanträgen, müssen auch neue Gesetze und Projekte kommuniziert werden: Wenn das für Familienpolitik zuständige Ministerium neue Modelle des Kindergeldes anbietet, fällt dem Ressort die Aufgabe zu, potenziell Betroffene über dieses Angebot und die Methode, es in Anspruch zu nehmen, zu informieren. Gleiches gilt

bei Änderungen der Straßenverkehrsordnung (wie etwa Einführung der Helmpflicht für Radfahrer) oder Neuerungen bei Wahlmöglichkeiten (z. B. E-Voting bei der Wahl zur Österreichischen Hochschüler-schaft 2009). Beispiele für zu kommunizierende Projekte sind der Nati-onale Aktionsplan für Integration (BM für Inneres, 2009), das Europä-ische Jahr der Freiwilligenarbeit (BM für Arbeit, Soziales und Konsu-mentenschutz, 2011) oder die Digitale Agenda (Bundeskanzleramt, seit 2009).

Bei Kammern geht es beispielsweise auch um die Kommunika-tion von Anliegen und Interessen. Eine im Vergleich zur Wirtschaft wesentlich kleinere Rolle spielt die Kommunikation von Produkten, die seitens der öffentlichen Hand nur in geringem Ausmaß angeboten werden. Bedeutender sind hingegen Personen als zentrales Thema der Kommunikation. Denn öffentliche Institutionen werden häufig von Personen geleitet, die durch politische Entscheidungen an diese Funk-tionen gekommen sind. Das gilt in erster Linie für die Ressortchefs der Ministerien, die ganz unmittelbar im Kampf um Wählerstimmen ste-hen. Wechseln Minister bzw. ganze Regierungen, bedeutet das oftmals auch personelle Veränderungen in den nachgeordneten Organisationen im politischen Einflussgebiet des Ressorts.

Worum geht es nun bei der Kommunikation öffentlicher Institutio-nen? Auch hier fällt ein markanter Unterschied zur Öffentlichkeitsar-beit im klassischen wirtschaftlichen Umfeld auf: Meist hat die öffentli-che Hand die Aufgabe, Menschen zu informieren und aufzuklären (und nicht ein Produkt zu verkaufen). In Folge geht es aber natürlich auch um das Herstellen von Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern und das Schaffen von Vertrauen in die Institution bzw. in deren Führung. Gerade bei politisch umstrittenen Entscheidungen hat Kommunika-tion die Aufgabe, Verständnis und Akzeptanz zu schaffen sowie – im Idealfall – die Zustimmung zu erhöhen. Die politische Prägung der öf-fentlichen Hand hat natürlich zur Folge, dass es bei der Kommunikati-on insbesondere von Ministerien auch um die Frage des Machterhalts geht. Denn der Ressortchef eines Ministeriums mit großer Reformag-enda hat das Interesse, diese auch durchzubringen und vollständig umzusetzen. Das erfordert Zeit und Unterstützung, zumeist über den nächsten Wahltermin hinaus.

Wir sehen bereits, dass die Unterschiede signifikant sind. Denn im öffentlichen Sektor spielen einige spezielle Faktoren eine wichti-ge Rolle. Die Besetzung von Führungsfunktionen sind zumeist Ent-scheidungen politischer Verantwortungsträger. Das sorgt für natür-liche Abhängigkeiten von Zäsuren wie Wahlen oder parteipolitischen Personalrochaden.

Hinzu kommt die starke Medienöffentlichkeit. Je prominenter die öffentliche Institution, desto aufmerksamer die (mediale) Öffentlichkeit für die Aktivitäten und Entscheidungen. Ein Ministerium muss seine Entscheidungen nicht nur auf Grundlage der Gesetze treffen, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit rechtfertigen können. Die erwähnten demokratischen Zäsuren sorgen auch dafür, dass der Profilierung der Führungspersonen mehr Bedeutung zukommt als in einem Unternehmen. Die Geschäftsleitung eines weltweiten Konzerns wie ALDI kann für sich die Entscheidung treffen, die Öffentlichkeit zu meiden, ein Ministerium und dessen Führung hat diese Option nicht. Die Geschäftsführung ist dem Eigentümer verpflichtet – bei einem Ministerium ist das die Republik und damit sind es letzten Endes alle Bürgerinnen und Bürger.

Gleichzeitig spielt aber eine Institution in der gleichen Arena der Aufmerksamkeit wie die Wirtschaft. Konsumenten investieren einen Teil ihrer Zeit in das Aufnehmen von kommunikativen Botschaften – durch Werbung, Onlineangebote, Printpublikationen, Veranstaltungen bis hin zu persönlichen Gesprächen. Plastisch gesprochen steht somit die Information zum Kindergeld im direkten Wettbewerb mit der Werbung von Babywindeln. Die besondere Herausforderung für staatliche Absender von Kommunikation: komplexere Inhalte, aber weniger Budgetmittel – und das bei zunehmender Skepsis der Bürger gegenüber der Politik und Verdrossenheit gegenüber der parteipolitischen Auseinandersetzung. Zusätzliche Hürden bilden die Neuen Medien, in denen sich staatliche Organisationen schwerer tun in ihrem Auftreten, wollen sie ihren offiziellen Charakter nicht unterminieren.

Als Erfolgsfaktoren für die Kommunikation öffentlicher Institutionen gelten allerdings ähnliche wie in der Wirtschaft: Es braucht eine strategische Herangehensweise, also die Entwicklung einer langfristig anwendbaren Kommunikationsstrategie, die als Basis für die Umsetzung einzelner Maßnahmen fungiert. Voraussetzung dafür ist ein permanentes Issues Management, also das Beobachten und Analysieren jener Themen, die für die Institution von Relevanz sind, damit diese aktiv bearbeitet und gesteuert werden können. Integrierte Kommunikation muss sich aber auch im Erscheinungsbild niederschlagen. Die deutsche Bundesregierung tritt bereits seit vielen Jahren mit einem einheitlichen Design aller Ressorts auf, hinzu kommt mit der Funktion des Regierungssprechers auch eine personelle Vereinheitlichung. In Österreich scheinen solche Dinge noch in weiter Ferne – trotz gelegentlicher, regierungsinterner Überlegungen in diese Richtung. Auch wäre die Integration aller Kommunikationsbereiche

(Medienarbeit, Veranstaltungen, Printpublikationen, Onlineauftritte u. Ä.) ein Muss, um Streuverluste zu vermeiden.

In Österreich ist eine steigende Professionalisierung in der Kommunikation öffentlicher Institutionen erkennbar. Der Fokus der ministeriellen Kommunikation liegt allerdings noch immer klar bei der Medienarbeit, andere Instrumente gewinnen erst langsam an Bedeutung. Auffallend ist die steigende Zahl von Ministeriumsmitarbeitern, in Kabinetten oder in der Verwaltung, die für „Strategische Kommunikation“ verantwortlich zeichnen. Auch die Präsenz im Online-Sektor gewinnt an Bedeutung. 2011 war das beliebteste Angebot einer öffentlichen Institution im Internet die Facebook-Gruppe des Bundeskriminalamtes, die der Ausschreibung von Fahndungen und dem Sammeln von wertvollen Informationen aus der Bevölkerung zu laufenden Untersuchungen dient.¹

Ein Spezialthema der Kommunikation öffentlicher Institutionen bildet die Reformkommunikation, also die begleitende Öffentlichkeitsarbeit bei großen Veränderungsprozessen, wie etwa im Pensionssystem, dem Gesundheitssektor oder der Bildungspolitik. Um die in diesen Themen großen Ängste in der Bevölkerung vor existenzbedrohenden Umwälzungen zu lindern, ist es erforderlich, zunächst Problembewusstsein zu schaffen, wiederum eine langfristige Kommunikationsstrategie zu entwickeln, die eigene politische Vision aktiv zu kommunizieren und Erfolgsgeschichten zu erzählen. Über allem steht die Anforderung, Menschen auf diesem Reformweg *mitzunehmen*, sonst geht man ihn schnell alleine.²

Der Politikberatung kommt hier sowohl eine strategische, als auch eine operative Rolle zu: Kommunikationsagenturen bieten Strategiekonzepte für Kampagnen der einzelnen Ressorts an und übernehmen in vielen Fällen auch deren Umsetzung. Sie stellen sich damit selbst in das Scheinwerferlicht, denn sie müssen mit Medienberichten über ihre Aktivitäten rechnen. Nationalratsabgeordnete der Opposition beschäftigen sich in periodisch wiederkehrenden parlamentarischen Fragen mit den Ausgaben der Ministerien für Öffentlichkeitsarbeit, in den Medien werden die Ergebnisse dieser Anfragen dann zur Thematisierung, teils Skandalisierung der Verwendung öffentlicher Gelder herangezogen. Die Qualität dieser Angaben ist durchwachsen, so sind manche Auskünfte sehr detailliert, andere geben nur Gesamtsummen

¹ Die offizielle Facebook-Seite des Bundeskriminalamtes Österreich dient zur Weitergabe von Informationen und hat mehr als 25.800 „Fans“ (Stand Januar 2013) auf <http://www.facebook.com/Bundeskriminalamt>, zuletzt aktualisiert 22.01.2013

² Vgl.: Köhler/Schuster, 2006, S. 385–452

an. Gerade bei größer angelegten Kampagnen wird dann in manchen redaktionellen Aufbereitungen auf die Differenzierung zwischen Medienkosten (also die Kosten für die Schaltung von Inseraten), Agenturarbeiten wie z. B. Grafik oder Text und der eigentlichen strategischen Beratung verzichtet. So kommen leicht vermeintliche Millionenbeträge für „Regierungsberater“ zustande, Agenturen sehen sich oft zu Unrecht in der Abzockerecke. Denn gerade Aufträge von öffentlichen Stellen sind mit viel Arbeit und Geduld verbunden. Auch der Aufwand für die vom Vergaberecht verlangten öffentlichen Ausschreibungen ist teilweise enorm, gleichzeitig sind nur selten und wenn, dann marginale Abschlagszahlungen vorgesehen für jene Bieter, die nicht zum Zug gekommen sind. Auf Grund der Erfahrung der letzten Jahre kann davon ausgegangen werden, dass die gesamten externen Ausgaben der Bundesregierung für Öffentlichkeitsarbeit zwischen 25 und 35 Millionen Euro pro Jahr liegen, pro Ressort sind das jährlich zwischen 0 und 6 Millionen Euro.³

Politische Kompetenz

Die oben angeführten Besonderheiten machen spezielle Kenntnisse des öffentlichen Sektors und der Politik notwendig, um „bedarfsgerecht zu liefern“. Eine Kommunikationsagentur muss die Entscheidungswege in einem Ministerium kennen und verstehen, um zu wissen, wer einzubinden ist und mit welchem zeitlichen Vorlauf zu rechnen ist. Ein besonderes Spannungsfeld bilden der oder die Kommunikationsverantwortliche im Ministerbüro, zumeist der Pressesprecher, und die Leitung der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit im Ressort. Hier spielt die politische Verankerung eine wichtige Rolle: Wenn der Abteilungsleiter von Ministerin A eingesetzt wurde, das Ressort nach einer Wahl und der daraus folgenden Neubildung der Regierung aber unter die Führung von Minister B, eines Vertreters einer anderen Partei kommt, wird damit auch nicht selten die enge Beziehung zwischen Ministerbüro und Abteilung gekappt. Das sorgt zumeist für Spannungen und Reibungsverluste. Kommunikation wird als etwas enorm Sensibles gesehen, das nur in der Hand von politisch Vertrauten liegen sollte.

Was spricht also dafür, externe Berater hereinzuholen? Sie können einen unvoreingenommenen, nicht-fachbezogenen Blick einbringen. Ein Vertrauensverhältnis zur Ressortführung ist oft von Vorteil, in be-

³ Die Gesamtausgaben der Regierung für Öffentlichkeitsarbeit wurde auf Basis von parlamentarischen Anfragebeantwortungen aus den Jahren 2009/10 errechnet. Alle Angaben sind auch unter <http://www.parlament.gv.at/PAKT/JMAB/> abrufbar.

sonders sensiblen Themen sogar unbedingt notwendig. Mehr als bei einem Konsumprodukt ist aber auch die inhaltliche Sachkenntnis bei der Agentur wichtig, öffentliche Aufgaben sind eben mehr als ein alkoholfreies Jugendgetränk.

Literatur

- Althaus, Marco; Geffken, Michael; Rawe, Sven (Hg.), *Handlexikon Public Affairs*, Münster: LIT-Verlag, 2005
- Bruhn, Manfred, *Marketing für Nonprofit-Organisationen*, Stuttgart: W. Kohlhammer, 2005
- Grünewald, Robert; Güldenzopf, Ralf; Piepenschneider, Melanie (Hg.), *Politische Kommunikation*, Berlin: LIT Verlag, 2011
- Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea; Thunert, Martin (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006
- Hoffjann, Olaf; Stahl, Roland (Hg.), *Handbuch Verbandskommunikation*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010
- Köhler, Miriam Melanie; Schuster, Christian H. (Hg.), *Handbuch Regierungs-PR – Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006
- Köppl, Peter, Power-Lobbying. *Das Praxishandbuch der Public Affairs*, Wien: Linde Verlag, 2004
- Plasser, Fritz (Hg.), *Politik in der Medienarena – Praxis politischer Kommunikation in Österreich*, Wien, facultas.wuv, 2010
- Tury, Stefan, *Kommunizieren auf gleicher Augenhöhe*, Saarbrücken, VDM Verlag, 2010

Peter Hajek

Die Bedeutung der Meinungsforschung in der Politikberatung

Am Anfang war die Zahl

Meinungsforschung braucht man eigentlich niemanden zu erklären. Jeder hat sofort ein Bild im Kopf. Kreis-, Balken- oder Säulendiagramme kommen heute in allen Mediengattungen vor. Sogar im Radio werden Umfrageergebnisse über den Äther gejagt. Alles wird zahlenmäßig erfasst und belegt. Die Statistik ist zum schlagkräftigsten Argument in der politischen Debatte verkommen. Doch was kann die empirische Sozialforschung tatsächlich leisten?

Politiker stehen unter permanenter Beobachtung und machen allzu oft den Fehler, sich zu sehr an den täglichen Zahlenspielereien zu orientieren. Wirtschaftsunternehmen passiert das deutlich seltener, sie haben aber auch nicht einem derart starken öffentlichen Druck standzuhalten. Unter dem *permanet polling* leidet natürlich die langfristige strategische Ausrichtung. Entschleunigung ist angesagt, Qualität geht vor Geschwindigkeit. Denn: Nichts ist so alt, wie die heute publizierte Blitzumfrage. Demoskopische Schnellschüsse geben nur die momentane Stimmung zum Erhebungszeitpunkt wieder – ganz abgesehen davon, ob die Fragestellung auch das misst, was man vorgibt zu wollen. Das öffentliche Bild kann sich aber schon binnen 24 Stunden drehen. Worauf müssen Auftraggeber von Meinungsforschung also achten?

Meinungsforschung in der politischen Arena

Der Einsatz von Meinungsforschung in der Beratung ist vielfältig. In Österreich führt sie jedoch noch immer ein stiefmütterliches Dasein. Während in den USA große Teile eines Kampagnen-Budgets in die empirische Analyse fließen, verhält es sich hierzulande umgekehrt. Für Kommunikationsmittel werden enorme Etats bereit gestellt, für die Erhebung der Daten, auf Basis derer eigentlich die Kampagnen gestützt sein sollte, gibt es aber nur ein vergleichsweise winziges Budget. Die erhobenen Zahlen werden oft als Feigenblatt für die schon vorher ge-

troffenen Entscheidungen instrumentalisiert – man weiß es ja ohnehin schon im Vorhinein.

Grundsätzlich kann man aber zwei Ausgangssituationen beschreiben: Es gibt Umfragen, die für den *internen* Gebrauch und solche, die für *externe*, publizistische Zwecke erstellt werden. Intern werden unterschiedlichen Themenfelder mittels Demoskopie bearbeitet, wobei der Fokus nahezu immer der gleiche ist. Man möchte mit Gruppen in Kontakt treten, um ihnen etwas anzupreisen – seien es Produkte, Informationen oder politische Positionen. Dafür muss man aber wissen, welche Sichtweisen die einzelnen Gruppen haben und worauf sie ansprechen. Am Beginn steht die *Analyse von Ziel- und Stakeholdergruppen*. Wie sehen die relevanten Gruppierungen aus, welche Einstellungen, Motive und Werte prägen sie oder welchen Lebensstil pflegen sie? Wie ticken die Menschen und wo sind ihre emotionalen Anker? Nur unter dieser Voraussetzung wird man auch erfolgreich mit ihnen in Kommunikation treten können. *Bekanntheit, Image- und Reputationsanalysen* sind Basis jeder Kampagne. Kennt man eine Organisation oder eine Person, welches Image wird damit verbunden und wie ist es um den sogenannten guten Ruf bestellt? Ohne Bekanntheit, kein Image und ohne Image, keine Reputation und damit auch kein Profil. Deutlich öfter werden *Kommunikation und Werbemitteltests* durchgeführt. Auch in diesem Bereich fehlt es aber oftmals an der nötigen Bereitschaft, diese professionell durchführen zu lassen. Viel lieber verlässt man sich da auf die einzelne Expertenmeinung. Dabei ist die Messung von *veröffentlichter* Meinung (in den Medien) und der tatsächlichen *öffentlichen* Meinung von veritablem Interesse. Viel zu oft haben sich Berater schon von der veröffentlichten Meinung (an)leiten lassen. Ein Grund der zum Beispiel zum Aufstieg von Jörg Haider beigetragen hat. Oft sträflich vernachlässigt werden *Konkurrenzanalysen*. Zu sehr ist man mit dem eigenen Umfeld beschäftigt, sodass der Wettbewerb außer Acht gelassen wird. Aber nur die richtigen Kriterien ermöglichen einer Strategiegruppe, konkrete und zielgerichtete Entscheidungen zu treffen und eigene Schwachstellen zu identifizieren. Zu guter Letzt, aber idealerweise so früh wie möglich, sollten *Strategie- und Trendforschung* für die langfristige Perspektive installiert werden. Wo will man in Zukunft stehen und welche Veränderungen sind möglicherweise im eigenen System vorzunehmen? Da die vermeintlichen Ziele geklärt scheinen werden diese Grundlagenstudien oftmals sträflich vernachlässigt. Steckt man aber nicht rechtzeitig der relevanten Rahmenbedingungen ab, wird die alltägliche Kommunikation zum Slalomlauf.

Diese inhaltlichen Schwerpunkte sind das alltägliche Brot der Meinungsforscher. Sie sind zu trennen von den „Zirkusspielen“ in der me-

dialen Berichterstattung. Mit Umfrageergebnissen wird dabei versucht eine breite Öffentlichkeit oder auch klar definierte Zielgruppen (zum Beispiel über Branchenmedien) in ihrer Einstellung zu beeinflussen oder zu bestärken. Die Einflussmöglichkeiten publizierter Meinungsforschungsergebnisse werden zumeist aber grob überschätzt. Nur ein geringer Anteil der Wähler – oder Konsumenten – lässt sich unmittelbar von Umfrageergebnissen beeinflussen. Laut Studien der Forschungsgruppe Wahlen an der Universität Heidelberg lesen rund ein Drittel der potenziellen Wähler keine Zeitungen, ein weiteres Drittel ist mäßig informiert und das letzte Drittel gut bis sehr gut informiert. Man erreicht also zwei Drittel der Wähler kaum, ein Drittel erreicht man leichter. Die gut Informierten sind aber wiederum nicht so leicht zu beeinflussen. Natürlich darf man neben dem so genannten *Schneeballeffekt* nicht Radio, Fernsehen und das Internet vergessen, wo ebenfalls Umfragedaten publiziert oder besprochen werden.

Ein klassische Beispiel ist die österreichische Nationalratswahl 1999. Drei Wochen vor der Wahl reagierte der damalige ÖVP-Obmann Wolfgang Schüssel auf die stetig sinkenden Umfragewerte seiner Partei mit der mittlerweile berühmten Oppositionsansage. Interessant zu beobachten war, dass sich die Wähler bis zu der Drohung, man werden in Opposition gehen, sollte die ÖVP auf Platz drei liegen, nicht einen Millimeter Richtung ÖVP bewegten. Erst nach der medialen Kampfansage marschierte ein Teil der Wähler zurück zur ÖVP. Nicht die Umfrageergebnisse selbst, sondern Schüssels Aussage basierend auf den publizierten Umfragewerten beeinflusste so manchen Wähler zu Wahl der ÖVP.

Mittels publizierter Demoskopie werden auch die Funktionäre der Parteien bedient, die wiederum indirekt auf die Wähler wirken. Die Funktionäre sollen während des Wahlkampfes im wahrsten Sinn des Wortes „am Laufen“ gehalten werden. Dazu darf man allerdings weder zu weit hinten noch zu weit vor den Mitbewerbern liegen. Sonst besteht die Gefahr dass die Wahlhelfer ihre Motivation verlieren, da man entweder keine Chance mehr hat oder die Wahl ohnehin ein Heimspiel ist.

Qualität in der Meinungsforschung

Unsere Zahlengläubigkeit ist enorm. Auch in privaten Diskussionen wird oft auf Studienergebnisse verwiesen. Warum ist das so? Weil man uns seit dem sechsten Lebensjahr einbläut, dass zwei und zwei eben vier ergibt. In der Meinungsforschung kann das Ergebnis hingegen aber durchaus auch drei oder fünf sein. Warum? Die Meinungsforschung ist keine Naturwissenschaft, sie kann sich der Realität nur

annähern. Die Sozialforschung kann nicht wie die Naturwissenschaft in absoluten Zahlen messen. Sie kann aber ein gutes Abbild der Realität geben. An dieser Stelle sei die klassische Sonntagsfrage („Angenommen, am nächsten Sonntag wären Nationalratswahlen, welche Partei würden Sie da wählen?“) erwähnt. Es wird oft fälschlicherweise angenommen, dass die Demoskopen das Wahlergebnis prognostizieren wollen oder können. Die Sonntagsfrage dient jedoch hauptsächlich der Überprüfung, ob eine Partei in der Wählergunst gut oder schlecht liegt, um gegebenenfalls gegensteuern zu können. Das Endergebnis auf den Prozentpunkt genau zu prognostizieren, ist im Grunde genommen vollkommen egal.

Eine sehr schöne Metapher lautet: „Die Meinungsforschung ist wie ein Parfüm – Riechen Sie daran, trinken Sie es nicht!“ Nicht alles, was abgetestet wurde, hält auch das, was es verspricht. Die Frage zu einem bestimmten Thema kann eben nur *eine* Herangehensweise an eine Sachlage sein. Fragt man zum Beispiel die österreichische Bevölkerung ob verstaatlichte Betriebe privatisiert werden sollen, wird man eine knappe Zustimmung bekommen. Dies ist auf die Erfahrungen der Menschen mit der Verstaatlichtenpolitik der achtziger Jahre zurückzuführen. Wenn man aber fragt, ob Betriebe zur Erhaltung von Arbeitsplätzen verstaatlicht bleiben sollen, wird man große Zustimmung ernten. Woran orientiert man sich nun? Am besten man verlässt sich beim Lesen und Interpretieren ganz einfach auf die eigene Intuition und Einschätzungsgabe. Für eine realistische Einschätzung benötigt man aber eine Reihe von Referenzangaben. Bei jeder publizierten Umfrage sollten daher folgende Rahmendaten bekannt gegeben werden:

- Auftraggeber: Wer hat die Umfrage in Auftrag gegeben?
- Ausführendes Institut: Wer hat die Umfrage durchgeführt?
- Zielgruppe: Wer wurde befragt?
- Anzahl der Befragten: Wie groß war die Stichprobe bzw. wie viele Menschen wurden befragt?
- Befragungsmethode: Mit welcher Methode wurde die Befragung durchgeführt?
- Feldarbeitszeitraum: Wann wurde die Befragung durchgeführt?
- Schwankungsbreite: Wie groß ist die maximale Schwankungsbreite in der die Ergebnisse zu liegen kommen können?

Im Großen und Ganzen wird die Demoskopie sehr oft unter ihrem Wert geschlagen. Die Umfragen behalten nahezu immer Recht, der Trend findet sich sehr oft bestätigt – sofern man sich nicht beim Ergebnis auf Punkt und Beistrich versteift.

Meinungsforschung im Beratungsprozess

Als Meinungsforscher genügt es heute längst nicht mehr nur über das notwendige wissenschaftliche Know-how zu verfügen, wie man eine Umfrage aufsetzt, einen Fragebogen formuliert oder statistisch auswertet. Die Beratung drängt immer mehr in den Vordergrund. Die Meinungsforscher in Österreich sollten sich daher zusehends am Berufsbild der amerikanischen *Pollster* orientieren. Der Stratege und nicht der wissenschaftliche Forscher steht dabei im Vordergrund. Es gilt nicht bloß auf Zuruf Umfragen abzuwickeln sondern die Kunden bei ihren Anliegen und Problemen umfassend zu beraten. Dazu gehört auch, das Portfolio der Meinungsforschung besser auszuschöpfen. Um zu verstehen, wie Österreich denkt, reicht es meist nicht, nur eine klassische Bevölkerungsumfrage durchzuführen. Es gibt eine Vielzahl an differenzierten Stakeholdern, die mit unterschiedlichen Methoden zu erreichen sind. Der Pollster sollte firm im Umgang mit allen gängigen Methoden der empirischen Sozialforschung sein. Aber auch Kommunikation, Marketing und Strategieentwicklung sollten keine Fremdwörter sein. Nur mit diesem vernetzten Wissen kann eine erfolgreiche Kampagne für Politik und Wirtschaft unterstützt werden.

Netzwerkanalyse in der Politikberatung

„Ich kenne da jemanden ...“

Das Thema Netzwerkmanagement ist heutzutage aus der Politikberatung nicht mehr wegzudenken. Ausgehend von der akademischen Community der Sozialen Netzwerkanalyse hat das Thema Netzwerke in eine Vielzahl an Diskursen in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen (Wirtschaft, Politik, Gesellschaft) Eingang gefunden. Zusammenfassend beschäftigt sich die Netzwerkforschung mit den Beziehungen, in denen sich soziale Akteure (Personen und Institutionen) befinden. Von besonderem Interesse sind dabei jene Beziehungen, die für die Allokation von Ressourcen sorgen, die Personen und Institutionen benötigen, um im sozialen Leben erfolgreich zu sein, gleich wie *erfolgreich* zu einem bestimmten Zeitpunkt gesellschaftlich definiert wird – dies ist selbst Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Bei den Ressourcen kann es sich ebenso um materielle (wie z. B. Einkommen, Vermögen und Grundbesitz) wie immaterielle (Wissen, Informationen, Aufmerksamkeit, Reputation) handeln. Soziale Beziehungen sind deshalb wichtig, weil sie die Zugangskanäle zu diesen Ressourcen darstellen. Ob jemand die Chance zum Erfolg hat oder nicht, hängt (auch) von der Struktur des Netzwerks ab, über das er oder sie verfügt. Und ebenso hängt die Leistungsfähigkeit eines gesamten Netzwerks davon ab, in welchem Maße es die Verteilung der Ressourcen erlaubt, die es braucht, um seine Funktion zu erfüllen. Im Laufe der Zeit hat die Netzwerkforschung die Merkmale und Eigenschaften identifiziert, die erfolgreiche Netzwerke auszeichnen.

Der folgende Beitrag zeigt, wie die Erkenntnisse der Netzwerkforschung für die Politikberatung nützlich gemacht werden können. Wir befassen uns zunächst mit der Frage, wie (politische) Macht und Netzwerke zusammenhängen. In der Folge gehen wir auf die wichtigsten Anwendungsfelder der Sozialen Netzwerkanalyse im Zusammenhang mit der Politikberatung ein.

Die Formel der Macht

Netzwerkanalyse leistet einen wichtigen Beitrag zum Verständnis dafür, was Macht ist und wie sie funktioniert.¹ Es gibt eine Vielzahl von Theorien der Macht und der Herrschaft. Versuchte man, sie pragmatisch auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu bringen, könnte man sagen, dass ein Akteur dann Macht hat, wenn er über die Chance verfügt, seine soziale Umwelt aktiv zu gestalten und zu verändern. Macht hat daher immer etwas mit Handlungsfähigkeit zu tun.

Macht und Netzwerke sind bekanntlich eng miteinander verknüpft. Der Netzwerkbegriff erlebt gerade eine Hochkonjunktur, da und dort wird er bereits wieder kritisch hinterfragt. Worauf es dabei ankommt, ist, dass Netzwerke als Selbstzweck niemals einen Nutzen stiften können. Genauer gesagt, entstehen dauerhafte soziale Beziehungen nur dann, wenn auch Ressourcen vorhanden sind, die durch sie hindurchfließen können, indem sie geteilt und getauscht werden. Die Formel der Macht lautet daher: $\text{Macht} = \text{Ressourcen} \times \text{Netzwerk}$

Jegliche Ressourcen sind nutzlos, wenn es keine sozialen Beziehungen gibt, in die sie eingebracht werden können. Ohne Netzwerke kein Tausch, kein Transfer, keine Investition und damit auch keine Akkumulation von Ressourcen. Daher ist Macht auch keine Eigenschaft, sondern eine Relation – eine Beziehung zwischen Akteuren, die über viele Ressourcen bzw. Netzwerke und jenen, die über wenige oder gar keine verfügen.

Vor diesem Hintergrund ist auch die praktische Anwendung der Sozialen Netzwerkanalyse zu sehen. Sie besteht darin, das Netzwerk eines (politischen) Akteurs sowie die Morphologie seines Umfelds zu untersuchen und auf Basis dieser Erkenntnisse Maßnahmen zu entwickeln, die auf die Verbesserung des internen Netzwerkmanagements und/oder seiner Netzwerkposition gegenüber seinem Umfeld abzielen. Insgesamt geht es darum, die *Resilienz* des Netzwerks eines Akteurs zu erhöhen.² Resilienz bedeutet, auch vor dem Hintergrund sozialer Veränderung oder gar Krisen handlungsfähig zu bleiben, wobei es dabei nicht nur um bloße Anpassung geht, sondern um die Erhaltung von Gestaltungsmöglichkeiten in den Phasen gesellschaftlichen Wandels. Organisationen ebenso wie Personen durchlaufen regelmäßig einen Zyklus aus Wachstum, Reife, Krise und Neuorganisation.³ Resilienz meint die Fähigkeit, diesen Zyklus immer wieder von neuem zu durchlaufen, oder

¹ Vgl. Katzer/Mahrer, 2011

² Vgl. Katzmaier, 2011

³ Gunderson/Holling, 2002

anders gesagt: bei einer stabil bleibenden Identität sich immer wieder neu zu erfinden. Jede Phase dieses Zyklus benötigt ihre eigenen Akteure: Beim Wachstum kommt es auf Pioniere und Entrepreneur an, in der Reifezeit auf Management und Bürokratie, in der Krise auf Kritiker und Herätiker, und bei der Neuorganisation auf Investoren und Visionäre. Eine Organisation ist dann resilient, wenn sie ein Netzwerk ausbildet, das zu einem bestimmten Zeitpunkt Verbindungen zu all diesen unterschiedlichen Akteuren – und damit zu den Ressourcen, über die sie verfügen – herstellt.

Anwendungsgebiete der Sozialen Netzwerkanalyse in der Politikberatung

Organizational Network Analysis (ONA)

ONA unterstützt Organisationen (wie z. B. Parteien oder Interessenverbände) beim internen Netzwerkmanagement.⁴ Sie erhebt und mappt die Kommunikationsnetzwerke innerhalb einer Organisation und ermittelt, in welchem Maße sie den Ressourcenfluss, und dabei vor allem den Austausch von Wissen und Informationen, ermöglichen. Die Performance der Organisation soll dadurch verbessert und ihre Fähigkeit, Innovationen aufzugreifen bzw. hervorzubringen gestärkt werden. Die ONA macht die informellen Kommunikationsnetzwerke sichtbar und identifiziert Hubs (zentrale Kommunikatoren), Flaschenhälse (exklusive Verbinder zwischen unterschiedlichen Organisationsbereichen) sowie Gruppen oder Cliques, die von der übrigen Organisation isoliert sind. Auf Basis der Ergebnisse werden Maßnahmen erarbeitet, die die Ressourcenallokation verbessern (neue Teamzusammensetzungen, Planung der Organisationsentwicklung, Innovationsmanagement etc.).

Stakeholder Mapping und Key Opinion Leader Management

Im Gegensatz zur ONA bezieht sich das Stakeholder Mapping auf die Analyse des Umfelds eines politischen Akteurs (einer Organisation oder von politischen EntscheidungsträgerInnen) zur Planung und Gestaltung von Lobbying- oder Public Affairs-Aktivitäten. Um die Stimmung und die Diskurse im Umfeld (unabhängig vom thematischen Zusammenhang) besser beeinflussen zu können, ist es von Vorteil, die

⁴ Vgl. Cross/Parker, 2004; Cross/Thomas, 2009

Netzwerke, die das Umfeld antreiben, zu kennen. Insbesondere ist es wichtig zu wissen, wer die Schlüsselspieler (Key Opinion Leader) und wo die Schlüsselbeziehungen innerhalb der Stakeholder sind, mit denen man bei seinen Aktivitäten zu tun hat, sei es als Allianzpartner, sei es als Mitbewerber oder politischer Gegner.

Key Opinion Leader sind Personen oder Organisationen, die aufgrund ihrer Beziehungseinbettung besonders zentral im Netzwerk sind und daher über ein hohes Maß an sozialem Kapital verfügen. Bei letzterem wird zwischen *Closure* und *Brokerage Capital* unterschieden.⁵ *Closure Capital* lässt sich am besten mit dem Begriff der *Hausmacht* umschreiben. Über Hausmacht verfügen Akteure, die in stabile und dauerhafte Beziehungen zu Institutionen oder Cliquen eingebettet sind (wie z. B. Vorfeld- oder Teilorganisationen von Parteien), auf deren Ressourcen sie Zugriff haben und die ihre Machtbasis darstellen. Personen oder Organisationen mit *Brokerage Capital* hingegen sind solche, die unterschiedliche Cliquen oder Machtzentren miteinander verbinden. Sie sorgen potentiell für den Austausch und für die Verteilung unterschiedlicher Ressourcen. Personen, die ausschließlich über *Closure Capital* verfügen, besitzen zwar Hausmacht, ihnen mangelt es aber am Zugang zu alternativen Ressourcen, Informationen und Ideen. Die hohe Dichte des Netzwerks, in dem sie sich befinden (Vielfalt an Verpflichtungsbeziehungen), führt oftmals dazu, dass ihre Ressourcen gebunden und sie daher wenig offen für Neues sind. Reinen Brokern hingegen fehlt es an der nötigen Hausmacht, um die Ressourcen, auf die sie Zugriff haben, in gesellschaftlichen Erfolg umzumünzen. Wirklich mächtig sind jene, deren Netzwerke die Vorteile des *Closure* und des *Brokerage Capital* in sich vereinen; man spricht in diesem Zusammenhang von *Structural Fold Netzwerken*.⁶ Die Netzwerkposition, in der sich ein Akteur befindet, gibt immer auch Aufschluss darüber, über welche Ressourcen er verfügt bzw. welche er benötigen könnte. Dieses Wissen ist unabdingbar, wenn es darum geht, Kontakte herzustellen sowie langfristige und stabile Beziehungen aufzubauen. Außerdem kann durch das Stakeholder Mapping ermittelt werden, welche Personen oder Organisationen aufgrund ihrer Beziehungsstruktur besonders zugänglich („Insider“) oder besonders breitenwirksam sind („Hubs“).

All diese Erkenntnisse werden zu Strategiekarten verarbeitet, die die Netzwerke des Umfelds abbilden und die eigene Netzwerkposition aufzeigen (zu wem hat man Kontakt und zu wem sollte man Kontakt

⁵ Vgl. Burt, 1995

⁶ Vgl. Vedres/Stark, 2010

haben). In der Folge können Aufbau und Pflege von strategischen Beziehungen besser geplant und effizienter gestaltet werden.

Executive Coaching und Netzwerkmanagement für politische EntscheidungsträgerInnen

Das Netzwerkmanagement ist weiters ein wichtiger Bestandteil des Executive Coachings für politische EntscheidungsträgerInnen. Auch hier geht es um die Frage nach der Qualität der bestehenden Beziehungen sowie um die Entscheidung, zu wem neue Kontakte aufgebaut werden sollen. Der Nutzen dieses Wissens ist vielfältig, egal ob es darum geht, in bestimmten gesellschaftlichen oder politischen Bereichen präsent zu sein, Interessen zu vertreten, positive Stimmung zu erzeugen, für die Bekanntheit und Publizität der eigenen Anliegen zu sorgen, Allianzen zu schmieden oder den Zugang zu Ressourcen (wie z. B. anderen Vorstellungen als die eigene darüber, wie die Welt ist und wie sie sein sollte) aufzubauen. Jedes persönliche Netzwerk besteht nicht nur aus direkten, sondern auch aus indirekten Kontakten (den Freunden der Freunde), die ein Potential an neuen Beziehungen und Ressourcen darstellen. Netzwerkanalysen zeigen dieses Potential auf und ermitteln die Beziehungsqualität der bestehenden sowie die Bedeutung der möglichen Kontakte. Das Ergebnis ist eine Klassifikation der Beziehungen, die die Entscheidung im Hinblick darauf, wen man wann warum auf welche Weise trifft, erleichtert.

Demoskopie

Und schließlich wird die Netzwerkanalyse auch in der Demoskopie angewendet. Gängige empirische Demoskopie geht nach folgendem Muster vor: Sie erhebt soziodemografische Merkmale (wie z. B. Alter, Geschlecht, Bildungs- und Berufsstatus) und untersucht deren statistischen Zusammenhang mit dem Wahlverhalten und politischen Einstellungen. Auch Zielgruppen der politischen Kommunikation werden auf diese Weise gebildet. Die Netzwerkforschung fügt dem eine wichtige Dimension hinzu. Wählerinnen und Wähler treffen Wahlentscheidungen nicht isoliert voneinander. Vielmehr haben ihre Netzwerke, genauer gesagt, die Alltagsgespräche, die sie in ihren sogenannten Kerndiskussionsnetzwerken führen, einen wichtigen Einfluss auf die politische

Meinungsbildung.⁷ Die Netzwerkanalyse untersucht die Struktur der Kerndiskussionsnetzwerke und zeigt die Zusammenhänge zwischen diesen Strukturen und dem Wahlverhalten auf. Nicht nur Zielgruppen, sondern auch die Themen, die Kanäle und der Zeitpunkt der politischen Kommunikation können dadurch exakter identifiziert werden. Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal von Kerndiskussionsnetzwerken ist ihre Homogenität bzw. Heterogenität bezüglich des Wahlverhaltens. Manche Personen sprechen in erster Linie mit Leuten, mit denen sie die gleichen politischen Meinungen teilen. Andere wiederum befinden sich eher in heterogenen Netzwerken, d.h. sie kommunizieren auch häufig mit Personen aus anderen politischen Lagern.⁸ Bei Menschen in homogenen Kerndiskussionsnetzwerken handelt es sich häufig um StammwählerInnen bzw. um Menschen, die eindeutig einem bestimmten politischen Spektrum zuzuordnen sind. In politisch heterogenen Netzwerken finden wir hingegen eher die potentiellen WechselwählerInnen. Diese Unterscheidung ist wesentlich für die Zielgruppendefinition, für die Auswahl der Kommunikationsstrategie, der Themen sowie der Kommunikationskanäle. Bei Personen in homogenen Kerndiskussionsnetzwerken wird es (sofern sie der „eigenen“ Partei angehören) eher um die Stabilisierung und um das Halten der eigenen WählerInnen und AnhängerInnen gehen. Die heterogenen Netzwerke gilt es eher im Hinblick auf die Mobilisierung und auf die Gewinnung von neuen WählerInnen anzusprechen. Wichtig ist auch das Wissen darüber, in welchem Maße in Bezug auf ein bestimmtes Thema (eine politische Forderung) Konsens oder Dissens in den Kerndiskussionsnetzwerken besteht. Konsensthemen eignen sich eher zur Stabilisierung der StammwählerInnen sowie zur Mobilisierung von WechselwählerInnen, während Themen, über die in den Kerndiskussionsnetzwerken Uneinigkeit besteht, demobilisierend wirken, d.h. die Leute verunsichern, davon abhalten, zur Wahl zu gehen sowie positiv über die Partei zu sprechen. Diese Dissensthemen, werden sie gezielt angesprochen, eignen sich daher eher zur Demobilisierung der WählerInnen der gegnerischen Parteien. Erkenntnisse dieser Art ermöglichen die exaktere Ausrichtung von Wahlkampf- und Kommunikationsstrategien.

⁷ Vgl. Knoke, 1994; Schenk, 1995

⁸ Vgl. Katzmaier/Spielthener/Gorenflo, 2007

Literatur

- Burt, Ronald S., *Structural Holes. The Social Structure of Competition*. Cambridge MA und London: Harvard University Press, 1995.
- Cross, Rob; Parker, Andrew, *The Hidden Power of Social Networks: How Work really gets done in Organizations*. Boston MA: Harvard Business Press, 2004.
- Cross, Rob; Thomas, Robert J., *Driving Results through Social Networks: How Top Organizations Leverage Networks for Performance and Growth*. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.
- Gunderson, Lance H.; Holling C.S., *Panarchy. Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington/Covelo/London: Island Press, 2002.
- Katzmair, Harald; Spielthener, Doris; Gorenflo, Neal, „Toward a New Paradigm. Understanding Political Influencers“ und „New Possibilities in Mobilizing Political Influencers“ in: Institute for Politics, Democracy & the Internet (Hg.), *Poli-Fluentials. The New Political Kingmakers*, Washington D.C., 2007.
- Katzmair, Harald, „Die Soziale Netzwerkanalyse in der Welt des Consulting“, in Stegbauer, Christian; Häußling, Roger (Hg.), *Handbuch Netzwerkforschung*. Wiesbaden: VS Verlag, 2010
- Katzmair, Harald, *Resilienz Mapping. Die Schlüsselspieler des Innovationszyklus vernetzen*. APA Presseausendung, Mai 2011, Download unter: <http://www.fas-research.com/download-document?gid=197>, 10.06.2011.
- Katzmair, Harald; Mahrer, Harald, *Die Formel der Macht*. Salzburg: Ecowin Verlag, 2011.
- Knoke, David, *Political Networks. The Structural Perspektive*. Cambridge MA: Cambridge University Press, 1994.
- Schenk, Michael, *Soziale Netzwerke und Massenmedien*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1995.
- Vedres, Balasz; Stark, David, „Structural Folds. Generative Disruption in Overlapping Groups“, *American Journal of Sociology*, 115/4, Januar 2010, S. 1150–1190

Systemische Politikberatung

Nach der Lösung ist vor dem Widerspruch

In der Politik herrschen sehr eigene Gesetze und eigene Spielregeln. Quereinsteiger bekommen dies nur zu oft unsanft zu spüren. Wer reüssieren will, muss sich erst in diesem speziellen System zu Recht finden. Die Systemische Politikberatung ist ein Wegweiser durch die Irrwege politischer Prozesse. Sie unterscheidet sich in ihrer Arbeitsweise von der üblichen Politikberatung und zeichnet sich insbesondere durch die vier Grundpfeiler Lösungsorientierung, Ressourcenorientierung, Kommunikation und Widerspruchsmanagement aus.

Lösungsorientierung

Politik ist nichts anderes als „die Art wie“ und „der Ort wo“ wir ausverhandeln, wie wir miteinander leben wollen. Das könnte man wohl als den demokratischen Grundkonsens bezeichnen oder den Lösungsrahmen, in dem sich Politik bewegt. Wie bilden wir unsere Kinder aus? Wer trägt die Risiken von Erkrankungen? Was tun wir, um unsere Umwelt zu schützen? Und vieles, vieles mehr. Dieser Grundkonsens eines politischen Ausverhandlungsprozesses für unser Miteinander lässt noch genügend Platz für Diskussion. Da stellt sich zuerst natürlich die Frage: Was ist überhaupt gemeinsamer Verhandlungsgegenstand? Ein Beispiel. Ist die Art und Weise, wie wir unsere Kleinkinder betreuen eine individuell-familiäre Angelegenheit oder eine gesellschaftliche und damit von der Politik zu verhandelnde? Es gibt sehr unterschiedliche Positionen zu dieser Frage, nicht nur hinsichtlich der Frage, was die gute Betreuung von Kleinkinder ausmacht, sondern auch, ob diese Frage überhaupt Teil der Politik ist. Das Zweitere markiert meiner Erfahrung nach, viel deutlicher weltanschauliche Unterschiede zwischen verschiedenen Parteien und anderen politischen Organisationen als der thematische Inhalt selbst.

Was passiert aber, wenn das politische System kein Verhandlungsergebnis zustande bringt, wo es aber eines gesellschaftlichen Konsenses bedürfe? In vielen Fällen bleiben vergangene Lösungen, die

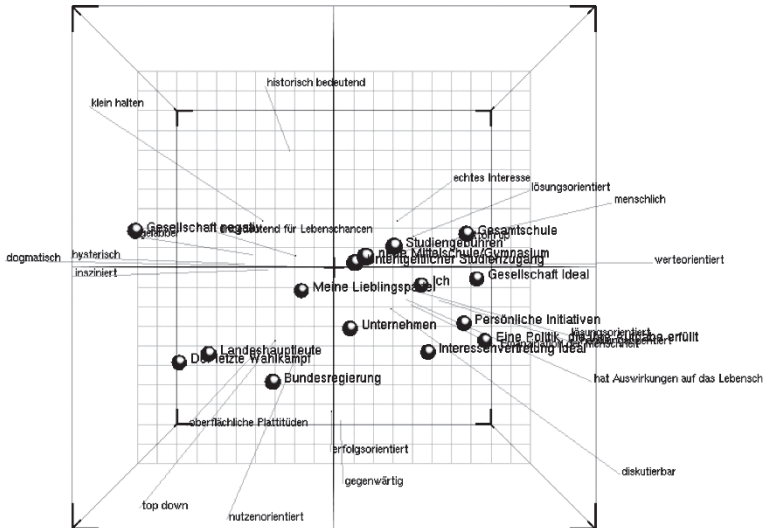
möglicherweise aufgrund der Veränderung der Welt gar keine mehr sind, dennoch weitere bestehen. Die meisten Themen mit denen sich die Politik beschäftigt, werden nicht kurzfristig virulent. Wir erleben diesen Umstand als Reformstau. Fälschlicherweise wird oft angenommen, dass das „zu viele verhandeln“ und die große Kompromissbereitschaft dazu führt. Doch das ist meiner Ansicht nach falsch. Es ist die Unfähigkeit zu ernst gemeinten Verhandlungen, die den Erfolg verhindert.

Politik heißt verhandeln und in Folge gestalten und entscheiden. Allianzen bilden, große Gesten, Kompromisse, Finten etc. sind immanenter Teil der Politik, sie gehören zu großen Ausverhandlungsprozessen einfach dazu. Kein immanenter Teil ist das ständige Schielen nach Meinungsumfragen. Verhandeln heißt nicht, dass jene Lösung, die die meisten Menschen bei schnellem Nachfragen am besten finden auch tatsächlich am Schluss herauskommt. Die Politik der Meinungsumfrage ist ein schwieriges Unterfangen, sie steht der großen Idee der Politik eigentlich entgegen.

Am Ende des Tages wird Politik immer an ihren Entscheidungen gemessen. Und Entscheiden wird eine immer schwierigere Sache. Die steigende Komplexität, die damit einhergehende wachsende Widersprüchlichkeit aber auch Pfadabhängigkeit sowie der Anspruch auf Transparenz der Prozesse machen sicheres Entscheiden nahezu unmöglich. Das ist sicher kein Phänomen der Politik alleine, in der Politik bereitet es nur besondere Schwierigkeiten, da Ideologien für die Betroffenen in der Nähe der Wahrheit und damit Unfehlbarkeit stehen. Wie kann es da zu Unsicherheit kommen?

Systemische Politikberatung heißt, die Verhandlungsfähigkeit und Lösungskompetenz von politischen AkteurInnen zu verbessern und dadurch Entscheidungen zu ermöglichen. Und zwar nicht in dem man seitens der Berater Lösungen vorschlägt oder gar Entscheidungen anstatt der Politiker trifft, sondern indem man – in einer Metapher gesprochen – ein Gefäß schafft, das der Politik genau dies ermöglicht. Ein Gefäß in dem das Unentscheidbare hinreichend entscheidbar wird. Was heißt das konkret? Die möglichen Antworten sind zahlreich. Eine wichtige ist die Organisationsentwicklung in politischen Organisationen. Verhandlung, Lösung und Entscheidung braucht Struktur. Zeitgemäße Organisationen müssen dies gewährleisten. Dazu müssen sie sich aber erst weiterentwickeln und sich dem Zeitgeist, veränderten Rahmenbedingungen, neuen Aufgaben und Zielen, veränderten Menschen mit anderen Erwartungen anpassen. Darüber hinaus ist das Wahrnehmen was ist – durchaus auch von einem emotionalen Blickwinkel – Voraussetzung, um nachhaltige Veränderung zu erreichen. Die Systemische

Politikberatung schafft dazu persönliche aber auch organisationale Lösungsräume sichtbar, in denen sich politische Akteure bewegen.



Sichtbar machen eines Lösungsraums einer Person zum Thema Politik. Die räumliche Nähe drückt eine Ähnlichkeit in der Bewertung aus; Quelle: Eigene Darstellung mit sci:vesco

Mit Experimenten werden Lösungs- und Entscheidungswege simuliert und neue Formen und Prozesse, um miteinander zu kommunizieren entwickelt. Ziel ist es den Lösungsraum zu vergrößern ohne die Illusion zu nähren, dass vollkommene Information und perfekte Entscheidung möglich sind. Wir unterstützen politische Organisationen daher mit Kommunikationsformaten für Großgruppen, Workshops und Events, um die Planungsphase zu verlassen und zu handeln. Denn die Qualität einer politischen Lösung zeigt sich im Tun und nicht im Planen.

Ressourcenorientierung

Systemisch arbeiten heißt immer auch arbeiten mit jenen Ressourcen, die vorhanden sind. Was hilft es aufzulisten, was alles sein müsste, damit es gelingen könnte? Viel entscheidender ist doch die Frage: „Was kann mit den vorhandenen Mitteln und Ressourcen gelingen?“ Das ist

keine Spielart der Visionslosigkeit, denn auch die Vision ist eine wichtige Ressource. Was sind die Ressourcen von politischen Organisationen? Zunächst haben politische Organisationen die Kraft, Menschen einzubinden. Vor ein paar Jahren, habe ich mit einem Kollegen bei einer Ausbildung zum Thema „Arbeiten mit Teams“ mit Führungskräften aus der Politik ein Spiel gespielt, das auf das Thema Führungsverständnis abzielt. Es geht darum, eine komplexe Aufgabe mit einem Seil zu bewältigen. Die Gesamtgruppe wird in mehrere kleine Gruppen geteilt, die Regeln und Aufgabe mitgeteilt bekommen und 20 Minuten Zeit haben eine Lösung zu überlegen. Danach wird eine Kleingruppe gelöst, die die Lösung der Aufgabe durch die Gesamtgruppe leitet. Es ergibt sich also eine Situation, in der alle eine Lösung überlegt haben, aber nur wenige unter Einbeziehung aller eine Lösung anleiten sollen. Im konkreten Fall ist diese Aufgabe von den Politikprofis so gut gelöst worden, dass uns als Betreuungsteam die Luft weggeblieben ist. Binnen 15 Minuten war eine perfekte Lösung umgesetzt, die für alle Gruppenmitglieder einen Platz vorsah und sie dort hin dirigierte. Man konnte deutlich sehen, dass es der berufliche Alltag der Personen war, einer unbestimmten Menge an Personen das Gefühl geben, etwas beigetragen zu haben. Die „Eingeteilten“ teilten sich in zwei Gruppen. Ein Teil war stolz teilhaben zu dürfen an so einer professionellen Lösung, die sie selbst nicht geschafft hätten. Ein anderer Teil kam sich entwertet vor, weil sie nichts von ihren Ideen einbringen konnten. Man war sich schnell einig, dass es nur ein paar weniger Änderungen bedurft hätte, wie etwa der Möglichkeit freiwilliger Anregungen um alle zufrieden zu stellen. Ganz egal, ob man diese Vorgangsweise politisch richtig findet, sozial ist sie jedenfalls relevant. Politik ist eine soziale Veranstaltung, die Menschen teilhaben lässt und das ist eine der großen Ressourcen von Politik, die es bei sämtlichen Überlegungen zu berücksichtigen gilt. Politik bewegt Menschen.

Obwohl man es in Zeiten wachsender Politikverdrossenheit kaum glauben mag: in der Politik gibt es zahlreiche brillante Köpfe. Viele – natürlich nicht alle – sind in der Lage, sich in kürzester Zeit von schwierigen Sachverhalten ein Bild zu machen, in hoch komplexen Situationen handlungsfähig zu bleiben und pragmatische Lösungen zu entwickeln. Wenn diese Ressource der Politik verloren geht, nämlich attraktiv zu sein für brillante Köpfe, ist Feuer am Dach. Systemische Politikberatung hat daher immer auch einen Fokus auf die Rekrutierung von Nachwuchskräften und die Entwicklung von Potentialen. Eine weitere Ressource ist die hohe Professionalität in der eigenen Darstellung bei öffentlichen Auftritten. Dabei geht es nicht um

Werbung im engeren Sinn sondern den öffentlichen Diskurs über das eigene Tun. Welche Entwicklung da das politische System gemacht hat, wird deutlich, wenn man es mit dem System Wissenschaft und Forschung vergleicht. In den 1970er Jahren hatten Politiker und Wissenschaftler einen ähnlichen Habitus. Heute können Politiker sich an beinahe jedes Format anpassen, während die Wissenschaft kommunikativ auf dem damaligen Stand stehen geblieben ist. Eine öffentlich wohl kaum wahrgenommene Ressource ist die Beteiligung von Frauen im politischen System. Natürlich hat diese noch nicht das wünschenswerte Ausmaß, aber verglichen mit anderen gesellschaftlichen Systemen, wie etwa der Wirtschaft oder Wissenschaft, wahrscheinlich sogar der Familie, bewegt sich die Frauenbeteiligung in der Politik in lichten Höhen. Quoten, eigene Organisationen, Mentoring etc. Nirgendwo wird mit so vielen Mitteln gearbeitet, um die Gleichberechtigung voran zu treiben. Nirgendwo war die Frauenbewegung bisher so erfolgreich, wie in der Politik, auch wenn sie noch lange nicht am Ziel ist. Die Ressource Frauenbeteiligung in alle Überlegungen einzubeziehen, ist wichtiger Teil Systemischer Politikberatung.

Kommunikation

Jeder Mensch lebt in seiner Welt! Das beschreibt nicht nur Alltagserfahrung, sondern das legen auch zahlreiche wissenschaftliche Befunde der neueren Zeit nahe. Wir sind offenbar viel mehr in uns selbst gefangen, als uns allen lieb ist. Erst die Kommunikation erlaubt uns die Erschaffung gemeinsamer Landkarten. Durch Kommunikation kommt es zu einem Austausch, der es uns ermöglicht, einander zu verstehen und gemeinsame Lösungen zu entwickeln. Kommunikation hat eine Brückenfunktion zwischen den vielen verschiedenen Welten in denen wir leben. Sie ist daher die allerwichtigste Voraussetzung für tragfähige Lösungen. Durch Kommunikation entsteht auch Sinn. Er wird erst durch den Austausch miteinander generiert und wohnt nicht der Sache an sich inne. Dem kommt gerade in politischen Organisationen große Bedeutung zu. Politische Organisationen legen den Fokus ihrer Kommunikation auf die Außenkommunikation, was in einer Mediendemokratie adäquat erscheint. Sie vernachlässigen aber die Kommunikation nach innen, das permanente Abgleichen von Wirklichkeitskonstruktionen innerhalb der Organisation. Und so kommt es zu der Situation, dass man die gemeinsame Handlungsfähigkeit verliert, weil man eigentlich gar nicht mehr Teil *einer* Welt, sondern völlig entfremdet ist. Die vollkommene Unberechenbarkeit des anderen ist die Folge. Die

öffentlich beklagte Willkür der Politik ist, aus meiner Sicht, Folge des fehlenden kommunikativen Austausches.

Die Kommunikation ist Lebensnerv jeder Organisation und braucht immer wieder neue Impulse. Systemische Politikberatung versucht diese Impulse mit innovativen Formaten und unbekanntem, vitalisierenden Gesprächskonstellationen zu geben.

Widerspruchsmanagement

Politische Organisationen bewegen sich in vielen Spannungsfeldern, die sich durch nicht aufhebbare Widersprüche ergeben. Der Widerspruch zwischen Ideologie und operativer Politikgestaltung etwa, ist wesentlich. Ein anderer der den Alltag von Politik ausmacht, ist jener zwischen Kooperation und Konkurrenz. Das Management dieser Widersprüche macht politischen Organisationen meist mehr zu schaffen als sie glauben. Oft werden die Widersprüche negiert, was eine Bewältigung verunmöglicht. Sinnvoll ist es darauf zu achten, die Widersprüche nicht größer zu machen als sie sein müssen. Wenn sich eine Partei in ihrer operativen Politikgestaltung weit weg begibt von ideologischen Positionen, erhöht sie die Spannung und das ist für viele Menschen nur schwer auszuhalten, oft auch für politische Führungskräfte. Es entsteht eine Art Hilflosigkeit, die in Aggression umschlagen kann. Es bedarf also vieler strategischer Überlegungen, um der Widersprüchlichkeit als System die Stirn zu bieten. Zu allererst bedarf es aber der Stärke auszuhalten, dass ein Widerspruch besteht.

Unsere mitteleuropäische Tradition Widersprüche sofort auflösen zu wollen, versperrt uns viele Optionen, die möglich sind, wenn wir Spannung aushalten. Systemische Politikberatung setzt auf neue Wege, um mit der wachsenden Widersprüchlichkeit unserer Welt umzugehen und sie zu bewältigen. Die weltweit wachsende Widersprüchlichkeit ist eine Herausforderung, bei der von einer überforderten Politik eine Vorreiterrolle erwartet wird, der sie zurzeit nicht gerecht wird. In unser aller Interesse sollte sie aber bald soweit sein.

Literatur

- Fatzer, Gerhard, *Gute Beratung von Organisationen. Auf dem Weg zu einer Beratungswissenschaft*. Köln: EHP, 2005
- Exner, Alexander; Königswieser, Roswitha, *Systemische Intervention. Architekturen und Designs für Berater und Veränderungsmanager*. Stuttgart: Klett-Cotta, 2002
- Ortmann, Günther, *Management in der Hypermoderne. Kontingenz und Entscheidung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009
- Scharmer, Otto Claus, *Theorie U. Von der Zukunft her führen*. Heidelberg: Carl-Auer, 2009
- Senge, Peter (Hg.), *Presence. Exploring Profound Change in People, Organizations, and Society*. New York: Random House, 2004

Effektives Public Affairs Management

Botschafter der Unternehmensvision

Der Ruf nach professioneller Public Affairs als Außenpolitik von Unternehmen wird im Wesentlichen von zwei Phänomenen erklärt. Moderne Unternehmen, insbesondere börsennotierte Aktiengesellschaften, sehen sich einer wachsenden Zahl von Anspruchsgruppen gegenüber, die ihre Erwartungshaltungen an das Unternehmen in einer zunehmend professionellen und qualifizierten Form zu artikulieren verstehen. Diese Anspruchsgruppen – oder auch Stakeholder – finden in einer Welt der nahezu allumfassenden Publizität immer neue und an Effektivität zunehmende Wege der Ansprache.

Dazu kommt eine in Umfang und Tiefe wachsende Regulierung, eine fortschreitende Verrechtlichung unternehmerischen Handelns. Trotz unterschiedlicher Stufen der Verbindlichkeit je nach Materie bringt die Verrechtlichung die unternehmerische Notwendigkeit mit, sich mit diesen Materien auseinander zu setzen, und zwar in einem möglichst frühen Stadium. Dies ist essentiell, um einerseits unternehmerische Reaktionen und Mitwirkungsaktivitäten zeitnah initiieren zu können, und andererseits um das Risiko für den wirtschaftlichen Erfolg eingrenzen und proaktiv bewältigen zu können. Darüber hinaus sollen aber auch sich ergebende Chancen und Potenziale für eine Ausweitung der unternehmerischen Tätigkeit frühzeitig erkannt und genützt werden können.

In diesem Umfeld moderner Public Affairs zählt nicht mehr der, der jemanden kennt, der jemanden wirklich Wichtigem kennt, sondern vielmehr die Fähigkeit relevante, anlass- und themenspezifische Allianzen aufzubauen und inhaltlich valide und stichhaltige Argumentationslinien vorzubereiten. Klare und nachvollziehbare Positionen müssen in qualifizierter Form vertreten werden. Die Funktion des Public Affairs Managers ist heutzutage eine hochgradig spannende, ebenso aber eine knochentrockene. Der Glanz der legendären „Frühstücksdirektoren“ von einst – so es diese überhaupt je gegeben hat – ist längst verblasst.

Wer ist verantwortlich für Public Affairs?

Der beste und effektivste Lobbyist eines Unternehmens ist immer der oberste Boss. Der CEO muss die vielfältigen und mitunter einander widersprechenden Interessen unterschiedlicher Stakeholder berücksichtigen. Kunden, Mitarbeiter, Aktionäre, Lieferanten, Belegschaftsvertreter, Analysten, Behörden, Politik und Medien – ihre Anliegen und Bedürfnisse prägen den Berufsalltag eines CEO. Gegenüber all diesen Gruppen gilt es, unternehmerische Interessen und Positionen glaubwürdig und nachhaltig zu vertreten. Bei allem erforderlichen Ausgleich der geäußerten Wünsche darf das ureigene Unternehmensinteresse niemals aus den Augen verloren werden – und dieses besteht zuvorderst in der Sicherung der Überlebensfähigkeit des Unternehmens sowie in der Absicherung des unternehmerischen Handlungsspielraumes. Diesen Spielraum gilt es darüber hinaus in die der Unternehmensstrategie entsprechenden Richtung zu erweitern. Und genau hier kann professionelles Public Affairs Management einen wesentlichen Beitrag leisten. Gemäß den strategischen Vorgaben der Unternehmensleitung initiiert und steuert der Public Affairs Manager Prozesse, analysiert das Umfeld, erarbeitet Grundlagen und Positionen setzt dem jeweils gegebenen Bedarf entsprechend Instrumente aus dem modernen Public Affairs Portfolio ein. Wirklich erfolgreich ist Public Affairs Arbeit vor allem dann, wenn alle Mitarbeiter zu Lobbyisten des eigenen Unternehmens werden und sie die wesentlichen Positionen so verinnerlicht haben, dass sie als Botschafter des Unternehmens an der Reputation und der Kommunikation der Kernbotschaften aktiv mitwirken. Die externe Kommunikationskraft der Mitarbeiter eines Unternehmens darf niemals unterschätzt werden. Wenn es gelingt, sie im Interesse des Unternehmens zu aktivieren, ist damit nicht nur ein essenzieller Beitrag zu einer identitätsstiftenden Unternehmenskultur erreicht sondern auch ein großer Erfolg für die Public Affairs verwirklicht.

Was sind Kernfunktionen von Public Affairs?

Die Radarfunktion

Public Affairs muss zunächst ein Radar, ein Sensorium für Entwicklungen mit Relevanz für das Unternehmen sein. *Overnewsed, but underinformed* – so lässt sich der Zustand trefflich beschreiben, in den insbesondere Public Affairs Manager zu geraten drohen, wenn es ihnen nicht gelingt, aus der Flut von verfügbaren Informationen jene herauszufiltern, die für

das Unternehmen wirklich relevant sind. Die richtigen Informationen zu sammeln ist jedoch zu wenig, es bedarf darüber hinaus ihrer zielgerichteten Verarbeitung um den sich daraus ergebenden Handlungsbedarf identifizieren oder ableiten zu können. Weiters muss die auf diese Weise gesichtete und verarbeitete Information in der richtigen Form an die richtigen unternehmensinternen und mitunter auch externen Adressaten kommuniziert werden, und zwar jeweils mit einer Analyse, einer Einschätzung der aus der spezifischen Situation resultierenden Folgen für das Unternehmen sowie einer Empfehlung für konkrete Handlungen.

Agenda matching

Ein vorausschauender Public Affairs Manager erarbeitet – stets in enger Abstimmung mit den kommerziell Verantwortlichen und basierend auf der Unternehmensstrategie – eine „Agenda“ für das Unternehmen. In dieser finden sich Themen von hoher unternehmerischer Relevanz sowie die korrespondierenden Positionen des Unternehmens. Bei jedem der auf der Agenda genannten Themen muss die jeweils verfolgte Strategie definiert sein, also zum Beispiel ein Thema aktiv zu treiben oder aber ein anderes nur zu beobachten.

Diese Unternehmens-Agenda muss laufend verglichen werden mit der *externen* Agenda, also der Agenda jener Anspruchsgruppen, die für die Gestaltung der relevanten Rahmenbedingungen maßgeblich sind, um Übereinstimmungen oder Abweichungen zu identifizieren. Man spricht in diesem Zusammenhang von *agenda matching*. Daraus können sich Potenziale oder Risiken für das Unternehmen ergeben.

Coalition Building

Aufbauend auf der Funktion des agenda matching – und mitunter parallel zu diesem – muss der effektive Public Affairs Manager laufend die Augen nach möglichen Verbündeten offen halten, um mit diesen themen- oder anlassbezogene Allianzen einzugehen. Dieses *coalition building* gewinnt in einer Umgebung, in der traditionelle Formen und Institutionen der Interessensvertretung zunehmend durch neue, weniger formalisierte Ansätze ergänzt werden, eine stetig steigende Bedeutung. Die traditionellen Formen der Interessensvertretung in Österreich waren und sind, geprägt durch Konstanz und Kontinuität, berufsständische Vertretung in Form von gesetzlich fundierten Kammern und dem österreichischen Erfolgsmodell der Sozialpartnerschaft.

Die jüngste und jüngere Erfahrung zeigt jedoch, dass in einer Welt, die von Interessenvielfalt (statt einheitlichen Interessen- und damit Machtverhältnissen), Diversifizierung der Anspruchsgruppen (statt statischen, formalen, durch Mitgliedschaften gelebten Verbundenheitsverhältnissen), Themenfokussierung (statt Fokussierung auf Institutionen) und neuen Möglichkeiten der Kommunikation neue Potenziale für eine effektive Interessensvertretung bestehen und damit sich auch neue Chancen für Allianzen von Unternehmen mit Stakeholdergruppen auf-tun. Der Public Affairs Manager, der derartige Chancen erkennt, der die Fähigkeit besitzt, starke Verbündete für die Position seines Unternehmens zu gewinnen, und der in einer solcherart etablierten Allianz die Stärken jedes einzelnen Partners optimal zur Entfaltung bringen lässt, hat gute Chancen, auf diese Weise Wertbeiträge für sein Unternehmen zu generieren.

Networking

Wohl kaum eine Funktion von Public Affairs ist derart undefiniert, legendenumrankt und sagemwoben, gleichzeitig aber überschätzt und unterbeleuchtet wie *networking*. Worum geht es hier im Kern, worin besteht die Aufgabe und worin besteht der Mehrwert? Unternehmen finden sich heute in einem stark ausdifferenzierten Netz von Institutionen, Behörden, Meinungsmachern und –multiplikatoren, Anspruchsgruppen und Einzelpersonen, die alle auf ihre jeweils spezifische Art für den Fortbestand und die gedeihliche Entwicklung des Unternehmens relevant sind. Die aktive Pflege der Beziehungen zu diesen Personen und Organisationen ist eine Kernaufgabe von Public Affairs. Unter Beziehungspflege ist in diesem Zusammenhang jedoch nicht *wining and dining* zu verstehen, sondern die zielgerichtete Versorgung der relevanten Player mit Informationen, das Identifizieren gemeinsamer Anliegen, das Knüpfen von Allianzen, die konstruktive Mitarbeit an der Agenda der relevanten Stakeholder.

Das vielfach in lichte Höhe herbeigeschriebene *networking* als Schlüssel zum Erfolg ist ein Instrument im Portfolio des effektiven Public Affairs Managers, nicht mehr und nicht weniger. *Networking* per se hat keinen Wert, es bedarf immer eines klaren Ziels, einer Strategie zur Zielerreichung und des wohl dosierten, situativ angepassten Einsatzes des Instruments der Beziehungspflege.

Ein Aspekt beim vermeintlichen Zaubermittel des *Networking* muss noch gesondert hervorgehoben werden. Nachhaltig und langfristig positiv wirkende Beziehungen entstehen nicht von heute auf morgen.

Für dauerhaften Erfolg bedarf es wechselseitigen Vertrauens, das seitens des Public Affairs Managers etwa durch kontinuierliche, konstant qualitativ hochwertige Informationslieferung unterstützt werden kann. Richtiges „Networking“ kann einen wichtigen Beitrag zum Aufbau einer positiven Reputation des Public Affairs Managers – und damit des Unternehmens, das er repräsentiert, leisten. Deshalb, und nur deshalb verdient Networking seinen Platz im Portfolio der Aufgaben des effektiven Public Affairs Managers.

Gibt es eine optimale Verankerung von Public Affairs?

Dem bisherigen Erfahrungsstand nach haben bei der Frage der bestmöglichen Verankerung von Public Affairs in der Aufbauorganisation von Unternehmen insbesondere folgende Aspekte Relevanz:

Public Affairs ist nicht gleich Public Relations. Eine Eingliederung von Public Affairs in die PR-Abteilung eines Unternehmens kann demnach nicht empfohlen werden. Während PR eher kurzfristig agieren und reagieren muss, ist Public Affairs Arbeit weitgehend langfristig ausgelegt. Während PR sich auf die Zielgruppe der Medien und Journalisten fokussieren kann und soll, muss Public Affairs viele verschiedene Stakeholdergruppen betreuen. Dies und andere Gründe mehr sprechen klar für eine Trennung von PR und Public Affairs.

Public Affairs muss darüber hinaus unternehmensweit Wirksamkeit entfalten können. Moderne Organisationsstrukturen in Unternehmen weisen oft – bei allen Unterschieden – eine Gemeinsamkeit auf. Kommerziell verantwortliche Einheiten, deren Ausrichtung Produkt-, Markt- und Kundenbedürfnissen folgen, stehen neben Stabsstellen, deren Aufgaben geschäftsfeldübergreifend und damit unternehmensweit definiert sind. Public Affairs zählt nun zweifellos zu diesen Querschnittsfunktionen im klassischen Sinn und sollte jedenfalls nicht in einer kommerziell verantwortlichen Einheit angesiedelt sein, es sei denn, dass eine der kommerziell orientierten Einheiten ganz spezifische Interessen und Bedürfnisse in Bezug auf Public Affairs Arbeit hat, die andernfalls nicht abgedeckt werden können.

Public Affairs muss nahe an der Entscheiderebene angesiedelt sein: Public Affairs leistet einen wesentlichen Beitrag für die strategische Entscheiderebene eines Unternehmens und sollte selbst in die Definition der Unternehmensstrategie mit eingebunden werden. Daher ist auch eine organisatorische Nähe zu den Entscheidungsträgern im Unternehmen essenziell.

Lobbying in Österreich

Information als Währung

Getrieben durch Skandale und bewusste wie unbewusste Fehldeutungen des Begriffes scheint Lobbying in Österreich zu einem Schimpfwort zu verkommen. Übersehen wird dabei die realpolitische Tatsache, dass Lobbying seit jeher ein zentraler Bestandteil und Wesenselement unseres pluralistischen demokratischen Systems ist. Drastischer formuliert: ohne die Arbeit der gut 400 professionellen Lobbyisten in den Kammern, Verbänden, Vereinen, Unternehmen, NGOs, Anwaltskanzleien und Beratungsunternehmen Österreichs wäre es um unsere Demokratie schlecht bestellt.

Die Politik ist der wichtigste Markt jedes Unternehmens. „Ob Bauplan oder Produktionsgenehmigung, ob Vertrieb oder Verpackung, ob Kantine oder Klosett, überall kann der Staat mit der nächsten Gesetzesänderung oder einem neuen Formular zuschlagen. In glimpflichen Fällen führen die Änderungen zu höheren Kosten. In extremen Fällen steht die Existenz des Unternehmens auf dem Spiel.“¹ Daraus resultiert die unternehmerische Pflicht, aktiv an der Gestaltung der politischen, gesetzlichen, regulativen und administrativen Rahmenbedingungen im eigenen Interesse mitzuwirken, um Schaden vom Unternehmen abzuhalten. Politikwissenschaftlichen Erkenntnissen folgend werden gut 80 Prozent der Gesetzes- und Entscheidungsentwürfe im Lauf ihrer Entstehung von Lobbyisten beeinflusst. Der tatsächliche Einfluss von Lobbying auf die Entwicklung von politischen und administrativen Entscheidungen sowie die politische Meinungsbildung ist vielfach und weit reichend. Auch wenn diese Tätigkeit nur selten Lobbying genannt wird.

Es gibt keine interessenfreie Politik. Kaum ein Gesetz, kaum eine Verordnung und kaum eine politische Entscheidung, die nicht von den Interessen diversen Anspruchsgruppen beeinflusst wird. Als Unternehmensvertreter in Österreich – und erst Recht auf der Ebene der Europäischen Union – ist daher getrost davon auszugehen, dass nahezu hinter jeder für das Unternehmen relevanten politischen Entscheidung

¹ Merkle, 2003, S. 9

der eine oder andere Lobbyist steckt. Der Markt der Politik ist vom Wettbewerb der Ideen, Konzepte, Interessen und Lösungsansätze geprägt. Falsch verstandene Zurückhaltung am Markt der Politik führt daher – zumindest aus Sicht von Unternehmen, Verbänden und NGOs – zu Marktversagen. Mit allen daraus resultierenden Nachteilen und Kosten.

Was ist Lobbying eigentlich?

Lobbying stammt vom lateinischen *labium* ab und bedeutet Vorhalle oder Wartehalle. Heute werden unter Lobbying primär die Aktivitäten von Verbänden und Unternehmen im Vorhof von Politik und Verwaltung verstanden. Damit kommt der informelle Charakter des Lobbyismus zum Ausdruck, wonach politische Entscheidungen nicht nur in Plenarsälen getroffen werden, sondern vor allem auch im vorpolitischen Raum der Willensbildung.²

Denn Ausgangspunkt für das moderne Verständnis von Lobbying ist die Hotel-Lobby des Willard Hotel in Washington, D.C., zu Beginn des 19. Jahrhunderts. In diesem Hotel, das zwischen dem Weißen Haus und dem Parlamentsgebäude liegt, trafen Abgeordnete und Wirtschaftsvertreter zusammen. Historisch belegt ist die Namensgebung durch den damaligen Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, Ulysses Grant, der jene Personen in diesem Hotel, die regelmäßig Kontakt zu Politikern aufnahmen, 1829 erstmals als „Lobbyisten“ bezeichnete: Personen, die in der Hotel-Lobby nach politischen Kontakten suchten.

Die historischen Grundlagen der europäischen Ausformung des Lobbyismus bilden die *Cliquen* und *Kamarillen* des Adels und die Bittsteller anderer Stände an den Höfen ihrer absolutistischen Herrscher. Die Petition gilt als eine der frühesten Versuche, Einfluss auf die Entscheidungsfindung der regierenden Eliten zu nehmen. Die Entstehung kapitalistischer Wirtschaftsstrukturen in Europa förderte das Aufkommen des Verbandswesens und damit die Gründung unterschiedlicher Interessensverbände. Ein daraus entstandener Aspekt, der als typisch europäische Ausprägung von Lobbying bezeichnet wird, ist der *eingebaute Lobbyist* – der politische Entscheidungsträger, der im Hauptberuf Interessenvertreter ist.

In der deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Literatur herrschte lange Zeit die Kritik bzw. das Dementi an der Existenz vor. Als

² Darstellung nach: Köppl, 2003, S. 86ff.

„Untergang der Demokratie“ wurde Lobbying bezeichnet oder als etwas „typisch Amerikanisches“ ohne Existenz- und Legitimationsberechtigung in den Ländern Europas. Als landläufige Bedeutung des Begriffes Lobbying hat sich parallel dazu die eindeutig negative Assoziation eingebürgert: medial und umgangssprachlich verwendete Begriffe wie *Atom-Lobby*, *Waffen-Lobby* oder *Industrie-Lobby* bringen zum Ausdruck, dass es sich dabei um – scheinbar – nicht legitime Vorgangsweisen handelt. Beispielhaft für diesen Zugang kann folgende lexikalische Definition gelten:

„Lobbyismus – System, vermittels dessen kapitalistische Interessengruppen unter Einsatz geeigneter Methoden wie Bestechungen, Erpressungen u. a., hinter den Kulissen des Parlaments die Parlamentarier in ihrem Interesse beeinflussen und sich damit maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidungen des Parlaments sichern. Über den Lobbyismus und seinen umfangreichen Apparat setzen vor allem die mächtigsten Monopole sowie Industrie- und Arbeitgeberverbände ihre Interessen bei der Verabschiedung von Gesetzen durch das Parlament und auch bei der Nominierung von Politikern für einflussreiche Positionen im Staatsapparat durch. [...] Im Lobbyismus widerspiegelt sich der verfaulende und parasitäre Charakter des Kapitalismus.“³

Eine der aussagekräftigsten Definitionen von Lobbying lautet: „Lobbying ist der informelle Austausch von Informationen mit öffentlichen Institutionen als Minimalkonzept sowie der informelle Versuch diese Institutionen zu beeinflussen.“⁴ Lobbying wird dabei als ein systematischer Prozess zur Artikulation von Anliegen und Interessen eines Unternehmens beschrieben. Die politische Mitwirkung von Unternehmen, Verbänden, Kammern, Vereinen und NGOs ist ein wesentlicher Bestandteil jeder politischen Entscheidungsfindung.

Um die komplexen Vorgänge des Lobbyismus zu charakterisieren, beschrieb Milbrath diesen als Kommunikationsprozess.⁵ Im Rahmen seiner groß angelegten Untersuchung über die Karriere, Arbeitsweise, das Ansehen und die Effizienz von Lobbyisten kam er zur Schlussfolgerung, dass Lobbying ein Kommunikationsprozess ist. Nach Milbrath ist Lobbying ein komplexer Prozess, bei dem *Massenpropaganda* (Anmerkung des Autors: im Hinblick auf die historische Dimension wäre der Begriff heute mit Public Relations zu übersetzen) genau so wichtig

³ Ökonomisches Lexikon, 1967

⁴ Van Schendelen, 1993, S. 3

⁵ Milbrath, 1963, S. 32

sei, wie der individuelle Kontakt mit Entscheidungsträgern. Milbrath beschrieb Lobbying in seiner Komplexität wie folgt:⁶

1. Unter Lobbyismus soll nur die Beziehung zu Entscheidungsprozessen der Regierungsinstitutionen bezeichnet werden.
2. Lobbyismus muss von dem Wunsch getragen sein, Regierungsentscheidungen zu beeinflussen. Viele Aktionen beeinflussen indirekt solche Entscheidungsprozesse, wenn sie aber nicht bewusst auf diese Beeinflussung abgezielt sind, können sie nicht als Lobbyismus bezeichnet werden.
3. Lobbyismus schließt ein intermediäres Kommunikationsglied zwischen Interessenvertreter und Entscheidungsträger ein. Dieses Zwischenglied (Lobbyist), kann jedoch auch entfallen, insbesondere, wenn es sich um eingebaute Lobbyisten handelt – um Entscheidungsträger also, die beruflich selbst als Vertreter bestimmter Interessen agieren.

Nachstehend eine Auswahl aus der Vielzahl der in der Literatur bestehenden Definitionen von Lobbying:

„Lobbying ist die Beeinflussung von politischen Entscheidungen und Behörden oder Parlamenten durch Personen, die nicht direkt an der Entscheidung mitarbeiten. Im Unterschied zur allgemeinen Interessenvertretung stellt Lobbying auf Schutz und Verteidigung von Interessen ab.“⁷

„Lobbyismus: Gegenleistung der Verbände an die Politiker können in Parteispenden oder kostenloser Lieferung von Informationen bestehen. Lobbyismus kann sich auch in der Androhung oder Ausübung von politischem Druck (Streik, Lieferboykott, Abbau von Arbeitsplätzen) äußern.“⁸

„Lobbying ist eine Methode und die Anwendung dieser Methode im Rahmen einer vorzubereitenden oder bereits festgelegten Strategie, Informationen zu sammeln, aufzubereiten und weiterzugeben und auf die Entscheidungszentren und Entscheidungsträger einzuwirken, wobei das wichtige Mittel der rasche Informationsaustausch ist.“⁹

„In einer Demokratie haben die Regierten das Recht auf Zugang zu den Regierenden. [...] In einer demokratisch-pluralistischen Gesellschaft ist

⁶ Darstellung nach: von Beyme, 1980, S. 161f

⁷ Althaus, 2001, S. 365

⁸ Gahler Wirtschaftslexikon, 2000, S. 1998

⁹ Strauch, 1993, S. 111

Lobbying ein Gebot für ein Unternehmen, das die Rahmenbedingungen für seinen geschäftlichen Erfolg mitgestalten will.“¹⁰

„Angesichts der stetig wachsenden Komplexität politischer und wirtschaftlicher Vorgänge kommt dem Lobbyisten in besonderer Weise heute auch eine beratende Funktion gegenüber der Politik zu. Er organisiert den regelmäßigen Ideenaustausch und trägt dafür Sorge, dass die politischen Akteure umfassend über wichtige Sachverhalte aus der Praxis informiert sind.“¹¹

Wie funktioniert Lobbying?

Lobbyisten treten für spezielle Interessen von Unternehmen ein, meist solche, die vom Branchen- oder Berufsverband nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen werden. Der Lobbyist managt diese Anliegen, er sucht Verbündete, um dem Anliegen mehr politisches Gewicht zu verleihen, entwirft politische Reden und kanalisiert Fakten und Anliegen an die relevanten Entscheidungsträger. Ähnlich dem Anwalt, der Zeugen, Beweisstücke und Gutachten aufbringt und damit seinem Klienten eine punktuelle Argumentationsplattform aufbaut.

Um ein punktuell Interesse aus seiner Isolation herauszuführen und zu einem respektierten Anliegen mit Aussicht auf Erfolg zu trimmen, gehören Geschicklichkeit, Know-how und Professionalität. Lobbyisten definieren Argumente und Aussagen in der relevanten Schnittmenge der Positionen des Umfeldes, heben einzelne hervor oder schließen sich anderen an. Das zentrale Betriebsmittel des Lobbying ist die Information. „Viele Abgeordnete wenden sich aus eigenem Antrieb an Lobbyisten“ schrieb der deutsche Politologe Klaus von Beyme¹²: „Je schlechter die Abgeordneten mit Sekretariatshilfe, Assistenten und einem umfangreichen parlamentarischen Hilfsdienst versorgt sind, um so stärker müssen sie dazu greifen, sich ihre Informationen von interessierten Verbänden zu besorgen.“ Verbände und Unternehmen verfügen über sehr spezielles Know-how aus ihrer Tätigkeit. Die politische Entscheidungsfindung wiederum will realisierbare Entscheidungen fällen und benötigt diese Informationen. Daraus leitet sich die Zweckbestimmung der Zusammenarbeit ab.

¹⁰ Merkle, 2003, S. 9–10

¹¹ Bender / Reulecke, 2003, S. 12

¹² Beyme, 1980, S. 170

Aus mehreren Untersuchungen¹³ ergibt sich ein Bild davon, was politische Entscheidungsträger von Lobbyisten erwarten:

- Genaue Kenntnis der Materie und der Zusammenhänge
- Genaue Kenntnis der Zuständigkeiten, Prozesse und Handlungsspielräume des Gesprächspartners
- Zahlen, Daten, Fakten, Hintergründe, Zusammenhänge, klare Einschätzung der Auswirkungen
- Ehrliche und aufrichtige Information, Emotionslosigkeit
- Kürze, Prägnanz und Genauigkeit
- Wichtiges von Unwichtigem trennen zu können
- Nicht nur Eigeninteressen, sondern auch Argumentationsbausteine für den Politiker liefern zu können (politische Argumente etc.)
- Keine Verschleierungen: Offenlegung aller Quellen, des Auftraggebers, der Intentionen und Ziele
- Unternehmensinterne Verankerung des Lobbyisten auf höchster Ebene
- Sich nicht als „Zeitdieb“ zu verhalten

Ausgangspunkt für alle Lobbying-Aktivitäten ist das Sammeln und Auswerten von relevanten Informationen und Dokumenten durch Gespräche mit Politikern, Meinungsführern und Experten sowie klassisches Desk-Research. Im Verbund damit, sowie der exakten Kenntnis über Entscheidungsverläufe und die involvierten Personen, leiten sich letztlich Zielbestimmung und Auswahl der Instrumente ab. Die im operativen Lobbying-Prozess zum Einsatz kommenden Instrumente lassen sich dabei generell in zwei Bereiche gliedern¹⁴:

- Direktes Lobbying: die direkte Artikulation der Anliegen gegenüber dem oder den Entscheidungsträgern etwa im Rahmen von persönlichen Gesprächen.
- Indirektes Lobbying: Artikulation der Interessen an die Entscheidungsträger nicht auf direktem Wege, sondern über Dritte.

Direktes Lobbying

Dazu zählen sämtliche Wege der direkten und persönlichen Kommunikation, also zum Beispiel das Vier-Augen-Gespräch zwischen dem Unternehmens-Lobbyisten auf der einen Seite und dem Entscheidungsträger oder seinen Mitarbeitern auf der anderen Seite.

¹³ Zusammenstellung siehe: Köppl, 2003, S. 93

¹⁴ Folgende Darstellung nach: Köppl, 2003, S. 107ff.

Die Techniken des direkten Lobbyings¹⁵:

- Persönliche Briefinggespräche von politischen Entscheidungsträgern und deren Mitarbeitern sowie Beratern
- Planung und Umsetzung von parlamentarischen Instrumenten
- Vorformulierung von Gesetzesmaterien
- Schaffung von Entscheidungsgrundlagen für die Politik durch Positionspapiere, Übersichten etc.
- Verfassen von Reden oder Vorträgen für politische Entscheidungsträger
- Kanalisierung von faktischem Know-how (Studien, Umfragen, Erläuterungen zu technischen Fragen, Rechtsgutachten etc.)
- Mitgestaltung der politischen Agenda

Im Grenzbereich zwischen direktem und indirektem Lobbying können weiters beispielsweise folgende Techniken zum Einsatz kommen:

- Erstellung und Distribution von Policy-Papers, Issue-Briefings etc.
- Briefing von Experten für Hearings, Enqueten, Lobbying-Termine
- Errichtung von Interessenkoalitionen
- Berechnung / Abschätzung von Folgewirkungen einer politischen Entscheidung
- Besuche von Entscheidungsträgern im Unternehmen

Der informelle Charakter dieser persönlichen Gespräche wird oftmals unter dem Vorwurf der mangelnden Transparenz kritisiert. Lobbying ist jedoch der Nachvollzug der sozialen Realität, wonach politische Entscheidungen nur selten im Rampenlicht der Öffentlichkeit getroffen werden.

Der Lobbying-Knigge¹⁶:

- Der Lobbyist selbst sollte nicht im Vordergrund stehen.
- Offenheit und Ehrlichkeit gegenüber den Entscheidungsträgern ist ein Muss.
- Generelle Verschwiegenheit und Vertraulichkeit sollte gewahrt werden.
- Arbeitsverständnis als Mittler, Unterhändler und Brückenbauer zwischen Unternehmen und Politik.
- Professionelle Lobbyisten sind Teil der Lösung, nicht des Problems.
- Maßvolle und realistische Forderungen sind Dokumentation der Ernsthaftigkeit.

¹⁵ Köppl, 2003, S. 110f.

¹⁶ Köppl, 2003, S. 109

- Zuständigkeit des Ansprechpartners ist unbedingt vorab zu überprüfen.
- Keine Machtdemonstrationen androhen – sie fordern Ablehnung heraus.
- Nicht Besserwisserei an den Tag legen, sondern Informationsbedürfnisse stillen.
- Vergessen Sie niemals: Sie als Lobbyist wollen etwas!

Indirektes Lobbying

Indirektes Lobbying wird entweder als Unterstützung zum direkten Lobbying eingesetzt, oder aber, wenn das direkte Lobbying keinen Erfolg bringt. Hier geht es darum, die Interessen anders als über die direkte Kommunikation an die Entscheidungsträger zu kanalisieren. In der Informations- und Interessenvermittlung zwischen Absender und Adressat wird zumindest eine weitere, vermittelnde Stufe eingeführt. Indirekte Lobbyinginstrumente im Überblick¹⁷:

- Grassroots-Lobbying zur Mobilisierung größerer Gruppen
- Aussagen und Auftreten bei Hearings
- Präsentation von Umfragen, Forschungsergebnissen und technischen Daten
- Aufbau von oder Eintritt Interessenkoalitionen
- Medienarbeit und Direct-Mailings zur Artikulation der Interessen
- Unterstützung bei der Erstellung von Gesetzen, Verordnungen, Novellierungen
- Mitgestaltung der politischen Agenda durch Einbringung neuer Themen oder Prioritätensetzung
- Initiierung der Kontaktaufnahmen von Wählern zu ihrem Abgeordneten
- Initiierung von Kontaktaufnahmen persönlicher Bekannter, Meinungsführer, Politiker zum Entscheidungsträger
- Nominierung von Experten für Beiräte, Arbeitsgruppen und Ausschüsse
- Mitsprache bei der Besetzung von Stellen in Regierungsinstitutionen, auf Beamtenebene, in Ausschüssen, Beiräten und Unterstützung der dafür nominierten Personen
- Inserate für Positionen zur Generierung öffentlicher Unterstützung (z. B. offener Brief)
- Organisation von Protesten oder Demonstrationen

¹⁷ Köppl, 2003, S. 112f

Die spezielle Lobbying-Situation in Österreich

In den vergangenen Jahren ist Österreichs Diskussion zum Thema Lobbying vor allem von Skandalen gekennzeichnet. Dies kann zum einen als notwendiger und reinigender Prozess verstanden werden. Zum anderen droht aber leider die Berufsbezeichnung Lobbying vollkommen zum Unwort zu verkommen. Vermutliche habe viele dieser Skandale nichts mit professionellem Lobbying zu tun, sondern sind schlichtweg Korruptions- oder Bestechungs-Skandale. Dennoch führt dies immer mehr dazu, Lobbying als Tätigkeit und Profession in Misskredit zu bringen. Was weder angebracht ist noch der Diskussion um eine erforderliche Steigerung der Professionalität von Lobbying in Österreich hilft (zum österreichischen Lobbying-Gesetz siehe die Beiträge von Lansky/Ollinger bzw Sickinger in dieser Publikation).

Prägendes Charakteristikum von Lobbying in Österreich ist die strukturierte Einbindung einiger weniger Lobbys in das politische Entscheidungssystem des Landes. Die tiefgehende und weitreichende Exklusivität der politischen Mitgestaltung der Sozialpartner-Organisation hat jahrzehntelange Tradition in Österreich und wurde Mitte der 1990er Jahre unter anderem vom Politologen Fritz Klose als *Schattenregierung* scharf kritisiert. Die inhaltliche sowie personelle Durchdringung der heimischen Politik durch die Sozialpartner ist de facto lückenlos: so arbeiten etwa Heerscharen an Mitarbeitern vor allem aus der Arbeiterkammer, dem Gewerkschaftsbund, aber auch der Wirtschaftskammer in Ministerkabinetten, Parlamentsklubs, in Gremien, Beiräten, Kommissionen und Aufsichtsräten. Parallel dazu arbeiten Dutzenden, wenn nicht Hunderte sehr professionelle Lobbyisten als Angestellte bei diesen Organisationen. Freilich ist das nicht als Lobbying zu bezeichnen, denn Lobbying sei ja der Gegenpol zum Sozialpartnersystem – so das gängige Argument. Während der Regierungszeit Gusenbauer-Molterer wurde diese politische Mitgestaltung durch die Sozialpartner darüber hinaus auch in Verfassungsrang erhoben. An sich ein grandioser Lobbying-Erfolg der Sozialpartner. Letztlich wurde damit allerdings ein Zwei-Klassen-System der Interessenvertretung etabliert, das europaweit nirgends sonst zu finden ist.

Das österreichische politische System ist zusätzlich durch ein ausgeklügeltes Machtgleichgewicht mittels eingebauter Lobbyisten gekennzeichnet. Nicht nur Parlament und Landtage, sondern auch Landesregierungen aber vor allem die Bundesregierung sind geprägt von Kammer- und Verbandsfunktionären oder -Mitarbeitern, die allesamt als Vertreter der Interessen ihrer jeweiligen Organisationen zu begreifen sind. Damit konzentriert sich das heimische Interessenvermittlungss-

system im Endeffekt auf eine Handvoll an Personal und Ressourcen reichlich ausgestatteten Kammern und Verbände, die wiederum zumindest im Naheverhältnis der beiden großen Volksparteien stehen. Beinahe eine perfekt geschlossenes System.

Aber nur beinahe. Denn historisch betrachtet entstanden alle Verbände und Kammern durch den Widerspruch von Interessen gegenüber dem sie regierenden System. Daher breitet sich auch heute das professionelle Lobbying von anderen Verbänden, von NGOs und Unternehmen in Österreich sukzessive aus. Zu zahlreich sind die Anliegen, die vom beschriebenen System nicht berücksichtigt werden und zu viel steht für Verbände und Unternehmen am Spiel, als dass sie nicht ihre Wege der Einflussnahme dennoch finden und nutzen. Ein demokratisches System entwickelt sich kontinuierlich weiter und Lobbying war stets und ist nach wie vor ein Wesensbestandteil davon.

Durch Ausbildungen wie die Lobbying-Master-Lehrgänge an der Universität Wien und dem bfi, sowie durch die Aktivitäten von Gruppen wie dem Public Affairs Verband Austria – und durch die Entwicklungen in Brüssel sowie anderen Hauptstädten Europas entwickelt sich das professionelle und moderne Lobbying in Österreich langsam aber beständig weiter. Eine ehrlichere und trennschärfere Beschäftigung mit Bedeutung, Rahmenbedingungen und Rolle von Lobbying in Österreich ist jedoch dringend erforderlich. Hier sind alle Akteure des politischen Systems zur Mitwirkung gefordert.

Literatur

- Althaus, Marco (Hg.), *Kampagne! Neue Marschrouten politischer Strategie für Wahlkampf, PR und Lobbying*, Münster: LIT-Verlag, 2001
- Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz, *Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert*, Frankfurt: FAZ-Institut, 2003
- Beyme von, Klaus, *Interessengruppen in der Demokratie*, 5. Auflage. München: Serie Piper 202, 1980
- Köppl, Peter, *Power Lobbying. Das Praxishandbuch der Public Affairs. Wie professionelles Lobbying die Unternehmenserfolge absichert und steigert*, Wien: Linde international, 2003
- Milbrath, Lester, „Lobbying as a Communication Process“, in *Public Opinion Quarterly*, 24/1, Frühjahr 1963

Merkle, Hans, *Lobbying. Das Praxishandbuch für Unternehmen*. Darmstadt: Primus, 2003

Strauch, Manfred (Hg.), *Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel*. Frankfurt: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1993

van Schendelen, Rinus: *National Public and Private Lobbying*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company, 1993

Government Relations: Langfristige Beziehungen zu Politik und Verwaltung aufbauen

In jeder Regierungsbeziehung zählen die Themen

Government Relations zählt zu den weniger beachteten Teilbereichen der Public Affairs. Dabei sollten sie eine grundsätzliche und umfassende Funktion abdecken. Die Definition ist bislang uneinheitlich. Der Wirtschaftswissenschaftler Axel Sell geht in seiner Begriffsbeschreibung weiter als die „in der Unternehmenspraxis und im Consulting häufig zu findende Gleichsetzung von Government Relations mit Lobbyismus“.¹ Er definiert Government Relations „als die Gesamtheit der Normen, die die Beziehungen zwischen Personen und privaten Institutionen einerseits und Politik und Verwaltung andererseits, und als die systematische Interessenvertretung von Personen und privaten Institutionen innerhalb und außerhalb dieser Normen“.²

Da aus Sicht der Public Affairs das Instrument der Government Relations aber einen Teilbereich neben dem Lobbying darstellt, basiert dieser Fachbuchbeitrag auf einem enger gefassten Begriff: Wir definieren Government Relations als den Aufbau und die aktive Ausgestaltung und Pflege von Beziehungen zur Politik und zur Verwaltung.

Wer oder was ist „Government“?

Ein weiterer zentraler Aspekt ist die Frage der Abgrenzung des Begriffs **Government** bzw. **Regierung**. Der Begriff bezeichnet nach Sell „unabhängig von der Staatsordnung das für die Leitung des politischen Gemeinwesens zuständige höchste Organ, wobei im föderativen Staaten diese Leitung nach in den Verfassungen festgelegten Grundsätzen auf unterschiedliche Gebietskörperschaften aufgeteilt ist ...“³. Im Fall Österreichs umfasst das sowohl die Bundesregierung als auch die neun

¹ Sell/Krylov, 2009, S. 6

² Sell/Krylov, 2009, S. 6

³ Sell/Krylov, 2009, S. 6

Landesregierungen, die kommunalen Einrichtungen und die jeweils dazugehörigen Verwaltungsorgane. Obwohl staatsrechtlich nur als Exekutive definiert, hat die Regierung doch wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten in der Politik, stammen doch über 90 Prozent aller Gesetzesentwürfe aus den Ministerien bzw. den Ämtern der Landesregierungen. Die Legislative (Nationalrat, Bundesrat, Landtage) bildet in Österreich im Wesentlichen nur noch den formalen Gesetzgeber. Daran sehen wir, dass die Grenzen zwischen der Festlegung rechtlicher Rahmenbedingungen (Legislative) und deren Umsetzung (Exekutive) fließend sind. Daher sind auch Mitglieder gesetzgebender Organe (Abgeordnete) nicht auszuschließen von einer umfassenden Government Relations-Arbeit. Daher fassen wir Entscheidungsträger in Gesetzgebung und Ausführung unter dem Sammelbegriff „Politik/Verwaltung“ zusammen.

Worum geht es bei Government Relations?

Wesentliches Element ist der ständige und kontinuierliche Austausch zwischen Unternehmen und Politik/Verwaltung. Die Beziehungen sollten idealerweise auf allen örtlichen Ebenen gepflegt werden: lokal, regional, national und international. Government Relations sind auf die direkte Interaktion mit dem Gesetzgeber und der Exekutive ausgerichtet, die Kommunikation erfolgt direkt zwischen dem Unternehmen, dem Verband, der NGO einerseits und Politik/Verwaltung andererseits.

Damit fügen sich Government Relations in das Spektrum der Public Affairs Instrumente ein: Geht es bei Lobbying immer um ein konkretes, meist aktuelles Anliegen, sind Government Relations auf Dauer angelegt, haben kein unmittelbar akutes Anliegen und fördern die Beziehungen im Allgemeinen. Damit stehen sie auch in enger Verbindung mit den anderen Instrumenten der Public Affairs: dem Issues Management, also dem Beobachten und Analysieren der für das Unternehmen bzw. den Verband oder die NGO relevanten Themen und Angelegenheiten, dem Stakeholder Management, also der Beobachtung und Analyse der relevanten Anspruchsgruppen sowie letzten Endes dem Reputation Management, denn die Positionierung als sachlicher und konstruktiver Gesprächspartner zahlt auch auf die Reputation des Unternehmens bzw. des Verbands oder der NGO ein.

Aufgabe der Government Relations ist der dauerhafte Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern und die kontinuierliche Nutzung dieser Beziehungen für Unternehmens-, Organisations- bzw. politische Interessen. Das Ziel ist der Aufbau einer tragfähigen und nachhaltigen Vertrauensbasis zu Politik und Verwaltung.

Dessen ungeachtet haben noch wenige Unternehmen und Organisationen eine langfristige Strategie für das Beziehungsmanagement zu Politik und Verwaltung. Die meisten sind getrieben von akuten Einsatzfällen, für die Lobbyingaktivitäten gesetzt werden. Sie unterschätzen dabei den Nutzen von Government Relations.

Durch den ständigen Austausch mit der Politik/Verwaltung gewinnen Unternehmen, Verbände und NGOs wichtige und relevante Informationen darüber, was in Legislative und Exekutive geplant, vorbereitet oder zumindest diskutiert wird. Diese Informationen sorgen dafür, schon frühzeitig über mögliche Änderungen informiert zu sein und ausreichend Zeit zu haben, darauf reagieren und sich einbringen zu können. Government Relations dienen aber auch dazu, die generellen Anliegen und Interessen des Unternehmens, des Verbands oder der NGO zu präsentieren und die Politik für die eigenen Themen zu sensibilisieren. Das dauerhafte Beziehungsmanagement legt den Grundstein für die Akzeptanz als Gesprächspartner und Mitwirkender bei politischen Entscheidungen. Und nicht zuletzt hilft es Unternehmen, Verbänden und NGOs dabei, die Bedürfnisse und Arbeitsweisen der Politik zu verstehen – und bedarfsgerecht mit den Entscheidungsträgern umzugehen.

Davon profitiert auch die adressierte Seite, denn Politik und Verwaltung erwarten sich von ihren Gesprächspartnern in Wirtschaft und Gesellschaft, dass sich diese mit politischen Strukturen und Prozessen auskennen. Auch geht es bei Government Relations nicht um eine permanente Verkaufsshow, sondern um sachliche, ausgewogene Informationen, die für die Arbeit der Verantwortungsträger in Politik und Bürokratie verwertbar sind. Wird man einmal als vernünftiger und sachlicher Informationslieferant und Gesprächspartner geschätzt, hat man die idealen Voraussetzungen erfüllt für einen dauerhaften und partnerschaftlichen Kontakt – in entsprechendem wechselseitigen Vertrauen.

Wer sind die Dialoggruppen?

Zu den relevanten Dialoggruppen für Government Relations gehören alle Personen, die in politischen oder öffentlichen Funktionen sind, die für die Themen des Unternehmens, des Verbands bzw. der NGO relevant sind. Im Allgemeinen sind das in erster Linie politische Entscheidungsträger wie Minister, Landesräte, Bürgermeister und vor allem deren Kabinettsmitarbeiter. Hinzu kommen Abgeordnete, Spitzen- und Fachbeamte, Fachreferenten in den parlamentarischen Klubs und in den Parteizentralen, Experten in Verbänden, Wissenschaftler.

Wie macht man es erfolgreich?

Das Aufbauen und die Pflege der Government Relations gelingen am besten, wenn sie themenorientiert sind. Ihre Beziehungen zur Politik und Verwaltung sollen also auf dem zentralen Thema Ihrer Organisation basieren, z. B. eine bestimmte Produktart, eine spezielle Branche, eine medizinische Indikation oder eine technische Entwicklung. Um Ihren Regierungsbeziehungen mehr Schwungmasse zu geben, empfehlen sich der Aufbau einer themenzentrierten Gemeinschaft und das Vernetzen der relevanten Akteure in diesem Thema. Die Vorgangsweise lässt sich an folgenden idealtypischen Schritten festmachen:

- Analysieren Sie die für Ihr Unternehmen bzw. Ihre Organisation relevanten Issues. Suchen Sie sich das für Ihren Erfolg wesentlichste politische Thema heraus und machen Sie es zum zentralen Thema Ihrer Government Relations!
- Machen Sie die für Ihr Thema relevanten Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung ausfindig, listen Sie sie auf und bewerten Sie sie!
- Bilden Sie nun eine Community, bestehend aus diesen Entscheidungsträgern und darüber hinaus relevanten Personen und Organisationen aus Wirtschaft und Gesellschaft – mit Ihrem Unternehmen bzw. Ihrer Organisation im Mittelpunkt. Bedienen Sie diese Community mit Veranstaltungen, Publikationen und Informationen, die sich auf das Thema beziehen!
- Sorgen Sie für einen konstanten Informationsfluss innerhalb dieser Community! Dialog ist ein wesentlicher Faktor des Community-buildings.
- Qualität geht vor Quantität. Sorgen Sie dafür, dass die richtigen Menschen in dieser Community versammelt sind, nicht möglichst viele. Je höher die Qualität, je stärker die Expertise in der Gruppe, desto mehr wird sie von ihren Teilnehmern auch genützt werden!
- Vernetzen Sie die Personen innerhalb dieser Community miteinander und stiften Sie Nutzen zwischen den Beteiligten!
- Lassen Sie Synergien entstehen und lassen Sie die Community zu einer „Informations- und Entscheidungsbörse“ werden!
- Gestalten Sie den Informationsfluss innerhalb der Community aktiv mit!
- Führen Sie Netzwerke zusammen und bilden Sie dabei den Knotenpunkt!
- Lösen Sie sich nie von Ihrem zentralen Thema! Alle Aktivitäten sollen um dieses Thema herumgebaut sein bzw. damit in Verbindung stehen.

Konkrete Aktivitäten in dieser themenzentrierten Community können sein:

- Persönliche Gespräche zum Informationsaustausch
- Betriebsbesuche, um Verständnis für technische Prozesse zu schaffen
- Briefinggespräche in kleineren Gruppen mit externen Experten
- Treffen im Rahmen fachlich orientierter, geschlossener Veranstaltungen
- Distribution von aktuellen Informationen zu Ihrem Thema mittels Newsletter, Mailings etc.
- Platzieren von Stellungnahmen und Anliegen bei den Teilnehmern Ihrer Community
- Begegnungen organisieren: zu Fachveranstaltungen einladen (Hearings)
- Teilnahme an und Unterstützung von fachrelevanten Seminaren, Tagungen
- Initiieren oder Distribuieren von Themen-Dokumentationen, Studien, Umfragen etc.
- Editieren eines Informationsmagazins für die Community
- Anbieten einer Online-Datenbank zu Ihrem Thema

Fazit

Government Relations ist eine essenzielle Grundlagenarbeit, um Vertrauen zu politischen Entscheidungsträgern aufzubauen und zu stärken. Nachhaltige und belastbare Beziehungen zu Politik und Verwaltung helfen bei konkreten Anliegen im Akutfall. Government Relations sollten immer themenorientiert und auf Austausch ausgerichtet sein. Und Government Relations bedeutet laufende, aktive Investition in eine Community, in deren Mittelpunkt Ihre Organisation steht.

Literatur

- Köppl, Peter, Power-Lobbying. *Das Praxishandbuch der Public Affairs*, Wien, Linde Verlag, 2004, S. 71 – 80
- Sell, Axel; Krylov, Alexander N., *Government Relations. Interaktionen zwischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft*, Frankfurt, Peter Lang Verlag, 2009

III.

Politikberatung im internationalen Kontext

Public Diplomacy

Grenzenloses Fingerspitzengefühl

Die fortschreitende Globalisierung ändert Zug um Zug das Anforderungsprofil für die politische Außenrepräsentation. Schwellenländer wollen ihre rasant wachsende Wirtschaftskraft auch in außenpolitischem Gewicht reflektiert sehen. Die G8 werden zu den G20 ausgebaut, jahrelang bestehende politische Achsen werden neu definiert. Doch die Außenpolitik wird nicht nur von Wachstumsländern als neue Mitspieler belebt. Sie erfährt einen ganzheitlichen Demokratisierungsschub. Internationale Organisationen, NGOs und Verbände haben sich heute in die Diskussion eingeschaltet, die vordem Regierungen und ihren Offiziellen vorbehalten war, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit miteinander kommunizierten. Selbst prominente Einzelpersonen wie die Musiker Bob Geldof oder U2-Sänger Bono Vox engagieren und beteiligen sich. Das Monopol staatlich-institutionalisierter Akteure auf Betreiben von Außenpolitik ist verloren gegangen.

Eindrucksvollstes Beispiel der jüngsten Vergangenheit war die Kampagne „Kony 2012“ der US-amerikanischen NGO „Invisible Children“. Ein Internetvideo, das die Bekanntmachung und Festnahme des ugandischen Rebellenführers und mutmaßlichen Kriegsverbrechers Joseph Kony zum Ziel hatte, wurde binnen fünf Tagen weltweit 70 Millionen Mal aufgerufen und setzte eine breite Debatte in Gang – wiewohl die Methoden der Kampagne auf Grund einer vereinfachten Darstellung und teilweise Verfälschung der Sachlage später auch stark kritisiert wurden.

In der EU bewirkt die zunehmende Verschmelzung von Innen- und Außenpolitik innerhalb der EU und die fortschreitende Integration außenpolitischer Positionen gegenüber Nicht-EU-Ländern neue Identitätsprobleme für die Diplomatie. Vieles was früher bilateral ausverhandelt wurde, wird nun gleich direkt in Brüssel besprochen. Das lässt manche EU-Staaten die Sinnhaftigkeit von Vertretungen in allen anderen EU-Mitgliedsstaaten hinterfragen. Während Gegner die hohen Kosten anprangern, führen Befürworter die Notwendigkeit bilateraler Wirtschaftsunterstützung sowie vorgelagerter Allianzbildungen vor kontroversiellen Entscheidungen auf EU-Ebene ins Treffen.

Soft Power statt harten Fakten

Viele Nationen, insbesondere kleinere wie Österreich, müssen angesichts dieser Entwicklungen ihre außenpolitische Haltung überdenken. Harte Fakten wie Population, BIP und Armeegröße sind für sich allein kein angemessener Gradmesser mehr für außenpolitische Bedeutung. Immer wichtiger wird das, was heute unter „soft power“ subsumiert wird. Darunter versteht man die Fähigkeit, eigene Meinungen und Überzeugungen im Ausland vermitteln zu wollen und zu können. Dazu bedarf es Kooperationen und Allianzen mit Wirtschaft, Medien und anderen gesellschaftlichen Institutionen.

Hans Winkler, ehemaliger Generalsekretär im österreichischen Außenministerium und Leiter der diplomatischen Akademie formulierte es so: „Außenpolitik wird zunehmend von Image und Identität geprägt, davon, wie man aktiv das Bild des eigenen Staates in der Welt mitgestalten kann. Um dies zu erreichen, verfolgen die einzelnen Staaten durchaus unterschiedliche Strategien, die von Sportdiplomatie über Mediendiplomatie bis zur Kulturdiplomatie reichen.“

Alle diese Ansätze werden unter dem Begriff „Public Diplomacy“ zusammengefasst. Der Begriff wurde erstmals im Jahre 1965 in den USA verwendet. Der Forscher Dean Edmund Gullion, Mitgründer des Murrow Center for Public Diplomacy, prägte die Definition:

„Public diplomacy...deals with the influence of public attitudes on the formation and execution of foreign policies. It encompasses dimensions of international relations beyond traditional diplomacy; the cultivation by governments of public opinion in other countries; the interaction of private groups and interests in one country with those of another; the reporting of foreign affairs and its impact on policy; communication between those whose job is communication, as between diplomats and foreign correspondents; and the process of inter-cultural communications.“

Länder als Marken

Der Versuch, die öffentliche Meinung anderer Länder zu beeinflussen, wird mitunter sehr kontrovers bewertet und als potenzielle Barriere für „eigentliche“ diplomatische Verhandlungen kritisiert. Fakt ist jedoch, dass Public Diplomacy heute einen Fixpunkt der Außenpolitik der meisten Nationen darstellt. Während sich manche dabei lediglich auf das Abmildern von Krisen oder nachteiligen Imagezuschreibungen be-

schränken, versuchen andere Länder, konkret ein bestimmtes Bild von sich zu entwickeln und zu verbreiten.

Ein wichtiges Instrument dafür ist das Nation Branding. Durch die Entwicklung einer Landesmarke soll die Bekanntheit, das Image und das Vertrauen in eine Nation mittels Kommunikationsstrategien positiv beeinflusst werden. Das Ziel ist, ein einheitliches Bild des Landes im Ausland zu vermitteln. Ein aktuelles Erfolgsbeispiel ist Großbritanniens „Great Campaign“. Sie nutzte die Olympischen Spiele 2012 in London als Plattform um Stärken und Vorteile von Großbritannien nachhaltig zu kommunizieren. Eine einheitliche Kommunikationslinie der Regierung, ein ausgeklügelter Mix aus PR, Werbung, Kooperationen und Grassroots-Aktivierung sowie Schwerpunktaktionen in 17 Städten in zehn Ländern zeigten messbare Effekte: 4,6 Millionen zusätzlicher Besucher im Land und über eine Milliarde Pfund an neuen Investments.

In Österreich, das im Ausland gerne die in Sekunden gemessene jährliche Streikzeit pro Arbeitnehmer herausstellt, arbeitet derzeit eine interministerielle Arbeitsgruppe unter der Federführung des Wirtschaftsministeriums daran, die Zukunftsvisionen Österreichs in eine neue Markendefinition zu integrieren. Ziel ist die Einrichtung einer permanenten Organisation, die für die Marke Österreich zuständig ist. Offen ist noch, ob diese Organisation bei einem Ministerium angesiedelt wird oder eigenständig operiert. Für beide Varianten gibt es bereits erfolgreiche Modelle in mehreren europäischen Ländern. Das Ergebnis soll noch im Frühjahr 2013 präsentiert werden.

Politische Ziele, privatwirtschaftliche Methoden

Der Nation Branding-Prozess zeigt, wie sehr sich die außenpolitische Arbeit der Public Affairs-Tätigkeit dem privaten Sektor angenähert hat. Medien werden intensiver einbezogen, Social Media-Plattformen als weitere Möglichkeit des Outreach zu ausländischen Bevölkerungen werden gezielt bespielt. Es gibt klar definierte Kommunikationsbudgets und enge Zusammenarbeit mit Verbündeten und professionellen Partnern. Die Außenpolitik öffnet sich in Form der Public Diplomacy auch für externe Beratung. Wo es früher lediglich Konsulenten mit Expertise zu Spezialthemen gab, die im Bedarfsfall punktuelle Analysen beisteuerten, werden nun immer öfter Kommunikationsprofis herangezogen, die den Meinungsgestaltungsprozess im Ausland langfristig unterstützen sollen. Insbesondere die nationale wie lokale Expertise ist ein wesentlicher Pluspunkt externer Berater, die Entscheidungsträger

ebenso wie relevante Medienvertreter besser kennen und einschätzen können. Ein weiterer Faktor ist der regelmäßige Wechsel des diplomatischen Personals. Positionen werden meist nur wenige Jahre ausgeübt, ehe die Berufung zu neuen Aufgaben in einem anderen Land folgt. Die zyklische personelle Fluktuation macht es vor allem kleineren Vertretungen schwieriger, nachhaltig eigene Expertise aufzubauen, zumal dem zu Beginn oft auch sprachliche Barrieren entgegenstehen.

Was Public Diplomacy Beratung leisten kann

Nicht nur die Diplomatie muss sich neuen Rahmenbedingungen anpassen, auch die Medienlandschaft hat sich in den vergangenen Jahren komplett verändert. Wettbewerbsbedingte Einsparungen bei vielen Medienorganisationen haben dazu geführt, dass man statt eigener Auslandskorrespondenten auf Drittquellen zugreifen muss. Neue Produktionslogiken und Erscheinungszyklen lassen weniger Zeit für gründliche Analyse. Journalisten werden regelrecht geflutet mit Informationen: Agenturmeldungen, Twitter-Feeds, Presseaussendungen, etc. im Sekundentakt. Sie sind Profis im objektiven Selektieren, Verdichten und Zusammenfassen, doch die speziellen Voraussetzungen der Auslandsberichterstattung erhöhen das Risiko von Missverständnissen. Übersetzungsfehler, falsch interpretierte kulturelle Codes, Fehleinschätzung der Glaubwürdigkeit mancher Quellen mangels Ortskenntnis, zu wenig Wissen über größeren Kontext und der Druck, äußerst komplexe Sachverhalte in wenigen Worten zusammenzufassen – all das kann zu ungenauen, gefärbten, bis hin zu verzerrten Berichten führen. Als primäres Institut gebündelter Deutungskompetenz können Medien dadurch unabsichtlich Mythenbildung vorantreiben und Stereotype ohne faktische Fundierung befördern, die der diplomatischen Interessenvertretung hinderlich sind. Die eingangs erwähnte Kony 2012 Kampagne zeigte sehr deutlich, wie rasch in der Kommunikation außenpolitischer Sachverhalte faktische Korrektheit der Herstellung eines medientauglichen Narrativs untergeordnet wird.

Diesem Risiko gilt es aus Sicht der Diplomaten durch professionelle Kommunikationsarbeit entgegenzuwirken. Im immer intensiver werdenden Umgang mit Medien liegt ein Schwerpunkt der Public Diplomacy Beratung daher auf Aufklärung, Erklärung und Erläuterung von Kontext. Auch hier kann der externe Blick wertvolle Dienste leisten und helfen, durch die Verknüpfung mit lokalen Referenzpunkten mehr Verständnis bei Entscheidungsträgern und Medien zu erzielen.

Die Schattenseite dieser Professionalisierung liegt im Vorwurf einer „Privatisierung von Außenpolitik“. Durch effektive und geschickte Kommunikationsarbeit können objektiv kritisierenswerte außenpolitische Positionen überdeckt und fragwürdige Initiativen mit positivem Spin versehen werden. Da Public Diplomacy-Beratung häufig von jenen Nationen in Anspruch genommen wird, die ihr Image als zu negativ empfinden, wird Beratern teilweise vorgehalten, durch ihre präsentationslastige Tätigkeit traditionelle diplomatischer Beziehungen zu verdrängen.

Wie bei allen Beratungsaufgaben im politischen Bereich ist hier die konsequente Orientierung an bestehenden Ethik- und Verhaltenskodices (siehe Beitrag von Dominik Meier in dieser Publikation) erste Priorität. Das gilt insbesondere für die Unterstützung jener, die danach trachten, die Stimme ihrer bestehenden diplomatischen Vertretung so effizient und wirkungsorientiert wie möglich einzusetzen.

Handlungsfelder von Public Diplomacy

Aus österreichischer Perspektive ergeben sich zwei mögliche Betätigungsfelder für Public Diplomacy-Berater: Die Unterstützung österreichischer Institutionen im Ausland und die Unterstützung ausländischer Vertretungen in Wien. Letzteres wird in der Praxis deutlich größere Relevanz haben. Die Zeiten, in denen die Bundeshauptstadt als strategischer Informationsumschlagplatz zwischen Ost und West fungierte und sich Agenten Verfolgungsjagden durch das Kanalnetz lieferten, sind zwar schon längst Legende. Dennoch ist Wien eines von drei Hauptquartieren der Vereinten Nationen und Sitz vieler internationaler Organisationen wie der Internationalen Atomenergiebehörde oder der OPEC. Das macht auch das Public Diplomacy-Engagement für viele Länder interessant. Der Hauptfokus liegt jedoch meist auf Brüssel, London, Berlin und Paris. Wien ist ein interessantes Zielgebiet, aber nicht erste Priorität.

Österreichs eigene Public Diplomacy-Bestrebungen weisen einen starken Kultur-Fokus auf, ein wesentlicher Aspekt des heimischen Nation Brandings. Weltweit wird Österreich als Kulturnation wahrgenommen und hier wird uns Kompetenz zugeschrieben. Es liegt nahe, diese Stärke auszubauen. Wie stark unsere Präsenz in einem Land ist, hängt von der Intensität des politischen Austauschs ab, die eng korreliert mit der Höhe des Handelsvolumens und der österreichischen Di-

rekinvestitionen. Dazu kommt die Anzahl der Visa-Anträge und der konsularischen Leistungen für Auslandsösterreicher und Touristen.

Stets muss bei Public Diplomacy-Aktivitäten der Aspekt der Vernetzung mitbedacht werden – auch hier können Berater wie in der klassischen Public Affairs-Arbeit gute Dienste leisten. Denn, wenn einmal „der Hut brennt“, müssen Kommunikationskanäle bereits etabliert sein, für Aufbauarbeit bleibt dann keine Zeit mehr.

Warum dies so wichtig ist, zeigt ein jüngeres Beispiel aus den Hochzeiten der Finanzkrise 2009. Der US-amerikanische Nobelpreisträger Paul Krugman wies in seinem einflussreichen Blog auf der Website der New York Times auf das große Engagement österreichischer Banken in Osteuropa auf, das er als großes Risiko bewertete, dass die Alpenrepublik möglicherweise ebenfalls eines Bailouts bedürftig werden könnte. In wirtschaftlich angespannten Zeiten eine sehr heikle Situation, zumal Krugman als Ökonom weltweite Bekanntheit genießt und sein Wort viel gehört wird. Investoren hätten rasch an der Stabilität Österreichs zweifeln können und der Wirtschaftsstandort nachhaltig beschädigt werden können.

Um dies zu verhindern bedurfte es mehr als einer simplen Gegenreaktion des österreichische Außenministeriums. Rasch wurde eine grenzüberschreitende Koalition aus bekannten Managern, Experten, Industrievertretern und Verbandssprechern aufgebaut, die Krugmans Einschätzung eine glaubhafte Gegenposition gegenüberstellten. Medienzugänge wurden gezielt genutzt, internationale Kontakte wie der damalige IWF-Chef Dominique Strauss-Kahn wurden zu unterstützenden Stellungnahmen motiviert. Mit Erfolg. Die Entgegnungen wurden in ausländischen Berichten später ebenso thematisiert wie die Analyse selbst. Das gerade zur damaligen Zeit so wichtige Triple-A-Rating Österreichs blieb (vorerst) erhalten.

Die Erfolgsfaktoren

In diplomatischen Kreisen wird Österreich eine sympathische Mischung aus Charme und Effizienz attestiert. Beides sind Grundanforderungen für erfolgreiche Diplomaten ebenso wie für Public Diplomacy-Berater. Zentral ist ein hohes Maß an interkultureller Kompetenz, die Fähigkeit, sich in die Denkweise ausländischer Klienten oder Adressaten umfassend hineinzusetzen und dabei auch die mitunter recht unterschiedlichen Verwaltungsabläufe des jeweiligen Landes zu beachten. Für Berater anderer Nationen in Österreich ist es wichtiger, das eigene Land gut zu kennen, als das Land des Auftraggebers.

Größtes Augenmerk ist schon sehr früh auf die Vermeidung von internen Missverständnissen zu richten, sei es bei der Abstimmung der Vorgangsweise, bei konkreten Projektschritten oder auch beim allgemeinen Verständnis der Herangehensweise an öffentliche Kommunikation. Sprachliche wie kulturelle Unterschiede müssen stets berücksichtigt werden – mit so viel Fingerspitzengefühl wie möglich.

Politikberatung in der EU

Lobbying als Essenz der modernen Politik

Wenn man die Funktionsweise der Politikberatung in Brüssel beschreiben will, ist es ratsam, nach den einzelnen Institutionen zu differenzieren. Die drei Hauptinstitutionen der EU – die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union – unterscheiden sich signifikant in ihrer Arbeitsweise und demnach auch in der Art und Weise der Politikberatung. Außerdem kann Politikberatung, die innerhalb der Institutionen stattfindet, durch interne Dienste und Services, sowie von Politikberatung, welche von Außen an die Institutionen heran getragen wird, etwa durch NGO oder Verbände, unterschieden werden.

Die Kommission, beispielsweise, verfügt über verschiedene interne Dienste, die beratend für sie tätig sind. Das Büro der Europäischen Politikberater unterstützt den Kommissionspräsidenten und die Generaldirektionen in Fragen der langfristigen Konzeption und Planung im Hinblick auf allgemeine Ideen und Ziele. Es besteht aus einem Team von Beratern, das mit Experten, Forschungsinstituten und einzelnen Wissenschaftlern zusammenarbeitet. Zur Vorbereitung der eigentlichen inhaltlichen Arbeit in den einzelnen Generaldirektionen schreibt die Kommission oftmals, bevor ein Gesetzesvorhaben in die Wege geleitet wird, Studien aus, um sich über den neuesten Stand eines Sachverhalts zu informieren. Diese Studien haben meistens ein Budget von ungefähr 200.000 bis 400.000 Euro. Dieses Budget ist, je nach Art und Umfang der Studie, teilweise nicht ausreichend. Für die Beschreibung einer in einer geplanten Gesetzgebung betroffenen Branche in einem Mitgliedsland wie Österreich bliebe dann ein Budget von rund 10.000 Euro übrig. Für eine qualitativ gutes Ergebnis ist das meist zu wenig, weswegen von den Forschungsinstituten, die diese Studien erstellen, häufig bereits vorhandene Studien wiederverwertet werden.

Im Europäischen Parlament wird die inhaltliche Arbeit, ähnlich wie in vielen nationalen Parlamenten, vor allem in den Ausschüssen geleistet. Da die einzelnen Parlamentarier naturgemäß nur über ein begrenztes Sachwissen verfügen, werden für die Ausschüsse ebenfalls Studien erstellt. Diese Studien werden über ein eigenes Forschungsinstitut, das

STOA (Science and Technology Options Assessment), in Auftrag gegeben. Bewerben können sich externe Träger, die Expertise im jeweils geforderten Bereich haben. Für die externe Kommunikation hat das Parlament eine eigene Presseabteilung, in der verschiedene Pressesprecher tätig sind. Die einzelnen Fraktionen, und innerhalb der einzelnen Fraktionen auch die nationalen Delegationen, beschäftigen ebenfalls Pressesprecher, welche die Arbeit der Fraktionen und Delegationen nach außen kommunizieren.

Politikberatung im Rat der EU findet hauptsächlich durch nationale Kanäle statt. Im Ausschuss der Ständigen Vertreter, dem Ministerrat zugeordnet, wird die Arbeit des Rats vorbereitet. Der Ausschuss besteht aus nationalen, von ihren Regierungen nach Brüssel gesandten Beamten. Wer hier Politikberatung betreiben will, muss dies in der Regel auf nationaler Ebene in den jeweiligen Ministerien tun. In Brüssel ist es dafür meistens schon zu spät, weil die entscheidenden Positionen vorher in den Mitgliedstaaten festgelegt wurden.

Um die Institutionen herum tummelt sich ein ganzer Stab von Leuten, der politikberatend tätig ist. So gibt es zahlreiche NGO, die versuchen, ihre Interessen durchzusetzen. Häufig im Umwelt- und sozialen Bereich angesiedelt, sind sie in den Institutionen normalerweise gern gesehen, weil sie die vielbeschworene Zivilgesellschaft repräsentieren, welche die EU so dringend zu ihrer demokratischen Legitimation benötigt. Besonders einflussreiche NGO in Brüssel sind Greenpeace, der World Wildlife Fund (WWF) oder Friends of the Earth, die immer wieder durch spektakuläre Aktionen auf sich aufmerksam machen und versuchen, die Öffentlichkeit zu mobilisieren. Dies gestaltet sich in Brüssel allerdings schwierig, da es so etwas wie eine europäische Öffentlichkeit eigentlich gar nicht gibt. Das ist schon allein der Heterogenität Europas und der europäischen Völker geschuldet.

Die Industrie, oftmals als Gegenspieler der Zivilgesellschaft angesehen, ist in Brüssel überwiegend in Verbänden organisiert. Hierbei handelt es sich oft um europäische Dachverbände, welche die Interessen ihrer nationalen Mitgliedsverbände und Mitgliedsunternehmen auf europäischer Ebene bündeln und vertreten. Sehr einflussreiche Verbände gibt es in verschiedenen Bereichen, im Bereich der Landwirtschaft ist hier *Copa-Cogeca* – die vereinte Stimme der Landwirtschaft und ihrer Genossenschaften in der Europäischen Union – zu nennen und im Bereich Wirtschaft *Business Europe* – die größte horizontale Wirtschaftsorganisation auf EU-Level. Verbände sind in den Institutionen in der Regel ebenfalls gern gesehene Interessenvertreter, weil sie viele verschiedene Einzelinteressen sammeln und unter einen großen gemeinsamen Nenner bringen. Gegenüber den Institutionen wird dann

eine einheitliche Position vertreten, die repräsentativ für viele verschiedene Unternehmen und Beschäftigte ist. Dadurch wird gleichzeitig eine Art demokratische Legitimation geschaffen, was als Argument gegen übermächtige Lobbyingverbände angeführt werden kann.

Eine weitere Art der Politikberatung wird von den Think Tanks ausgeübt, auch wenn sich diese oft dagegen wehren als Berater gesehen zu werden und vielmehr auf ihre wissenschaftliche Unabhängigkeit pochen. Der wohl traditions- und einflussreichste Think Tank in Brüssel ist das CEPS (The Centre for European Policy Studies). 1983 gegründet, finanziert es sich durch Mitgliedsbeiträge, Projektmittel von privaten Institutionen und zu einem Drittel auch durch von der Kommission finanzierte Projekte. Es führt Studien in allen relevanten EU-Politikbereichen durch, von Landwirtschafts- bis Handelspolitik. Diese Studien werden anschließend auf der Internetseite veröffentlicht und zum kostenlosen Herunterladen zur Verfügung gestellt. Das CEPS rühmt sich damit, mit seinen in den Studien hervorgebrachten Ideen schon Denkanstöße für einige entscheidende EU-politische Entwicklungen gegeben zu haben. Diese Aussage kann man wohl getrost als Beweis dafür nehmen, dass eben doch Politikberatung betrieben wird. Weitere in Brüssel ansässige und renommierte Think Tanks sind das European Policy Centre oder Friends of Europe.

Einige große Anwaltskanzleien, vor allem diejenigen amerikanischer Prägung, sind für ihre Kunden teilweise ebenfalls beratend tätig. So können sie große Unternehmen im Bereich des Wettbewerbsrechts etwa im Hinblick auf Unternehmensfusionen beraten. Die Grenze zwischen Lobbying und Rechtsberatung ist hier allerdings häufig fließend, wodurch eine juristische Grauzone entstehen kann, die von Außenstehenden manchmal als kritisch angesehen wird. Dies soll an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden, verdient aber generell Beachtung.

Zunehmend Konjunktur haben in Brüssel Eventmanagementagenturen, welche für ihre Kunden Veranstaltungen jeder Art, seien es Konferenzen, Workshops oder Abendempfänge, organisieren. Bei der Fülle von Veranstaltungen in Brüssel – es vergeht kein Tag, in dem in den Institutionen, regionalen Vertretungen und Verbandsvertretungen nicht eine oder mehrere Veranstaltungen stattfinden – gibt es einen großen Markt für Agenturen, spezialisiert auf den Ausrichtung von Veranstaltungen. Diese Veranstaltungen dienen natürlich auch dazu, Lobbying für ein bestimmtes Thema zu betreiben, Kontakte zu knüpfen und sich allgemein in Brüssel bekannt zu machen.

Die Zahl der Interessenvertreter und Lobbyisten in Brüssel schwankt, je nach Quelle, zwischen 10.000 und 15.000. Da niemand weiß, wie viele Interessenvertreter genau in Brüssel sind und häufig

nicht klar ist, welche Interessen diese eigentlich vertreten, hat die Kommission bereits im Jahr 2005 die sogenannte Europäische Transparenzinitiative ins Leben gerufen. Kern der Initiative ist ein Online-Register, in dem sich Interessenvertreter anmelden können, unter Angabe von Informationen wie ihren Interessenschwerpunkten, Finanzen, etc sowie ein Verhaltenskodex, dem bei einer Anmeldung im Register zugestimmt werden muss und der Regeln für *gutes* Lobbying aufstellt.

Einige dieser Lobbyisten haben sich in eigenen Organisationen zusammen geschlossen. Die Hauptorganisationen sind hier die European Affairs Consultancies' Association (EPACA) und die Society of European Affairs Professionals (SEAP). Während EPACA lediglich die Public Affairs Consultancies vertritt, richtet sich SEAP an alle Public Affairs Professionals, also auch Gewerkschaften, Unternehmen etc. Beide Organisationen haben Verhaltenskodizes für Interessenvertreter aufgestellt, ähnlich wie die Kommission. Diese Kodizes umfassen beispielsweise, dass ein Lobbyist Angaben zu Name, Organisation und vertretenen Interessen machen muss.

Große Unternehmen haben oft eine eigene Public Affairs Vertretung in Brüssel, in der konzerninterne Politikberater, so genannte In-House-Lobbyisten angestellt sind, welche die Interessen des Unternehmens nach außen und gegenüber den EU-Institutionen vertreten. Weil diese Abteilungen normalerweise eher klein sind und nur eine Handvoll von Leuten umfassen, greifen Unternehmen zunehmend auf die Dienste von Public Affairs Agenturen zurück. Im Dezember 2012 waren im Transparenzregister 416 Public Affairs Agenturen gemeldet, die eigentliche Zahl der in Brüssel tätigen Public Affairs Agenturen dürfte etwas höher sein. Public Affairs Agenturen repräsentieren ihre Kunden, nicht nur Unternehmen, sondern auch NGO, Verbände und andere gegenüber den EU-Institutionen und bieten dabei verschiedene Dienstleistungen an.

Wenn man nationale und EU-Politikberatung miteinander vergleichen sollte, besteht ein wohl gravierender Unterschied darin, dass auf EU-Ebene Lobbying nicht nur weitestgehend akzeptiert, sondern darüber hinaus auch noch explizit erwünscht ist. Die Kommission ist beispielsweise chronisch unterbesetzt – allein die Stadt Wien hat mehr Verwaltungsbeamte als die gesamte EU-Bürokratie – und deshalb ist die Kommission auch auf externen Input und Sachverstand angewiesen.

Ähnlich geht es den Parlamentariern, die vielfach in Ausschüssen sitzen, in denen Themen behandelt werden, die weit über ihre persönliche Expertise hinaus gehen. Daher brauchen sie Berater, um komplexe Sachverhalte zu verstehen. Kommissar Siim Kallas sagt dazu, dass

EU-Entscheidungsträger im Allgemeinen den Kontakt mit Lobbyisten begrüßen, die interessant, zielorientiert und transparent auftreten.

Zu ihrer demokratischen Legitimität braucht die EU eine funktionierende Zivilgesellschaft, welche aktiv ihre Interessen vertritt und in den politischen Prozess einbringt. Interessenvertreter, welcher Art auch immer, übernehmen in repräsentativen Systemen, neben den eigentlichen Institutionen, diese Funktion. Lobbying ist in diesem Sinn kein Defekt des politischen Systems, sondern die Essenz einer funktionierenden, komplexen und modernen Politik, wie es Tom Spencer, Direktor des Europäischen Zentrums für Public Affairs, einmal ausgedrückt hat.

Da immer mehr Themen in Brüssel entschieden werden, weil die nationale Ebene zunehmend Kompetenzen an die EU weitergibt, aber gleichzeitig nicht mehr Gelder und Personal auf europäischer Ebene zur Verfügung stehen, kommt es in den Institutionen zu der oben beschriebenen Überforderung und zum Bedarf an externen Expertenwissen. Dies ist vor allem eine große Chance für alle, die politikberatend tätig sind, aktiv an den Entscheidungsprozessen in der EU teilzunehmen. Die Zukunft der Politikberatung in Brüssel steht vor einigen Herausforderungen. Das seit Sommer 2011 existierende Transparenzregister ist ein Beispiel für den steigenden Bedarf einer Verregelung des Umgangs mit Interessenvertretern. Angesichts der jüngsten Skandale herrscht weitestgehend Konsens, dass einheitliche Regelungen gelten und eine hohe Zahl von Anmeldungen im Register angestrebt werden sollen. Außerdem wird der Ruf nach einem verpflichtenden Register laut, mit der Begründung im derzeitigen freiwilligen System gäbe es zu viele Schlupflöcher. Die durch die jüngsten Neuerungen geschaffene Anreizstruktur kann zwar schon als eine Quasiverpflichtung gesehen werden, geht manchen aber noch nicht weit genug. Allerdings bleibt die Frage, ob eine Veradministrierung der Interessenvertretung dem bisher offenen System der Politikberatung nicht eher schadet.

Die neueste Entwicklung im politischen System zeigt in eine Richtung, wo es beginnt, sich selbst ad absurdum zu führen und im Endeffekt undemokratisch zu werden. Wo vor 15 Jahren Abgeordnete noch bei 500 Änderungsanträgen bei der Annahme eines Berichts gestöhnt haben, sind inzwischen mehr als 5.000 keine Seltenheit mehr. Weder im Parlamentsausschuss noch im Plenum kann man diese Menge debattieren. Die Berichts- und Schattenberichtersteller handeln untereinander zusammengefasste Kompromissanträge aus, die dann dem Ausschuss vorgelegt werden. Einen solchen Kompromiss traut sich dann kein einzelner Abgeordneter wieder aufzumachen. Die Entscheidungen fallen demnach nicht mehr in öffentlicher Debatte sondern hinter verschlos-

senen Türen. Welcher Berater einem Berichts- und Schattenberichter-
statter auf dem Schoß sitzt, hat alle Chancen. Wer keinen Zugang hat,
steht aussen vor.

Die Frage ist, wie es zu der großen Menge von Änderungsanträgen
kommt? Antworten gibt es so viele wie Google als Treffer dazu aus-
weist. In der Gesamtheit wird der einzelne Änderungsantrag auf alle
Fälle beliebig. Der inhaltlich zuständige Parlamentsausschuss lähmt
sich durch die Menge und kann keine politische Gewichtung mehr er-
zielen. Das System kommt an seine Grenzen. Vielleicht liegt die Zu-
kunft darin, einen Algorithmus in einem Computersystem zur Hilfe zu
nehmen? Lobbying wird sich dann als „Versuch sein Ergebnis im poli-
tischen Algorithmus zu optimieren“ definieren. Es wird sich hoffentlich
nicht dahin entwickeln, aber es bleibt interessant, wie das politische
Entscheidungssystem in Brüssel auf diesen „information overload“
reagiert?

Catch the Lobbyist?

Regulierung von Lobbying auf EU-Ebene

Dem EU-Lobbying ist kein guter Ruf beschieden und dies obwohl – oder gerade weil – die Stakeholder in den EU-Institutionen auf das Spezial- und Fachwissen der Interessensvertreter angewiesen sind. Darin liegt auch die prinzipielle Offenheit der EU-Organe gegenüber den Lobbyisten begründet.

Die *Cash-for-Amendments-Affäre*¹ brachte Anfang 2011 das Fass zum Überlaufen und legte die Mängel der bis dahin bestehenden Regulierungsmöglichkeiten gnadenlos offen. Dabei waren in den Skandal keine Lobbyisten im klassischen Sinne verwickelt, sondern als Lobbyisten getarnte Journalisten und vier korrupte Europaabgeordnete.

In der Folge wurden die Transparenz- und Verhaltensregeln auf EU-Ebene verschärft (zu den Auswirkungen auf Österreich siehe Beitrag von Hubert Sickinger in dieser Publikation). Die Verhaltenskodizes, die sich Kommission und Parlament selbst auferlegt haben und das neue Transparenzregister werden nachstehend näher beschrieben und ein kurzer Einstieg in die Debatte um den *Legislative Footprint* gegeben.

Verhaltensregeln für EU-Abgeordnete und Kommissare

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP)

Das EU-Parlament ging nach dem Skandal als erste Institution in die Transparenzoffensive und verschärfte die Verhaltensregeln für die

¹ Im März 2011 wurde bekannt, dass als Lobbyisten getarnte Journalisten der „Sunday Times“ zu 60 MdEP Kontakt aufgenommen hatten, um gegen Bezahlung Änderungsanträge einzubringen. Insgesamt 14 MdEP haben darauf reagiert.

MdEP². Am 1. Januar 2012 trat der neue Code of Conduct³ in Kraft. Kernstück ist die detaillierte und obligatorische Offenlegung der finanziellen Interessen. Innerhalb von 30 Tagen nach Antritt des Mandats sind dem EP-Präsidenten folgende Angaben – die auf der EP-Website veröffentlicht werden – zu übermitteln:

- Berufliche Tätigkeiten in den drei Jahren vor Mandatsantritt; Angaben in vier Stufen/Monat:
€ 500–1000/1001–5000 /5001–10.000/>10.000
- Gehalt für die Ausübung eines Mandats in einem anderen Parlament
- Vergütete Nebentätigkeiten (Staffelung s.o.)
- Vergütete und nicht vergütete Funktionen in Leitungsorganen von Unternehmen, Organisationen, Verbänden und NROs
- Vergütungen für Beratertätigkeit und Publikationen sowie Vortragshonorare (Staffelung s.o.)
- Firmenbeteiligungen und Partnerschaften
- finanzielle, personelle oder materielle Unterstützungen, die in der Ausübung des Mandats von Dritten gewährt werden
- sonstige finanzielle Interessen

Daneben enthält der Verhaltenskodex u.a. ethische Leitprinzipien, eine Definition, in welchen Fällen ein Interessenskonflikt vorliegt und wie damit umzugehen ist sowie Regelungen für Geschenke und Zuwendungen. Letztere dürfen bis zu einem Wert von 150 Euro angenommen werden. Einer der Schwachpunkte des Kodex: die Erstattung von Reise- und Aufenthaltskosten durch Dritte ist explizit ausgenommen. Kritiker bemängeln ebenfalls, dass es einer prinzipiellen Einschränkung der Nebentätigkeiten bedürfe.

Sehr schwach sind auch die Regeln für ehem. MdEP: Arbeiten diese als Lobbyisten, dürfen sie Einrichtungen, die sonst ehem. MdEP zur Verfügung stehen, nicht mehr benutzen. Gerade diese Regelung entpuppt sich als Farce, zumal laut Geschäftsordnung ehem. MdEP auf Lebenszeit ein Zutrittsausweis für das Parlament zur Verfügung gestellt wird und es an Kontrollmöglichkeiten fehlt.

² Laut einer im Mai 2011 von *Corporate Europe Observatory* lancierten Studie haben 35% der MdEP aus 13 Mitgliedstaaten lukrative Nebenjobs, zum Teil mit Verdacht auf Interessenskonflikte.

³ Verhaltenskodex für die MdEP im Bereich finanzielle Interessen und Interessenkonflikte, 1. Januar 2012; Annex zur Geschäftsordnung des EU-Parlaments, 7. Wahlperiode mit Verweis auf Art. 153 „Sanktionen“.

Besteht der Anlass zur Vermutung, dass ein MdEP gegen den Verhaltenskodex verstoßen hat, so kann der EP-Präsident die Angelegenheit an den „Beratenden Ausschuss“⁴ delegieren. Dieser hört das betroffene Mitglied an und gibt eine Empfehlung für einen möglichen Beschluss. Der Sanktionskatalog umfasst: Rüge, Verlust des Anspruchs auf Tagegeld (304 Euro/Sitzungstag) für die Dauer von 2 bis 10 Tagen, Suspendierung von der Teilnahme an offiziellen Sitzungen oder Aussetzung bzw. Entzug von Ämtern.

Die Mitglieder der Europäischen Kommission

Im Gegensatz zu den MdEP ist es Kommissaren gem. dem überarbeiteten Verhaltenskodex⁵ nicht gestattet, eine berufliche Nebentätigkeit auszuüben – ob bezahlt oder unbezahlt. So muss gar der Kommissionspräsident informiert werden, sollte ein Kommissar die Absicht haben, ein Buch zu veröffentlichen; evt. Einnahmen oder Honorare müssen einem wohltätigen Zweck zugeführt werden. Ebenso dürfen für das Verfassen von Artikeln oder die Teilnahme an Konferenzen keine Honorare entgegen genommen werden. Gestattet sind unbezahlte Ehrenämter, wie z.B. in Stiftungen, solange diese keine Gelder von der EU erhalten. Für die Annahme von Geschenken gilt ebenfalls der Grenzbetrag von 150 Euro.

Im Gegensatz zu den MdEP müssen finanzielle Beteiligungen (z.B. Aktien) und Vermögenswerte (z.B. Immobilien) detailliert aufgelistet werden. Die Erklärung der finanziellen Interessen muss nicht nur drei, sondern zehn Jahre vor Amtsantritt umfassen. Im Gegensatz zu den Parlamentariern sind Kommissare verpflichtet, über die beruflichen Aktivitäten ihrer Ehe- oder Lebenspartner Auskunft zu erteilen.

Sollte ein Kommissar innerhalb von 18 Monaten nach Ende der Amtszeit ein Beschäftigungsverhältnis eingehen wollen, muss die Kommission mindestens vier Wochen im Voraus darüber informiert werden. Steht die künftige Tätigkeit in Zusammenhang mit dem ehemaligen Portfolio des Kommissars, wird der Ad-hoc Ethik-Ausschuss der Kommission um eine Stellungnahme gebeten, auf deren Grundlage die Kommission dann eine Entscheidung trifft. Innerhalb dieser 18 Monate dürfen keine ehem. Kommissarskollegen oder deren Mitarbeiter lobbiert werden.

⁴ Dieser besteht aus fünf Mitgliedern, die vom EP-Präsidenten zu Beginn seiner Amtszeit aus den Mitgliedern der Vorstände und den Koordinatoren des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und des Rechtsausschusses ernannt werden.

⁵ Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder (K(2011)2904)

Für MdEP gibt es bis dato keine diesbezügliche Regelung, die für Kommissare geltenden 18 Monate sind eindeutig zu kurz; klare Sanktionsmaßnahmen fehlen. Kommissare und Abgeordnete können also auch weiterhin ungeniert durch die *Revolving Door* in die Lobbying-Branche wechseln. Was die Beamtenschaft betrifft, hat sich das Europäische Parlament im Rahmen der Überarbeitung des Beamtenstatuts klar für eine Abkühlungsphase ausgesprochen; es bleibt aber abzuwarten, was im Ratsbeschluss davon übrig bleibt.

Das EU-Transparenzregister: Der gläserne Lobbyist?

Am 23. Juni 2012 feierte das Transparenzregister mit rund 5.200 Eintragungen und im Schnitt 80 Anfragen auf Akkreditierung pro Woche seinen ersten Geburtstag. Trotz aller noch zu behebender Mängel, kann man dennoch konstatieren, dass dieses System international neue Standards gesetzt hat. Daneben hat das Transparenzregister auch ein interinstitutionelles Novum entstehen lassen: Das für die Umsetzung, den reibungslosen Ablauf und die Weiterentwicklung des Systems verantwortliche „Gemeinsame Transparenzregister-Sekretariat“, die erste Verwaltungsstruktur zweier Institutionen. Problematisch ist, dass sich der Rat bislang nicht am EU-Transparenzregister beteiligt und lediglich einen Beobachterstatus einnimmt.

Das aktuelle Register stützt sich in seiner Ausgestaltung auf bereits bestehende Registrierungssysteme, die das Europäische Parlament 1996 und die Europäische Kommission 2008 geschaffen haben. Erst im November 2010 einigte man sich auf ein gemeinsames Register⁶.

In den Anwendungsbereich des Transparenzregisters fallen nunmehr alle Tätigkeiten mit denen auf die Politikgestaltung oder -umsetzung und die Entscheidungsprozesse der EU-Organe unmittelbar oder mittelbar Einfluss genommen werden soll.⁷ Es erfasst sechs Kategorien:

1. Beratungsfirmen/Anwaltskanzleien/selbständige Berater
2. In-House-Lobbyisten, Gewerbe- und Berufsverbände
3. Nichtregierungsorganisationen
4. Denkfabriken, Forschungs- und Hochschuleinrichtungen

⁶ Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat: Europäische Transparenzinitiative – ein Jahr seit Eröffnung des Registers der Interessenvertreter“, KOM/2009/0612 endg., 28.10.2009

⁷ Europäisches Parlament, „Bericht über den Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenz-Register (2010/2291(ACI))“, 26.4.2011, S. 7

5. Organisationen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten
6. Organisationen, die lokale, regionale und kommunale Behörden, andere öffentliche oder gemischte Einrichtungen vertreten

Das *online* zugängliche Register verpflichtet die Organisation bzw. die Einzelperson zu Selbstangaben über die involvierten Personen, jenen Personen, die aktiv als Lobbyisten auftreten, zu den Zielen und Politikbereichen und zu den Finanzausgaben. Hier stellt das *Under-Reporting* ein wirkliches Problem dar: es werden oft zu niedrige, veraltete oder gar keine Beträge angegeben. Kontrollinstanzen und personelle Ressourcen müssten geschaffen werden, die jede Registrierung im Detail überprüfen. Momentan werden nur Stichproben gemacht; zusätzlich setzt man auf *Crowdsourcing*.

Einnahmen müssen nach Klienten aufgelistet – hier stehen vor allem die *Consultancies* und *Law Firms*⁸ in der Pflicht – und jene Beträge angegeben werden, die aus EU-Haushaltsmitteln stammen. NROs werden also dazu angehalten, ihre Einnahmequellen (v.a. EU-Fördermittel) offenzulegen. Momentan werden die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass man die Selbstangaben mit dem Datenpool der Kommission abgleichen kann.

Um die Abläufe und die inhaltliche Qualität des Transparenzregisters weiter zu optimieren, hat die Europäische Kommission zwischen 8. Juni und 31. August 2012 eine öffentliche Konsultation abgehalten, an der sich sowohl registrierte als auch nicht registrierte Personen und Organisationen beteiligen konnten. Die Ergebnisse sind in den im November 2012 veröffentlichten Jahresbericht eingeflossen. Neben Rückmeldungen zur Funktionalität des Registers, gaben 93% der Teilnehmer an, sie seien der Ansicht, dass sich eine Eintragung ins Register sowie die Verpflichtung zur Einhaltung eines Verhaltenskodexes positiv auf ihr Image auswirken würde.

Offen bleibt nach wie vor die Frage einer verpflichtenden Registrierung, die laut den Ergebnissen der Konsultation für 34% der nicht eingetragenen Organisationen der Grund für die Nichtregistrierung ist. Nach wie vor fehlt dafür die Rechtsgrundlage und außerdem verpflichten Art. 10 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 1 bis 3 EUV die Organe zu

⁸ Vor allem Anwaltskanzleien argumentieren damit, dass sie wegen standesspezifischer Vertraulichkeitsregeln nicht angeben dürfen, wen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit beraten bzw. vertreten.

einer bürgernahen Entscheidungsfindung sowie zu einem offenen und transparenten Dialog. So versuchen Parlament und Kommission weiterhin durch positive Anreize eine Eintragung ins Register zu erwirken. Die Kommission benachrichtigt z.B. registrierte Organisationen automatisch über öffentliche Konsultationen und veröffentlicht deren Stellungnahmen gesondert. Das EU-Parlament gibt Zugangsausweise nur an registrierte Lobbyisten aus und hält die MdEP dazu an, nicht registrierten Lobbyisten keinen Zutritt zu gewähren; gleiches empfiehlt auch die Kommission ihren Beamten.

Der legislative Fußabdruck: The Missing Link

Der legislative Fußabdruck – momentan noch Zukunftsmusik – soll die Lücke schließen, die das Transparenzregister und der Verhaltenscodex für die MdEP bisher noch offen lassen. Dadurch könnten auch jene Interessensvertreter „aufgespürt“ werden, die sich nicht ins Transparenzregister eintragen wollen oder explizit ausgenommen sind. Durch die Auflistung aller in Zusammenhang mit einem Bericht stehenden Lobbyistenkontakte ließe sich ein klarer Konnex zwischen Interessensvertretung und dem Inhalt legislativer Texte herstellen. Für die Lobbyisten wäre es eine Art Tätigkeitsnachweis und die MdEP könnten dadurch belegen, in welchem Umfang und in welcher Ausgewogenheit, sie sich mit den unterschiedlichen Interessenslagen auseinandergesetzt haben. Letztlich erhofft man sich dadurch sowohl einen Legitimations- als auch einen doppelten Transparenzzuwachs.

Einzelne MdEP haben ihren Berichtsentwürfen bereits freiwillig einen legislativen Fußabdruck hinzugefügt. Darin listen sie formlos die Institutionen, Organisationen, Interessensvertreter etc. auf, mit denen sie gesprochen bzw. von denen sie Informationen erhalten haben. Gerade im Skandal gebeutelten Großbritannien und in Irland ist der *Legislative Footprint* ein Riesenthema, sodass die britischen MdEP bereits freiwillig auf ihren Websites entsprechende Angaben machen. Im Zuge der weiteren Optimierung des Transparenzregisters wird erwartet, dass die Debatte um den Legislativen Fußabdruck 2013 wieder an Momentum gewinnen wird.

Politikberatung in Deutschland

Vielfalt, Konkurrenz und Konflikte beim großen Nachbarn

Hinweis: Der Beitrag wurde für diese Publikation gekürzt. Er ist in voller Länge unter <http://www.thierry.at/politikberatung> abrufbar.

Deutschland hat vermutlich den größten Politikberatungs-Binnenmarkt nach den USA – ein Markt mit Milliardenumsatz, vielen Tausenden Beratern und Beratungszentren. Er spiegelt Modernisierungs- und Reformdruck, Staatswandel, Steuerungsprobleme und Interessenkonflikte wider. In Zeiten der Unsicherheit ist Politikberatung ein „Mechanismus der Unsicherheitsabsorption im Funktionssystem der Politik“.¹ Der deutsche Staat sucht auf allen föderalen Ebenen ständig Rat, und er organisiert Beratungsprozesse für die Gesellschaft. Er ist ein konsultierender, ja sogar ein „konsultativer Staat“.²

Auf der Nachfrageseite finden wir 17 Regierungen in Bund und Ländern mit rund 150 Ministerien, 17 Parlamente mit rund 2400 Mandatsträgern (plus 99 im Europaparlament), 301 Landkreise, 13.000 Gemeinden und zahlreiche Regionalverbände, Hunderte öffentliche Unternehmen und Tausende öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Der Staat unterhält ein ausgebautes eigenes Beratungssystem, bedient sich Hunderter Hochschulen, Forschungsinstitute und Think Tanks. Im politischen Vorfeld hat das Sechs-Parteien-System eine große Zahl beratender Gremien, Stiftungen, Institute und Akademien. Politikberatung leisten auf ihre Art viele der gut 14.000 Verbände.³ Sie bilden eine hoch differenzierte Gesellschaft und Wirtschaft ab. Als G8-Nation ist Deutschland eine der vielseitigsten, international eng verflochtenen Volkswirtschaften der Welt; das bedeutet viele Sonderinteressen und Beratungsbedarf für die Politik. 2008 wies das Firmenregister

¹ Kusche, 2008, S. 71.

² Lamping und Schridde, 2011, S. 13.

³ Die Deutsche Gesellschaft für Verbandsmanagement (DGVM) zählte 2009 unter den rund 600.000 eingetragenen Vereinen in Deutschland rund 14.300 Verbände. Dabei zählt sie auch die Kammern, Innungen und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts mit. Etwa 8700 Verbände verfügten über eine hauptamtliche Geschäftsführung, vgl. Deutsche Gesellschaft für Verbandsmanagement, 2009, S. 4–6.

3,6 Millionen Unternehmen aus (davon 430.000 Personen- und 600.000 Kapitalgesellschaften).⁴ Das sind neunmal so viele wie in Österreich.⁵ Ihre Bedürfnisse spiegeln sich in einer hohen Beraterdichte gewerblicher, freiberuflicher, wissenschaftlicher und technischer Dienstleistungen. Kennzeichnend sind großer Wettbewerb, Innovationsdruck und tiefe Spezialisierung der Berater – auch in der Politikberatung.

Lobbying als Politikberatung

Deutsche Lobbyisten stellen ihre Legitimität und Nützlichkeit für das Gemeinwesen gern durch Selbstbezeichnung als Politikberater heraus. Kritiker und Skeptiker der Lobbyisten sagen das so nie. Dahinter steckt die Werturteilsfrage, ob Politikberatung neutral und objektiv sein muss oder interessengeleitet und parteiisch sein darf. Betont man die strikte Neutralität, sind Lobbyisten schwerlich als Politikberater einzustufen. Einfluss allerdings hat jeder Berater. Und so kreist im Hintergrund immer die Frage, ob man den spezifischen Einfluss positiv oder negativ bewertet.

Wie dem auch sei: Berater sind Interessenvertreter zunächst einmal nicht, sondern Petenten. Es gibt in Deutschland kein Recht auf Politikberatung, nur ein Recht auf Petition. Artikel 17 Grundgesetz garantiert: Jedermann darf sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen „mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung“ wenden. Die formale Petition spielt in der Lobbyingpraxis selten eine Rolle, aber mit Informations-, Meinungs- und Pressefreiheit (Artikel 5) sowie der Vereinigungsfreiheit (Artikel 9) sichert das Petitionsrecht der deutschen Verfassung die Interessenvertretung ab. Deutschland teilt mit Österreich die Geschichte des Petitionsrechts, das mit untertänigsten Eingaben (Suppliken) an Fürsten und Ständeversammlungen im Reich begann.

Nun sind „Bitten und Beschwerden“ zwar legitim, um auf Probleme aufmerksam zu machen, aber nicht immer effektiv, um Zustimmung zu einer Lösung zu erreichen. Besser ist es, kompetente Empfehlungen und Ratschläge als Lösungsbeitrag zu vermitteln. Erst wenn Entscheidungsträger sich mit Interessenvertretern beraten und bei ihnen um Rat nachsuchen, wird Lobbying zur Politikberatung im engeren Sinne. Das ist der Status-Upgrade, den die Bittsteller wünschen und für

⁴ Statistisches Bundesamt, 2010.

⁵ Statistik Austria, 2010.

den sie hart arbeiten müssen, indem sie Dienstleistungen am Bedarf des Adressaten ausrichten.

Bei der Interessenvertretung in Deutschland dominiert informationelle Lobbyarbeit, die auf der Arbeitsebene der Regierung sowie in den Fachausschüssen der Volksvertretungen ansetzt (Bundestag und Landtage sind vom Typ „Arbeitsparlament“). Die Alternativen – Erzeugen öffentlichen Drucks durch Kampagnen oder Setzen von Anreizen durch Parteispenden u. a. – sind Ausnahmen von der Routine.

Der Wettbewerb um Zugänge ist intensiv, doch muss sich die Lobby der deutschen Politik nicht prinzipiell aufdrängen.

Eine Kopie des österreichischen Kammersystems hat Deutschland aber nicht; auch die Sozialpartnerschaft, die Mitverantwortung in Organen des Sozialstaats ermöglicht, wird anders verstanden. Zur deutschen Verhandlungsdemokratie gehört die Idee eines „runden Tisches der Vernunft“, an dem ein „korporatistischer Tausch“ eingefädelt wird. So entlastet sich der Staat. Die in Deutschland viel diskutierte „Herrschaft der Verbände“, die Theodor Eschenburg 1955 befürchtete⁶, war in Teilen auch immer eine Herrschaft des deutschen Staates über die Verbände.

Auch ohne Staatshilfe bekommen die 14.000 Verbände Zuwachs. Seit 1990 gründeten sich laut der Deutschen Gesellschaft für Verbandsmanagement im Schnitt jährlich 200 Verbände, 2008 waren es im Mittel gar 450⁷. Verbände im Feld Arbeit und Wirtschaft liegen mit insgesamt 7600 vorn, aber auch andere sind bedeutend und nach Mitgliederzahlen sehr potent.⁸ Der Deutsche Sport Bund hat fast viermal, der Autoklub ADAC fast doppelt so viele Mitglieder wie Österreich Einwohner. Der Mieterbund oder Wohlfahrtsverbände wie Rotes Kreuz und Sozialverband VDK überschreiten die Millionengrenze.⁹ Zum Vergleich: Der Deutsche Gewerkschaftsbund zählt 6,2 Millionen Mitglieder.¹⁰

Das System ist aber nicht mehr so, wie es war. Die Furcht vor dem „Ende der Verbände“ treibt viele deutsche Organisationen um. Einige sichern sich Existenz und Attraktivität, indem sie sich apolitisch zur Rundum-Service-Stelle und Einkaufsgemeinschaft ihrer Mitglieder wandeln. Andere sehen dies nicht als Kernkompetenz von Verbänden und setzen auf mehr Politik: „Netzwerke, Informationen und

⁶ Eschenburg, 1955.

⁷ Deutsche Gesellschaft für Verbandsmanagement, 2009, S. 4–6.

⁸ Deutsches Verbände-Forum, 2008.

⁹ Deutsches Verbände-Forum, Verbände-Ranking, 2008.

¹⁰ DGB, 2010.

Politikberatung“.¹¹ Praxis und Verbändeforschung kennen viele Gründe für die Zerrüttung des alten Verbändesystems: sinkende Verpflichtungsfähigkeit der Verbände gegenüber ihren Mitgliedern, Geld- und Personalprobleme, Überalterung, Verfall des Ehrenamts, Mitgliederschwund, Fragmentierung der Verbände und Absplitterung homogener Spezialverbände, bei den Sozialpartnern die Erosion des Flächenentarifvertrags, die Erosion der Nähe zu den Parteien, das Verschwinden der Verbandsvertreter aus den Parlamenten, fehlende Wahrnehmung im gesellschaftlichen Diskurs, schwerfällige Anpassung an das schnellere Tempo von Politik und Medien. Hinzu kommen die Direktvertretung individueller Firmeninteressen, ein Beraterboom, wachsender Einfluss von Nichtregierungsorganisationen sowie neuartiger Allianzen.

Bisher allerdings sind alle Berichte zum Ableben der Verbände stark übertrieben, um es mit Mark Twain zu sagen. Verbände haben weiterhin Privilegien. Das Gesetzgebungsverfahren zeigt dies klar. § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO, entsprechend in den Bundesländern) verpflichtet zur „rechtzeitigen Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen“. Das heißt, dass Verbände einen Gesetzentwurf oftmals vor den Bundestagsabgeordneten in der Hand halten. Bundesministerien orientieren sich meist an der seit 1972 geführten Liste der beim Bundestag freiwillig registrierten Verbände; im Juli 2011 zählte die Liste 2130 Verbände.¹² Wohlgemerkt: Es sind ausschließlich Verbände. Landläufig als „Lobbyliste“ bezeichnet, schließt sie viele Lobbies aus: Weder Unternehmen noch einzelne Vereine, die bereits mit einem Dachverband registriert sind, noch Einrichtungen des öffentlichen Rechts, intergouvernementale Organisationen oder Botschaften sind in der Liste.

Ein Ministerium hat großen Spielraum bei der Entscheidung, wann und wen es auf einen Referentenentwurf aufmerksam macht und zur Stellungnahme auffordert. Berücksichtigen muss das Ministerium die Stellungnahme nicht. Da selbst zu kleinen Gesetzentwürfen Hunderte eingehen können, ist das nachvollziehbar. Immerhin schreibt § 51 GGO vor, dass „abweichende Meinungen“ in die Kabinetttvorlage aufzunehmen sind, wenn auch nur in Form einer Zusammenfassung.

In der Praxis verfolgen Verbände und Ministerien meist das Ziel, Gesetzentwürfe im Einvernehmen zu gestalten, ohne die Verhandlungen allzu sehr in die Öffentlichkeit zu ziehen. Wenn es geht, wird die

¹¹ Romba, 2006, S. 26.

¹² Deutscher Bundestag, 2011.

Regierung einen Entwurf „verbandsfest“ machen, bevor er an Bundestag und Bundesrat weitergeleitet wird. Von Verbänden wird auf der Arbeitsebene eines Ministeriums erwartet, dass sie praktische und fachliche Ideen und konstruktive Kritik beibringen (z. B. zur Umsetzbarkeit eines Gesetzes, Rechtssicherheit, Mitverantwortung der Branche für eine Lösung). Die formale Aufforderung zu Stellungnahmen, die manchmal mit einer mündlichen Anhörung verbunden wird, ist also nur die letzte Phase der Politikberatung zwischen Verbänden und Regierung.

Dies gilt auch für die öffentlichen Hearings der Fachausschüsse im Bundestag oder den Länderparlamenten (§ 70 der GO des Bundestages, entsprechend in den Ländern). Neben formalen Anhörungen kann ein Ausschuss auch informell zu Routinesitzungen einladen (Expertengespräch oder öffentliches Fachgespräch). Während Verbände neben wissenschaftlichen Sachverständigen ständig präsent sind, werden einzelne Unternehmen oder direkt Betroffene eher selten eingeladen.

Die Grundidee ist die einer öffentlichen Beratung: Sachverstand wird gesammelt, die Parlamentarier informieren sich, Interessen werden abgewogen, Debatten versachlicht und Öffentlichkeit hergestellt. Ein ergebnisoffenes Seminar darf man nicht erwarten: Da die Positionen der Interessenvertreter zum meist späten Zeitpunkt einer Anhörung bekannt und informelle Beratungsprozesse weitgehend abgeschlossen sind, suchen Fraktionen eher nach Bestätigung durch sympathisierende Sachverständige. Viele Anhörungen sind ein Schaulaufen, manche ein Schaukampf. Die meisten sind zu kurz oder zu überladen nach dem Muster „30 Experten in vier Stunden“.

In der Bundesregierung wirkten nach einer Bundestagsstudie (2010) 94 Beratungsgremien mit. Alle 14 Ministerien und das Kanzleramt haben sie, die größte Anzahl findet sich in den Ressorts für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Inneres. Meist mit einem eng umgrenzten Beratungsauftrag auf den Weg gebracht, sind nur wenige Gremien direkt und formal in Gesetzgebungsverfahren einbezogen. Was ein Ministerium aber informell mit den Gremien macht, liegt allein in seiner eigenen Entscheidung. Die Bandbreite der Gremien mit Verbandsmitgliedern reicht von Verbraucherbeiräten über den Außenwirtschaftsbeirat, den Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen, den Umweltgutachterausschuss und den Innovationskreis berufliche Bildung bis zum Bundesjugendkuratorium; von Arzneimittelkommissionen über den Beirat Radverkehr, den Tourismusbeirat oder den Ausschuss für Fragen der niederdeutschen Sprachgruppe bis zum Beschussrat, in dem Hersteller und Händler zur Waffen- und Munitionstechnik sitzen. Noch unübersichtlicher wird es bei Aufsichtsräten und Kuratorien von Körperschaf-

ten, Anstalten und Stiftungen, für die gesellschaftliche Gruppen nach dem Bundesgremienbesetzungsgesetz sogar ein Vorschlagsrecht haben, und bei der Vielzahl der Gremien bei EU, Europarat, OECD und UN.

Die Mitarbeit in solchen Gremien gilt als Ehrenamt. Real heißt das, bei verbandsangehörigen Sachverständigen zahlen deren Arbeitgeber für die Arbeitszeit. So war es auch bei einer großen Zahl jener „Leihbeamten“ und „Schattenbeamten“, die im letzten Jahrzehnt auf unsicherer Rechtsbasis von Verbänden, Gewerkschaften und Unternehmen in Bundesministerien (z.T. auch Landesregierungen) entsendet wurden. Diese externen Mitarbeiter nahmen teilweise an einem Personalaustauschprogramm „Seitenwechsel“ teil, das seit 2006 von Medien, Watchdog-Gruppen und Bundesrechnungshof massiv kritisiert wurde. Hauptkritikpunkt war, dass die „Praktikanten“ Gesetz- und Verordnungsentwürfen mitwirkten oder an Vergabeverfahren beteiligt waren. Einige hatten leitende Funktionen. Oft waren sie genau dort eingesetzt, wo die entsendende Organisation spezifische Interessen hatte – die Lobby schrieb sich ihre Gesetze selbst, hieß es.¹³

Auf viele Weisen haben Nichtregierungsorganisationen die Lobbyzene verändert. In der Politikberatung aber bewegen sie sich grundsätzlich in den Bahnen klassischer Verbände. Gerade die Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen bauen ihren politischen Einfluss eben nicht nur durch Protestaktionen auf, sondern durch inhaltliche Expertise und Integration ins institutionalisierte Beratungswesen. Sie sind keine Außenseiter mehr. Dass sie vielfach staatliche Subventionen beziehen, verdeutlicht, dass sie sich auf dem für Deutschland typischen historischen Pfad befinden.

Die professionellen Berater

Zu dieser Akteursfamilie zählen Kommunikationsagenturen, Meinungsforscher, politische Beratungsfirmen, Anwaltskanzleien und Unternehmensberatungen. Sie alle sind Dienstleister, die projektbezogen gegen Auftragshonorar beraten. Sie können ihren Auftrag von Politikern oder staatlichen Institutionen erhalten. Sie können Dritte über Politik beraten. Oder sie können im Auftrag von Dritten Politik beraten. Sind sie in allen drei Feldern gleichzeitig tätig, was in Deutschland häufig vorkommt, ergeben sich Fragen nach Interessenkonflikten und Loyalitäten, Ethik und Transparenz. (Siehe den Beitrag von Dominik Meier in diesem Buch.)

¹³ Adamek und Otto, 2008.

Nur scheinbar ist die professionelle Beraterwelt ein Kind der „Berliner Republik“, geboren beim Hauptstadttumzug 1999. Es gab keine Stunde Null. Die Bonner Republik kannte bereits politische PR-Agenturen. Deutschland war in der Entwicklung der Public Relations im 20. Jahrhundert ohnehin kein Nachzügler. Kommerzielle Meinungsforschung in der Politikberatung finden wir, seit das 1947 gegründete Institut für Demoskopie Allensbach den ersten Bundeskanzler Konrad Adenauer beriet. Rechtsanwälte hatten stets einen Finger am Puls der Rechtsetzung, als fachliche Partner der Ministerien. Wirtschaftskanzleien erhielten von Unternehmen und Verbänden Beratungsmandate zu Gesetzgebungsverfahren.

Für die Kommunikationsagenturen lässt sich festhalten, dass die meisten der Agenturen, die vor zehn Jahren mit recht großer Präsenzen starteten, heute dominant sind – ein halbes Dutzend etwa, meist in internationale Netzwerke eingebunden. Kleine Start-ups haben sich zu mittelgroßen Firmen entwickelt. Sich als Berater selbstständig zu machen, ist weiterhin attraktiv – präzise Zahlen gibt es nicht, aber zweifellos sind die Beraterexistenzen in Berlin zahlreicher als in Bonn.

Imageträchtige Regierungsaufträge sind lukrativ und oft Umsatzbringer für mehrere Jahre. Ausschreibungen sind jedoch kompliziert. Kleine formale Mängel werfen viele Bewerber früh aus dem Rennen. Der Aufwand kann mehrere hundert Formularseiten umfassen.

Bei manchen Projekten arbeiten Kommunikationsberater und Anwaltskanzleien Hand in Hand. Aber die Rivalität zwischen ihnen ist offensichtlich geworden. „Anwälte sind von Berufs wegen prädestiniert, Interessen zu vertreten. Für welche Mandanten die Arbeit erledigt wird, spielt dabei nicht die entscheidende Rolle“, erläutert ein Berliner Jurist; neu sei, dass Anwälte offen zugeben, sich auf Lobbying spezialisiert zu haben.¹⁴ „Anwälte haben ja immer schon in diesem Bereich gearbeitet“, bestätigt ein PR-Agenturchef. „Neu ist, dass sie heute diese Beratungsleistung als Paket definieren und – soweit man davon sprechen kann – konkrete Produkte anbieten.“¹⁵ Das Fachblatt *Juve* beobachtete, die Anwälte hätten bei Selbstvermarktung und Außenwahrnehmung den Fehdehandschuh geworfen und seien von Agenturen nicht weit entfernt. „Strategisches Umdenken“ und „Mentalitätswechsel“ sei festzustellen: Kanzleien warteten nicht darauf, dass sich aus anderen Mandaten Aufträge ergäben, sondern trügen politische Themen aktiv in die Kundenkreise.¹⁶

¹⁴ Oppel, 2007.

¹⁵ Barth, 2006, S. 24.

¹⁶ Barth, 2006, S. 24.

Anwälte sind deutlich teurer als Agenturen. Aber sie haben Vorteile. Es beginnt beim Zugang zu Kunden und Adressaten: Sie bauen politische Aufträge auf Altmandaten bei Großunternehmen und Verbänden auf. Zu Ministerien – in denen überwiegend Juristen sitzen – haben Verwaltungsrechtler und Spezialanwälte (z. B. für Netzregulierung, Umwelt- und Gesundheitsrecht, Handelsfragen, Steuerrecht) einen guten Draht. Fachkunde wird kombiniert mit dem „juristisch-handwerklichen Teil bei Projekten mit komplexem politischen Hintergrund“.¹⁷ Politik und Verwaltung sind von hoher Verrechtlichung und legalistischer Kultur geprägt, Anwälte intervenieren in der richtigen Form und Sprache. Manche Kanzleien haben prominente Politiker als Türöffner der Akquise rekrutiert.

Wissenschaftliche Politikberatung

Wissenschaftliche Politikberatung kann man, meint Clemens Kuhne, „getrost als die klassische Form der Politikberatung bezeichnen.“¹⁸ Richtig ist, dass der Begriff in Deutschland lange mit Wissenschaft verbunden war. Wissenschaftler sind als Berater aber nicht immer die erste Wahl für die Politik. Die frühere Ministerin und Verbandschefin Edda Müller meint, in manchen Situationen seien sie besser geeignet als kommerzielle Berater (bei strategischen Zielen, langfristigen und ganzheitlichen Problemanalysen), in manchen schlechter (bei kurzfristiger Entscheidungsvorbereitung).¹⁹

Die Akteursfamilie ist bunt: Zu ihr gehören die Wissenschaftlichen Dienste der Parlamente, die regierungseigene Ressortforschung, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, Hochschulen sowie Think Tanks verschiedener Art, also Stiftungen, öffentliche und private Institute und Akademien.

An Ministerien und Behörden in Bund und Ländern sind Hunderte Beiräte angedockt, manche – wie die auf Wettbewerbspolitik und Regulierung ausgerichtete Monopolkommission oder der auf Bürokratiekosten fixierte Nationaler Normenkontrollrat – haben formale Mitwirkungsrechte in Entscheidungs- und Gesetzgebungsverfahren. Hinzu kommen Ad-hoc-Kommissionen und unzählige Gutachten- und Beratungsaufträge. In diesen wirken Tausende Forscher und Professoren mit.

¹⁷ Barth, 2006, S. 27.

¹⁸ Kuhne, 2008, S. 28.

¹⁹ Müller, 2010, S. 4 und 7

Fast alle Bundesministerien und zahlreiche Länderministerien haben eigene Institute, die Ressortforschung. Zum Teil erfüllen sie hoheitliche Aufgaben. Zu ihnen gehören etwa das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, das Bundesinstitut für Risikobewertung, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, das Robert Koch-Institut, das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (die vor allem durch ihre öffentlichen Kampagnen bekannt ist), die Bundesanstalt für Straßenwesen oder ein halbes Dutzend Forschungsinstitute der Bundeswehr.

Ein Teil der nicht regierungseigenen Forschungsinstitute und Stiftungen lässt sich dem Typ Think Tank zuordnen – ein mit Denkfabrik oder Ideenagentur übersetzter, umstrittener Begriff. Wie viele es gibt, ist unklar und hängt an der Definition. Zwischen 50 und 200 lauten häufige Schätzungen, die beste Zahl liegt wohl in der Mitte. Berlin ist ein Zentrum, doch ist die geographische Streuung groß. Mit Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt-, Gesundheits- und Technikinstituten sowie außenpolitischen Einrichtungen ist Deutschland gut bestückt. Andere Themenfelder liegen eher brach. Martin Thunert kritisiert „Monokulturen“ und wenig Querschnittsforschung: „Damit reproduziert sich das in der Ministerialverwaltung häufig anzutreffende Problem der Ressortblindheit tendenziell auch in der externen Politikberatungslandschaft.“²⁰

Wenn Lobbyisten behaupten, im Grunde Politikberater zu sein, nimmt man es ihnen oft nicht ganz ab. Wissenschaftler sind dagegen Politikberater, die manchmal beim zweiten Hinsehen Lobbyisten sind. Ein Ergebnis der Diskussionen vergangener Jahre waren z. B. Leitlinien zur Politikberatung der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.²¹ Die Leitlinien drehen sich um Unabhängigkeit von externen Auftraggebern und Einflussnehmern. Allerdings haben Wissenschaftler und wissenschaftliche Institutionen auch selbst Interessen, und ihre Lobby wird zusehends aktiver. Aus allen diesen Faktoren ergibt sich neuerdings die Frage, ob wissenschaftliche Politikberatung „professionalisierungsbedürftig“ ist und ob dafür Regeln und Institutionen notwendig sind, die gute Praxis sichern und mit den Spannungen und Risiken umgehen können.²²

²⁰ Thunert, 2003, S. 33.

²¹ Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2008.

²² Buchholz, 2008.

Fazit

Politikberatung ist in Deutschland ein äußerst facettenreiches Berufsfeld, ein umkämpfter Markt und ein ausdifferenziertes Subsystem einer Politik, die um ihre Steuerungsfähigkeit ringt. Die Nachfrage nach Beratern hat sich im Zuge des Wandels politischer Strukturen und der Gesellschaft verstärkt. Deutschland ist ein Land, in dem Experten traditionell besondere Autorität und Vertrauen genießen. Mit immer mehr Anbietern hat sich aber keine Expertokratie herausgebildet. Vielmehr ist das Experten- und Beraterwesen extrem unübersichtlich geworden, vielleicht auch beliebig. So ist für die heutige Politikberatung prägend, dass Berater keine machtvollen Solisten mit exklusiven Zugängen sind. Berater konkurrieren um Aufträge und Aufmerksamkeit der Entscheider, Beratung gerät in Organisations- und Koordinationskonflikte, Beratung wird instrumentalisiert. Schließlich ist festzuhalten, dass Berater mit den Problemen der Politik oft genauso überfordert sind wie die politische Führung selbst. Berater sind eben nur Berater, keine göttlichen Orakel.

Wie dieser Beitrag gezeigt hat, speist die sich entwickelnde Politikberatung zahlreiche Kontroversen. Wie immer liegen Licht und Schatten eng beieinander. Moderne Politik benötigt Beratung, wird dafür aber öffentlich und scharf kritisiert. Wachsende Professionalisierung macht davon nicht frei. Sie führt selbst zu neuen Dilemmata und Widerstand. Politikberater verfolgen eigene Interessen und unterliegen wirtschaftlichen Zwängen. Das abzustreiten wäre naiv. Die Diskussion um mehr Transparenz, Kontrolle, Qualität und Ethik wirft derzeit immer mehr Fragen auf. Noch kann sich Deutschland nicht rühmen, darauf befriedigende Antworten gefunden zu haben.

Literatur

- Adamek, Sascha; Otto, Kim, *Der gekaufte Staat – Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben*. Köln: Kiepenheuer und Witsch, 2008.
- Barth, Ulrike, „Distanzierte Nähe – Der lange Weg zur Public-Affairs-Beratung in Berlin“, *Juve*, November 2006, S. 23–30
- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, *Leitlinien Politikberatung*, http://www.bbaw.de/service/publikationen-bestellen/manifeste-und-leitlinien/BBAW_PolitischeLeitlinien.pdf/view, 2008, 26. 6. 2011

- Buchholz, Kai, *Professionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung? Interaktions- und professionssoziologische Perspektiven*, Bielefeld: Transcript, 2008.
- DGB, *DGB-Mitgliederzahlen für 2010*, <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/2010>, 2010, 3. 6. 2011
- Deutscher Bundestag, Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände und deren Vertreter, <http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/sachgeb/lobbyliste/lobbylisteaktuell.pdf>, Juli, 2011, 9. 7. 2011
- Deutsche Gesellschaft für Verbandsmanagement, *Agenda-Setting für Verbände. Geschäftsbericht 2009*, Bonn: DGVM, 2009
- Deutsches Verbände-Forum, *Daten, Zahlen, Fakten zu Verbänden*, http://www.verbaende.com/files/ueber_verbaende/897F29ECB68C4C1FA99E0E6C6FD00D6E.htm, 2008, 26. 3. 2011
- Deutsches Verbände-Forum, *Verbände-Ranking in Deutschland*, http://www.verbaende.com/files/ueber_verbaende/4AAA667FAF124BF8B5185D3036CA4A39.htm, 2008, 26. 3. 2011
- Eschenburg, Theodor, *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1955.
- Kuhne, Clemens, *Politikberatung für Parteien. Akteure, Formen, Bedarfsfaktoren*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Kusche, Isabel, *Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Lamping, Wolfgang; Schridde Henning, *Der konsultative Staat. Reformpolitik und Politikberatung*. Opladen: Barbara Budrich, 2011.
- Müller, Edda, *Wissenschaftliche Politikberatung aus der Innensicht des „politischen Geschäfts“*. Antrittsvorlesung an der Quadriga Hochschule Berlin, 24. 6. 2010, http://quadriga.eu/_files/downloads/wissenschaftliche_politikberatung_aus_der_innensicht_des.pdf am 12. 4. 2011
- Oppel, Kai, „Kanzleien fassen in der Welt des Lobbyings Fuß“, *Financial Times Deutschland*, 19. 4. 2007, <http://www.ftd.de/karriere-management/karriere/kanzleien-fassen-in-der-welt-des-lobbyings-fuss/187587.html> [3. 3. 2011].
- Romba, Eric, „Verbände bleiben stark – mit ihren Kernkompetenzen“, *Public Affairs Manager* 1(2), 2006, S. 25–27.
- Statistik Austria, *Statistik zur Demografie von Unternehmen. Ergebnisse im Überblick: Statistik zur Unternehmensdemografie 2004 bis 2008*, http://www.statistik.at/web_de/static/ergebnisse_im_ueberblick_statistik_zur_unternehmensdemografie_2004_bis_200_034707.pdf, 2010, 7. 7. 2011
- Statistisches Bundesamt, *Unternehmen und Betriebe im Unternehmensregister*, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/UnternehmenGewerbeInsolvenzen/Unternehmensregister/Unternehmensregister.psml>, 2010, 3. 3. 2011

Wayne Johnson

Political Consulting and Public Affairs in the US

In it to win it

Often during the late 1980s, a small group of Republican and Democratic consultants found themselves working side-by-side with one another in the emerging democracies of Eastern and Central Europe. Those of us who shared that experience never viewed the opposition party in the same way. Why? Because we found that on a very fundamental level, our *American* values proved to be more important than our party values. In other words, we learned that we were Americans first, and Republicans and Democrats second. This comes as no surprise to most Europeans, but it was quite a shock to us.

Many of those from the opposing party that I met during that time remain good friends, and I believe they would largely share my conclusion that, while there was and is such a thing as an American style of campaigning that can be exported, there is also a system of beliefs that, taken together, seem uniquely American.

Let us take, for example, the question of professionalization of the political consulting profession. When that term is used to define a desire for consultants to know their craft and become better at it, then Americans can be said to be supportive of professionalization, but when the idea becomes one of licensing consultants or making them pass any kind of test to work in the industry, American consultants are almost universally opposed to the idea. While we may support licensure of doctors, lawyers, and even barbers, the notion that government can, or should, be able to keep any American from working for a political candidate or cause – whether paid or not – is a dangerous infringement on free political speech.

Thus, while our political speech can be very raucous and even strident between and among candidates and parties, the consultants who fashion and package that speech for campaigns jealously guard not only their own right to control their message, but their opponent's right to control his or her message, as well. This common ground does not extend to the area of lobbying and policy, where opinions on regulation are quite divided. It is also, ironically, a battle we largely fight alone.

This worldview has characterized American politics since the time of the American Revolution. However, for the first time, that may be changing. It is not the result of professionalization, but rather specialization. As the business of political consulting breaks down into smaller and smaller sub-specialties, and as those sub-specialties are increasingly technological in scope, the industry is less and less characterized by political personalities as the shared values become less important and the business becomes more transactional.

The public policy role of consultants

While many political consultants eventually develop a public affairs practice to consult business and/or labor groups about influencing public opinion and government action, the transition is often more difficult for Americans than it might at first seem. Those of us who sharpened our skills in the electoral arena tend to think in terms of what we call the *end game*. We win or lose on a single day, and then the world begins again. Businesses may have a one-day sale, but they are also concerned about what consumers think next week and next year. And while a business may be delighted to have 46 % of the market for their product, for the political consultant that is usually called “losing”.

Privacy versus the right to be heard

We are also challenged by the reality that voters can live behind gates in communities that do not allow canvassers to knock on their doors. They can opt for non-commercial satellite radio in their car, and non-commercial premium channels on their television. They can record the shows they want to watch on commercial television stations and zip past the commercials, and on and on. Thus far, privacy advocates have been unsuccessful in preventing campaigns from telephoning voters or sending them mail, although such restrictions are in place for commercial businesses. Consumers can put their names on a “do-not-call” or “do-not-send-mail” list but such lists do not include political speech – yet. This raises the question as to whether or not the right to speak must necessarily imply a right to be heard. That, in turn, raises the question of whether or not democratic institutions themselves can survive in a society whose members opt to completely isolate themselves from the public conversation.

Consultants: The business of ideology

It is ironic that popular culture in the United States caricatures political consultants as scheming, manipulative and cynical, having no principles of our own, but willing to manipulate the values of others for profit. The reality, of course, is laughably different. The most successful people in political consulting in the United States are the *true believers*. Most of us came up through the ranks as ideologically committed partisans, and making money was of far less importance than changing the world. What happens? We grow up, we get married, kids need money for college and we're faced with retirement planning. We become good business people almost by accident, and almost always merely out of necessity. The profession becomes a living, and a very good living, at that, yet the fact remains that virtually every top consultant in the United States retains an intense ideological perspective of one variety or another. We also conclude that in many cases we are more committed to the cause than our own candidates are, and so we learn to manage our expectations.

Along the way, we also become quite proficient at measuring, analyzing and changing public opinion, but the application of those skills in the area of public affairs consulting is made quite difficult by the different cultures of the worlds of politics and business. Most consultants in the United States work in small agencies with a handful of employees. They usually have one to three principals, who are friends who have shared common political battles in the past. Most could never work for someone else, and don't always work well with one another. The successful ones believe they are right and will run right over the top of anyone or anything standing in their way, even more so as election day approaches. These Type-A entrepreneurial personalities often do not have the patience to deal with corporate personalities and timetables. While political consultants tend to be intuitively strategic in their thinking, this requires one to be almost constantly in motion. The idea of coming back next month to discuss the next step to be taken is a concept that requires a shift in temperament and a redefinition of what it means to win, (because even those of them who have developed reasonably successful policy and public affairs practices still need to think they are winning. It is simply in their makeup).

Still, it is an easier and more accepted transition to move from political consultant to policy consultant than to attempt to lobby the candidates that one helped to elect. While it is common for a campaign manager to move into a chief-of-staff position with a candidate whose campaign they ran, it is frowned upon for a political consultant to ac-

tually lobby those they elected. In California, where my company is located and which represents one of the largest political campaign sub-markets in the world, there are hundreds of political consultants working on legislative races and hundreds of lobbyists, but only one who has tried to wear both hats. It was (and is) much more common for a chief-of-staff to leave the government office and go to work for a business or labor group to lobby his former employer. In fact, it became so common that rules were passed to forbid those leaving government service (elected official or staff member) from lobbying the body from which they came for a period of a year or more. In short, there is not only a discernable line between political consulting and lobbying, it is a very bright line that has served us well. More importantly, it is a line that is policed by custom, not by law. So ingrained is this notion that the American Association of Political Consultants has traditionally refused to lobby on any issue affecting our own industry unless it directly involves protecting free political speech.

The future of political consulting

Membership in the American Association of Political Consultants continues to grow dramatically, along with new areas of specialization. While there is still a relatively small cadre of top professionals who serve as Lead Strategists or Media Consultants (television or radio) for major races, there are many people doing very well financially in the many sub-categories of consulting, from polling to developing mobile phone apps to social marketing. In fact, it is a time of explosive growth. As advertising dollars become less concentrated in direct mail and television, the role of these newly minted consulting superstars will change not only the economics of campaigning, but the traditional campaign hierarchy and culture, as well. And, as noted, these new players are likely to be less partisan, less ideological and more transactional than the Old Guard.

For the traditional power players in political consulting, the bridge to the world of public affairs and policy consulting is understanding what in American parlance is called messaging – the ability to truncate complex problems into easily communicated message points that matter to the target audience. It is a bridge that many have crossed successfully, and as the slow pace of corporate communications is forever changed by the advent of social marketing, blogs and the shortened news cycle, there will be increasing demand for high-level thinkers who can fashion strategy and implement tactical options.

While many leading political consultants seem too addicted to the high they get from campaigns to cross over to the slower-paced world of corporate communications, when they do, their new clients benefit enormously. Because political consultant generalists deal hands-on with research, strategy and tactics interactively, they bring a global perspective and experience to businesses and associations in which those functions are often highly compartmentalized. I spoke to a business client for whom we had done a full business marketing review. They are a multinational company with production facilities in the U.S. and Far East and primary markets in the U.S. and Europe. I asked how things were going and he said “we’re still only half-way through implementing your list of recommendations, but they have thus far all been right on target. “I was, quite frankly, surprised to hear that since this company is in a mature industry with great products, a vast amount of research data at its disposal, a solid management team and an enviable marketing program. I reviewed the recommendations we had made and realized that what made them different was the global interdisciplinary perspective. We simply looked at problems from a different viewpoint, a viewpoint largely absent from the stratified compartmentalized corporate model.

While this cross-over into the corporate world is surprisingly easy, as far as the tasks are concerned, it is a difficult challenge because of the significantly different political and corporate cultures. While political consultants are quite familiar with the language and culture of government in the United States, as noted, we shy away from mixing campaigning and lobbying. No such reservations exist about working for business and labor groups, or social marketing clients. While political consultants in many countries naturally combine lobbying and campaigning, consultants in the U.S. are much more likely to structure their non-campaign work as public affairs, crisis management or social marketing, rather than direct lobbying. In short, the differences between the American and European models is, in large part, culturally conditioned and idiosyncratic, and is therefore unlikely to change in the near term.

Lobbying in the UK

To every argument there are at least two sides

Lobbying in the UK really started when the post-war Labour government started to nationalise various key industries. UK companies started banding together and employing political experts to try and stop or delay the nationalisation of their businesses and industries.

Today, lobbying is big business in the UK. There are about 75 consultancies which are purely or partly engaged in lobbying. There are also about 5000 individuals engaged either full or part time in lobbying activity. In the UK, apart from the occasional scandal (real or imagined), the lobbying industry maintains that it has a beneficial effect on the political and legislative processes.

There are two main rationales for this public benefit claim. Firstly, the existence and activity of lobbyists definitely produces better legislation. There are at least two sides to every argument, and lobbyists ensure that they are all fully tried and tested. The result is undoubtedly better laws. In order to live up to this claim, the first thing any lobbyist must have is expert knowledge of procedure. Trying to intervene at the wrong stage of the policy or legislative processes is not only pointless – it damages the credibility of the lobbyist and the cause which he or she is seeking to represent. Familiarity with process is vital, and probably the basic requirement for successful engagement in lobbying. However, the most useful tool in the lobbyists' toolbox, and the most potent weapon in their armoury, is policy. Ministers are constantly confronted with problems and issues and asked to find a solution. If a lobbyist can alert a minister to a problem, and at the same time offer them a workable solution, ministers and their advisers will be grateful.

The other main beneficial effect of lobbying is that it evens up the playing field. Governments have armies of advisers and civil servants at their disposal. Opposition parties are nearly always short of cash – and advice. Even if the government of the day will not buy in to your policy solutions, the opposition parties might. And today's opposition is very often tomorrow's government. The activity of lobbyists in producing policy and drafting amendments helps to redress the balance in favour of opposition parties.

As the size and complexity of the lobbying industry in the UK has grown, it has also become much more sophisticated and professional. Traditionally, lobbyists in the UK have been public relations practitioners who have chosen to specialise in public affairs. Such individuals still make up the bulk of the profession, and PR firms with a public affairs division still dominate the industry. However, increasingly young professionals set their sights on lobbying as a political career. It is now possible to do both undergraduate and post-graduate degrees which are partly or entirely concerned with public affairs. In time these graduates and post-graduates may make up the bulk of the profession.

As lobbying has become more high profile – and lucrative – three other groups have increasingly moved across in to the profession. The first is journalists. They have long moved from working on print media or broadcasting in to public relations, but today they have started to move in to lobbying as well. They bring invaluable insight to high profile campaigns, and are adept at using the media to highlight campaigns and bring pressure to bear on opinion formers and key decision makers.

The second main type of entrant in to the lobbying profession is politicians. The skills and contacts required are very similar, and it is highly convenient for politicians to be able to slip in to an allied profession when the vagaries of the voting system mean that on occasion they are voted out. Relationships which they have built up in post give them an edge once they move in to lobbying – provided they arrive with a good reputation.

Finally, think tanks certainly have a major role in shaping the public policy agenda, and as such fall within the wider definition of lobbyists. Some of them have been around for a very long time, but they really came in to their own under Margaret Thatcher (Prime Minister from 1979–1990). She was much influenced by right-leaning think tanks such as the Centre for Policy Studies, the Institute of Economic Affairs, and the Adam Smith Institute. Under Thatcher's premiership policies such as privatisation, the sale of council houses to their tenants, and the Private Finance Initiative (which used public sector money and expertise to facilitate public sector projects) were developed by think tanks and implemented by the Conservative Government. They were also exported worldwide, and adopted by governments across the political spectrum.

At this moment in time, lobbying in the UK is self-regulated. There are no specific laws or regulations pertaining to lobbying – although obviously general criminal law applies to lobbyists and their activities. This is despite regular scandals relating to lobbying over the years –

going back to the *cash for questions affair* in the 1980s. However, such scandals as there have been have all been very low key. The sums allegedly involved have been very small – and allegations have often not stood up to scrutiny. What is more, many of the so-called lobbying scandals do not in fact involve lobbyists at all. Regularly undercover journalists seek to ensnare foolish and greedy politicians by posing as lobbyists – and offering large sums of money to participate in activities which are either illegal or against the codes of practice which ministers and Members of Parliament must adhere to. No actual lobbyists are involved, although the stories are frequently headlined as *lobbying scandals*. A very recent example of this method with regard to Austria is the case of Ernst Strasser.

Despite the lack of genuine lobbying scandals there have been a number of Parliamentary inquiries in to the profession. As has been said, lobbying in the UK is still self-regulated. This regulation is in the hands of three professional and trade bodies. The Chartered Institute of Public Relations (CIPR) represents individuals practising public relations or public affairs. The Public Relations Consultants Association represents PR companies, many of whom undertake lobbying activity. And, finally, the Association of Professional Political Consultants represents pure lobbying companies. All three of these bodies operate similar – but not identical – codes of conduct.

The two parties making up the current Coalition Government in the UK both pledged in their manifestos to introduce statutory regulation of the lobbying industry. To date, however, no such legislation has been introduced. In an effort to prepare for that statutory regulation, the three professional and trade bodies referred to above have come together to form one umbrella body. This is the United Kingdom Public Affairs Council – or UKPAC. The main function of UKPAC will be to maintain a register of lobbyists, which will be compulsory for all of its members. They will, from this year, have to list all of the clients for whom they undertake lobbying activities. This will introduce a level of transparency which, it is hoped, will satisfy the Coalition Government. They have also devised a set of guiding principles, which all three bodies have signed up to.

However, one problem with UKPAC and the register is that not all lobbyists – or all companies which undertake lobbying – are members of the three bodies. There is also a problem of definition. It can be argued that as well as PR and PA agencies, and in-house lobbyists, many other bodies and individuals indulge in lobbying activity. This includes legal firms, trades unions, NGOs, charities and even think tanks. Some of these will be covered by the fact that individuals within those or-

organisations are members of the CIPR. Many are not, however, and this represents a distinct problem for UKPAC and the profession.

The lobbying industry in the UK today is in a very strong position. However, it does face a number of challenges. Those challenges mainly revolve around professionalism and regulation. In terms of professionalism, public affairs practitioners are better educated, better trained and better regulated than ever before. Students can do degrees – or even post-graduate degrees – in public relations, public affairs and government and public administration. Some of these degrees include a year out where students can work in Parliament, and gain firsthand experience. Regulation has also come on enormously in recent years. Currently the industry operates under a self-regulating system, as outlined above. The challenges, however, are to make sure that those who have signed up to the guiding principles and the register adhere to both the letter and the spirit. Over and above that, lobbyists who are not members of the CIPR, PRCA and APPC need to be persuaded to sign up – otherwise statutory regulation will certainly be imposed.

There is also another threat posed by the current UK Coalition Government. Traditionally many government funded organisations have retained public affairs companies. The government has said that it wants to end this practice, and that taxpayer money should not be used to fund programmes for government-funded bodies to inform or influence government. This policy, if implemented, could hit the industry hard and result in the short term in a dramatic fall in revenue for some consultancies.

The UK public affairs industry has come a long way in the last 60 years. However, it is nothing like as large or sophisticated as its US counterpart, and it is also some way behind the Brussels industry – certainly in terms of size. If the industry is to grow and prosper, it needs to be even better trained and better regulated. However, all the signs are that it recognises this, and that it will adapt to the challenges ahead.

Politikberatung in der Schweiz

Brückenbauer und Übersetzer

Beratung auf kleiner Flamme

Politikberatung ist in der Schweiz kein in der Praxis etablierter Begriff. Es gibt einerseits die noch junge aber stark wachsende Public Affairs- Branche, welche Firmen und Verbände oder NPO in deren politischen Interessenvertretung unterstützt. Andererseits gibt es einen übersichtlichen Markt in der Beratung von Politikern und Parteien, welche in der Schweiz fast ausschliesslich im Sinne des *political consulting* stattfindet. Dabei werden von den grösseren Parteien vor allem Dienstleistungen im Bereich Demoskopie und Hochrechnungen im Vorfeld von Wahlen sowie Medientrainings in Anspruch genommen. Kontinuierliche Politik-Beratungsleistungen externer Experten zugunsten einer Parteileitung sind in der Schweiz nicht üblich und können von den Parteien oft auch gar nicht finanziert werden. Der Grund liegt bei der in der Schweiz fehlenden staatlichen Parteienfinanzierung, welche die Parteien dazu zwingt, mit ihren Finanzen sehr haushälterisch umzugehen und in der Regel auf extern eingekaufte Dienstleistungen zu verzichten. Die meisten Parteien lassen sich hingegen regelmässig bei Wahlen und wichtigen Abstimmungskämpfen von PR-Agenturen in der Kampagnenführung und -umsetzung begleiten. Im Bereich des klassischen *policy advising* sind in der Schweiz einige wenige Think Tanks tätig (z. B. *avenir suisse* oder das *Liberale Institut*), welche – meist ungefragt und ohne direkten Auftrag – den Parteien und Politikern Studienergebnisse und Ratschläge präsentieren. In Regierung und Verwaltung auf allen föderalen Stufen sind schliesslich oft sogenannte „persönliche Mitarbeiter“ von Regierungsmitgliedern tätig, welche jedoch in der Regel nicht als spin doctors fungieren, sondern ihre politischen Chefs beraten und als Redenschreiber oder persönliche Assistenten tätig sind. Parlamentarier auf nationaler Ebene haben – jedoch nur vereinzelt! – Assistenten und persönliche Referenten, welche die im Milizsystem und im Prinzip

nur nebenamtlich tätigen Parlamentarier administrativ unterstützen und meist keine Politikberatungsaufgaben haben.

Public Affairs als Wachstumsbranche

Im Gegensatz zum *political consulting* ist die Public Affairs Beratung von Firmen und NPO eine regelrechte Wachstumsbranche. Die Lobbyisten in der Schweiz teilen zwar das Schicksal ihrer nicht-angelsächsischen Kollegen und haben mit einem tendenziell schlechten Ruf ihrer Branche in der breiten Öffentlichkeit zu leben, sind jedoch im politischen Establishment der Schweiz recht gut angesehen. Transparenzdebatten, wie sie in Österreich, Deutschland und auf EU-Ebene geführt werden, beginnen in der Schweiz erst langsam politisch Fuss zu fassen. Dies liegt einerseits an der traditionellen Verzögerung, mit welcher europäische Politikthemen in der Schweiz thematisiert werden und andererseits daran, dass in den letzten Jahren kein handfester Lobbyisten-Skandal das Schweizer Polit-Establishment erschüttert hat.

Übersicht über den PA-Beratungsmarkt in der Schweiz

In der überschaubaren Lobbyisten-Szene der Schweiz gehen erfahrene Beobachter von ungefähr 300 Lobbyisten aus, welche regelmässig in Parlament, Regierung und Verwaltung auf Bundesebene verkehren und auch in der „Wandelhalle“, der Lobby des schweizerischen Parlamentsgebäudes, ein und aus gehen. Diese Lobbyisten arbeiten bei Kommunikationsagenturen oder als Einzelpersonen (Einzelfirmen). Die beiden grössten Kommunikationsagenturen (Burson Marsteller Schweiz und die Agentur Farner PR) beschäftigen zwischen 40 und 50 Mitarbeitenden und bieten neben klassischer Unternehmens- und Marktkommunikation auch Public Affairs-Dienstleistungen an. Das knappe Dutzend mittelgrosser Kommunikationsagenturen (mit bis zu 20 Mitarbeitenden) ist in ihrer Ausrichtung sehr unterschiedlich und nur ein Teil dieser Agenturen bietet auch Public Affairs-Dienstleistungen an. Das Feld der Einzelpersonen, welche als Lobbyisten tätig sind, ist gross. Es umfasst ehemalige Referenten von Regierungsmitgliedern, langjährige Kommunikationsverantwortliche von Verwaltungseinheiten des Bundes oder ehemalige Generalsekretäre politischer Parteien. Die einzelnen als Lobbyisten tätigen Berater sind lose in einem Berufsverband zusammengeschlossen (Schweizerische Public

Affairs Gesellschaft SPAG), die führenden Kommunikationsagenturen sind in ihrem Branchenverband organisiert (Bund Schweizer PR-Agenturen bpra).

Warum Lobbyisten im Polit-Establishment der Schweiz anerkannt sind

Im Gegensatz zum generellen Misstrauen gegenüber Lobbyisten in der breiten Öffentlichkeit genießen professionelle Interessenvertreter im Polit-Establishment der Schweiz seit jeher eine grosse Akzeptanz. Dies hängt eng mit dem Verhältnis der Schweizerinnen und Schweizer zu ihrem Staat zusammen, der in der Regel als etwas Einzuschränkendes angesehen wird. Die amerikanische Verfassung, die 1848 der schweizerischen Bundesverfassung als Vorlage gedient hatte, atmet das Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen und das schweizerische Staatsverständnis geht in die gleiche Richtung. Ein schönes Beispiel dafür ist das sogenannte Vernehmlassungssystem (ein vorparlamentarisches Anhörungsverfahren), welches es allen Interessengruppierungen (Verbände, Parteien, Vereine, aber auch Kommunen und Kantone) erlaubt, zu einem neuen Gesetz vor dem parlamentarischen Prozess Stellung zu nehmen und damit das Gesetzgebungsverfahren zu beeinflussen. Auch das schweizerische Referendums- und Initiativrecht ist eine starke Interventionsmöglichkeit, wie geschaffen für politische Lobbygruppierungen. In der Schweiz wird der politische Prozess als Abgleich von unterschiedlichen Interessen gesehen und nicht als Führung durch eine politischen Elite. Dass Parlamentarier im schweizerischen Milizsystem gleichzeitig Verbandssekretäre, Unternehmer, Angestellte, Gewerkschafter oder Bauernvertreter sind, wird in der Schweiz nicht als Problem, sondern als Chance gesehen. Die Schweizer Parlamentarier vertreten eigene Interessen, die sie sorgsam in einer Liste der Interessensbindungen offenlegen, und das ist für die Mehrzahl der Bürger dieses Landes auch in Ordnung. Dies bedeutet aber auch, dass die Schweizerinnen und Schweizer an die Politik nicht den Anspruch haben, dass diese „das Allgemeinwohl“ vollumfänglich erkennen und vertreten könne. Und hier kommen wir zur Akzeptanz der Lobbyisten durch das politische Establishment: Der Schweizer Publizist Beat Kappeler hat dies in seiner unvergleichlichen Art wie folgt formuliert: „Denn wenn es in der Politik keine direkt einleuchtenden, allgemeinen Vernunftzustände nach Art von Rousseau oder Hegel gibt, dann kann nur das Wechselspiel der Interessen und ihr Abgleichen den Weg des politischen Prozesses darstellen und zum legitimen Resultat führen. In dieses Abwägen aber

dürfen alle gesellschaftlichen Kräfte eingreifen, sie sind geradezu aufgerufen. Lobbyisten öffnen diesen demokratischen Meinungsbildungsprozess auch gegenüber den Organisationen, Firmen und Gruppen, die nicht bereits fest im politischen System verankert sind“.¹

Vom Aufstieg der Public Affairs-Branche in der Schweiz

Bis vor etwa 20 Jahren haben viele Firmen und Organisationen über ihre eigenen Kanäle in das politische System der Schweiz verfügt. Das Milizsystem, in welchem Parlamentarier und Parteipolitiker ehrenamtlich oder zumindest nebenamtlich in der Politik tätig sind, sowie die Kleinräumigkeit der Schweiz haben diesen engen Austausch zwischen Wirtschaft und Politik begünstigt. Die Schweizer Armee war bis zum Ende des Kalten Krieges ebenfalls eine viel genutzte Austauschplattform zwischen diesen beiden Welten. Ab Ende der Achtzigerjahre wurde dieser Austausch immer lauter als Filz angeprangert und verdammt. Die einst in der Schweiz führende FDP wurde in der Folge Hauptleidtragende dieser abnehmenden Akzeptanz der politisch-wirtschaftlichen Vernetzung. In der Folge wurde auch das kleinste politische Engagement von Kadermitgliedern aufgrund von Effizienzüberlegungen in vielen Firmen nicht mehr gerne gesehen. Die Folge davon ist, dass heute viele Brücken zwischen der Wirtschaft und der Politik unwiderruflich abgebrochen sind. Lobbyisten funktionieren deshalb heute als Brückenbauer und Übersetzer zwischen diesen beiden Welten, die sich ohne Hilfe nicht kennen und nicht verstehen würden. Insbesondere in den letzten fünf bis zehn Jahren ist aus diesen Gründen eine eigene neue Branche der Public Affairs Beratung in der Schweiz herangewachsen, welche nach wie vor einen beeindruckenden Wachstumsmarkt darstellt. Ein spannendes Geschäftsfeld hat sich hier aufgetan, staatspolitisch ist diese Entwicklung hingegen nicht nur positiv zu beurteilen.

Wohin führt der Weg der Public Affairs-Beratung in der Schweiz?

Der erstmals 2011 von Burson Marsteller Schweiz und dem Forschungsinstitut gfs.Bern publizierte *Lobbying Survey Switzerland* for-

¹ Beat Kappeler anlässlich eines Vortrages vor der Schweizerischen Public Affairs Gesellschaft SPAG am 9. März 2004 in Bern (http://www.public-affairs.ch/spag_referat_kappeler.pdf).

muliert sechs übergeordnete Trends zur Zukunft der Public Affairs Beratung in der Schweiz²:

1. Differenzierung der politischen Rollen: An verschiedensten Orten in der Gesellschaft entstehen Organisationseinheiten, die sich speziell mit dem Lobbying beschäftigen.
2. Tendenz zur Etablierung von Standards, was Lobbyisten tun und lassen sollten, was ihre Kunden von ihnen erwarten dürfen und wo der Staat Grenzen der Einflussnahme setzt.
3. Professionalisierung des Berufsstandes: Lobbying wird immer mehr zur zielorientierten und periodischen Tätigkeit.
4. Lobbying wird zu einer normalen politischen Tätigkeit zwischen Intervention und Steuerung.
5. Lobbying wird vermehrt von Interessenverbänden und Behörden betrieben.
6. Funktion von Lobbying als Motor der Politik: Lobbying kann sehr wohl auch Initiierungs- und Thematisierungsprozesse in der Politik auslösen.

Diese sechs Trends decken sich weitgehend mit den Beobachtungen, welche der Branchenverband der führenden PR-Agenturen (bpra) in seinen jährlichen Markterhebungen seit zwei Jahren bei seinen Mitgliedern beobachtet. Neben dem klaren Trend zur Professionalisierung und zur Spezialisierung der Agenturtätigkeit wird zudem ein Trend zur Grösse bei den Schweizer Agenturen beobachtet.

Die Diskussion über mehr Transparenz

Forderungen zur Transparenz bei Lobbyisten, bei den Parteifinanzien oder bei den Einkünften der Abgeordneten haben in der Schweiz traditionellerweise einen schweren Stand im Parlament und bei den Parteien. Ein Lobbyistengesetz, wie es Österreich etabliert hat, ist in der Schweiz in weiter Ferne. Immerhin werden ab Ende 2011 sämtliche Lobbyisten, welche mittels eines von einem Abgeordneten vergebenen Besucherausweises Zutritt zur Wandelhalle des Parlamentsgebäudes haben, auf einer online publizierten Liste aufgeführt. Die Frage, weshalb Vorschläge zu mehr Lobby-Transparenz im Parlament einen sehr schweren Stand haben, ist schwierig zu beantworten. Die zuständi-

² „Lobbying Survey Switzerland 2011“ von Burson Marsteller Schweiz und dem Forschungsinstitut gfs.Bern. Zusammenfassung durch den Institutsleiter Claude Longchamp auf der Website des Instituts (<http://www.gfsbern.ch/Blog/tabid/93/entryid/296/Lobbying-Survey-Switzerland-2011.aspx>).

ge Parlamentskommission, welche sich 2010 mit einem Transparenzvorstoss zu befassen hatte, zeigte die Befürchtung der Parlamentarier, dass sich mit einem Lobbyregister und der Pflicht zur Offenlegung von Lobbymandaten die Zahl der Lobbyisten, welche sich künftig im Parlamentsgebäude tummeln, deutlich erhöhen könnte. Zudem wurde befürchtet, dass die Neuregelung eine unerwünschte Aufwertung des Lobbyismus mit sich brächte. Hingegen sind klare Transparenz-Regeln nach Ansicht der Mehrheit der professionellen Lobbyisten ein absolutes Muss. Jeder Lobbyist muss ein Interesse daran haben, dem Parlament und seinen Kunden zu zeigen, dass er transparent und professionell arbeitet. Sollte sich die Politik weiterhin zieren, hier klare Regeln zu setzen, ist allenfalls sogar die Branche selbst aufgerufen, tätig zu werden: Mit einem freiwilligen Lobbyregister und einem Ehrenkodex könnte sich die Branche in die bewährte schweizerische Tradition der Selbstregulierung und der Selbstorganisation der Branche stellen.

Political Consulting in Hungary

Groping About in Darkness

The relationship of the Hungarian public to political counsel can be compared to when we are trying to guess exactly what it is that we are touching in pitch-dark. Certain bits of information exist, sometimes facts, data and narratives come to light. Innumerable amount of legends and unconfirmed gossip circulate, while we do not have an authentic and clear overview of this important area.

One thing is clear though: the significance of political consulting has constantly strengthened in Hungary since the change of regime. While in the beginning of the nineties the territory was ruled by a charming amateurism, from time to time dilettantism, by the mid nineties conscious, planned, well devised political communication was clearly taking its place. The pioneer of this process was Fidesz, the party which achieved its political turn from liberal to conservative with professional strategic planning, political marketing and other instruments of modern political communication. Fidesz's example quickly found its followers: by the 2002 campaign, the hand of political consultants and spin-doctors could be felt in the workings of every significant party.

The appearance of consultants was not equally eye-catching in all areas of politics: the contrast was especially sharp compared to the earlier period in political communication, the planning of tactical moves and in agenda-setting. There was no such radical change in the shaping of public policy however. This does not mean though that the parties did not rely on experts when creating their public policy programs. Nevertheless these policy experts – in no matter what area – never influenced party politics to the extent some political gurus were able to.

This is exactly why I find it important to differentiate at least three roles within the world of political consultants.

Policy experts have always been present in Hungarian politics, what more, this circle of advisers proved to be rather intact during the two decades following the change of regime. Some of them accepted political positions after a while, such as Zoltán Pokorni and Gábor Horn, who changed from the terrain of educational policy to national politics,

or György Matolcsy and István Csillag, economic experts who became ministers. The majority of them however, remained consultants who worked out and commented suggestions. Thus, if we examine the circle of experts in collaboration with the party programs, the personal continuity is exceptional.

By the of the nineties, a new type of advisers appeared next to this group of specialists, who were no longer connected to one policy or another, but to general political strategy and tactics. In other words they were either politics type of advisers, or classical political communicators. The general political or communications adviser positions within the separate cabinets and staffs multiplied within the past decade. Most politicians and political institutions found it important to have their own teams. These teams provide support in the handling of daily political fights. They come up with ideas for flashy media events, as well as working out rapid political reactions. At first, they were made up of university people, and experts who knew the workings of the media well, most of them, choosing to serve because of their personal commitment to the cause. Professionalization however, yielded that these amateur advisers gradually faded out and were replaced by a circle of young experts.

In the last decade a part of the consulting tasks were taken over by so called analyst-consultancy firms. The mass appearance of such institutions is unprecedented. In 2010, close to two dozen better known firms existed which carried out political consultant tasks in addition to policy analysis. The majority of these cannot be called think tanks in the classic sense, as neither their intellectual capacity, nor their research apparatus, would justify this classification. Most of them are for-profit enterprises, which try to operate on a diversified business model, providing political commentary for the media, doing opinion polls and accepting business from political parties and companies alike. The best-known institution in this market is clearly Századvég Alapítvány. Which played a major role in the 1998 Fidesz campaign. The foundation's president, István Stumpf became a minister in the first Orbán government. In 2010 he was elected Judge of the Constitutional Court of Hungary on the suggestion of Fidesz. Though the exact links are not publicly disclosed, all signs suggest that even today, Századvég is one of the most significant intellectual bases of the second Orbán cabinet.

The creation of Demos Magyarország Alapítvány – based on the British prototype – during the Gyurcsány government was a similar effort on the left. However, the institution, which had a profile comparable to that of Századvég, fell into a state of hibernation a couple of

years after its foundation – presumably in connection to the dramatic fall of the Hungarian Socialist Party. It is equally worth mentioning the activity of a company called Political Capital, a well known business venture, which has significant market influence, and worked exclusively for the Hungarian Democratic Forum between 2004 and 2010. One of its leaders unsuccessfully stood as a candidate for the party during the 2010 parliamentary elections.

Other institutions involved in political consulting have a significantly smaller, more limited scope of activity. Only a handful of the institutions can be regarded as independent and self reliant. Most of them are in some way affiliated to a party or directly to a politician. It is worth differentiating between domestic and foreign experts, the arrival of the latter marking a transition towards greater professionalization in the late 1990s. Foreign experts have worked for practically all political parties. Rumour has it, the winning slogan of the 1990 campaign (*The calm force*) was suggested by foreign advisers based on a French example. However, in the majority of the cases, the parties tend to hide these aides from the public. The only consultant who received significant publicity was Ron Werber from Israel, who played a prominent role in the 2002 electoral victory of MSZP, and whose personality and style generated heavy political debate.

Out of the Hungarian campaign gurus it is worth mentioning the names of three people. Psychologist-political scientist Gábor Bruck, who held a leading position as the campaign director of Gábor Demszky, the liberal mayor of Budapest, who held office consecutively for twenty years. Besides his extensive tasks as political adviser, Bruck is also considered a pundit, appearing frequently in public. András Wemer, who passed away in 2010, and who by profession was a doctor and qualified film and television director, was an influential background character of Fidesz's politics between 1994 and 2002. He is known for advocating the constant repetition of the party's core messages in a level of intensity that was unprecedented in Hungary. Compared to Bruck and Wemer, the third character is much less known. He hardly ever appears in public, however his influence is even greater. Árpád Habony, who used to work as an art restorer, became the closest adviser of party leader-prime minister, Viktor Orbán, following 2002. Even after the 2006 campaign loss, which many people attributed to him, he remained in his – otherwise unspecified – position.

Perhaps the most important characteristic of the Hungarian political consultant market is the lack of transparency and clarity. Though there have been attempts in the Hungarian media to map the world of advisers, our knowledge about this area is still highly limited. Neither

the advisers, nor those accepting the advice show any interest in transparency, which in no way is beneficial for a democratic political system. Furthermore it is especially problematic if advisers appear in public forums sharing their opinions while concealing their political affiliations. Only very few people would gladly disclose their connections. This is only partially caused by the fact that this way these „independent” actors are more valuable and useful for politicians. To me this also exemplifies the constitution of the modern day Hungarian political culture, which often regards political consulting as the synonym for corruption. Thus, not even the most obvious affiliations will be acceptable in the public eye. Therefore, only those who the public regards as political figures anyway will reveal their clients publicly.

Kurzbiographien

Marco Althaus

Marco Althaus ist Professor für Sozialwissenschaften im Fachbereich Wirtschaft, Verwaltung und Recht an der Technischen Hochschule Wildau bei Berlin. Zu seinen Arbeitsgebieten gehören Politische Kommunikation sowie Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft. Der studierte Politologe und promovierte Sozialwissenschaftler (Freie Universität Berlin und Georg-August-Universität Göttingen) absolvierte die Graduate School of Political Management in Washington, D.C. Althaus war unter anderem Leiter des Deutschen Instituts für Public Affairs in Berlin und Pressesprecher des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. Er ist Mitglied im Redaktionsbeirat der Fachzeitschrift Politik & Kommunikation.

Stefan Bachleitner

Stefan Bachleitner ist seit 2000 Partner der PR-Agentur The Skills Group in Wien. Er war nach seiner Matura 1992 über mehrere Jahre hauptamtlich in politischen Jugendorganisationen tätig und seither für zahlreiche politische Kampagnen auf den unterschiedlichsten Ebenen verantwortlich. Seit 1997 ist Bachleitner in der Kommunikationsbranche tätig. 2010 leitete er die Kampagne zur Wiederwahl von Bundespräsident Dr. Heinz Fischer. Seit 2006 ist Bachleitner Lektor am postgradualen Universitätslehrgang „Public Communication“ an der Universität Wien.

Günther R. Burkert

Günther R. Burkert ist Stellvertretender Leiter der Sektion II (Forschung) im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung sowie Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität

Wien mit den Schwerpunkten Wahlkampf-, Parteien und Institutionenforschung. Der studierte Historiker war zehn Jahre lang wissenschaftlicher Leiter der Politischen Akademie der ÖVP und lehrte davor an den Universitäten Graz und Passau. Burkert wurde 1986 mit dem Karl-Innitzer-Preis ausgezeichnet.

Doris Dialer

Doris Dialer arbeitet seit 2006 als MEP Advisor im Europäischen Parlament. Zuvor übte sie Führungspositionen in Tourismus-, Infrastruktur und Beratungsunternehmen aus. Die promovierte Politologin ist externe Lehrbeauftragte an der Universität Innsbruck, dem Management Center Innsbruck, der Donau Universität Krems und der Deutschen Universität für Weiterbildung in Berlin. Dialer ist Gründungsmitglied von IGER - Innsbruck Group on European Research.

Peter Filzmaier

Peter Filzmaier ist Politikwissenschaftler und Kommunikationsberater, Politikanalytiker des ORF sowie Kolumnist „Filzmaier am Montag“ in den Bundesländerzeitungen. Seit 2006 ist Filzmaier Leiter des Department für Politische Kommunikation und Lehrstuhlinhaber für Demokratiestudien und Politikforschung an der Donau-Universität Krems, seit 2007 geschäftsführender Gesellschafter des Instituts für Strategieanalysen (ISA) in Wien, und seit 2010 Professor für Politische Kommunikation an der Karl-Franzens-Universität Graz.

Georg Günsberg

Georg Günsberg ist Berater für Politik und strategische Kommunikation mit Schwerpunkt Energie-, Technologie- und Umweltthemen. Der studierte Politik- und Kommunikationswissenschaftler (Universität Wien) war zunächst für diverse Umweltorganisationen tätig (Global 2000, Ökobüro) und wechselte danach als Energieexperte in den Wiener Rathausklub der Grünen. Günsberg hat zahlreiche Kampagnen begleitet und unter anderem als NGO-Vertreter an den UN-Klimakonferenz in Kyoto und Berlin teilgenommen. Seit 2007 leitet er das Unternehmen Georg Günsberg Politik -und Strategieberatung.

Christian Gulas

Christian Gulas ist Senior Analyst bei FAS.research, einem außeruniversitären Kompetenzzentrum für Netzwerkanalyse und Komplexitätsforschung in Wien. Gulas studierte Soziologie und Philosophie (Universität Wien) und beschäftigt sich seit 2001 vorrangig mit Statistik und Datenanalyse von Elitennetzwerken.

Barbara Guwak

Barbara Guwak ist Geschäftsführerin der Promitto Organisations- und Politikberatung GmbH. Nach Tätigkeiten als Schüler- und Studentenvertreterin und der Gewerkschaft der Privatangestellten schloss Guwak zusätzlich zu ihrem Studium der Psychologie (Universität Wien) auch den dreijährigen Lehrgang Supervision, Coaching und Organisationsentwicklung ab. Seit 2005 ist sie als Beraterin mit den Schwerpunkten Systemische Organisationsberatung und Prozessgestaltung, Coaching sowie Einsatz neuer Medien in Veränderungsprozessen tätig.

Peter Hajek

Peter Hajek ist Managing Partner der Peter Hajek Public Opinion Strategies sowie politischer Analyst und Kommentator für zahlreiche nationale und internationale Medien. Der promovierte Politikwissenschaftler und akademisch geprüfte Markt- und Meinungsforscher (Universität Wien) beschäftigt sich seit über 15 Jahren mit der empirischen Sozialforschung. Neben seiner Beratungstätigkeit in Österreich war Peter Hajek auch international aktiv. Unter anderem hat er für die Vereinten Nationen in New York Kommunikationsleistungen evaluiert. Seine Schwerpunkte bilden Markt- und Meinungsforschung und systemische Strategieberatung. Hajek hält Lehraufträge an der Universität Wien und den Fachhochschulen St. Pölten und Wr. Neustadt.

Regina Hajszan

Regina Hajszan, ist Projektmitarbeiterin bei der 17&4 Organisationsberatung GmbH. Die ausgebildete Landschaftsplanerin ist Mitarbeiterin bei zahlreichen europäischen und interdisziplinären Forschungsprojekten (Intelligent Energy for Europe, Forschungsprojekt Natio-

nalparkregion Oberpinzgau 2014) und beschäftigt sich vorrangig mit nachhaltiger Gemeinde- und Regionalentwicklung.

Thomas Hofer

Thomas Hofer ist geschäftsführender Gesellschafter der H&P Public Affairs GmbH und Politikanalytiker in Print- und TV-Medien. Der promovierte Kommunikationswissenschaftler (Universität Wien) absolvierte den Master of Arts in Political Management an der George Washington University. Hofer war Innenpolitik-Redakteur beim Nachrichtenmagazin profil bevor er 2004 als Lobbyist und Politikberater für Kovar und Köppl Public Affairs tätig war. 2006 stieg er als Geschäftsführer bei der Agentur public consult ein. Er ist Vorstandsmitglied der European Association of Political Consultants (EAPC) und gründete 2008 H&P Public Affairs GmbH mit Schwerpunkt auf Kampagnenmanagement und Lobbying. Hofer lehrt an der FH Wien und an der Universität Wien.

Roswitha Hofmann

Roswitha Hofmann ist promovierte Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlerin mit den Schwerpunkten Gender- und Diversitätsforschung sowie diversitätsbezogene Organisations- und Nachhaltigkeitsforschung. Sie ist zudem wissenschaftliche Beraterin und Fachautorin (www.uebergrenzendenkenen.at). Nach dem Studium der Soziologie und der Kommunikationswissenschaften (Universität Wien) sowie weiteren Ausbildungen in Qualitätsmanagement, Sozialmanagement und systemischem Coaching war Hofmann bis 2002 in der Privatwirtschaft tätig. Danach lehrte und forschte sie an der Abteilung Gender and Diversity in Organizations an der WU Wien. Sie hält Lehraufträge an der WU Wien und der FH Wiener Neustadt.

Andreas Hugi

Andreas Hugi ist Geschäftsführer und Mitbegründer der Furrer.Hugi & Partner AG, einer Public Affairs Agentur mit Büros in Bern, Zürich und Brüssel. Hugi studierte Germanistik und Politikwissenschaft (Universität Zürich) und war anschließend als Fraktionssekretär und Wahlkampfleiter bei der FDP Zürich tätig. Hugi war später persönli-

cher Mitarbeiter des Volkswirtschaftsdirektors des Kantons Zürich und wurde danach Generalsekretär von Swiss Engineering STV, dem größten Ingenieurverband der Schweiz. Hugi ist Dozent für Public Affairs an verschiedenen Hochschulen und betreibt den Lobbyblog www.wandelhalle.ch.

Regina Maria Jankowitsch

Regina Maria Jankowitsch ist selbstständiger Kommunikationscoach und Buchautorin. Nach dem Studium der Geschichte und Politikwissenschaften (Universität Wien) war Jankowitsch zusätzlich zu internationalen Coaching-Ausbildungen der erste deutschsprachige Coach mit Leadership Studium an der Graduate School of Political Management, George Washington University, Washington D.C. Jankowitsch verfügt über 15 Jahre Erfahrung in Journalismus und PR und ist Lektorin an der Universität Wien sowie an der Donauuniversität Krems. Als erste Frau erhielt sie 2002 den Walter-Nettig-Preis für das erfolgreichste Jungunternehmen Wiens.

Wayne Johnson

Wayne Johnson ist Geschäftsführer der Wayne Johnson Agency und war von 2005 bis 2007 Vorsitzender der American Association of Political Consultants. Er ist zudem der US-amerikanische Vertreter im Vorstand der International Association of Political Consultants. Johnson hat über 30 Jahre Erfahrung in Kampagnenmanagement und Public Affairs und hat rund 250 politische Kampagnen begleitet. Darüber hinaus hat er an Universitäten und bei politischen Seminaren in zahlreichen Ländern vorgetragen. Dreimal wurde er mit dem Silver Microphone Award für den besten politischen Radio-Spot in den USA ausgezeichnet.

Harald Katzmair

Harald Katzmair ist Gründer und wissenschaftlicher Leiter von FAS. research mit Standorten in Wien und New York. Katzmair studierte Soziologie und Philosophie (Universität Wien) und war danach Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre sowie am Institut für Soziologie. Katzmair lehrt an diversen Universitäten (Universität Wien,

Wirtschaftsuniversität Wien, Donau-Universität Krems) und beschäftigt sich vorrangig mit der Analyse von Macht- und Elitenetzwerken sowie informellen Kommunikationsnetzwerken.

Barbara Kolm

Barbara Kolm ist seit 2000 Generalsekretärin, seit 2012 Präsidentin des Friedrich A. v. Hayek Instituts in Wien. Die promovierte Betriebswirtin (Universität Innsbruck und University of California in Los Angeles) war zuvor als selbstständige Unternehmensberaterin in den Bereichen Tourismus und Organisation tätig. Kolm gründete 2006 das Austrian Economics Center und ist Präsidentin der European Coalition for Economic Growth. Sie lehrt regelmäßig an Universitäten und hält Vorträge auf internationalen Konferenzen.

Peter Köppl

Peter Köppl ist geschäftsführender Gesellschafter der Mastermind Public Affairs Consulting GmbH in Wien. Der promovierte Kommunikationswissenschaftler und Politikwissenschaftler (Universität Wien) arbeitet seit 20 Jahren im Schnittfeld von Wirtschaft und Politik und absolvierte als erster Österreicher die Graduate School of Political Management in Washington, D.C. im Fachbereich Lobbying und Public Affairs. Köppl ist Lektor an Universitäten und Fachhochschulen, Autor zahlreicher Publikationen und Mitglied der Fachjury des *Politikaward* sowie des Redaktionsbeirates von *politik & kommunikation* in Berlin.

Gabriel Lansky

Gabriel Lansky, ist Rechtsanwalt und Senior Partner der international ausgerichteten Rechtsanwaltskanzlei Lansky, Ganzger & Partner, einer stark international ausgerichtete Kanzlei, mit Schwerpunkten in der Europäischen Union und in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion mit Sitz in Wien und Standorten in Baku und Bratislava. Der promovierte Jurist (Studium in Wien und Marseille) ist Autor einer Vielzahl von Publikationen zum Europäischen Recht und kann auf zahlreiche erfolgreiche Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Men-

schenrechte zurückblicken. Lansky leitet das Studienprogramm Lobbying und Public Affairs für angehende Juristen an der Universität Wien.

Dominik Meier

Domnik Meier ist Partner der Public Affairs Agentur miller und meier consulting mit Standorten in Berlin und Brüssel. Er studierte Geschichte, Soziologie und Theologie in Freiburg und Paris und war danach im Europäischen Parlament tätig. Meier initiierte 2002 die Gründung der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (de'ge'pol), deren Vorsitzender er seither ist. Seit 2003 ist er zudem Gesellschafter der der European Affairs Consulting Group (Eacon) mit Sitzen in Brüssel, Berlin und Wien. Meier ist Autor zahlreicher Publikationen zu Politikberatung und Public Affairs.

Nina Ollinger

Nina Ollinger ist selbstständige Rechtsanwältin in Gablitz bei Wien mit Spezialisierung auf Prozessführung in Wirtschaftssachen, Kartellrecht und Unternehmensrecht. Die promovierte Juristin (Universität Wien) absolvierte den Master of Laws in Competition Law am King's College London und ist Autorin zahlreicher Publikationen zum Kartellrecht. Sie hält regelmäßig Vorträge zu den Themen Unternehmensrecht, Kartellrecht und allgemeines Zivilrecht

Anton Pelinka

Anton Pelinka ist Professor für Politikwissenschaft und Nationalismusstudien an der Central European University in Budapest sowie Leiter des Instituts für Konfliktforschung in Wien. Davor war er über 30 Jahre lang Professor für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck, davon mehrere Jahre auch als Dekan. Pelinkas Forschungsschwerpunkte liegen auf den Gebieten Demokratietheorie, Politisches System und Politische Kultur in Österreich. Der studierte Rechts- und Politikwissenschaftler (Universität Wien und HIS) hielt Gastprofessuren in Stanford, Ann Arbor, New Orleans, Neu Delhi und Brüssel.

Ronald Pichler

Ronald Pichler ist External Affairs Director und Mitglied des Management Teams bei der GlaxoSmithKline Pharma GmbH in Österreich. Der promovierte Jurist (Studien in Wien und Paris) wandte sich bald nach seinem Einstieg ins Berufsleben als Wirtschaftsjurist den Disziplinen Public Affairs und Lobbying zu. Wesentliche beruflichen Stationen vor GSK waren die Leitung der Public Affairs Abteilung bei der Österreichischen Post und die Position als Head of Public Affairs bei der OMV. Pichler ist regelmäßig Vortragender bei Seminaren und Lehrgängen. Seit 2011 ist er Generalsekretär des Forum der forschenden Pharmaindustrie (FOPI) und Vorstandsmitglied der Österreichischen Public Affairs Vereinigung (ÖPAV)

Fritz Plasser

Fritz Plasser ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck und Dekan der Fakultät für Politikwissenschaft und Soziologie. Er lehrte unter anderem an der Graduate School of Political Management an der George Washington University und forschte an der Kennedy School of Government der Harvard University. Plasser ist Autor, Ko-Autor und Herausgeber von 38 Büchern. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Internationale Trends im politischen Wettbewerb, politisches System der USA, politische Kommunikation, Wahl- und Parteienforschung sowie vergleichende politische Kulturforschung.

Margarethe Richter

Margarethe Richter arbeitet seit 2002 im Europäischen Parlament. Zuvor war sie für das Brüsseler Büro der US Law Firm Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton tätig. Sie studierte Wirtschaftsgeographie, Soziologie und Volkswirtschaft an der Ludwig-Maximilian-Universität in München und machte ihren M.A. in International Political Analysis an der Université Paris-Sud. Richter ist externe Lehrbeauftragte an der Deutschen Universität für Weiterbildung in Berlin.

Martin Saeckl

Martin Saeckl ist Geschäftsführender Partner und Gründungsmitglied der European Affairs Consulting Group (Eacon) mit Sitzen in Brüssel, Berlin und Wien. Er studierte Business Administration und Kunstgeschichte in Wien und London und war danach im Europäischen Parlament sowie im Österreichischen Bundeskanzleramt tätig. Saeckl ist Lektor für Europäische Public Affairs an der Hochschule für Wirtschaft in Zürich (HWZ) und am Berufsförderungsinstitut (bfi) in Wien. Er war Gründungsvizepräsident der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (de'ge'pol).

Christian Schrefel

Christian Schrefel ist geschäftsführender Gesellschafter der 17&4 Organisationsberatung. Er initiiert und leitet zahlreiche EU-Projekte im Umweltbereich und beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit nachhaltigen Partizipationsprozessen, Lokaler Agenda 21 und Organisationsentwicklung in der Entwicklungspolitik. Schrefel ist seit 1992 Präsident des Netzwerks Umweltberatung Europa und Delegierter bei der Paneuropäischen Umweltministerkonferenz (Aarhus-Konvention). Zudem ist er Obmann des Vereins Arche Noah – Gesellschaft für die Erhaltung der Kulturpflanzenvielfalt und ihre Entwicklung. Schrefel ist Vortragender und publiziert im Bereich nachhaltige Entwicklung, BürgerInnenbeteiligung und Umweltmanagement.

Bernhard Schwarz

Bernhard Schwarz war bis Ende des Jahres 2012 Vorsitzender der Pensionskommission im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften (Universität Wien) war er 26 Jahre lang für die Arbeiterkammer tätig bevor er als Kabinettsleiter ins Sozialministerium wechselte. Später war im Personalmanagement der Bank Austria tätig. Schwarz lehrt seit zwei Jahrzehnten am Institut für Arbeits- und Sozialrecht an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Hubert Sickinger

Hubert Sickinger ist Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft und politische Bildung an der Universität Wien und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Konfliktforschung in Wien. Der promovierte Rechts- und Politikwissenschaftler (Universität Innsbruck) ist Vizepräsident des Beirats von Transparency International in Österreich und Mitinitiator der Initiative transparenzgesetz.at. Seine Forschungsschwerpunkte sind Parteienforschung, Politikfinanzierung und Korruptionsforschung.

Franz Sinabell

Franz Sinabell ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung in Wien. Er promovierte an der Universität für Bodenkultur Wien wo er zuvor als Assistant arbeitete und derzeit Lehrveranstaltungen hält. In zahlreichen internationalen Publikationen, darunter für die OECD, beschäftigt er sich mit wirtschaftspolitischen Fragestellungen in den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft und erneuerbare Energien.

Heidrun Strohmeier

Heidrun Strohmeier ist als Leiterin des Bereichs Informationstechnologien, Statistik und Gender im Unterrichtsministerium für die Gesamtkoordination der IT-Angelegenheiten im Bildungsressort verantwortlich. Nach ihrem Studium an der Universität Wien unterrichtete sie als AHS-Lehrerin Informatik und Russisch. Sie wechselte 1992 als Projektmanagerin ins Unterrichtsministerium, wo sie zunächst das Referat Neue Medien leitete. Danach folgten sieben Jahre in unterschiedlichen Leitungsfunktionen im Personalmanagement. Später leitete sie als Sektionschefin eine pädagogische Querschnittssektion (Lehrerbildung, Erwachsenenbildung u. a.). Strohmeier ist seit mehr als zwei Jahren Präsidentin des Führungsforums Innovative Verwaltung, einem unabhängigen und überparteilichen Netzwerk von Führungskräften aus allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung.

Matthias Strolz

Matthias Strolz ist Vorstand von NEOS – Das neue Österreich und geschäftsführender Gesellschafter der promitto organisations- und politikberatung gmbh mit Schwerpunkten in der systemischen Politikberatung und Organisationsentwicklung. Nach Tätigkeiten als Schüler- und Studentenvertreter absolvierte er das Studium der Politik- und Wirtschaftswissenschaften (Universität Innsbruck) zahlreiche Trainerausbildungen und das Doktoratsstudium Organisationsentwicklung (IFF Klagenfurt/Wien). Strolz war parlamentarischer Mitarbeiter im österreichischen Parlament, ist seit 2001 selbständig und lehrt an mehreren Hochschulen..

Feri Thierry

Feri Thierry ist geschäftsführender Gesellschafter von Thierry Politikberatung. Er studierte Politikwissenschaft, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft und Volkswirtschaft (Universität Wien) und war nach seinem Engagement als Schüler- und Studentenvertreter im Europäischen Parlament tätig. Thierry hat über 20 Jahre Erfahrung mit öffentlichen und politischen Organisationen und ist Präsident der Österreichischen Public Affairs Vereinigung (ÖPAV) sowie Vortragender an der Wirtschaftsuniversität Wien und diversen Weiterbildungsinstitutionen.

Gábor Török

Gábor Török ist Leiter des Zentrums für politische Analyse an der Corvinus Universität Budapest sowie des Vision Politics Instituts in Budapest. Der promovierte Rechts- und Politikwissenschaftler (ELTE) ist Autor und Co-Autor von acht Publikationen und analysiert die politische Lage regelmäßig für das ungarische Fernsehen. Er ist Mitglied des Vorstands der ungarischen Gesellschaft für Politik.

Manfried Welan

Manfried Welan ist Professor emeritus für Rechtswissenschaften und war nach Stationen bei der Wirtschaftskammer und am Verfassungsgerichtshof von 1977 bis 1981 sowie von 1991 bis 1993 Rektor der Uni-

versität für Bodenkultur. Er gehörte acht Jahre lang dem Gemeinderat und Landtag der Stadt Wien an und fungierte unter anderem als dritter Landtagspräsident. Welan ist Mitherausgeber der „Studien zu Politik und Verwaltung“, des „Journal für Rechtspolitik“ ua. Er publizierte über 30 Bücher und mehr als 300 Fachaufsätze.

Lukas Wiesboeck

Lukas Wiesboeck ist Berater bei Thierry Politikberatung in Wien und Journalist beim Fachmagazin *Republik*. Er studierte Publizistik- und Kommunikationswissenschaften (Universität Wien) sowie Wirtschaftsrecht (Wirtschaftsuniversität Wien) mit Studienaufenthalten in Harvard und London. Wiesboeck war im Europäischen Parlament und bei der Frankfurter Allgemeinen Zeitung tätig und wurde 2010 mit dem Alois-Mock-Förderpreis ausgezeichnet.

Julia Wippersberg

Julia Wippersberg ist Senior Lecturer und stellvertretende Studienprogrammleiterin am Institut für Publizistik und Kommunikationswissenschaft der Universität Wien sowie wissenschaftliche Leiterin der MediaWatch Institut für Medienanalysen, einer Tochterfirma der Austria Presse Agentur. Die promovierte Kommunikations- und Rechtswissenschaftlerin wurde mit einer Arbeit über Qualität, Ziele und Evaluation von Auftragskommunikation im April 2011 habilitiert. Weitere Forschungsschwerpunkte sind verschiedene Aspekte des Fernsehens und Medienkompetenz.

Lionel Zetter

Lionel Zetter ist bei APCO Worldwide in London. Er studierte Geschichte und Afrikanistik (University of Sussex) und verfügt über mehr als 20 Jahre Erfahrung in Politik und Public Affairs. Zetter war Geschäftsführer der Parliamentary Monitoring Services, der größten unabhängigen Institution für politische Analyse in Großbritannien und wurde zum Präsidenten des Chartered Institute of Public Relations (CIPR) für das Jahr 2014 ernannt. Er ist Autor zahlreicher Publikation und häufiger Redner zu Public Affairs Themen.