

»Mehr Berater als Beamte«?

Eine empirische Analyse zur externen Beratung der Bundesministerien

1. Einleitung

Politikberatung ist ein seit Jahrzehnten intensiv beforschtes Thema. Die dabei aufgeworfenen Fragen waren meist sozialwissenschaftlich inspiriert und galten dem Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft, der Ausdifferenzierung unterschiedlicher Beratungsformate oder den Besonderheiten einzelner Politikfelder. Im Unterschied zum breiteren Begriff der Expertise, der stark auf die Konstitutionsbedingungen von Wissen abhebt, wird Politikberatung eher institutionenorientiert verstanden¹ und verfügt über eine klare Adressatenperspektive. Die daraus resultierende Nähe zum politischen Prozess prägt die wissenschaftliche wie auch die öffentliche Wahrnehmung. Die Praxis der Politikberatung erfährt seit Beginn der 2000er Jahre in der Öffentlichkeit eine zunehmend kritische Bewertung, die von der Beobachtung getrieben wird, dass auch Anwaltskanzleien, Unternehmensberatungen und Public Affairs-Agenturen in der Politikberatung aktiv sind. Überschriften wie »mehr Berater als Beamte«² oder »Bundesregierung trickst bei Beraterkosten«³ werfen regelmäßig Fragen nach den angemessenen Kosten, dem externen Einfluss auf politische Entscheidungen oder einem drohenden Kontrollverlust über das Regierungshandeln auf.

Trotz der Welle an Publikationen, die von der Ausdifferenzierung und der wachsenden Prominenz von Politikberatung ausgelöst wurde⁴, tut sich eine nicht unerhebliche Forschungs- und Wissenslücke auf: Erstens wird die lange dominierende Annahme, dass wissenschaftliche Expertise den Kern der Politikberatung bildet⁵, durch eine Begriffsverwendung überlagert, in der so ziemlich jede Dienstleistung als Politikberatung gilt.⁶ Zweitens beruhen die an Bundesregierungen verschiedener Couleur adressierten Vorwürfe, die von der Verschwendung von Steuergeld, über die Billigung oder gar Unterstützung eines versteckten Lobbyis-

1 Bogner 2007, S. 332.

2 Das Zitat entstammt einer Zeugenaussage vor dem 2. Untersuchungsausschuss des Bundestages (»Pkw-Maut«), der zufolge im Verkehrsministerium »ab 2015 lediglich drei Personen mit der Einführung der Pkw-Maut beschäftigt (waren), während gleichzeitig etwa 30 externe Beratende dafür tätig gewesen seien« (heute im Bundestag, 2020).

3 Der Spiegel 2020, S. 262.

4 Vgl. Bröchler, Schützeichel 2008; Falk et al. 2019; Lamping et al. 2011; Weingart, Lentsch 2008.

5 Vgl. Dreitzel 1966; Mai 1999; Mayer, Görgen 1979.

6 Vgl. Heinze 2020; Siefken 2010a.

mus, bis hin zur Aushöhlung staatlicher Handlungsfähigkeit reichen⁷, auf einer schwachen Datenbasis. Auch die sozialwissenschaftliche Forschung hat bisher kaum Versuche einer Quantifizierung unternommen. Da sich die Literatur stark auf die Angebotsseite konzentriert, ist drittens wenig darüber bekannt, warum und in welchem Umfang Politikberatung beziehungsweise andere Dienstleistungen durch die Regierung in Anspruch genommen werden. Dadurch sind Spekulationen über die Bedeutung von Politikberatung Tür und Tor geöffnet, die bereits mit der Urheberschaft beginnen. Obwohl es ›Politikberatung‹ heißt, werden Beratungsleistungen nicht primär von der ›Politik‹ beauftragt und in Anspruch genommen, sondern häufig von der Verwaltung, die Gesetze beziehungsweise politische Programme formuliert, bevor Regierung und Parlament darüber entscheiden. Darüber hinaus muss zwischen den »in-house« von Ministerialverwaltung und nachgeordneten Behörden erbrachten Beratungsleistungen⁸ einerseits und der Politikberatung beziehungsweise Dienstleistung durch Externe andererseits unterschieden werden. Wir konzentrieren uns auf Letztere, da nur die externe Politikberatung Gegenstand jener Kritik ist, die Anlass für die vorliegende Analyse bildet.

Vor diesem Hintergrund wollen wir einen empirischen Beitrag leisten, um die eben beschriebenen Forschungs- und Wissenslücken zu reduzieren. Nachfolgend werden daher erstens auf Basis bislang kaum genutzter Daten der Umfang sowie die Inhalte von Beratungsleistungen erhoben. Die Ergebnisse erlauben es zweitens in Kombination mit einer Befragung der Ministerialverwaltung nach den Anlässen für die Inanspruchnahme von externen Dienstleistungen beziehungsweise von ›Beratungsleistungen‹ zu fragen. Im Ergebnis können wir nicht nur zeigen, dass der Anteil der »klassischen«, meist wissenschaftlichen Politikberatung gegenüber anderen, häufig technischen Dienstleistungen abnimmt, sondern auch, dass die Inanspruchnahme externer Beratung keinem generellen Muster folgt, sondern in ressortspezifischen Eigenheiten, vor allem der öffentlichen Sichtbarkeit einzelner Themen begründet ist. Zu diesen Ergebnissen gelangen wir in fünf Schritten. Erstens wird die Entwicklung von der weitgehend unstrittigen Politikberatung zur umstrittenen Expertise nachgezeichnet (Abschnitt 2). Es schließt sich ein knapper Abriss der Forschung an (Abschnitt 3). Drittens wird die Datengrundlage für die quantitative Erhebung der Inanspruchnahme externer Dienstleistungen durch die Bundesministerien erläutert (Abschnitt 4). In Abschnitt 5 werden dann die Kategorien externer Dienstleistungen vorgestellt sowie Art und Umfang dieser ermittelt und die Anlässe für deren Inanspruchnahme analysiert. Den Abschluss bildet die Zusammenfassung der drei zentralen empirischen Befunde.

2. Von der wissenschaftlichen Politikberatung zur »Beraterrepublik«

Der von der Bundesregierung in Anspruch genommene Sachverstand ließ sich bis in die 1980er Jahre noch als spezifische Form der Informationsbeschaffung be-

7 Vgl. zuletzt Bundesregierung 2019; Der Spiegel 2019; Wirtschaftswoche 2019.

8 Böcher 2012; Hustedt, Salomonsen 2013.

trachten⁹, die weder Legitimations- noch Wirtschaftlichkeitsfragen aufwarf. Das änderte sich mit dem Aufstieg des Umweltschutzes, der nicht nur neue Risikokategorien, und damit Konfliktstoff, in die Gesetzgebung hineintransportierte¹⁰, sondern auch von einem spürbaren Verwissenschaftlichungsschub begleitet war. Insbesondere die regierungsamtliche Expertise geriet dadurch in den Sog der »Verwissenschaftlichung des Protests gegen Wissenschaft«.¹¹ Die von Beck für die 1980er Jahre konstatierte Gleichzeitigkeit von Wissenschaftsexpansion und wachsender Wissenschaftsskepsis¹² erfuhr unter der rot-grünen Koalition nicht nur eine Bestätigung, sondern sogar eine Verschärfung. Die öffentlichkeitswirksame Nutzung nicht nur wissenschaftlicher Expertise in Gestalt von Kommissionen wie der Hartz- oder der Rürup-Kommission oder dem Nationalen Ethikrat ließ zunächst Befürchtungen vor einer drohenden »Räte-Republic«¹³ oder gar einer Entparlamentarisierung aufkommen. Diese Bedenken sind zwar rasch verklungen, geblieben ist hingegen ein sowohl in der Praxis als auch ein in der öffentlichen Wahrnehmung gewandelter Umgang mit Politikberatung.

Dem voran ging 2001 mit der BSE-Krise ein erster Schock, der die Glaubwürdigkeit wissenschaftlicher Expertise beschädigte, zwei Bundesministern das Amt kostete und im Zuge der darauffolgenden »Agrarwende« zu einer kompletten Reorganisation des agrarpolitischen Beratungswesens führte.¹⁴ Wenig später wandte sich die Regierung Gerhard Schröders dann auch proaktiv und medial vernehmbar von etablierten Beratungsarrangements ab. Insbesondere für die Wirtschaftspolitik, so ein damaliger Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft (und Soziales), würden Unternehmensberatungen schneller und problemorientierter arbeiten als traditionelle Beratungsgremien.¹⁵ Die große Koalition folgte diesem Kurs und entschied 2007, dass das seit den 1950er Jahren stabile Kartell der Wirtschaftsforschungsinstitute, die die halbjährliche Gemeinschaftsdiagnose zur Konjunkturentwicklung erstellen, durch eine europaweite Ausschreibung aufgelöst werden soll.¹⁶

Auch wenn Weingart und Lentsch¹⁷ darin keine unmittelbare Krisenreaktion sehen, deutet die Einsetzung der Arbeitsgruppe »Leitlinien gute wissenschaftliche Politikberatung« durch die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften im Jahr 2004 darauf hin, dass auf Seiten der Wissenschaft durchaus die Notwendigkeit gesehen wurde, drohender oder bereits manifester Kritik mit Hilfe

9 Badura, Waltz 1980; Mayntz, Scharpf 1975, S. 133.

10 Steinberg 1998, S. 21-22, 74-182.

11 Beck 1986, S. 262.

12 Vgl. ebd., S. 254-278.

13 Heinze 2002.

14 Vgl. Weingart, Lentsch 2008, S. 67-68, 168.

15 Vgl. Süddeutsche Zeitung 2003.

16 Koppo, Schölzel 2009, S. 97-101.

17 Weingart, Lentsch 2008, S. 15-16.

formaler Qualitätsstandards entgegenzutreten. Das hier interessierende Problem beschränkt sich aber nicht darauf, dass Politikberatung kritisch betrachtet wird, sondern dass neben der etablierten Gremienstruktur die anlassbezogene Politikberatung an Gewicht gewonnen hat, die sich als fluider, schwer überschaubarer »Markt für Politikberatung«¹⁸ darstellt und der Begriff Politikberatung dadurch in die Nähe eines Catch-All-Terminus rückt. Teil dieser »neuen Unübersichtlichkeit der Politikberatung«¹⁹ ist die Grenzverwischung zum Lobbying, die dadurch verstärkt wird, dass Einflussversuche durch Verbände, Unternehmen, NGOs oder von ihnen beauftragten Dienstleister:innen als Politikberatung firmieren, obwohl gar kein Beratungsauftrag vorliegt.²⁰ Wenn Politikberatung und Lobbying heute in einem Atemzug genannt werden²¹, mag das den Umstand reflektieren, dass Interessengruppen ihre wissenschafts(nahen) Kapazitäten ausbauen und auch für sich das Label ›Politikberatung‹ in Anspruch nehmen. Uns erscheint aber gerade die begriffliche Entgrenzung als ein zentrales Hindernis für eine erkenntnistiftende Durchdringung des Phänomens der Politikberatung, der wir weiter unten eine datengestützte Alternative entgegenhalten wollen.

Dass Politikberatung zunehmend in die Kritik gerät, ist kein rein deutsches Phänomen.²² Allerdings spielt hierzulande die mediale Berichterstattung eine zentrale Rolle, deren kritischer Bewertung sich auch ein zukünftiger Verfassungsgerichtspräsident anschloss.²³ Auslöser medialer Aufmerksamkeit sind fast durchgehend Bundestagsanfragen oder Veröffentlichungen des Bundesrechnungshofs, der sich seit 2006 immer wieder mit der Inanspruchnahme »externer Berater« durch die Bundesministerien auseinandergesetzt hat.²⁴ Ein Beispiel für die gewandelte öffentliche Wahrnehmung war ein TV-Auftritt des damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten Wulff, der dem prominenten Unternehmensberater Roland Berger in der TV-Sendung »Christiansen« Anfang 2004 vorhielt, er habe der rot-grünen Vorgängerregierung (in Niedersachsen) zahlreiche »Gefälligkeitsgutachten«²⁵ geliefert und damit Millionen an Steuergeld verschwendet. Das hat der Inanspruchnahme von Unternehmensberatungen durch die öffentliche Hand zwar keinen Abbruch getan, aber ein Narrativ begründet, demzufolge »Beratern« in der Politik mit Misstrauen zu begegnen sei.²⁶ Einzelne Ressorts wie das Verkehrs- oder das Verteidigungsministerium verhalten sich aber auch so, dass diese Sicht beständig Nahrung erhält.

18 Falk, Römmele 2009.

19 Heinze 2020, S. 394.

20 Vgl. Baruth, Schnapp 2015, S. 246-247.

21 Vgl. zum Beispiel Bernhagen 2019; Heinze 2009.

22 Vgl. Ylönen, Kuusela 2019.

23 Vgl. Voßkuhle 2005, S. 164-165.

24 Vgl. zuletzt Bundesrechnungshof 2019.

25 Die Welt 2004.

26 Vgl. Der Spiegel 2019; Die Zeit 2004; Frankfurter Allgemeine Zeitung 2019.

3. Politikberatung in der Forschung

Die vielfältigen Zugänge zum Untersuchungsgegenstand ›Politikberatung‹ werden insbesondere an den zahlreichen Sammelbänden zum Thema deutlich.²⁷ Schwerpunkte der Forschung liegen erstens auf der Verortung der Beratungsformen auf der Angebotsseite sowie zweitens den Fragen nach Legitimität, Einfluss²⁸ und damit verbunden dem Verhältnis von Politik und Wissenschaft.²⁹ Den politikfeld- wie auch nationalstaatlich spezifischen Besonderheiten wird drittens insbesondere in der Forschung zu *Policy Advisory Systems* (PAS) Rechnung getragen.³⁰ Bisher lediglich rudimentär betrachtet, sind hingegen sowohl die Nachfrageseite von Beratung³¹ als auch vergleichende Untersuchungen zu den Anlässen, zu Umfang und Inhalt von externer Beratung in Deutschland. Diese drei Forschungsstränge sollen im Folgenden skizziert werden.

1) Der Einfluss von Politikberatung wird in der Literatur zumeist unter dem vagen Label des »Verhältnisses« zwischen Politik und Wissenschaft thematisiert. Als zentrale Spannungslinie werden die konkurrierenden Funktionslogiken der Politik (Machtstreben) sowie der Wissenschaft (Wahrheitsstreben) identifiziert, welche den Einfluss von Beratung bedingen.³² Daneben zeichnet die Forschung über Wissenstransfer ein gleichermaßen präziseres wie auch vielschichtiges Bild³³, aus dem zwei Befunde hervorstechen. Erstens wirkt wissenschaftliche Expertise überwiegend indirekt und eher langfristig auf politische Inhalte. Von doppelter Bedeutung ist zweitens die Differenzierung zwischen »Entscheidungsverwendung« und »Begründungsverwendung«.³⁴ Einerseits ist hinreichend belegt, dass die Ministerialverwaltung Beratungsleistungen häufig nutzt, um eigene Vorhaben zu unterstützen³⁵, was durchaus Angriffsflächen gegen eine primär instrumentelle Verwendung von Wissenschaft schafft. Damit ist andererseits aber noch nicht geklärt, in welchem Umfang Beratungsleistungen und die dort entwickelten Ideen und Lösungsvorschläge tatsächlich in die Gesetzesvorbereitung einfließen. Wir wollen uns dieser Frage nähern – ohne sie abschließend beantworten zu können –, indem wir verschiedene Typen externer Beratungsleistungen danach unterscheiden, mit welcher Wahrscheinlichkeit sie inhaltlich auf die Gesetzes- und Programmentwicklung einwirken.

2) Dafür ist von erheblicher Bedeutung, dass der oben beschriebene Umbruch von der kontinuierlichen, intern organisierten und wissenschaftlich geprägten

27 Vgl. Bröchler, Schützeichel 2008; Dagger et al. 2004; Falk et al. 2019.

28 Vgl. Weingart 2006, S. 35.

29 Vgl. Bogner, Torgersen 2005, S. 8; Weingart, Lentsch 2008.

30 Vgl. Craft, Halligan 2017; van den Berg 2017.

31 Vgl. Manwaring 2019; Pattyn et al. 2019.

32 Vgl. Lompe 2006; Weingart, Lentsch 2008; Hustedt et al. 2010, S. 17.

33 Vgl. Boswell, Smith 2017.

34 Beck, Bonß 1984, S. 403.

35 Vgl. Beneke 2019, S. 35-37; Bruder 1980; Friedrich 1970, S. 161-170; Müller 2010.

Politikberatung, hin zur anlassbezogenen, externen und auf Praxis- beziehungsweise Anwendungswissen basierenden Beratung nicht nur aus den seit Anfang der 2000er Jahre analysierten Expertenkommissionen³⁶ und Beiräten besteht³⁷, sondern auch eher wissenschaftsferne Akteure wie Think Tanks³⁸, Unternehmensberatungen³⁹, Public Affairs-Agenturen oder Anwaltskanzleien umfasst. In dieser Vielfalt von Expansions- und Differenzierungsbefunden geht der Blick dafür leicht verloren, dass sich hinter dem Label ›Politikberatung‹ ganz unterschiedliche funktionale Erwartungen und Nutzungen verbergen, die mit einer pauschalen Begrifflichkeit nicht zu erfassen sind.

3) Hinzu kommen Untersuchungen die fragen, welche »Spuren Politikberatung im Politikfeld hinterlässt«⁴⁰ und zeigen, wie stark sich Politikfelder hinsichtlich der Wissensbedarfe und der darauf aufbauenden Organisationsformen der Beratung unterscheiden.⁴¹ Als wesentliche Trends macht die PAS-Forschung zunehmende Politisierung und Externalisierung von Beratung aus⁴². Die unter dem Begriff ›Externalisierung‹ subsumierte Inanspruchnahme externer Beratung wird demnach durch mehrere Faktoren begünstigt. Dabei werden zum einen die (mangelnde) Ressourcenausstattung von Ministerien und zum anderen politische Faktoren hervorgehoben, die sich als parteipolitische Präferenzen oder als dringender Regelungsbedarf materialisieren.⁴³ Das Vorhandensein interner Ressourcen wird besonders bei einem Abbau von Beschäftigten in der Verwaltung oder auch dem gesteigerten Bedarf an Expertise in Politikfeldern wirksam, die stark auf technisches Wissen angewiesen sind.⁴⁴ Veselý et al.⁴⁵ konnten für Tschechien zeigen, dass Ministerien mehr Ausgaben für externe Beratung tätigten, wenn sie über wenige personelle Ressourcen beziehungsweise fachliche Kapazitäten verfügten.

Dem Befund einer generellen Politisierung von Beratung⁴⁶ folgend, stellen wir bei politischen Faktoren die Issue-Salienz in den Vordergrund, der zufolge ein Thema in der Öffentlichkeit durch die Bevölkerung als besonders sichtbar und problematisch und damit relevant wahrgenommen wird.⁴⁷ Da Salienz, die nachfolgend als Obergriff für Themen mit hoher öffentlicher Sichtbarkeit genutzt

36 Vgl. Siefken 2007.

37 Vgl. Fleischer 2015.

38 Vgl. Gellner 1995; Schulte 2014.

39 Vgl. Raffel 2006.

40 Vgl. Krott, Suda 2007, S. 7.

41 Vgl. Buchholz, Patzwaldt 2019; Cassel 2006.

42 Vgl. Craft, Howlett 2013; Diamond 2020; Veselý 2013.

43 Vgl. Veselý 2013, S. 206.

44 Vgl. Perl, White 2002.

45 Vgl. Veselý et al. 2015.

46 Vgl. Craft, Halligan 2017; Craft, Howlett 2013.

47 Vgl. Wlezién 2005, S. 555.

wird, einen wesentlichen Faktor in der Priorisierung politischer Vorhaben bildet⁴⁸, kann eine erhöhte Nachfrage nach externer Beratung erwartet werden. Dies ist zum Beispiel damit zu erklären, dass bei der Auswahl externer Beratung gezielt die eigene politische Zielrichtung zugrunde gelegt werden kann.⁴⁹ Das gilt auch für kontroverse Themen, die Ministerien beziehungsweise die Verwaltung veranlassen, externe Beratung zur Absicherung der eigenen Position heranzuziehen.⁵⁰ Damit sind mehrere potentielle Anlässe für die Inanspruchnahme von Beratung identifiziert, die zur Strukturierung der empirischen Analyse genutzt werden können.

4. Datengrundlage und Anforderungen an ihre Nutzung

Die abhängige Variable (Umfang und Inhalt externer Beratungsleistungen) wird mithilfe von Anfragen im Bundestag beziehungsweise Antworten der Bundesregierung ermittelt, wobei deren Nutzung mehrere Selektionsschritte vorausgehen müssen. Für die unabhängige Variable (Anlässe externer Beratung) nehmen wir neben Daten aus einer Erhebung der Ministerialbürokratie aus dem Jahr 2017 Bezug auf Fachliteratur und Medienberichte. Beides soll im Folgenden erläutert werden.

Die Fokussierung auf einzelne Beratungsformen, Politikfelder oder Fallstudien, die die Forschung zur Politikberatung prägt, spiegelt den Mangel an verwertbaren Daten wider⁵¹, obwohl potentielle Datenquellen durchaus vorhanden sind. Als erstes wäre der Bundeshaushalt zu nennen, der den Vorzug besäße, die Nutzung externer Beratungsleistungen im Zeitverlauf abbilden zu können. Allerdings werden Beratungsleistungen entweder nur selektiv erfasst, was für die Titelgruppen 526 03 (»Mitglieder von Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen«) sowie 526 02 (»Sachverständige«) gilt, oder wie die Titelgruppe 544 01 (»Forschung, Untersuchungen und Ähnliches«) auch reine Forschungsförderung beinhaltet, die keine Beratungszwecke erfüllt. Eher geeignet sein könnten die seit 2007 für den Haushaltsausschuss des Bundestages erhobenen Beraterberichte, in denen jährlich über den Umfang und die Kosten externer Beratungsleistungen berichtet werden soll. Der Bundesrechnungshof hat allerdings so zahlreiche Qualitätsmängel identifiziert⁵², dass zu verschmerzen ist, dass die Beraterberichte bisher nicht öffentlich zugänglich sind.⁵³ Als dritte mögliche Datenquelle verbleiben (kleine) Anfragen im Bundestag beziehungsweise Antworten der Bundesregierung hierauf, mithilfe welcher unsere abhängige Variable ermittelt wird.

48 Vgl. dazu umfassend Jones, Baumgartner 2005.

49 Vgl. Perl, White 2002, S. 62.

50 Vgl. Friedrich 1970, S. 162; Jennings, Hall 2012, S. 162.

51 Vgl. Weingart, Lentsch 2008, S. 56-57.

52 Vgl. Bundesrechnungshof 2016, S. 15, 17, 22.

53 Eine Anfrage beim Haushaltsausschuss des Bundestages auf Zugang zu den Beraterberichten wurde abschlägig beschieden.

Jenseits der quantitativen Entwicklung, der Funktion von Bundestagsanfragen in der Kontrolle der Regierung⁵⁴ oder dem Agenda-Setting, sorgt das defensive, bisweilen unwillige Antwortverhalten von Bundesregierungen dafür, dass die Verwendbarkeit parlamentarischer Anfragen und Antworten als gering eingeschätzt wird.⁵⁵ Eine Ausnahme bildet die Analyse von Falk und Römmele⁵⁶, die anhand zweier Bundestagsdrucksachen aus den Jahren 1977 und 2004, Anzahl, Inhalt und Kosten von Beratungsleistungen zu ermitteln versuchen. Dabei zeigen sich einige mit dieser Datenquelle verbundene Probleme.

Bundestagsanfragen sind meist situativ motiviert, haben verschiedene Zeiträume zum Gegenstand und verwenden unterschiedliche Formulierungen. Ein buntes Bild zeigt sich seit den 2010er Jahren, in denen zum Beispiel nach »Aufträge[n] der Bundesregierung an externe Dritte«⁵⁷, dem »Ausmaß der Vergabe von Aufträgen der Bundesregierung an externe Dritte«⁵⁸, oder »von den obersten Bundesbehörden und deren nachgeordneten Behörden in Auftrag gegebenen Studien und Gutachten«⁵⁹ gefragt wird. Antworten der Bundesregierung können also nicht umstandslos addiert werden, weil sie unterschiedliche Dinge und Zeiträume erfassen. Zudem geben Bundesregierungen – was der Bundesrechnungshof seit langem moniert⁶⁰ – Beratungsleistungen erst ab einem Volumen von 50.000,- Euro an, so dass verlässliche Aussagen über die Kosten kaum möglich sind.⁶¹ Schließlich orientiert sich das parlamentarische Frage- beziehungsweise Antwortverhalten (verständlicherweise) nicht an den Erfordernissen einer sozialwissenschaftlichen Analyse, so dass dies – soweit möglich – aus der Beobachterperspektive nachgeholt werden muss.

Doch auf welche Weise lassen sich Bundestagsanfragen dann überhaupt nutzen? Klar ist zunächst, dass diese Datenquelle aufgrund ihrer Struktur und begrenzten Verlässlichkeit für statistische Auswertungen nicht in Frage kommt. Das könnte sich in Zukunft ändern, da das Bundesfinanzministerium Ende 2019 eine einheitliche Erfassung der »Zahlungen an externe Berater«⁶² verfügt hat. Vorerst gilt allerdings, dass die Nutzungsmöglichkeiten stark von der Fragestellung und dem ressortspezifischen Antwortverhalten abhängen. Wenn – wie hier – der Schwer-

54 Vgl. Siefken 2010b.

55 Vgl. Ismayr 2001, S. 341-342.

56 Falk, Römmele 2009, S. 69-81.

57 Bundesregierung 2020.

58 Bundesregierung 2013.

59 Bundesregierung 2018.

60 Vgl. Bundesrechnungshof 2016, S. 15.

61 Vgl. aber den Versuch bei Falk & Römmele (2009, S. 71-72). In einzelnen Fällen weicht die Bundesregierung von dieser Praxis ab. Vgl. etwa Bundesregierung (2017), wo auch Beratungsaufträge für wenige 100,- Euro aufgelistet sind. Um die tatsächlichen Kosten auch im Vergleich zwischen Legislaturperioden ermitteln zu können, fehlt den Antworten allerdings die Regelmäßigkeit.

62 Bundesfinanzministerium 2019, S. 7 und Anlage 1.

punkt auf den *Dimensionen* sowie den *Inhalten* des Beratungsgeschehens liegt, handelt es sich gleichwohl um eine empirisch nutzbare Datenquelle. Neben Angaben zu den Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern und zu den Inhalten der Beratungsleistung werden teilweise auch längere Zeiträume erfragt. Außer der bereits erwähnten Anfrage aus dem Jahr 2004 existieren zwei weitere Bundestagsdrucksachen mit annähernd gleichen Fragen. Die bisher umfangreichste Antwort über »externe Dritte« stammt aus dem Jahr 2013 und erfasst die gesamte 17. Legislaturperiode. Sie enthält Angaben zu Auftragnehmer:innen, eine knappe Leistungsbeschreibung des Auftrages, Projektdauer und Auftragsvolumen.⁶³ Die zweite, analog strukturierte Antwort, die Auskunft über die Frage nach »externer Beratung und Unterstützung« gibt, wurde Anfang 2020 veröffentlicht und umfasst etwas mehr als die Hälfte der 19. Legislaturperiode.⁶⁴ Damit stehen drei Bundestagsdrucksachen mit folgenden Eigenschaften für eine Auswertung zur Verfügung (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Antworten der Bundesregierung zu externer Beratung

Bundestags-Drucksache	15/2458 (u. 15/2762)	17/14647	19/16472
Datum	4.2.2004 (u. 24.4.2004)	28.8.2013	14.1.2020
Titel der Antwort	Vergabep Praxis und Kosten externer Beratung der Bundesregierung (Teil 2)	Ausmaß der Vergabe von Aufträgen der Bundesregierung an externe Dritte	Übersicht der Aufträge der Bundesregierung an externe Dritte in der 19. Legislaturperiode
Erfasster Zeitraum	1998-2003	2009-2013	2017-2019
Anzahl der Aufträge insgesamt	911	2670	4280
Ausgewertete Aufträge	864	1319	4172
Zeitpunkt der Auftragsvergabe	Nein	Ja	Ja
Leistungsbeschreibung	Ja	Ja	Ja
Name der Auftragnehmer:innen	Nein	Ja	Ja

Quelle: Bundesregierung 2004, 2013, 2020

Dem Problem unterschiedlicher Zeiträume wird Rechnung getragen, indem für die 17. und 19. Legislaturperiode nur die beiden ersten Jahre berücksichtigt werden. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass die Zusammensetzung der Regierungs-

63 Vgl. Bundesregierung 2013.

64 Bundesregierung 2020.

koalitionen (CDU/CSU-FDP und CDU/CSU-SPD) sowie die Frage, ob vormalige Oppositionsparteien mit womöglich größerem Beratungsbedarf in die Regierung eintreten, Verzerrungen verursacht. Allerdings wiegt der Umstand, dass zu Beginn jeder Legislaturperiode ein Koalitionsvertrag vorliegt, dessen Umsetzung erfahrungsgemäß in der ersten Hälfte der Amtsperiode mit größerem Nachdruck erfolgt als in der zweiten Hälfte, einen Teil dieser Einwände wieder auf. Für die 15. Legislaturperiode liegen keine Angaben über das Jahr der Auftragsvergabe vor. Um auf diesen Beobachtungszeitraum nicht verzichten zu müssen, wird anstelle der ersten Hälfte der Legislaturperiode der Wert von zwei der fünf erfassten Jahre ($1/5 \times 2 = 0,4$) für die Auswertung herangezogen. De facto ergibt das zwar zwei Stichproben. Solange aber aus den Daten nur die Dimensionen externer Beratungs- und Dienstleistungen abgeleitet und keine Präzision suggerierenden Rechenoperationen durchgeführt werden, ist dies hinnehmbar.

Zur Ermittlung der unabhängigen Variable greifen wir auf Zahlen zur Personalstärke in Ministerien und Ressortforschungseinrichtungen (Ressourcen), unterschiedliche Medienberichte und Fachartikel (Issue-Salienz) sowie Daten aus der Erhebung zur Politisch-Administrativen Elite (PAE) aus dem Jahr 2017 zurück. Die PAE-Erhebung erfolgt seit 2005 fortlaufend kurz vor den Bundestagswahlen und befragt alle Referats-, Unterabteilungs- und Abteilungsleitungen sowie beamtete Staatssekretärinnen und -sekretäre der Bundesministerien mithilfe eines Online-Surveys zu Aspekten wie Politisierung oder Rollenverständnis⁶⁵ und beinhaltete 2017 erstmals eine Fragenbatterie zum Umgang mit Beratungsleistungen. Insgesamt wurden 1.905 Personen angeschrieben, wobei die Rücklaufquote sich auf 34,0 % (N=649) beläuft und von diesen 210 Fragebögen nicht vollständig beantwortet wurden.

5. Analyse und Diskussion

Die nachfolgende empirische Analyse erfolgt in drei Schritten. Zunächst werden externe Dienstleistungen kategorisiert, um im zweiten Schritt die Dimensionen der drei Kategorien im Zeitverlauf nicht nur als Aggregatzahlen zu ermitteln, sondern auch ressortspezifische Unterschiede herauszuarbeiten. Dem Forschungsstand (Abschnitt 3) folgend wird anschließend der Frage nach den Anlässen für die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen nachgegangen. Die Auswertungsmöglichkeiten, die unsere Datenbasis bietet, sind vielfältig und können an dieser Stelle bei weitem nicht ausgeschöpft werden. Im Vordergrund steht das Gesamtbild, das nur durch einige exemplarische Vertiefungen ergänzt wird.

5.1 Kategorisierung externer Dienstleistungen

Der erste Befund der Datenauswertung ist überraschend und symptomatisch für die unpräzise Begriffsverwendung: die Antworten der Bundesregierung beinhalten nicht lediglich Beratungs-, sondern ebenso externe Dienstleistungen. Dies macht

65 Vgl. auch Ebinger et al. 2018; Ebinger et al. 2021.

es erforderlich, die Aufträge für eine Auswertung zunächst zu kategorisieren. Nach der eigen(willigen) Definition der Bundesregierung werden unter »den nachgefragten externen Dienstleistungen und Beratungen [...] solche verstanden, mit denen Externe Aufgaben der Verwaltung übernehmen«. Unter dem Begriff »externe Dritte« im Sinne der Fragestellung versteht die Bundesregierung Dienstleister und Berater, auch soweit es sich zum Beispiel um Hochschulprofessoren handelt, die mit Evaluationen oder Gutachten beauftragt sind [...]«. ⁶⁶ Explizit von dieser Definition ausgenommen werden Leistungen durch Beliehene sowie »in-house«-Aufträge, aber auch etwa Reinigungs-, Wartungs- sowie Bau- und IT-Leistungen, welche die verwaltungseigene IT betreffen. Diese breite Definition begründet zwar die Erwartung, dass parlamentarische Anfragen über externe Beratung beziehungsweise externe Dritte relativ vollständig beantwortet werden, jedoch stützt sie auch die Beobachtung, dass das Label »Beratung« nicht immer den tatsächlichen Inhalt widerspiegelt. Daher werden die externen Dienstleistungen nachfolgend in die drei Kategorien politiknahe Policy-Beratung, politikferne Organisationsberatung und politikferne Unterstützungsleistungen unterschieden (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Kategorien externer Dienstleistungen

	1) Policy-Beratung	2) Organisationsberatung	3) Unterstützungsleistungen
Merkmale	Politiknahe, wissenschaftliche, nichtwissenschaftliche oder juristische Beratung zu Inhalten d. Gesetzesvorbereitung oder -formulierung	Politikferne Beratung betreffend die Aufbau- u. Ablauforganisation, Geschäftsprozesse, Schulungen	Politikferne Unterstützung bei EDV/ Internettechnik, technische Dienste, Catering, Veranstaltungsmanagement, Außenkommunikation
Interne Akteure	Ressortgebundene Beiräte, Sachverständigenräte und -kommissionen, Enquete-Kommissionen, Ressortforschungseinrichtungen	Bundesverwaltungsamt, Partner Deutschland GmbH, BW Consulting (Bundeswehr)	Partner Deutschland GmbH, BW Consulting (Bundeswehr), DigitalService4Germany GmbH
Externe Akteure	(außer)universitäre Forschungseinrichtungen, Wissenschaftler*innen, Sachverständige, Think Tanks, Unternehmensberatungen, Stiftungen, NGOs, Verbände, Anwaltskanzleien	Anwaltskanzleien, IT/ EDV-Dienstleister, Unternehmensberatungen	Kommunikations- und Public Affairs Agenturen, Veranstaltungsservice, Übersetzungsbüros, IT/EDV-Dienstleister

Quelle: eigene Darstellung

⁶⁶ Bundesregierung 2020, S. 1-2.

Diese Unterscheidung ist nicht absolut, sondern wahrscheinlichkeitbasiert, da auch politikferne Dienstleistungen durch Interaktion mit anderen Faktoren auf politische Inhalte einwirken können. Die Wahrscheinlichkeit, dass dies eintritt, ist allerdings deutlich geringer als bei politiknahen Beratungsleistungen. Als Grundlage für die Kodierung der Aufträge dienen die Leistungsbeschreibung des Auftrags, der/die Auftragnehmer:in, das Auftrag gebende Ministerium und der daraus ableitbare Verwendungszweck sowie die Dauer des Auftrags, wenn dazu Angaben vorhanden sind. In Fällen, in welchen diese Merkmale keine eindeutige Zuordnung erlaubten, wurde eine zusätzliche Onlinerecherche durchgeführt, unter anderem auf der Vergabeseite des Bundesverwaltungsamtes.

- 1) Die erste Kategorie bilden *politiknahe Policy-Beratungsleistungen*, die (nicht)wissenschaftlicher oder juristischer Natur sein können und potentiell Einfluss auf politische Inhalte haben, weil sie klar die Policy-Ebene fokussieren. Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer sind etwa Forschungseinrichtungen, aber auch Unternehmensberatungen und Think Tanks (siehe Tabelle 2). Typisch für Policy-Beratung sind Leistungsbeschreibungen wie »A European Approach to the Indo-Pacific« (Auswärtiges Amt) oder »Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken« (BMU).⁶⁷
- 2) *Politikferne Organisationsberatung* betrifft hingegen zum Beispiel die Aufbau- und Ablauforganisation von Behörden. Hier ist ein Einfluss auf politische Inhalte allenfalls langfristig oder über Umwege denkbar. Typische Leistungsbeschreibungen sind: »Weiterentwicklung Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien« oder »Organisationsuntersuchung in der Antidiskriminierungsstelle des Bundes« (beide BMFSFJ). Durchgeführt werden diese Aufträge durch Anwaltskanzleien, IT/EDV- Dienstleistungsfirmen oder Unternehmensberatungen.
- 3) Eindeutig politikfern sind hingegen *Unterstützungsleistungen* wie »Rücktransport des Messestandes, der beim Messekongress women & work eingesetzt wurde« (BMAS) oder »Iranischer Tag der Wissenschaft in Deutschland: Abendessen« (BMBF), da hier keine Beratung zu Inhalten stattfindet, sondern außerhalb der Kernaufgaben der Verwaltung liegende Dienstleistungen ausgelagert werden. Typische Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer sind zum Beispiel PR-Agenturen, Veranstaltungsservices oder Übersetzungsdienste.

Fälle, in denen auch trotz Onlinerecherche eine eindeutige Zuordnung nicht möglich war, zum Beispiel bei Leistungsbeschreibungen wie »Aktionsplan« oder »Unterstützung Projektgruppe Green IT«, werden nicht weiter berücksichtigt. Die Anzahl von Zweifelsfällen ist relativ gering: in der 15. Legislaturperiode wurden 47, in der 17. und 19. Legislaturperiode 29 beziehungsweise 109 Fälle aussortiert (siehe Tabelle 1). Von der Analyse ausgenommen sind ebenso Aufträge durch nachgeordnete Behörden, deren Beratungsbedarfe nicht Gegenstand der Analyse sind, ebenso wie Beratung durch (interne) bundeseigene Organisationen wie die »Partner Deutschland GmbH« oder außerhalb des Beobachtungszeitraums liegende

67 Alle Beispiele aus: ebd.

Aufträge, welche trotzdem aufgeführt wurden. Für alle Beobachtungszeiträume umfasst dies etwas weniger als 130 Aufträge.

5.2 Art und Umfang externer Dienstleistungen

Die Anteile der drei Kategorien externer Dienstleistungen sind in Abbildung 1 dargestellt. Auffällig ist, dass die Policy-Beratung über die drei Beobachtungszeiträume zwar ansteigt, aber in insgesamt eher bescheidenem Umfang. Relativ stabil bleibt hingegen der Anteil der Organisationsberatungen. Der eigentliche Ausreißer sind die Unterstützungsleistungen, bei denen von einem explosionsartigen Anstieg gesprochen werden kann.

Selbst wenn man die eingeschränkte Vergleichbarkeit der Daten aus der 15. Legislaturperiode bedenkt und den Sprung auf die 17. Legislaturperiode unberücksichtigt lässt, ist der Anstieg zwischen der 17. und der 19. Legislaturperiode bemerkenswert. Während die Anzahl der Policy-Beratungsaufträge moderat von 627 auf 727 ansteigt, nimmt die Zahl der Unterstützungsleistungen im gleichen Zeitraum von 626 auf 3335 zu.⁶⁸ Folgt man unserer Einteilung in drei Kategorien externer Dienstleistungen, rechtfertigt das die Schlussfolgerung, dass die politisch-mediale Wahrnehmung vom Wachstum der Politikberatungsaktivitäten zu erheblichen Teilen auf einem Artefakt beruht, welcher aus der undifferenzierten Verwendung des Begriffs Politikberatung resultiert.

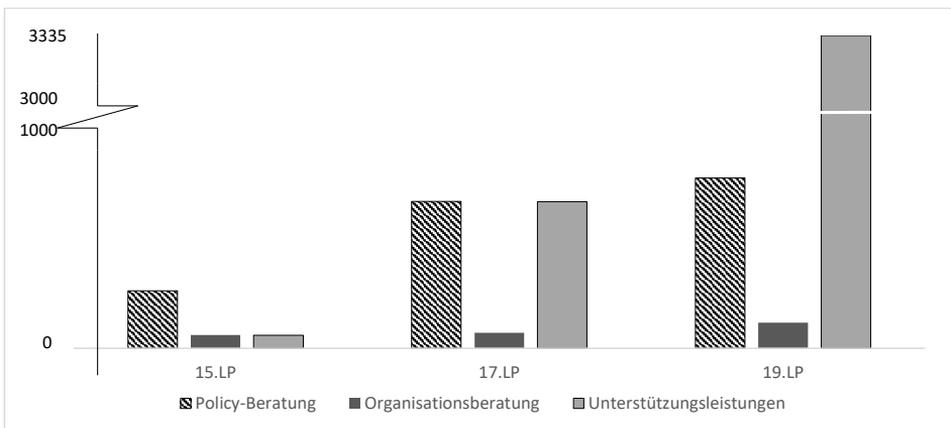


Abbildung 1: Externe Dienstleistungen für die Bundesregierung

Quelle: siehe Tabelle 1

68 Aus Gründen der Übersichtlichkeit können die genauen Anteile der Unterstützungsleistungen hier nicht abgebildet werden. Generell machen Outsourcing von Tätigkeiten im Rahmen von Veranstaltungen sowie Außenkommunikation jedoch insgesamt den Großteil der Unterstützungsleistungen aus.

Abbildung 2 zeigt, dass die Fallzahlen nicht nur nach Legislaturperiode, sondern auch nach Ressort variieren. Die starke Zunahme der Unterstützungsleistungen ist zwar ein genereller Trend, allerdings fallen einzelne Ministerien besonders ins Gewicht. So nahmen die Unterstützungsleistungen zum Beispiel im Arbeitsministerium (BMAS) von der 17. bis zur 19. Legislaturperiode um mehr als ein Fünffaches auf 468 zu und im Forschungsministerium (BMBF) sogar knapp um ein Sechsfaches, das in der 19. Legislaturperiode insgesamt 978 Unterstützungsleistungen beauftragte. Richtet man den Fokus auf Policy-Beratung, zeigen sich ebenfalls unterschiedliche Schwerpunkte.

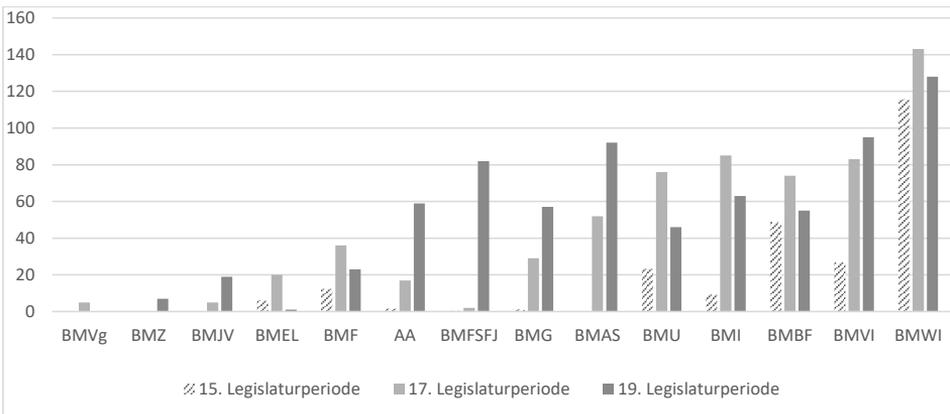


Abbildung 2: Externe Policy-Beratung nach Ressorts

Quelle: siehe Tabelle 1

Während das Landwirtschaftsministerium (BMEL), das Verteidigungsministerium (BMVg)⁶⁹ oder das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im einstelligen Bereich bleiben, nimmt das Wirtschaftsministerium (BMWI) die meisten, zuletzt 128 Policy-Beratungen in Anspruch. Ein ähnlich hoher Bedarf ist im Verkehrsministerium (BMVI) und dem BMAS⁷⁰

69 In Anbetracht der sogenannten »Berateraffäre«, die einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss veranlasste, überraschen die geringen Angaben des BMVg. Es ist zu vermuten, dass nähere Angaben unter Verweis auf sicherheitsrelevante Fragen als vertraulich eingestuft und somit als Anlage 2-4 an die Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages übermittelt wurden (Vgl. Deutscher Bundestag, 2020, S. 2).

70 Da die Ressorts Arbeit und Wirtschaft in der 15. Legislaturperiode zu einem »Superministerium« fusioniert wurden, sind für diesen Zeitraum keine gesonderten Daten des BMAS verfügbar. Aufgrund des geänderten Ressortzuschnitts sind Beratungsaufträge entweder dem Wirtschafts- oder dem Gesundheitsministerium zugerechnet. Es ist nicht auszuschließen, dass diese Zuständigkeitsverschiebung in der Mitte des Befragungszeitraums zu einer diskontinuierlichen Aufzeichnung der vergebenen Dienstleistungen geführt hat.

auszumachen. Anhand von Haushaltsdaten, die allerdings nur Beratungsformate aus den oben angeführten Titelgruppen umfassen, lässt sich zeigen, dass der ministerielle Beratungsbedarf anlassbezogen sprunghaft steigen und ebenso rasch wieder abnehmen kann. In den 1990er Jahren waren insbesondere die Treuhandanstalt beziehungsweise deren Nachfolgereinrichtungen sowie die Privatisierung von ›Post‹ und ›Bundesbahn‹ Auslöser stark ansteigender Beratungsaktivitäten.⁷¹ Ein markantes Beispiel aus den hier analysierten Daten bildet das Familienministerium (BMFSFJ), welches in den ersten beiden Beobachtungszeiträumen ein beziehungsweise zwei Aufträge, im dritten Zeitraum aber bereits 82 Aufträge angab. Die Sprünge, die auch in anderen Ressorts zu beobachten sind, dürften ihren Ursprung in zuständigkeitsbedingten Themenkonjunkturen haben.

Die ressortspezifischen Ausschläge bei der Inanspruchnahme externer Dienstleistungen erschweren einerseits generalisierbare Aussagen, erlauben aber die Einteilung der Bundesministerien in mehrere Gruppen. Legt man dafür die Policy-Beratung zugrunde, dann wird eine klare Zweiteilung erkennbar, und zwar in Ministerien mit dauerhaft hohem und solche mit dauerhaft niedrigem Bedarf an Policy-Beratung. Zur ersten Kategorie gehören das Wirtschafts- sowie das Forschungsministerium und mit Einschränkungen auch das Verkehrs- sowie Arbeitsministerium. Die zweite Gruppe setzt sich aus dem Finanz-, dem Landwirtschafts-, dem Justiz-, dem Verteidigungsministerium sowie dem Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit zusammen (siehe Abbildung 2). Bei einem dritten Typus schwankt der Policy-Beratungsbedarf erheblich. Das gilt für das Außen- (AA), das Familien-, das Gesundheits- (BMG) sowie für das Umwelt- (BMU) und das Innenministerium (BMI). Eine andere Einteilung ergäbe sich bei politikfernen Unterstützungsleistungen, von denen einige Varianten im Anschluss analysiert werden. Die deutlichen Unterschiede zwischen den Ressorts können andererseits auch als weitere Bestätigung dafür gelten, dass das Policy-Portfolio und die damit verknüpften Themenkonjunkturen eine zentrale Determinante für die Inanspruchnahme externer Dienstleistungen bildet. Freilich schafft das Policy-Portfolio eines Ministeriums allein noch keinen Beratungsbedarf, sondern wird erst durch eine steigende Themen-Salienz aktiviert.

5.3 Nachfrage zwischen Ressourcenausstattung und Issue-Salienz

Welche Bedeutung die Ressourcenausstattung sowie die Issue-Salienz für die Erklärung der Ressortunterschiede bei der Inanspruchnahme externer Policy-Beratung zukommt, kann mit Hilfe der Ergebnisse einer Befragung der Bundesministerien aus dem Jahr 2017 erörtert werden. Im Rahmen der PAE-Befragung gaben 45,4 Prozent der Befragten an, Beratungsleistungen generell als »wichtig« für das Treffen besser abgesicherter Entscheidungen zu erachten, immerhin noch knapp 30 Prozent hielten sie für »eher wichtig«. Im Vergleich dazu gaben nur 15 Prozent an, Beratung sei »wichtig« beziehungsweise »eher wichtig« (36 Prozent) um die eigene Position zu stärken. Auch die Funktion von Beratung zur Beendigung/Klä-

71 Vgl. Döhler 2012, S. 187-190.

zung inhaltlicher Konflikte ist nur für rund 11 Prozent »wichtig« beziehungsweise für 26 Prozent »eher wichtig«. Das bedeutet, dass Beratung nach Auffassung eines Großteils der Befragten zwar eine (eher) große Bedeutung innerhalb der politischen Entscheidungsvorbereitung zukommt. Bemerkenswert ist auf der anderen Seite, dass die Klärung inhaltlicher Fragen weniger zentral ist. Dies lässt darauf schließen, dass die Auswahl alternativer Lösungen in vielen Fällen der Beratung vorgelagert ist, so dass Beratungsleistungen eher der Bestätigung vorgefasster Ideen dienen. Eine klare Abgrenzung zwischen politischen und sachbezogenen Motiven hinter der Inanspruchnahme von Beratung ist allerdings nicht möglich, da diese in der Regel gemeinsam auftreten.⁷²

Abbildung 3 zeigt interne Kapazitäten anhand der Personalausstattung von Ministerien und nachgeordneter Ressortforschungseinrichtungen (RFE). Zu erkennen ist, dass eine Gruppe der Ministerien im Vergleich zum eigenen Haus über viel Personal in RFE verfügt (Umwelt-, Verteidigungs-, Gesundheits-, Wirtschafts-, Verkehrs- und Landwirtschaftsministerium), während einigen Ressorts gar keine (Justiz- und Finanzministerium) beziehungsweise nur wenige RFE aufweisen (Entwicklungs-, Innen-, Außen-, Familien- und Forschungsministerium sowie fast gleichviel im Arbeitsministerium).

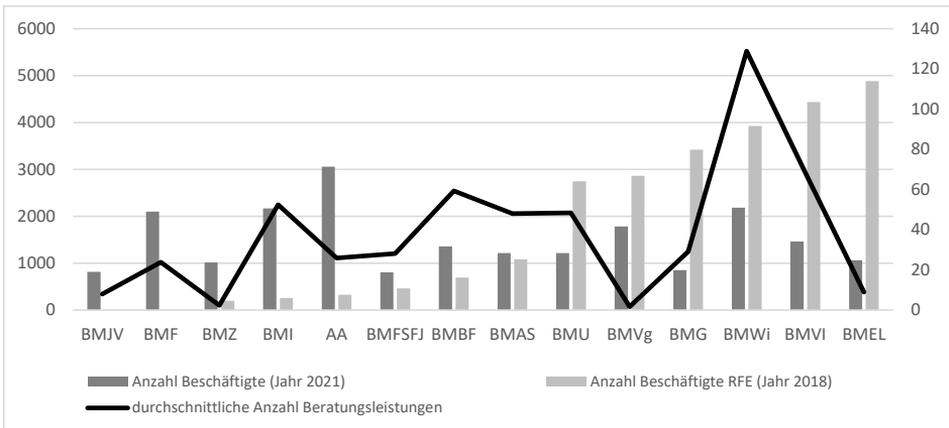


Abbildung 3: Personalausstattung und Beratungsintensität

Quellen: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2018. Organisationen und Einrichtungen in Forschung und Wissenschaft (Zugriff vom 25.05.2021); Neue Zürcher Zeitung 2021. Immer mehr Beante: so stark wachsen Ministerien (Zugriff vom 25.05.2021)

Zu erwarten wäre, dass die zweite Gruppe der Ministerien mehr Bedarf an externer Beratung zeigt, da sie dies nur in geringerem Umfang durch eigene Ressourcen decken können.⁷³ Die Personalstärke kann jedoch nur eine von mehreren

72 Vgl. Weingart, Lentsch 2008, S. 28-34.

73 Vgl. Veselý 2013, S. 206.

Operationalisierungen der Ressourcenausstattung darstellen, da nicht die Menge an Personal allein für den Beratungsbedarf ausschlaggebend ist, sondern auch die spezifischen Bedarfe eines Ministeriums berücksichtigt werden müssen. So benötigt nicht jedes Ressort wissenschaftsbasierte Beratung »auf Abruf«. ⁷⁴ Auch die Befragten in der PAE-Erhebung sprechen wissenschaftlicher Expertise keinen überragenden Stellenwert für die eigene Tätigkeit zu, da nur 22 Prozent sie für »wichtig«, 25 Prozent für »eher wichtig« und noch knapp 21 Prozent für »teilweise wichtig« erachten. Hier ist das Bild wesentlich diverser als bei der Frage nach Bedeutung von Beratungsleistungen generell. Da interne Beratung nach wie vor einen kontinuierlicheren und stärker wissenschaftsbasierten Charakter besitzt, kann eine Hinwendung zu externen Leistungen auch als Indiz für veränderte Beratungsbedarfe betrachtet werden.

Dies lässt sich anhand des Innenministeriums verdeutlichen. Wie aus Abbildung 2 beziehungsweise 3 ersichtlich, handelt es sich um ein Ressort mit wenigen wissenschaftlichen Ressourcen und einem (in der 17. und 19. Legislaturperiode) höheren Bedarf an externer Policy-Beratung. Gleichwohl verfügt das Innenministerium mit 20 Behörden und Einrichtungen im Geschäftsbereich über beachtliche eigene Ressourcen, die allerdings vor allem im Bereich der Inneren Sicherheit angesiedelt sind. ⁷⁵ Die genauere Analyse zeigt, dass viele Aufträge Digitalisierung betreffen. In der 19. Legislaturperiode ist dies vor allem die IT-Konsolidierung, also die Zusammenführung und Standardisierung der gesamten IT der Bundesverwaltung, für die das Ministerium die Projektleitung innehat. Ein Großteil der damit zusammenhängenden Unterstützungsleistungen wird von Unternehmensberatungen ausgeführt. ⁷⁶ Das Innenministerium steht also durch die Anforderungen der (Verwaltungs-)Digitalisierung einem relativ neuen Bereich mit rasanter »knowledge expansion« ⁷⁷ gegenüber, für die der öffentliche Sektor bekanntermaßen schlecht gerüstet ist. Die These, dass die Beschleunigung von Veränderungsprozessen sowie die methodische Unterstützung zu den Hauptmotiven bei der Beratung durch Unternehmensberatungen gehören ⁷⁸, dürfte auch hier Gültigkeit besitzen.

Unabhängig von der Ressourcenausstattung eines Ministeriums kann die externe Beratung jedoch auch politisch motiviert sein. Neben reinem Wissenstransfer, der bestmögliche politische Entscheidungen gewährleisten soll, kann auch die Profilierung der eigenen (Partei-)Position oder Verzögerung von Entscheidungen die Inanspruchnahme externer Beratung auslösen. Zwischen der 17. und 19. Legislaturperiode zeigen sich in einigen Ministerien deutliche Veränderungen bei der

74 Böcher 2012.

75 Vgl. Heinrich, Lange 2010, S. 79.

76 IT-Leistungen sind nach der Definition der Bundesregierung explizit von der Beantwortung der Kleinen Anfrage ausgenommen (siehe Abschnitt 5.1). Die Angaben über externe Aufträge wird den jeweiligen Ressorts überlassen (Vgl. Bundesregierung, 2020, p. 2).

77 Perl, White 2002, S. 69.

78 Vgl. Raffel 2006, S. 123.

Policy-Beratung. Besonders prägnant sind die Zuwächse im Arbeits- und im Gesundheitsministerium (jeweils fast verdoppelt), im Außenministerium (etwas mehr als verdreifacht) sowie im Familienministerium, in dem in der 17. Legislaturperiode nur zwei und in der 19. bereits 82 Policy-Beratungsleistungen angegeben wurden (siehe Abbildung 3). Eine systematische Erklärung dieser Unterschiede ist in diesem Rahmen nicht möglich. Jedoch können in Bezug auf Politisierung zwei interessante Variablen identifiziert werden: Issue-Salienz und Parteienwettbewerb.

Wie eine Infratest Dimap-Umfrage zur Wahl zum 19. Bundestag zeigt, wurden soziale Ungerechtigkeit (Rang 2) und Rente (Rang 3) hinter Einwanderung als wichtigste politische Probleme genannt⁷⁹ und können somit als salient gelten. Gleichzeitig galten Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik bei den folgenden Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD als besonders strittig.⁸⁰ An verschiedenen Beispielen konnte Zohlnhöfer aufzeigen, dass nicht nur der Parteienwettbewerb, sondern auch die Salienz von Themen die Regierungspolitik prägen.⁸¹ Den Fallbeispielen zufolge wog die Regierung die Ausgestaltung ihrer Policies nach Salienz des Themas und – auch von der Bevölkerung – als glaubwürdig empfundener Alternativvorschläge durch die Opposition ab. Folgt man diesen Überlegungen, kann Issue-Salienz politische Reaktionen provozieren, die der parteipolitischen Profilierung dienen. Es erscheint plausibel anzunehmen, dass externe Beratung hier – wie die PAE-Befragung nahelegt – auch zur Absicherung der Ressortposition zu einem salienten Thema dient. Auf Grundlage unserer Daten können wir keine Aussagen über die Ausgestaltung von Policies machen, da die Wirkung von Beratung nicht erfasst werden kann. Begreift man allerdings Policy-Beratung als vorgelagerten Teil des Regierungshandelns, könnte dies den enormen Zuwachs im Fall des Familienministeriums erklären. Insbesondere Fragen geschlechtlicher und sexueller Gleichberechtigung konnten seit der 17. Legislaturperiode in der Öffentlichkeit zunehmend an Sichtbarkeit gewinnen.

Hinzu kommt, dass sowohl das Familien-, als auch das Arbeits- sowie das Außenministerium (und das Justizministerium) seit der 19. Legislaturperiode unter SPD-Führung standen. Da die Partei bei den Bundestagswahlen 2017 ein historisch schlechtes Ergebnis erzielt hatte, liegt die Vermutung nahe, dass mithilfe gesteigerter externer Beratung zu öffentlichkeitswirksamen Themen verloren gegangenes Terrain zurückerobert werden sollte. Das spräche auch dafür, dass die mangelnde Profilierung, die der SPD attestiert wurde⁸², unter anderem durch die Priorisierung gleichstellungspolitischer Themen behoben werden sollte. Dies würde sich mit Befunden decken, denen zufolge Regierungen dann besonders responsiv gegenüber Präferenzen der Öffentlichkeit sind, wenn ihre Popularität niedrig ist.⁸³

79 Vgl. Berliner Morgenpost 2017.

80 Vgl. Die Zeit 2018.

81 Vgl. Zohlnhöfer 2017, S. 34.

82 Vgl. dazu Jun 2019, S. 40.

83 Vgl. Binzer Hobolt, Klemmensen 2008, S. 332.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt unserer Analyse ist die zunehmend kritische Wahrnehmung von Politikberatung, wie sie von Medien, lobbyismus- bzw. regierungskritischen NGOs, dem Bundesrechnungshof und Oppositionsparteien artikuliert wird. Dabei wird nicht nur die Notwendigkeit externer Dienstleistungen in Zweifel gezogen, sondern auch der Verdacht gehegt, dass auf diesem Wege Sonderinteressen einen intransparenten Einfluss auf den politischen Prozess erlangen. Zudem wird der Umfang externer Dienst- und Beratungsleistungen als überdimensioniert betrachtet. Die hierzulande immer noch wirkmächtige Annahme, dass die Verwaltung per se über alles notwendige Wissen verfügt, bezieht sich primär auf die rechtsanwendende Vollzugsverwaltung. Für die gesetz- beziehungsweise programmformulierende Ministerialverwaltung ist die Inanspruchnahme wissenschaftlicher oder sonstiger Expertise hingegen akzeptiert, aber mit der impliziten Anforderung, dass dies innerhalb eines etablierten Gremiengefüges stattzufinden habe. Der häufig als »Pluralisierung«⁸⁴ beschriebene Wandel von der kontinuierlichen, intern organisierten und wissenschaftlich geprägten Politikberatung hin zur anlassbezogenen, externen und auf Praxis- beziehungsweise Anwendungswissen basierenden Unterstützung läuft dieser Erwartung zuwider und schürt dadurch das Misstrauen gegenüber externen Dienst- und Beratungsleistungen. Die schwierige Datenlage hat bislang verhindert, dass anstelle von Mutmaßungen mehr Faktenwissen über Umfang, Inhalte und Anlässe externer Politikberatung generiert werden. Die vorliegende Analyse soll einen ersten Beitrag zur Behebung dieses Defizits leisten.

Um die Geltungskraft unserer Ergebnisse einschätzen zu können, sind drei Punkte zu bedenken. Erstens ist daran zu erinnern, dass Aussagen zu Umfang und Inhalt *interner* Beratungsleistungen kaum möglich sind, so dass wir an dieser Stelle Substitutionseffekte mit externen Dienst- und Beratungsleistungen nicht erfassen können. Zweitens gelangen wir auch bei politknahen Beratungsformen nicht über den Stand der Forschung hinaus, dem zufolge sich Expertise selten direkt und wenn ja dann eher langfristig auf politische Inhalte auswirkt.⁸⁵ Drittens muss die begrenzte Aussagekraft von Bundestagsanfragen beziehungsweise -antworten nochmals betont werden. Das nicht kontrollierbare Frage- wie auch Antwortverhalten reduziert die Verlässlichkeit dieser Datenquelle, die auch durch unsere nachträgliche Bereinigung und Re-Interpretation nur reduziert, aber nicht vollständig beseitigt werden kann. Gleichwohl können wir drei Ergebnisse zu den *Dimensionen*, den *Inhalten* von Politikberatung sowie über die *Anlässe der Inanspruchnahme* festhalten. Sie sind dem Gros der Forschung über Politikberatung vorgelagert und daher für viele Facetten des Untersuchungsgegenstandes anschlussfähig.

Das erste Ergebnis gilt dem Verhältnis der drei Typen externer Dienstleistungen untereinander. Die Unterscheidung zwischen *politknahen* und *politikfernen*

84 Vgl. Heinze 2009, S. 11; Straßheim 2013, S. 68.

85 Vgl. Weingart, Lentsch 2008, S. 32.

Dienstleistungen dient dem Ziel, dem inflationären Begriff der Politikberatung eine analytisch begründete Alternative entgegenzusetzen. Diese Differenzierung macht deutlich, dass politikferne Unterstützungsleistungen gegenüber der Policy-Beratung einen größeren und zudem wachsenden Anteil einnehmen. Daraus ergeben sich zweierlei Implikationen. Zum einen wird jener Kritik, die sich auf Umfang und mutmaßliche Wirkungen externer Dienst- und Beratungsleistungen fokussiert, zumindest teilweise die Grundlage entzogen. Selbst wenn die Notwendigkeit der Inanspruchnahme externer Dienst- und Beratungsleistungen nicht in jedem Einzelfall gut begründet ist, erweist sich die pauschale Etikettierung aller externen Dienstleistungen als ›Politikberatung‹ oder ›Beratung‹ als empirisch kaum haltbar. Zum anderen schließt der politikferne Charakter von Unterstützungsleistungen weitgehend aus, dass damit interessierten Dritten ein privilegierter Einfluss auf politische Inhalte gewährt wird. Ebenso entkräftet der geringe Anteil politiknaher Beratungsleistungen den Verdacht, dass die Bundesministerien bei der Gesetzes- und Programmformulierung in eine bedenkliche Abhängigkeit nach außen geraten sind.

Zweitens ist die Bedeutung von Ressortspezifika hervorzuheben. Das ist wenig überraschend, da Politikfelder beziehungsweise ministerielle Zuständigkeiten nicht nur unterschiedlich stark verwissenschaftlicht sind, sondern Regelungsbedarfe weder im Zeitverlauf noch vom Politikfeld-Bezug her gleichmäßig verteilt auftreten. Sowohl der Umfang wie auch das Verhältnis der drei Typen untereinander ist demnach Ausfluss des jeweiligen Ressortzuschnitts. Dies genauer zu untersuchen, ist anhand der in den Bundestagsdrucksachen aufgeführten Auftrags titel zwar möglich, musste sich aber auf einzelne Fälle beschränken. Zudem ist die Tendenz erkennbar, dass Ministerien mit wenig oder keinen Ressortforschungseinrichtungen im eigenen Geschäftsbereich mehr externe Beratung nutzen. Sowohl bei der Frage nach der Bedeutung, die wissenschaftlicher Expertise beigemessen wird, wie auch bei den Anlässen für deren Inanspruchnahme geben Ressortspezifika den Ausschlag. Vieles deutet darauf hin, dass die Größe von Bundesministerien, die den Umfang des Policy-Portfolios wesentlich bestimmt, sowie die Konflikthaftigkeit von Politikfeldern beziehungsweise Themenkonjunkturen eine wesentliche Determinante für die Nutzung externer Dienst- und Beratungsleistungen bildet.

Drittens schließlich liefern die PAE-Daten erste Hinweise dafür, welche Bedeutung der Politikberatung in den Bundesministerien beigemessen wird und aus welchen Anlässen ihre Inanspruchnahme erfolgt. Rund die Hälfte der Befragten betrachtet wissenschaftliche und andere Expertise als bedeutsam, wobei die Absicherung eigener Vorhaben oder Entscheidungen im Vordergrund steht. Das relativiert die verbreitete Annahme, es gäbe einen »geradezu reflexhaften Rückgriff[s] auf Experten außerhalb der Fachministerien«, der »zu keinem nachhaltig erkennbaren Rationalitätsgewinn der Politik«⁸⁶ geführt habe. Worin genau der Nutzen externer Expertise für die Ministerialverwaltung besteht, lässt sich aus den PAE-Daten schwer ableiten. Allerdings ist die fiktive Messlatte eines politi-

86 ebd., S. 15.

schen Rationalitätsgewinns unspezifisch und lässt unberücksichtigt, dass auch eine Beratungsdividende möglich ist. Dass Beratungsleistungen positive Wirkungen auf die Arbeit von Bundesministerien haben können, wird selten – wenn überhaupt – in Erwägung gezogen. Ein empirischer Nachweis beratungsgetriebener Effizienzgewinne ist ohne Zweifel schwierig, kann aber auch nicht generell ausgeschlossen werden. Schließlich ist zu bedenken, dass auch eine reine Begründungsverwendung im politischen Prozess erhebliches Eigengewicht besitzt.

Diese empirisch begründeten Befunde können einzelne Fragen beantworten, werfen aber auch Anschlussfragen auf. Auf der Habenseite ist zu verbuchen, dass sich einer medial und politisch getriebenen Pauschalkritik, von der keineswegs klar ist, ob sie dauerhaft ist oder im Sande verläuft, eine empirisch begründete Differenzierung entgegenhalten lässt, die ein realitätsgetreueres Bild von Politikberatung zeichnet. Für die größeren Fragestellungen, woher Ideen oder Lösungsvorschläge stammen, in welchem Maße sie sich im politischen Prozess durchsetzen beziehungsweise dazu beitragen, Alternativen auszuschalten, können die hier verwendeten Daten zwar einen Beitrag leisten, der aber um zusätzliche und sicher aufwendigere Analyseschritte und -verfahren erweitert werden müsste.

Danksagung

Für eine kritische Durchsicht des Manuskripts und wertvolle Verbesserungsvorschläge bedanken wir uns bei Fabian Jakobowitz, Christina Lichtmanegger, den Gutachter:innen sowie den Herausgebern dieses Sonderheftes.

Literatur

- Badura, Bernhard; Waltz, Millard 1980. »Information behavior in the German Federal Government: The case of the social sciences«, in *Knowledge: creation, diffusion, utilization* 1, 3, S. 351-379.
- Baruth, Stefanie; Schnapp, Kai-Uwe 2015. »Ministerialbürokratien als Lobbyadressaten«, in *Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung*, hrsg. v. Speth, Rudolf; Zimmer, Anette, S. 245-260. Wiesbaden: VS Verlag.
- Beck, Ulrich 1986. *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich; Bonß, Wolfgang 1984. »Soziologie und Modernisierung: Zur Ortsbestimmung der Verwendungsforschung«, *Soziale Welt*, 35, 4, S. 381-406.
- Beneke, Jasmin T. 2019. *Wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien – ein Politikfeldvergleich. (unveröffentlichte MA-Arbeit)*. Hannover.
- Berliner Morgenpost 2017. »Die 15 wichtigsten politischen Probleme in Deutschland.« www.morgenpost.de/probleme-bundestagswahl-2017 (Zugriff vom 03.04.2021)
- Bernhagen, Patrick 2019. »Lobbyismus in der Politikberatung«, in *Handbuch Politikberatung*, hrsg. v. Falk, Svenja; Glaab, Manuela; Römmele, Andrea; Schober, Henrik; Thunert, Martin, S. 249-261. Wiesbaden: Springer.
- Binzer Hobolt, Sara; Klemmensen, Robert 2008. »Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective«, in *Comparative Political Studies* 41, 3, S. 309-337.
- Böcher, Michael 2012. »Wissenschaftsbasierte Politikberatung auf Abruf. Zur Rolle von Ressortforschungseinrichtungen für Ministerien am Beispiel der Politikberatung des Umweltbundsamtes«, in *dms-der moderne staat*, 5, 2, S. 459-480.

- Bogner, Alexander 2007. »Was heißt ›Politisierung von Expertise‹?«, in *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36, 3, S. 319-335.
- Bogner, Alexander; Torgersen, Helge (Hrsg.) 2005. *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boswell, Christina; Smith, Katherine 2017. »Rethinking Policy ›Impact‹: Four Models of Research-Policy Relations.«, in *Palgrave Communications* 3, 1, S. 1-10.
- Bröchler, Stephan; Schützeichel, Rainer (Hrsg.) 2008. *Politikberatung*. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft.
- Bruder, Wolfgang 1980. *Sozialwissenschaften und Politikberatung. Zur Nutzung sozialwissenschaftlicher Informationen in der Ministerialorganisation*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Buchholz, Kai; Patzwaldt, Katja 2019. »Politikberatung in der Forschungs- und Technologiepolitik«, in *Handbuch Politikberatung*, hrsg. v. Falk, Svenja; Glaab, Manuela; Römmele, Andrea; Schober, Henrik; Thunert, Martin, S. 329-348. Wiesbaden: Springer.
- Bundesfinanzministerium 2019. *Haushaltsführung 2020*. (Haushaltsführungsgrundschriften mit 5 Anlagen). (II A 2 - H 1200/19/10031). Berlin.
- Bundesrechnungshof 2016. *Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Verträge zur Inanspruchnahme externer Berater*. Bonn.
- Bundesrechnungshof 2019. *Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zu externen Beratungsleistungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*. Bonn.
- Bundesregierung 2013. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der (...) Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/14647: Ausmaß der Vergabe von Aufträgen der Bundesregierung an externe Dritte*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Bundesregierung. 2017. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/13104 – Transparenz in der demokratischen Willensbildung*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Bundesregierung 2018. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Fraktion der AfD. Drucksache 19/2448: Von den obersten Bundesbehörden und deren nachgeordneten Behörden in Auftrag gegebenen Studien und Gutachten*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Bundesregierung 2019. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten [...] der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/11760 – Einflussnahme auf die Politik durch Studien*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Bundesregierung 2020. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der (...) Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/16427: Übersicht der Aufträge der Bundesregierung an externe Dritte in der 19. Legislaturperiode*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Cassel, Susanne 2006. »Politikberatung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht«, in *Handbuch Politikberatung*, hrsg. v. Falk, Svenja; Glaab, Manuela; Römmele, Andrea; Schober, Henrik; Thunert, Martin, S. 73-87. Wiesbaden: VS Verlag.
- Craft, Jonathan; Halligan, John 2017. »Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience«, in *Policy Sciences* 50, 1, S. 47-62.
- Craft, Jonathan; Howlett, Michael 2013. »The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice«, in *Policy and Society* 32, 3, S. 187-197.
- Dagger, Steffen; Greiner, Christoph; Leinert, Kirsten (Hrsg.) 2004. *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Der Spiegel 2019. »Die fünfte Gewalt: Wie sich der deutsche Staat globalen Beraterfirmen ausliefert.«, www.spiegel.de/politik/deutschland-wie-sich-der-staat-globalen-beraterfirmen-ausliefert (Zugriff 25.05.2021)
- Der Spiegel 2020. »Bundesregierung trickst bei Beraterkosten«, www.spiegel.de/politik/deutschland/bundesregierung-trickst-bei-beraterkosten (Zugriff vom 23.04.2021).
- Deutscher Bundestag. (2020). *Bundestags-Drucksache 19/22400. Beschlussempfehlung und Bericht des Verteidigungsausschusses als 1. Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 45a Absatz 2 des Grundgesetzes*. Berlin: Deutscher Bundestag.

- Diamond, Patrick 2020. »Externalization and Politicization in Policy Advisory Systems: a Case Study of Contestable Policy-Making 2010–2015«, in *Public Money & Management* 40, 1, S. 42–51.
- Die Welt 2004. »Warum sich Wulff von Berger nichts sagen lässt«, <https://www.welt.de/print-welt/article290990/Warum-sich-Wulff-von-Berger-nichts-sagen-laesst.html> (Zugriff vom 21.07.2021).
- Die Zeit 2004. »Die Berater-Republik«, www.zeit.de/2004/07/Berater (Zugriff vom 25.05.2021).
- Die Zeit 2018. »Koalitionsvertrag: Keine Zeit für 177 Seiten? Worauf sich SPD und Union verständigt haben«, www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/grosse-koalition-koalitionsver-trag-union-spd (Zugriff vom 25.05.2021).
- Döhler, Marian 2012. »Gesetzgebung auf Honorarbasis - Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen«, in *Politische Vierteljahresschrift* 53, 2, S. 181–210.
- Dreitzel, Doris 1966. »Die Bundesregierung und ihre Wissenschaftler«, in *atomzeitalter. Information und Meinung* 10, S. 295–299.
- Ebinger, Falk; Christoph, Kintzinger; Garske, Benjamin 2018. »Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien«, in *dms – der moderne staat* 11, 2, S. 389–411.
- Ebinger, Falk; Veit, Sylvia; Strobel, Bastian 2021. »Role Models in the Senior Civil Service: How Taks Frame the Identification of Senior Bureaucrats with Active and Reactive Roles«, in *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1945623>.
- Falk, Svenja; Glaab, Manuela; Römmele, Andrea; Schober, Henrik; Thunert, Martin. (Hrsg.) 2019. *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: Springer.
- Falk, Svenja; Römmele, Andrea 2009. *Der Markt für Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Fleischer, Julia 2015. »Organisierte Expertise und die Legitimation der Verwaltung: Sektorale und strukturelle Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene«, in *dms-der moderne Staat*, 8, 2, S. 315–335.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung 2019. »Expertise von außen: Schlecht beraten?«, www.faz.net/aktuell/politik/inland/expertise-von-aussen-berater-republik-deutschland (Zugriff vom 25.05.2021).
- Friedrich, Hannes 1970. *Staatliche Verwaltung u. Wissenschaft. Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Gellner, Winand 1995. *Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit. Think Tanks in den USA und in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Heinrich, Stephan; Lange, Hans-Jürgen 2010. »Kriminalpolitik, politische Steuerung und wissenschaftliche Politikberatung«, in *Systemanalyse als politische Reformstrategie. Festschrift für Dieter Grunow*, hrsg. v. Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert, S. 74–89. Wiesbaden: VS Verlag.
- Heinze, Rolf G. 2002. *Die Berliner Räterepublik. Viel Rat - wenig Tat?* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Heinze, Rolf G. 2009. »Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland«, in *Zeitschrift für Politikberatung* 2, 1, S. 5–25.
- Heinze, Rolf G. 2020. »Wissenschaftliche Politikberatung – von strategischen Visionen zur Analyse der Innovationsblockaden«, in *Zukunft denken und verantworten*, hrsg. v. Rotters, Wolfgang; Gräf, Horst; Wollmann, Hellmut, S. 393–416. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- heute im bundestag. (2020). »Pkw-Maut: Mehr Berater als Beamte«, *heute im bundestag (hib)*, Nr. 295. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Hustedt, Thurid; Salomonsen, Heidi H. 2013. »Politikberatung durch die Ministerialverwaltung: Funktionale Differenzierung oder Integration unterschiedlicher Wissensformen?«, in *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, hrsg. v. Kropp, Sabine; Kuhlmann, Sabine, S. 203–221. Opladen: Budrich.

- Hustedt, Thurid; Veit, Sylvia; Fleischer, Julia 2010. »Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 19, S. 15-21.
- Ismayr, Wolfgang 2001. *Der Deutsche Bundestag. Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jennings, Edward. T.; Hall, Jeremy. L. 2012. »Evidence-Based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making«, in *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, 2, S. 245-266.
- Jones, Bryan D.; Baumgartner, Frank R. 2005. *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jun, Uwe 2019. »Die SPD in der Ära Merkel: Eine Partei auf der Suche nach sich selbst«, in *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement*, hrsg. v. Zohlnhöfer, Reimut; Saalfeld, Thomas, S. 39-62. Wiesbaden: Springer.
- Koppo, Nico; Schölzel, Hagen 2009. »Kooperative Politikberatung ohne machtpolitisches Kalkül? Zum Forumsbeitrag von Svenja Falk, Dieter Rehfeld, Andrea Römmele und Martin Thunert«, in *Politische Vierteljahresschrift* 50, 1, S. 86-104.
- Krott, Max; Suda, Michael 2007. »Spuren im Politikfeld hinterlassen«, in *Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratungen im Politikfeld Wald und Umwelt*, hrsg. v. Krott, Max; Suda, Michael, S. 7-13. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lamping, Wolfram; Schridde, Henning; Blanke, Bernhard (Hrsg.) 2011. *Der konsultative Staat. Reformpolitik und Politikberatung: Festschrift für Bernhard Blanke*. Opladen: Budrich.
- Lompe, Klaus 2006. »Traditionelle Modelle der Politikberatung«, in *Handbuch Politikberatung*, hrsg. v. Falk, Svenja; Glaab, Manuela; Römmele, Andrea; Schober, Henrik; Thunert, Martin, S. 25-34. Wiesbaden: VS Verlag.
- Mai, Manfred 1999. »Wissenschaftliche Politikberatung in dynamischen Politikfeldern. Zur Rationalität von Wissenschaft und Politik«, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 30,3, S. 659-673.
- Manwaring, Rob 2019. »Political Demand and Policy Advice: a Framework for Analysis«, in *Policy Studies* 40, 3-4, S. 270-286.
- Mayer, Klaus; Görgen, Roswitha 1979. »Die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38, S. 31-38.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. 1975. *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Müller, Edda 2010. *Wissenschaftliche Politikberatung aus der Innensicht des »politischen Geschäfts«*. Antrittsvorlesung an der Quadriga Hochschule Berlin am 24. Juni 2010.
- Pattyn, Valérie; Blum, Sonja; Fobé, Ellen; Pekar-Milicevic, Mirjam; Brans, Marleen 2019. »Academic Policy Advice in Consensus-Seeking Countries: the Cases of Belgium and Germany«, in *International Review of Administrative Sciences*, S. 1-17.
- Perl, Anthony; White, Donald J. 2002. »The Changing Role of Consultants in Canadian Policy Analysis«, in *Policy, Organisation and Society* 21, 1, S. 49-73.
- Raffel, Tobias 2006. *Unternehmensberater in der Politikberatung. Eine empirische Untersuchung zu Aktivitäten, Gründen und Folgen*. Wiesbaden: Gabler.
- Schulte, Martin 2014. *Politik mitgestalten. Möglichkeiten wissenschaftlicher Politikberatung durch private Think Tanks*. Marburg: Tectum Verlag.
- Siefken, Sven T. 2007. *Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Siefken, Sven T. 2010a. »Ist denn alles Politikberatung?«, in *Politische Vierteljahresschrift* 51, 1, S. 127-136.
- Siefken, Sven T. 2010b. »Parlamentarische Frageverfahren-Symbolpolitik oder wirksames Kontrollinstrument?«, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41, 1, S. 18-36.
- Steinberg, Rudolf 1998. *Der ökologische Verfassungsstaat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Straßheim, Holger 2013. »Politische Expertise im Wandel. Zur diskursiven und institutionellen Einbettung epistemischer Autorität«, in *dms – der moderne Staat*, 6, 1, S. 1-23.
- Süddeutsche Zeitung 2003. »Politikberatung in der Krise. Zu den wissenschaftlichen Beratungen im Verein für Socialpolitik«, in *Süddeutsche Zeitung* vom 8. Oktober 2021, S. 21.
- van den Berg, Caspar F. 2017. »Dynamics in the Dutch Policy Advisory System: Externalization, Politicization and the Legacy of Pillarization«, in *Policy Sciences* 50, 1, S. 63-84.

- Veselý, Arnošt 2013. »Externalization of Policy Advice: Theory, methodology and Evidence«, in *Policy and Society* 32, 3, S. 199-209.
- Veselý, Arnošt; Ochrana, František; Klazar, Stanislav 2015. »An Analysis of Expenses for the Outsourcing of Policy Advice on the Level of the Ministries of the Czech Republic«, in *Prague Economic Papers* 24, 5, S. 581-601.
- Voßkuhle, Andreas 2005. »Sachverständige Beratung des Staates.«, in *Handbuch des Staatsrechts. Bd. III: Demokratie- und Bundesorgane*, hrsg. v. Isensee, Josef und Kirchhof, Paul, S. 125-173. Heidelberg: Müller.
- Weingart, Peter 2006. »Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chaft)soziologie«, in *Handbuch Politikberatung*, hrsg. v. Falk, Svenja; Glaab, Manuela; Römmele, Andrea; Schober, Henrik; Thunert, Martin, S. 35-44. Wiesbaden: VS Verlag.
- Weingart, Peter; Lentsch, Justus 2008. *Wissen - Beraten - Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. 2. Auflage. Weilerswist: Velbrück-Wissenschaft.
- Wirtschaftswoche 2019. »Spitze des Eisbergs: Regierungsberater kosteten seit 2006 mehr als 1,2 Milliarden Euro.«, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/spitze-des-eisbergs-regierungsberater-kosteten-seit-2006-mehr-als-1-2-milliarden-euro/23944644.html> (Zugriff vom 21.07.2021).
- Wlezien, Christopher 2005. »On the Saliency of Political Issues: The Problem with ›Most Important Problem‹, in *Electoral Studies* 24, S. 555-579.
- Ylönen, Matti; Kuusela, Hanna 2019. »Consultocracy and its Discontents: A Critical Typology and a Call for a Research Agenda«, in *Governance* 32, 2, S. 241-258.
- Zohlhöfer, Reimut 2017. »Zum Einfluss des Parteienwettbewerbs auf politische Entscheidungen«, in *Parteien unter Wettbewerbsdruck*, hrsg. v. Bukow, Sebastian; Jun, Uwe, S. 15-37. Wiesbaden: Springer.

Zusammenfassung: Der Beitrag analysiert anhand bisher ungenutzter Daten die Dimensionen, Inhalte und Motive externer Dienst- und Beratungsleistungen der Bundesministerien seit der 15. Legislaturperiode. Hinterfragt wird damit jene Kritik, die Politikberatung generell als überdimensioniert und lobbyismusanfällig einschätzt. Anstelle eines undifferenzierten Begriffs von Politikberatung lassen sich die aus Bundestagsanfragen gewonnenen Daten in drei Kategorien unterteilen: die Policy-Beratung sowie die beiden politikfernen Typen Organisationsberatung und Unterstützungsleistungen. Im Ergebnis wird deutlich, dass der Anteil politiknaher Beratung im Zeitverlauf gegenüber politikfernen Beratung abnimmt. Zweitens liegen die Gründe für die Inanspruchnahme externer Dienst- und Beratungsleistungen weniger in der Ressourcenausstattung der Bundesministerien, sondern mehr in der ressortspezifischen Sichtbarkeit von Themen, die zeitweise hohe öffentliche Aufmerksamkeit erlangen.

Schlüsselwörter: Politikberatung, Ministerialverwaltung, Themen-Salienz, Ressortzuschnitt, Policy-Portfolio

More Consultants than Civil Servants? An Empirical Analysis of External Advice to Federal Ministerial Departments

Summary: Based on previously unused data, this article analyzes the dimensions, content, and reasons for external services and consulting used by federal ministries since the 15th legislative term. This research perspective challenges the criticism that political consulting is oversized and inclined to lobbyist misuse. Instead of using the catch-all term policy advice, the data derived from parliamentary questions and answers allow a division into three categories: policy consulting and the two policy-remote types of organizational advice and support services. First, the results show that the share of policy-related advice decreases over time compared to policy-remote services. Second, the reasons for using external services and consulting are less caused by the resources available to federal ministries than by the department-specific salience of issues that attract public attention.

Keywords: policy advice, federal ministries, issue salience, departmental jurisdiction, policy portfolio.

Autoren:

Jasmin Theres Beneke M.A.
Leibniz Universität Hannover
Institut für Politikwissenschaft
Schneiderberg 50
30167 Hannover
j.beneke@ipw.uni-hannover.de

Prof. Dr. Marian Döhler
Leibniz Universität Hannover
Institut für Politikwissenschaft
Schneiderberg 50
30167 Hannover
m.doehler@ipw.uni-hannover.de