

von Haldenwang, Christian; Alker, Mariane

Research Report

Politikberatung in der Entwicklungszusammenarbeit: ein eigener Beratungstyp

Analysen und Stellungnahmen, No. 15/2009

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: von Haldenwang, Christian; Alker, Mariane (2009) : Politikberatung in der Entwicklungszusammenarbeit: ein eigener Beratungstyp, Analysen und Stellungnahmen, No. 15/2009, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199922>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Politikberatung in der Entwicklungszusammenarbeit: Ein eigener Beratungstyp

Entwicklungszusammenarbeit (EZ) will ihre Ziele verstärkt über Politikberatung erreichen, aber sie hat nicht immer ein klares Verständnis davon, was Politikberatung im Entwicklungszusammenhang eigentlich leisten kann und soll. Oft fehlt auch das konzeptionelle Wissen, um politische Akteure und Institutionen im Partnerland erfolgreich beraten zu können. Neue Modalitäten der Politikberatung setzen sich in der EZ nur allmählich durch. Konzepte orientieren sich stark an der wissenschaftlichen Politikberatung bzw. am traditionellen Rollenverständnis entsandter EZ-Fachkräfte. Damit wird jedoch nur ein Teilbereich von Politikberatung in der EZ erfasst.

Um ihre Aufgaben in der Politikberatung erfüllen zu können, muss die EZ Beratungsansätze anwenden, bei denen hochrangige Verbindungen zu Entscheidungsträgern mit Maßnahmen verknüpft werden, die auf den Kapazitätsaufbau von Institutionen ausgerichtet sind. Planungszyklen in der EZ sollten enger als bisher auf die politischen Zyklen im Partnerland abgestimmt werden. Fachkräfte müssen das notwendige Rüstzeug dafür erhalten, politische Prozesse zu analysieren und gezielt auf sie einzuwirken. Monitoring und Evaluierung sollten verstärkt darauf ausgerichtet sein, die Qualität der Politikprozesse in den Blick zu nehmen.

Politikberatung in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zielt darauf ab, die politische Gestaltungsfähigkeit und Steuerungskapazität des Partners zu stärken. Sie ist darauf ausgerichtet, Entscheidungsträger auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Ziele in ihrer Willensbildung und bei der Umsetzung öffentlicher Politiken zu unterstützen. In der EZ hat Politikberatung in den letzten beiden Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Drei Entwicklungen haben hierzu beigetragen:

- Erstens gibt es in der EZ eine Tendenz zur Bildung großer, integrierter Programme, die auf mehreren Ebenen im politischen System der Partnerländer operieren und eine Vielzahl von Instrumenten und Partnerstrukturen kombinieren. Damit wächst der Bedarf, die Zusammenarbeit durch Politikberatung abzusichern und konzeptionell zu unterfüttern.
- Zweitens wird Politikberatung wichtiger, weil neue programmorientierte Ansätze (Budgethilfe, Korbfinanzierung unter Beteiligung mehrerer Geber etc.) zu einer deutlichen Verschiebung der Interventionsansätze und -ebenen in der EZ führen, die strategisch mit dem Partner abgestimmt werden muss.
- Drittens zeigen Erfahrungen mit fortgeschrittenen bzw. besonders erfolgreichen Entwicklungsländern, dass die Partner im Verlauf ihrer Entwicklung die Nachfrage nach Beratungsleistungen immer weiter differenzieren und zunehmend eigenständig steuern. *Capacity development*, punktueller Wissenstransfer und Prozessberatung in flexiblen Veränderungsprojekten treten zunehmend an die Stelle der Expertenberatung traditionellen Stils.

Im Folgenden wird die Ansicht vertreten, dass Politikberatung in der EZ spezifischen Bedingungen unterliegt, die es rechtfertigen, sie als einen Beratungstyp *sui gene-*

ris aufzufassen. Die Analyse geht in drei Schritten vor: Erstens führt sie Politikberatung als Konzept ein und stellt unterschiedliche Typen von Politikberatung vor. Zweitens diskutiert sie die spezifischen Bedingungen der Politikberatung in der EZ. Drittens stellt sie Überlegungen an, wie die EZ mit den Herausforderungen der Politikberatung umgehen sollte.

Was ist Politikberatung?

Politikberatung wird heute allgemein als politisch initiierte, dialogisch gestaltete und strukturierte Wissenskommunikation unter Berücksichtigung von Werten, Interessen und Institutionen aufgefasst. Diese Definition nimmt Abstand von der Vorstellung, Politikberatung ließe sich als einseitiger Wissenstransfer begreifen, der sich aus einem „Vernunftgefälle“ zwischen Wissenschaft und Politik ergibt. Sie beruht stattdessen auf der Annahme vielfältiger Lern- und Interaktionsprozesse zwischen Politik, Expertenwelt und Gesellschaft.

Die konzeptionelle Entwicklung des Begriffs erfolgte in der sozialwissenschaftlichen Forschung mit Bezug zur wissenschaftlichen Politikberatung. Hier wurden anfangs drei Beziehungsmuster zwischen Experten und Entscheidungsträgern identifiziert: (i) Im „dezisionistischen Ansatz“ stellt die Wissenschaft lediglich Informationen zur Verfügung, während die Entscheidung alleine von der Politik getroffen wird. (ii) Im „technokratischen Ansatz“ ist das Verhältnis umgekehrt: das Wissen dominiert die Entscheidung der verwissenschaftlichten Politik. (iii) Im „two-community-Ansatz“ stehen sich Wissenschaft und Politik ebenfalls als zwei abgegrenzte Systeme gegenüber, befinden sich aber in kritischem Austausch; welche Perspektive sich im Entscheidungsprozess durchsetzt, ist kontext- und situationsabhängig.

Die Vorstellung der zwei getrennten Welten von Politik und beratender Wissenschaft wurde weiterentwickelt, als deutlich wurde, dass die Interaktionsprozesse zwischen Politik und Beratung komplexer sind, als durch dieses Modell abgebildet werden konnte. Es entstanden integrative, dialogische Ansätze, welche Politikberatung als **Kommunikations- und Verhandlungsprozess** von Wissen und Handlungsempfehlungen verstehen. Dieser Prozess vollzieht sich in Netzwerken von Wissenschaftlern, Entscheidungsträgern, Lobbyisten, zivilgesellschaftlichen Gruppen und anderen Akteuren.

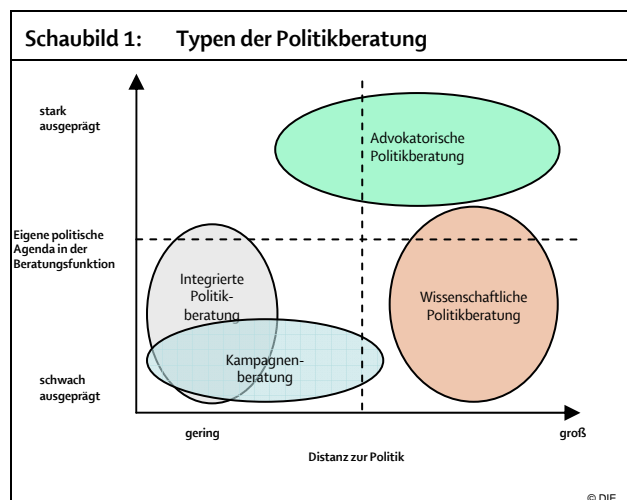
Damit steht die Politikberatung im direkten Wechselspiel mit anderen, die Entscheidungsträger beeinflussenden Faktoren: verfügbare Ressourcen, Werte, Gewohnheiten und Traditionen, der Einfluss organisierter Interessen, parteipolitische Erwägungen sowie nicht zuletzt die eigenen Erfahrungen und Kenntnisse der Entscheidungsträger. Wissenschaftliche Evidenz stellt in diesem Zusammenhang eine weitere Wissensquelle dar, der aber nicht automatisch ein Primat zukommt.

Mit dem Verständnis von Politikberatung als Kommunikations- und Verhandlungsprozess lassen sich in der Beziehung von „Berater“ und „Beratungsempfänger“ unterschiedliche Akteurs- und Interessenkonstellationen erkennen, die es gestatten, vier Typen der Politikberatung zu identifizieren (s. Schaubild 1):

- **Wissenschaftliche Politikberatung** kann als der „klassische Typus“ von Politikberatung gelten. Hier bewahrt sich die Forschung finanziell, personell und thematisch ein hohes Maß an Unabhängigkeit gegenüber der Politik. Sie entwickelt Orientierungen für die politische Willensbildung und sieht sich als kritischer Begleiter in der Politikumsetzung. Beraten wird in der Regel über kurzfristige, punktuelle Inputs, teilweise auf Anfrage, teilweise aber auch auf eigene Initiative, oft ehrenamtlich. Zunehmend gehen wissenschaftliche Einrichtungen gezielt an die Öffentlichkeit, um die Wirksamkeit ihrer Inputs zu erhöhen.
- **Integrierte Politikberatung** erfolgt über Forschungsstäbe, Grundsatzabteilungen, Projektgruppen und ähnliche, in die politische Struktur direkt eingebundene Einrichtungen. Hier wird die Forschungsagenda vom Auftraggeber bestimmt und kann sich auf alle Bereiche im Politikzyklus erstrecken. Freiheitsgrade für die Entwicklung kritischer Positionen werden im Einzelfall festgelegt, sind aber insgesamt eher gering. Ein typischer Modus für diesen Beratungstyp sind iterative Inputs über einen längeren Zeitraum hinweg.
- **Advokatorische Politikberatung** wird von Organisationen angeboten, die bestimmte partikulare oder auch spezifische Gemeinwohlinteressen vertreten und auf „ihren“ Politikfeldern Fachwissen bereitstellen. Ähnlich wie in der wissenschaftlichen Beratung stehen kurzfristige Inputs im Vordergrund, wobei es aber auch zur Integration in politische Strukturen kommen kann, etwa über die Entsendung von Mitarbeitern privater Verbände in Ministerien. Stärker

als die wissenschaftliche Politikberatung setzt dieser Typus auf politische Mobilisierung und auf die Entwicklung unmittelbar handlungsrelevanter Positionen.

- **Kampagnenberatung** konzentriert sich auf die Kommunikation und Umsetzung spezifischer Politikinhalt. Sie wird von spezialisierten Fachleuten bzw. Consultants im Auftrag politischer Organisationen oder einzelner Akteure angeboten. Über einen begrenzten Zeitraum hinweg wird der Auftraggeber kontinuierlich beraten. Im Mittelpunkt steht weniger die fachliche Unterstützung als vielmehr die Erzeugung von Akzeptanz einer inhaltlichen Position, materiellen Politik oder Person bei einer Zielgruppe.



Politikberatung in der Entwicklungszusammenarbeit

Die oben skizzierte dialogische Konzeption von Politikberatung ist auch für die EZ kennzeichnend. Auch hier geht es darum, öffentliche Politik auf eine rationale Grundlage zu stellen und Beratungsinputs in komplexen Politikprozessen mit vielen beteiligten Akteuren unterzubringen. Die Berücksichtigung von Werten, Interessen und Institutionen in der Interaktion zwischen Politik, Fachwelt und Gesellschaft sind heute ebenfalls Teil des Verständnisses von Politikberatung durch die EZ.

Gleichzeitig steht die Politikberatung im Entwicklungszusammenhang jedoch vor besonderen Herausforderungen. Einige dieser Herausforderungen ergeben sich aus den politischen und administrativen Eigenheiten (der Governance) des Partnerlandes. Andere ergeben sich aus den Spezifika der EZ selbst. Beide Dimensionen sollen im Folgenden dargestellt werden.

Governance des Partnerlandes: Mehr noch als in den Ländern der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) operiert Politikberatung in der EZ unter den Bedingungen hoher Unsicherheit, kurzfristiger Politikalküle, fehlender Transparenz der politischen Prozesse und geringer Umsetzungskapazitäten.

- Entwicklungsländer sind häufig durch **schwache nationale Systeme** gekennzeichnet. Damit ist ge-

meint, dass die Strukturen und Verfahren, über welche öffentliche Politiken formuliert und umgesetzt werden, wenig Erwartungssicherheit im Hinblick auf die Ergebnisse des Politikprozesses zulassen. Weil sowohl Verfahrenskennntnis als auch -treue schwach ausgeprägt sind, findet Politik und öffentliche Verwaltung oft nicht regelförmig statt, sondern als Abfolge ständiger Ad-hoc-Entscheidungen und Aushandlungsprozesse. Die Umsetzung von Politiken wird durch mangelhafte öffentliche Infrastruktur und Personalausstattung zusätzlich beeinträchtigt. Auch die konkrete Nachfrage nach Politikberatung ist nicht immer eindeutig spezifiziert, oder sie ändert sich kurzfristig. Im Ergebnis ist es für die Politikberatung oft schwierig, Anschlussfähigkeit an (internationale) Lösungsansätze und *best practices* herzustellen.

- Der **Politikzyklus** selbst sieht in Ländern mit schwachen nationalen Systemen anders aus als in Ländern mit starken Systemen. Vereinfacht lässt sich sagen, dass in Ländern mit starken Systemen die Entscheidungsfindung oft langsam und mühselig ist, weil die politischen Interessengruppen ihre Aktivitäten stark auf diese Phase ausrichten. Demgegenüber verläuft die Umsetzung einmal getroffener Entscheidungen verhältnismäßig reibungslos, weil sie sich an Verfahren und Planungsinstrumenten orientiert und relativ wenig Ansatzpunkte für politische Einflussnahme bietet. In Ländern mit schwachen Systemen hingegen sind die politischen Akteure kaum bereit, einmal getroffene Entscheidungen als gegeben zu akzeptieren, und nehmen auf die Umsetzung Einfluss. Dies wird dadurch erleichtert, dass die Organe der Exekutive anfälliger für Einflüsse seitens spezifischer Gruppen sind. Politikberatung, die sich auf *agenda-setting* und Gesetzgebung konzentriert, droht unter diesen Umständen ins Leere zu laufen.

Allerdings gilt: Auch in OECD-Ländern findet Politikberatung nicht selten in einem von Ungewissheit und Intransparenz gekennzeichneten Umfeld statt. Daher rechtfertigt es der Hinweis auf die Governance des Partnerlandes für sich genommen noch nicht, von der Politikberatung in der EZ als eigenständigem Typus zu sprechen.

Spezifika der EZ: Die EZ selber mit ihren Strukturen und Anforderungen bildet einen institutionellen Hintergrund, der die Politikberatung in ihren Funktionen, Instrumenten und Rollen beeinflusst. Erst dieser Umstand macht die Politikberatung in der EZ zu einem Typ *sui generis*, der Elemente aller oben skizzierten Politikberatungstypen aufweist.

Vor allem bewegt sich Politikberatung in der EZ im Spannungsfeld **zweier Auftragsverhältnisse**. Ihr Interventionsbereich wird im günstigen Fall von den Gebern und der Partnerregierung gemeinsam festgelegt. Im Rahmen der vereinbarten Aktivitäten strebt die Politikberatung der EZ an, sich in die endogenen Prozesse der Partner einzuordnen und deren Vorhaben zu unterstüt-

zen. Sie ist in dieser Perspektive integrierte Politikberatung und muss sich nach der Beratungsnachfrage des Partners richten. Gleichzeitig hört sie jedoch nicht auf, die Werte und Interessen der Regierung bzw. Institution zu vertreten, in deren Auftrag sie tätig ist und der sie ebenfalls rechenschaftspflichtig ist. In dieser Perspektive ähnelt sie eher der advokatorischen Politikberatung und operiert aus einer gewissen Distanz zum Partner.

Politikberatung in der EZ ist Beratung **über den gesamten Politikzyklus** hinweg: Unter dem Eindruck der oben geschilderten Bedingungen in den Partnerländern zielt Politikberatung in der EZ heute verstärkt darauf ab, neben fundierter Fachberatung auch Prozess- und Institutionenberatung zu leisten. Sie verbindet insofern Elemente der wissenschaftlichen Politikberatung mit dem längerfristigen Ansatz der integrierten Beratung sowie der Projekt- und Wirkungsorientierung der Kampagnenberatung.

Politikberatung in der EZ ist mit **komplexen Rollenerwartungen** verbunden. Im Gegensatz zur Wissenschaft, die eher unabhängig vom politischen Prozess agiert, sind Politikberater in der EZ „*committed change manager*“, die den developmentpolitischen Zielen verpflichtet sind. Sie sind gleichzeitig aber auch Intermediäre im politischen Prozess, die Kommunikationsprozesse gestalten und zwischen Positionen vermitteln. Dabei gewinnen *soft skills* (Verhandlungs-, Vermittlungs-, Moderationskompetenz) gegenüber technischen Fachkenntnissen an Bedeutung. Für beide Funktionen ist ein enges, institutionell abgestütztes Arbeits- und Vertrauensverhältnis zum Partner notwendig.

Zusätzlich muss Beratung in der EZ die Verbindung zu den Wissensnetzwerken im Partnerland und auf internationaler Ebene herstellen und ihre Funktion als fachkundiger „*knowledge broker*“ erfüllen. In vielen Sektoren gibt es globale Debatten, die nur unzureichend an den nationalen Diskurs im Partnerland angebunden sind. Hier stellt sich für die EZ die Aufgabe, die **Kontextualisierung von Wissen** zu unterstützen und Anknüpfungspunkte zum lokal vorhandenen (auch traditionellen) Wissen herzustellen – auch über die Förderung lokaler Forschungseinrichtungen und *think tanks*. Damit trägt EZ zum Aufbau langfristiger Kooperationsstrukturen zwischen Wissensproduktion und Wissensnutzung bei und wirkt auf eine stärker evidenzbasierte Politikformulierung und -umsetzung hin.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die deutsche EZ

Es wird deutlich, dass Politikberatung in der EZ keinem der oben dargestellten Typen voll entspricht, sondern stattdessen Elemente aller vier Typen kombiniert. Dies ergibt sich aus den besonderen (und besonders anspruchsvollen) Anforderungen an die Politikberatung in Verbindung mit der Governance des Partnerlands und den Strukturen der EZ. Neben dem Ressourcentransfer wird die EZ in Zusammenarbeit mit den Partnerregierungen, anderen Gebern und anderen Ressorts auch weiterhin strategische Politikberatung anbieten müs-

sen. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, erscheint die Konzentration auf folgende Bereiche wichtig:

Institutionenaufbau und Zusammenarbeit mit *change agents*: Zentrale Adressaten von Politikberatung sind die reformorientierten Kräfte in Staat und Gesellschaft. Häufig nähert sich die EZ diesen Akteuren jedoch aus einer stark personenorientierten Perspektive, weil sie nicht über das konzeptionelle Rüstzeug verfügt, die politischen Prozesse im Partnerland (und die eigene Rolle in diesen Prozessen) zu analysieren. Der Anreiz für eine solche Vorgehensweise ist besonders groß, wenn Fachkräfte eng in die Institutionen des Partnerlands integriert sind und ihr Wirken von persönlichen Vertrauensbeziehungen zu den Entscheidungsträgern abhängt. Je stärker sich die EZ in der Politikberatung engagiert, desto wichtiger werden deswegen Beratungsansätze, die Nähe und Distanz zum Partner kombinieren und komplexe Partnerstrukturen ermöglichen. Ein solcher Ansatz ist z. B. die intermittierende Politikberatung.

Intermittierende Politikberatung

Während in vielen Vorhaben der internationalen EZ immer noch die Funktion der integrierten, dauerhaft beim Partner angesiedelten Fachkraft im Mittelpunkt steht, setzt man besonders in den fortgeschritteneren Partnerländern Lateinamerikas in der deutschen EZ zunehmend auf die intermittierende Politikberatung. Bei diesem Ansatz verständigen sich beide Seiten im Programm auf spezifische Veränderungsprojekte, die von den EZ-Fachkräften immer wieder beratend unterstützt, aber nicht mehr ständig begleitet werden. Die Anforderungen an politische Steuerung, *Ownership* und fachliche Kompetenz beim Partner sind bei diesem Beratungsansatz deutlich höher. Die Fachleute der EZ übernehmen teilweise neue Funktionen als Netzwerkmanager und Wissensbroker sowie beim Prozessmonitoring. Damit sollen sich die Flexibilität und die Effizienz der Beratung erhöhen. Es bleibt aber das Risiko, dass Reformanstrengungen im Einzelfall scheitern können bzw. keine nachhaltige Wirkung entfalten.

Möglichst hochrangige Verbindungen sind ein wichtiger Bestandteil von Politikberatung, auch in der EZ, aber sie müssen von Maßnahmen flankiert werden, die auf den Kapazitätsaufbau von Institutionen und die Stärkung von Organisationen ausgerichtet sind. Die Beratung sollte die *change agents* in ihrer strategischen Funktion im jeweiligen institutionellen Kontext ansprechen. Sie muss in der Lage sein, eine Abstimmung zwischen dem EZ-Planungszyklus und dem politischen Zyklus herbeizuführen und verbindliche Absprachen zu produzieren. Politikberatung muss in ausdifferenzierten politischen Systemen ebenenübergreifend erfolgen und auch nichtstaatliche Akteure einbinden. Um diesen Anforderungen besser begegnen zu können, gilt es, den **Bedarf an Fortbildung** bei Politikberatern noch genauer als bisher zu erfassen und zu bedienen.

Wirkungsorientierung: Die Debatte über Politikberatung hat sich schon seit längerem von den *political engineering*-Modellen früherer Jahre verabschiedet und trägt damit dem Steuerungsskeptizismus der modernen Politikwissenschaft Rechnung. Auch die EZ tut gut daran, sich von der Vorstellung linearer Wirkungszusammenhänge und direkter Kausalketten zwischen Politikberatung und materiellen politischen Ergebnissen zu lösen. Andererseits muss sich die EZ auch auf dieser Ebene mit dem gestiegenen Rechtfertigungs-, Legitimations- und Lernbedarf auseinandersetzen. Es muss systematischer erfasst und vermittelt werden, was nötig ist, um Institutionen durch die EZ langfristig und nachhaltig zu stärken. Dazu ist es generell notwendig, das Monitoring von Beratungsleistungen über den gesamten Politikzyklus hinweg zu verstärken und die eigenen Evaluierungsbemühungen enger mit jenen des Partners und der anderen Geber zu verzahnen. Vereinbarungen mit Partnern und anderen Gebern, aber auch die Indikatorenbildung in den Programmen müssen (soweit sie Politikberatung erfassen) die Qualität der Politikprozesse im Hinblick auf Partizipation, Transparenz und Rechtsförmigkeit sowie Orientierung an den Zielsystemen der Partner stärker als bisher in den Blick nehmen.



Dr. Christian von Haldenwang
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
des DIE, Abteilung „Governance,
Staatlichkeit, Sicherheit“



Marianne Alker
Bis Mai 2009 wiss. Mitarbeiterin
in der Abteilung „Umweltpolitik
und Ressourcenmanagement“ des DIE

Literatur

Fischer, T. / A. Kießling / L. Novy (Hrsg.) (2008): Politische Reformprozesse in der Analyse: Untersuchungssystematik und Fallbeispiele, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung Verlag

Jones, N. / H. Jones / C. Walsh (2008): Political science? Strengthening science-policy dialogue in developing countries, London: ODI (Working Paper 294)