

Summary: The current crisis of the financial markets has given rise to criticism in the European Union about the quality of expertise provided and the extent to which available expertise is being used. This sense of deficiency is astonishing given the strong growth of think tanks and the development of partisan think tank networks in Europe especially in recent years. A systematic survey of science-based policy advice in the European multi-level system could enhance transparency and the critical usage of expertise.

Kurzgefasst: Im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise ist in der Europäischen Union Kritik an der Bereitstellung und Berücksichtigung von Expertise laut geworden. Dabei nimmt die Zahl der auch auf europäischer Ebene agierenden Think Tanks und Think-Tank-Netzwerken unterschiedlichen Typs in den letzten Jahren rasant zu. Eine systematische Erfassung der wissenschaftlichen Politikberatung im europäischen Mehrebenensystem könnte ein Beitrag zu Transparenz und differenzierter Nutzung solcher Expertise sein.

Im Dickicht der Beratung Es mangelt nicht an Europa-Think Tanks, wohl aber an Transparenz

Dieter Plehwe

Im Juni 2010 unternahm eine Gruppe von Abgeordneten eines breiten politischen Spektrums im Europa-Parlament eine ungewöhnliche Aktion. In einem Aufruf beklagten sie die Einseitigkeit und Übermacht von Finanzlobbyisten in der Politikberatung und riefen die Bürger Europas auf, „eine oder mehrere Nichtregierungsorganisationen zu bilden, um eine Gegenexpertise zu den auf den Finanzmärkten durch die wichtigsten Marktteilnehmer ausgelösten Vorgänge zu entwickeln (...) und diese Erkenntnisse effizient über die Medien zu verbreiten“. Ist diese Sorge berechtigt, braucht die Zivilgesellschaft Europas weitere Think Tanks?

Eine Studie der lobbykritischen Allianz Alter EU aus dem Jahr 2009 scheint einen Mangel an Pluralismus im Allgemeinen und einen disproportionalen Einfluss der Finanzwirtschaft im Besonderen zu bestätigen. Von 19 europäischen Expertengruppen, welche die Europäische Kommission dauerhaft in Finanzfragen beraten, werden der Studie zufolge acht von Industrievertretern dominiert. In sieben Gruppen gebe es eine Mehrheit von Vertretern der Mitgliedstaaten. Eine einzige Expertengruppe weist eine ausgewogene Verteilung von Industrie- und NGO-Vertretern auf. Drei Gruppen konnten trotz Transparenzversprechen der Kommission aufgrund mangelnder Information über die Mitgliedschaft nicht ausgewertet werden.

Betrachtet man die beteiligten Experten im Einzelnen, kommt auf vier Finanzexperten aus der Wirtschaft lediglich ein Experte oder eine Expertin aus den Bereichen Wissenschaft, Verbraucherverbände und Gewerkschaften. Den 229 identifizierten Industrieexperten stehen in der Europäischen Kommission 150 Beamte gegenüber, die mit der Materie befasst sind. Die Alter EU-Studie legt nahe, dass die Zusammensetzung der Expertengruppen dazu beigetragen hat, dass die Finanzmarktregulierung den Vorstellungen von Unternehmen und Verbänden der Finanzwirtschaft in vielen Fällen entgegenkam.

Ist das Angebot an politiknaher Forschung und Beratung in Europa insgesamt unausgewogen?

Im freiwilligen Lobbyregister der Europäischen Kommission haben sich mittlerweile knapp 100 Institute als Denkfabriken eingetragen. Europaweit operierten vor zehn Jahren vorsichtigen Schätzungen zufolge mindestens 600 Think

Tanks. Zu unterscheiden sind vier Hauptgruppen: akademische Forschungseinrichtungen (pluralistische Universitäten ohne Studenten), parteinahe Think Tanks, advokatische Think Tanks (interessengebunden und weltanschaulich geprägt) sowie kommerzielle Think Tanks (von wechselnden Auftraggebern abhängige Forschung).

Alan J. Day hat ermittelt, dass mit 45 Prozent advokatische Think Tanks überwiegen gegenüber 38 Prozent akademischen, 10 Prozent parteinahen und 7 Prozent kommerziellen Denkfabriken. Im Jahr 2004 haben Forscher des französischen Think Tanks „Notre Europe“ um Stephen Boucher 149 Think Tanks in 25 Mitgliedstaaten mit insgesamt 3.000 Beschäftigten auf Themen hin genauer untersucht. 36 Organisationen qualifizierten sie als Einrichtungen, die auf europäische Fragen spezialisiert sind. 113 Institute bearbeiten europäische Themen neben anderen.

Die Ergebnisse der bisherigen Forschung sind allerdings unvollständig. Keine der bisher vorliegenden Studien basiert auf einer systematischen Erhebung. Insbesondere die dynamische Entwicklung und Veränderung auf dem Gebiet der Think Tanks in der jüngsten Zeit ist noch nicht erfasst. Zum Beispiel wurde seit Ende der 1990er Jahre die Vernetzung von weltanschaulich ausgerichteten bzw. advokatischen Think Tanks europaweit vorangetrieben. Zuerst wurde 1997 das Stockholm-Netzwerk gegründet, mittlerweile ein Verbund von über 100 marktorientierten und neoliberalen Think Tanks. Einige von diesen haben bereits vor der Gründung eines formellen Netzwerks zusammengearbeitet, zum Beispiel das schwedische Institut „Timbro“ und das britische „Institute of Economic Affairs“ oder die deutsche „Stiftung Marktwirtschaft“.

Vertreter anderer Think Tanks wissen nicht genau, warum sie Mitglied des Netzwerks sind. Auch formelle Netzwerke müssen offenbar teilweise als potenzieller Arbeitszusammenhang begriffen werden, der keineswegs zwangsläufige oder systematische Zusammenhänge schafft. Zuletzt kam es im Stockholm-Netzwerk darüber hinaus offenbar zu größeren inhaltlichen Auseinandersetzungen, die zum Auszug von einigen Think Tanks mit besonders marktradikalem Profil geführt haben. Nach dem Stockholm-Netzwerk wurden sukzessive die folgenden

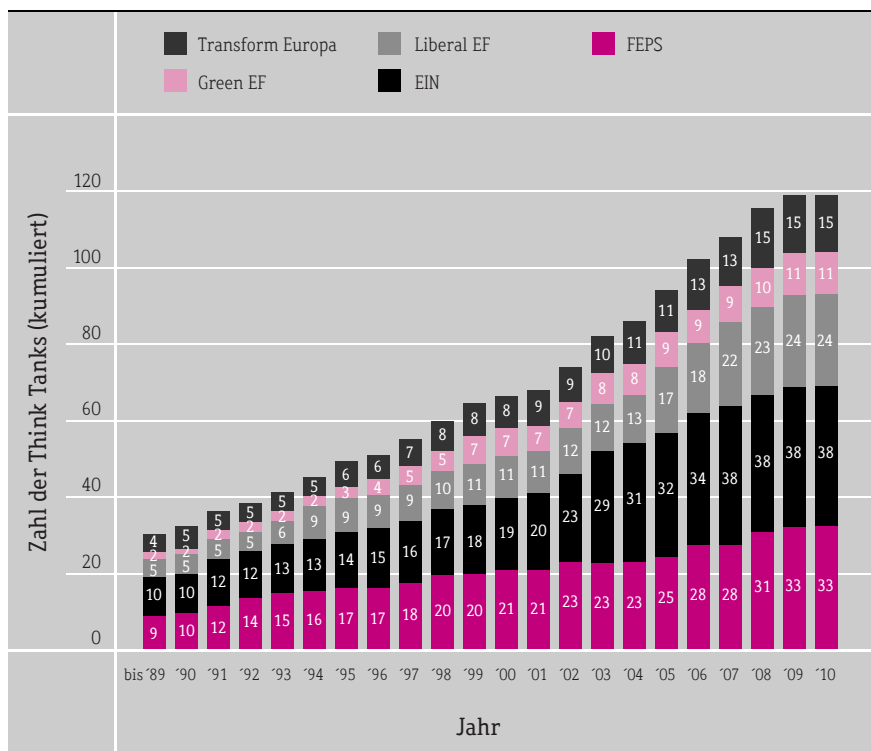


Abbildung
 Entwicklung der Mitgliedschaft in weltanschaulichen Think Tank-Netzwerken
 in Europa seit 1989
 Quelle: http://en.wikipedia.org/wiki/Political_foundation_at_European_level

weltanschaulich orientierten Netzwerke gegründet, die mit dem im Europaparlament repräsentierten Parteienspektrum korrespondieren: das Transform Netzwerk (Linke, mit 17 Instituten), das European Ideas Netzwerk (konservativ, 47), das Foundation of European Progressive Studies Netzwerk (sozialdemokratisch, 41), das Grüne Netzwerk (14) und das Liberale Netzwerk (35).

Insgesamt sind EU-weit somit 154 offiziell parteinahe Institute präsent. Die Abbildung (S. 23) veranschaulicht die Entwicklung der parteinahen Think Tanks. Leider konnten nicht alle Institute erfasst werden, weil in einigen Fällen die Angaben zur Gründung fehlen. Dennoch ist die Darstellung aufschlussreich, weil deutlich wird, dass 60 Institute, also mehr als ein Drittel der Think Tanks, nach 1998 gegründet worden sind.

Die EU-Mittel für Stiftungen sind relativ bescheiden

Die Formierung der parteinahen Think Tank-Netzwerke hat sich offenbar im Zuge der Finanzierung von europäischen Parteistiftungen durch die Europäische Kommission seit dem Jahr 2000 beschleunigt. 2010 erhielt die konservative Parteistiftung mit knapp 3,3 Mio. Euro den größten Betrag im Vergleich zu 2,25 Mio. Euro für die sozialdemokratische Stiftung, 600.000 Euro für die Grünen und 476.000 Euro für die Linke. Im Vergleich zum Etat der größten deutschen parteinahen Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung, in Höhe von 128 Mio. Euro im Jahr 2009 sind die europäischen Mittel sehr bescheiden. Gleichwohl scheint ein Anreiz zur verstärkten Koordination und Formierung der grenzüberschreitenden Arbeit von Think Tanks gegeben.

Im Gegensatz zu den zahlreichen Think Tanks und Stiftungen, die bislang keinen oder sehr geringen Transparenzpflichten unterworfen wurden, werden weitreichende Anforderungen an die neuen europäischen parteinahen Stiftungen gestellt. Gemäß den Vorschriften der Richtlinie müssen Finanzierungsquellen ab einer Summe von 500 Euro pro Jahr und Geldgeber genau erklärt werden. Verboten ist die Annahme von anonymen Spenden und von Mitteln der Europaparlamentsfraktionen. Ferner darf kein Geld von Behörden aus Drittländern oder von Projekten akzeptiert werden, die von den europäischen Stiftungen direkt oder indirekt beeinflusst werden (z.B. durch finanzielle Zuwendungen).

Viele Think Tanks verweigern jedoch freiwillige Angaben zu ihrer Finanzierung. Während die parteinahen Think Tanks niemanden im Zweifel lassen über ihre grundsätzliche Ausrichtung, trägt die mangelnde Bereitschaft zur Transparenz der übrigen advokatischen, weltanschaulichen oder mit bestimmten Interessen verbundenen Think Tanks zur erheblichen Unsicherheit über den Charakter und die Qualität der Forschungs- und Beratungsleistungen bei. In den Vereinigten Staaten werden Institute sehr viel stärker in die Pflicht genommen. Think Tanks können sich als gemeinnützige Organisationen von Steuern befreien lassen, müssen aber im Gegenzug ihre Finanzierung offenlegen. Mittlerweile wird in den USA im Übrigen auch die Tatsache akzeptiert, dass Think Tanks häufig in einer Grauzone zwischen Forschung, Beratung und Lobbying operieren.

Unklare Verhältnisse: Forschung, Beratung, Lobbying

Die gesetzlichen Bestimmungen für gemeinnützige Organisationen sehen vor, dass ein bestimmter Anteil des Budgets für Lobbying ausgegeben werden darf, ohne dass offiziell als Forschungs- oder Bildungseinrichtung deklarierte Organisationen damit ihren Gemeinnützigkeitsstatus gefährden. Tatsache ist allerdings auch in den USA, dass derzeit niemand weiß, welche Tätigkeiten von Think Tanks tatsächlich im Einzelnen ausgeübt werden bzw. in welchem Verhältnis Forschungs-, Beratungs- und Lobbyaufgaben stehen, die von und über Think Tanks organisiert werden.

Muss in Europa ein Mangel an zivilgesellschaftlicher Expertise konstatiert werden? Es kann durchaus sein, dass es eine Reihe von Expertinnen und Experten in Forschungs- und Beratungsinstituten gibt, die sich auch mit Aspekten der Finanzmarktregulierung beschäftigen, deren Expertise aber keinen Zugang zu

den Beraterstäben findet. Derzeit ist es unterdessen praktisch unmöglich, einen guten Überblick über die Vielfalt von Forschungs- und Beratungsinstituten und ihre Arbeitsgebiete sowie das dort vertretene Meinungsspektrum zu gewinnen. Deshalb ist es ebenfalls zurzeit nicht möglich, gesicherte Aussagen über die Beteiligung von Experten aus Forschungs- und Beratungsinstituten an der Arbeit der nationalen und europäischen Expertengruppen zu treffen. Einen besseren Überblick könnte erst ein breiter angelegtes Projekt empirisch vergleichender Think Tank-Netzwerkforschung leisten. Verglichen mit den USA ist darüber hinaus ein Mangel an Transparenz zu beklagen, was die rasch wachsende Gruppe von advokatischen Think Tanks anbelangt.

Literatur

Alter EU (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the European Union) (2009): A Captive Commission – the Role of the Financial Industry in Shaping EU Regulation. Brüssel. Online: www.foeeurope.org/publications/2009/ALTER-EU_CaptiveCommission_FINAL_Nov09.pdf (Stand: 3.11.2010).

Day, Alan J.: „Think Tanks in Western Europe“. In: James G. McGann/R. Kent Weaver (Eds.): Think Tanks & Civil Society. Catalysts for Ideas and Action. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers 2000, S. 103–138.

Stephen Boucher (Ed.): L'Europe et ses think tanks: un potentiel inaccompli. Etudes & Recherches, No. 35. Paris: Notre Europe 2004.

Falk, Svenja/Römmele, Andrea/Rehfeld, Dieter/Thunert, Martin (2006): „Einführung: Politikberatung – Themen, Fragestellungen, Begriffsdimensionen, Konzepte, Akteure, Institutionen und Politikfelder“. In: Svenja Falk/Andrea Römmele/Dieter Rehfeld/Martin Thunert (Hg.): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–22.



[Foto: David Ausserhofer]

Dieter Plehwe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Internationalisierung und Organisation. Nach seiner politikwissenschaftlichen Promotion an der Universität Marburg lehrte und forschte er unter anderem an der New York University und der Yale University. Er forscht über Politische Ökonomie und transnationale Zivilgesellschafts- und Klassenformierung.
plehwe@wzb.eu