

Diskussion



Thinking Europe's Future. The role of think tanks between policy expertise and normative vision: Central and Eastern Europe

Eine Veranstaltung im Rahmen der Kooperation mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung.

Summary erstellt von: Josefa Stiegler

Keywords: Think Tanks, Unabhängigkeit, Zentral- und Osteuropa, Politikberatung, Zivilgesellschaft

Vortragende:

Vera Axyonova (Freie Universität Berlin)

Ondřej Ditrych (Institute of International Relations (IIR), Prague)

Katarzyna Jezierska (oiip | Universität Göteborg)

Moderation:

Saskia Stachowitsch (oiip | IPW, Universität Wien)

Datum:

17. Juni 2021

Veranstaltungsort:

Online

Der Workshop fand in englischer Sprache statt.

Executive Summary

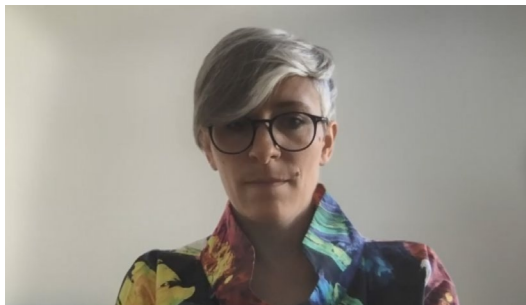
Im Rahmen der oiiip-Diskussionsreihe „Thinking Europe's Future. The role of think tanks between policy expertise and normative vision“ diskutierten Expert*innen, wie Think Tanks definiert werden können, wie sie im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und engen Verbindungen zu politischen Eliten wirken und welche Entwicklungen und Trends es hierzu in Zentral- und Osteuropa gibt. Eine eindeutige Definition von Think Tanks ist aufgrund ihres breiten Tätigkeitsfeldes unter Forscher*innen umstritten. Oftmals werden zur Eingrenzung die Kriterien (1) Forschungskomponente in der Organisation sowie (2) Aktivitäten zur Beeinflussung öffentlicher Politik herangezogen. Das Kriterium der Unabhängigkeit ist laut Expert*innen irreführend. Zwar wollen Think Tanks unabhängig auftreten, um ihren Expertisen Legitimität und Autorität zu verleihen. Trotzdem sind sie gezwungen, ihre Unabhängigkeit ein Stück weit aufzugeben, um politischen Einfluss haben zu können (Unabhängigkeitsparadoxon). Dazu sind Beziehungen zu politischen Entscheidungsträger*innen wichtig. Diese können aber nur dann produktiv sein, wenn auf beiden Seiten Transparenz und Reflexivität praktiziert werden und keine überzogenen Erwartungen an die Eindeutigkeit der Ergebnisse gestellt werden. Dann können Think Tanks einen emanzipatorischen, demokratisierenden Effekt auf Politikprozesse und öffentliche Debatten haben.

Spezifisch für ost- und zentraleuropäische Länder im ehemaligen sowjetischen Einflussbereich ist, dass in den frühen 1990er Jahren entstandene Think Tanks eine liberale, demokratische Agenda förderten, z.B. durch die Unterstützung von EU- und NATO-Beitritt. Seitdem hat sich die Anzahl von Think Tanks stark vergrößert und Länder wie Russland oder die Ukraine sind mittlerweile in den globalen Top 20 vertreten. Seit dem sogenannten „illiberal turn“ gibt es vor allem in Ungarn und Polen eine ideologische Abwendung von europäischen Werten und einen Anstieg an konservativen Think Tanks, die in öffentlichen Debatten prominent vertreten sind. Im Gegensatz zu den an einem inländischen Publikum orientierten Organisationen in Polen und Ungarn, richten sich russische Institutionen explizit an internationale communities, um die *soft power* Russlands zu stärken. Die Entstehung dieser Organisationen ist oftmals top-down initiiert.

Im Rahmen einer neuen oip-Diskussionsreihe „Thinking Europe's Future. The role of think tanks between policy expertise and normative vision“ wurde in der ersten Folge „Central and Eastern Europe“ diskutiert, was Think Tanks ausmacht und welche Entwicklungen und Trends es hierzu in Zentral- und Osteuropa gibt. Während manche Sichtweisen Think Tanks im Bereich der neutralen Politikexpertise verorten und sie mit evidenzbasierter Politikberatung in Verbindung bringen, sehen andere sie eher als Teil der Zivilgesellschaft und Vertreter*innen von normativen Ideen und Werten, wie etwa für europäische Integration oder Demokratisierung. Aus einer kritischen Perspektive werden sie auch mit Parteilichkeit oder sogar Lobbyismus assoziiert. Ziel dieser Veranstaltung war es nicht, eine finale Definition zu liefern, sondern dieses Spannungsfeld und die verschiedenen Charakteristika von Think Tanks mit den Vortragenden und dem Publikum zu diskutieren.

Definitionen und Kategorisierungen von *Think Tanks*

Laut Katarzyna Jezierska gibt es nach wie vor keine zufriedenstellende Definition von Think Tanks. Viele Forscher*innen definieren sie daher auf pragmatische Art und Weise. Jezierska selbst macht ihre



Arbeitsdefinition an folgenden Kriterien fest: (1) Es gibt eine Forschungskomponente in der Organisation, (2) es werden Aktivitäten gesetzt zur – direkten oder indirekten – Beeinflussung öffentlicher Politik. In der Forschung gibt es zudem unterschiedliche Wege Think Tanks zu kategorisieren: nach Umfang des Fachwissens,

institutioneller Anbindung, Finanzierung, Agenda-Setting, Personalpolitik oder Forschungsoutput. Daraus kann eine Klassifizierung von Think Tanks in (1) akademisch (öffentliches Interesse), (2) Auftraggeber (Einzelinteresse), (3) Interessensvertretung (Gruppen- oder Parteiinteresse) abgeleitet werden. Eine universitäre Anbindung bedeutet dabei nicht, regierungsunabhängig zu sein. Diese Klassifizierung beruht allerdings stark auf Think Tanks in den USA und Europa, was die Frage aufwirft, inwiefern sie auf den postsozialistischen Kontext angewandt werden kann.

Think Tanks in postsozialistischen Ländern in Mittel- und Osteuropa sehen sich selbst meist als „hybride Institutionen“ und spielten besonders eine Rolle in den frühen 1990er Jahren, als sie zur Etablierung des sogenannten liberalen Konsenses beitrugen. Sie drängten auf liberale, demokratische Lösungen und unterstützten den Beitritt zur EU und zur NATO. Seither sind viele neue Organisationen entstanden, das Feld ist sehr divers und weist viele ideologische Ausrichtungen auf. Ein weiterer wichtiger Wendepunkt war der sogenannte „illiberal turn“, ein Prozess der Entdemokratisierung, der

sich z.B. in Ungarn und Polen seit der Machtübernahme rechter, autoritärer Parteien vollzieht. Damit einhergehend entstanden zahlreiche konservative Think Tanks, die in ihrer Ausrichtung den an der EU und europäischen Werten orientierten Organisationen entgegengesetzt sind. In Polen wurde bei der Gesamtzahl von Think Tanks ein Zuwachs von 50% verzeichnet. Insgesamt ist die Anzahl aber nicht hoch, in Polen gibt es etwa 60 Organisationen und in Ungarn ca. 40. Diese sind in den Medien und öffentlichen Debatten sichtbar. Die meisten von ihnen richten sich an ein inländisches Publikum und vernetzen sich nicht mit anderen regionalen oder gar internationalen Think Tanks.

Vera Axonova fokussiert in ihrer Forschung auf post-sowjetische Länder und hierbei vor allem auf Russland und die Ukraine. Der „Global Go To Think Tank Index Report“ der University of Pennsylvania aus dem Jahr 2020¹ zeigt, dass unter den Top 5 der Länder mit der höchsten Anzahl an Think Tanks drei nicht im Westen liegen. Zwei post-sowjetische Länder liegen in den Top 20 weltweit (Russland auf Platz 12 mit 143 in dieser Datenbank registrierten Think Tanks, Ukraine auf Platz 19 mit 90 registrierten Think Tanks). In den 1990er Jahren etablierte sich in der Ukraine und in Russland eine Think Tank Szene. Mit dem Ende der Sowjetunion gründeten sich einige Forschungsinstitute neu, blieben allerdings an Regierungsstrukturen (v.a. auch finanziell) und Universitäten angebunden. Es entstanden aber auch viele neue Think Tanks, die extern finanziert wurden. Die meisten davon waren sehr klein und wurden während der 1990er wieder aufgelöst. Manche hielten sich allerdings und konnten sich als prominente Organisationen etablieren. Nach 2000 geht dieser Trend in Russland und der Ukraine stark auseinander. Nach der Orangen Revolution und v.a. nach den Euromaidan Protesten stieg in der Ukraine die Anzahl, aber auch die Diversität der Think Tanks stark an. Es gab neue Wege, Finanzierung zu lukrieren und neue Kooperationsformen. In Russland gibt es dahingegen eher top-down etablierte Kooperationen. In den 2000er Jahren entstanden Plattformen wie z.B. Russian International Affairs Council (RIAC), die Expert*innenwissen verschiedener Think Tanks koordinieren. Im Unterschied zu z.B. Polen und Ungarn versuchen diese Institutionen aktiv, über ein inländisches Publikum hinauszugehen und Kontakte mit externen Expert*innen-Communities zu knüpfen. Das öffentliche diplomatische Auftreten russischer Expert*innen wird als Möglichkeit gesehen, die *soft power* Russlands zu erweitern.

Laut Ondřej Ditrych ist „Think Tank“ ein Etikett, mit dem viele Organisationen versehen werden, auch im Bereich der internationalen Politik. In diesem Feld gibt es ebenfalls große Unterschiede zwischen den so benannten Institutionen, vor allem was die Finanzierung betrifft. Das Französische Institut für Internationale Politik (IFRE) wird beispielsweise zu etwa 80% durch private Unternehmen finanziert.

¹ McGann, James G. (2021) 2020 Global Go To Think Tank Index Report, 28.01.2021, verfügbar unter: https://repository.upenn.edu/think_tanks/18/ (Stand: 17.06.2021).

Das IIR in Prag, das dem IFRE organisatorisch sehr ähnlich ist, zu 0%. Auch wenn viele Gemeinsamkeiten bestehen, ist „Think Tank“ daher ein sehr breites Label. Was diese Organisationen verbindet, ist das Ziel, Expertise in policies zu übersetzen und an öffentlichen Debatten teilzunehmen. Allerdings ist dies auch immer mehr das Ziel universitärer Einrichtungen und deshalb kein Alleinstellungsmerkmal.

Die Frage der Unabhängigkeit

Die Frage der Unabhängigkeit von Think Tanks wurde in den Vorträgen und in der Diskussion mehrfach aufgeworfen. Manche Ansätze sehen die Unabhängigkeit als Definitionsmerkmal. Laut Jezierska ist dies allerdings zu hinterfragen, da es sich dabei eher um ein Selbstbild handelt, das die Organisationen aktiv reproduzieren. Sie benennt dies das „Unabhängigkeitsparadoxon“: Think Tanks wollen unabhängig erscheinen, weil es ihnen Autorität in der Öffentlichkeit verleiht. Sie brauchen aber auch Einfluss auf die öffentliche Politik. Für diesen Einfluss müssen sie oftmals die Unabhängigkeit ein Stück weit aufgeben, z.B. wenn sie sich an Geldgeber*innen oder politische Entscheidungsträger*innen wenden. Dieses Paradoxon oder Spannungsfeld beschränkt sich dabei nicht auf Mittel- und Osteuropa, sondern ist für alle Think Tanks ein signifikantes Merkmal.

Ondřej Ditrych warf ebenfalls die Frage auf, in wessen Interesse Expertise in die Politik einfließen soll und inwiefern in diesem Kontext von Unabhängigkeit gesprochen werden kann. Er sieht Think Tanks eher als eine Art Industrie, in der es einen Wettstreit um Aufmerksamkeit und Ressourcen gibt.



Die Akteur*innen dieser Industrie versuchen, autoritatives Wissen zu erzeugen. Diese Versuche werden aktuell von Trends zum „Post-Faktischen“ herausgefordert, wodurch traditionelle Einrichtungen der Wissensproduktion in ihrer Legitimität hinterfragt werden. Laut Ditrych sollte diesem Phänomen nicht nur defensiv begegnet werden, da es auch mit der Demokratisierung von Wissen zu tun und damit auch emanzipatorisches Potenzial beinhaltet. Dies kann den Bedarf an Think Tanks und ihrer Expertise durch politische Entscheidungsträger*innen erhöhen.

Verhältnis zu politischen Entscheidungsträger*innen

Think Tanks sind in und zwischen verschiedenen Bereichen angesiedelt, was sie als Organisationen nicht nur komplex, sondern auch besonders macht. Sie bewegen sich in der Wissenschaft, in Medien und haben Kontakte zu Politik und Wirtschaft, sind aber nie ausschließlich einem dieser Felder zuzuordnen.

Für politische Entscheidungsträger*innen sind Think Tanks Anlaufstellen, die den Politikprozess bereichern, indem sie ihn reflexiver gestalten, an der Politikgestaltung teilnehmen, und – im besten Fall – evidenzbasiert gegen populistische Prozesse arbeiten. Dies verlangt aber auch auf Seiten der Politik, Think Tanks als Produzent*innen unabhängigen Wissens zu betrachten, und nicht als Auftragnehmer, die bestimmte Ideen verbreiten sollen. Problematisch ist, dass Medien und selbst politische Akteur*innen oft nicht differenzieren können zwischen fachkundigen Expert*innen und jenen, die dieses Image für andere Zwecke benutzen. Es gibt bestimmte Voraussetzungen, die eine durch Think Tanks beeinflusste, faktenbasierte Politik begünstigen: Transparenz und Reflexivität, eine systematische, transparente, kritische Methodologie in der Forschung, aber auch stärkeres Bewusstsein aufseiten der Empfänger*innen, wie das spezielle Feld der Wissensindustrie funktioniert. Dies kann herausfordernd sein, da das Zielpublikum von Think Tanks oftmals Eindeutigkeit und Objektivität erwartet, Fakten aber nicht per se existieren, sondern immer hergestellt werden. Ditych plädiert dafür, sich auf diese Ambivalenz einzulassen, auch wenn dadurch möglicherweise die eigene Position geschwächt wird gegenüber jenen, die vermeintlich objektive Fakten liefern.