### Von der Forschung zur Praxis

## Die Rolle der multilateralen Forschungsgovernance in der Politikberatung

"Multilaterale Forschungskooperation: auf der Suche nach Antworten auf globale Herausforderungen"

Workshop, 14./15. Februar, d.i.e., Bonn

**Dr. Justus Lentsch** 

Heinrich Böll Stiftung, Berlin E-mail: lentsch@boell.de

#### Überblick

- Ausgangssituation und -fragen
- "Gute" wissenschaftsbasierte Politikberatung: eine Frage der Governance?
- Wissenschaftsbasierte Politikberatung: ein eigener professioneller Bereich?
- Qualität: Eine Herausforderung für das "institutional design" wissenschaftsbasierter Politikberatung?
- Grundprinzipien und Strukturelemente eines Verfahrensregimes wissenschaftsbasierter Politikberatung

#### Ausgangsfragen

- Welche Prinzipien sollten beachtet werden, um eine unabhängige und effektive Politikberatung durch die Wissenschaft zu gewährleisten?
- Lassen sich die Grundsätze wissenschaftliche Politikberatung auf die Gestaltung multilateraler Forschungskooperation zur Suche nach Antworten auf globale Herausforderungen übertragen?
- Implikationen f\u00fcr die Governance multilateraler Forschungskooperation im Bereich politikorientierter Forschung f\u00fcr globale Herausforderungen?

# Globale Probleme: Herausforderung für die wissenschaftliche Politikberatung?

- Transdisziplinärer Charakter globaler Probleme
- Nicht-linearer Innovationsprozess
- Mangelnde Koordination (insb. Probleme der multilevel Governance)
  - Sinnvolle Arbeitsteilung unter Berücksichtigung der jeweiligen Wissenschafts- bzw. Innovationssysteme
  - Effektive Mechanismen der Kopplung
- Mangelnde Kohärenz der nationalen und sektoralen Politiken
- Differentielle Betroffenheit und Kosten/Nutzen-Verteilung
- Zugang zu Daten und Technologien

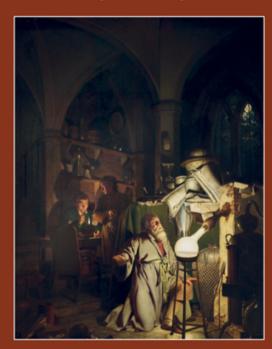
## Erwartungen an den Beitrag der wissenschaftlichen Politikberatung?

- Vermittlungs-, Brücken- oder "Makler"-Funktion, u.a.:
  - Wissenschaft/Politik, Gesellschaft
  - (Nationalen) Wissenschafts- bzw. Innovationssystemen
  - Wissenschaftskulturen
- Integration von Politikberatung in Governance-Strukturen transnationaler Forschungskooperation
- Katalysator und Anreiz für Forschungsanstrengungen
- Zugang zu Wissen & Technologie

#### "Gute" wissenschaftliche Politikberatung??

### The Politics of Scientific Advice

Institutional Design for Quality Assurance



Justus Lentsch and Peter Weingart Exzellente Forschung, Genius, "Erleuchtung"

+

Politische / technische Umsetzung

=>

Problemlösung oder Innovation??

CAMBRIDGE

# Begriffsklärung: Wissenschaftliche bzw. wissenschaftsbasierte Politikberatung

- Organisierter Prozess
- Zielgerichtet (Mandat; Auftrag)
- Wohldefinierte Adressaten
- Systematische Generierung wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen unter Verwendung wissenschaftlicher Methoden und/oder wissenschaftlichen Wissens (Generierung; Synthese; Aufbereitung; Bewertung (s.u.a. Assessment) und Zertifizierung) wissenschaftlichen Wissens)
- Jeweils unterschiedliche Funktionen im Politikprozess (bspw. Zielklärung; Spektrum der Optionen erweitern; Folgenabschätzung; Mittel zur Zielerreichung; Evaluation der Zielerreichung etc.)

#### Wissenschaftliche Politikberatung

- Ziel: Verbesserung der Handlungs-, Entscheidungsund Problemlösungsfähigkeit der Adressaten und involvierten betroffenen Akteure im Hinblick auf das "Gemeinwohl"
- Verhältnis Wissenschaft Politik spannungsreich
- Exzellente Wissenschaft impliziert nicht notwendig gute Beratung!
- Wissenschaftsbasierte Politikberatung ist ein eigener professioneller Bereich mit
  - Spezifischen (intermediären) Organisationen
  - spezifischen Institutionen, Normen und Standards
  - · eigenen Verfahren der Qualitätssicherung

# "Gute" Wissenschaftliche Politikberatung: Eine Frage der Governance?

- Herausforderung: Zusammenspiel unterschiedlicher (hybrider), verteilter Akteure jenseits eindeutiger Ordnungsmuster (Markt; Hierarchie) koordinieren
- Horizontale Koordination, Herausforderungen:
  - Epistemische Perspektiven:
    - Interdisziplinarität: unterschiedliche disziplinäre Perspektiven
    - Transdisziplinarität: Integration des Anwendungs-, Praxis-, Politikbezugs
    - Unterschiedliche Wissenschaftskulturen
  - Inter-/sektorale Kompetenzen
- Vertikale Koordination, Herausforderungen:
  - "Scale" (lokal/global; short-term/long-term etc.) und "Scope"
  - "Reconciling Demand und Supply" (Pielke 2009)
  - "lines of accountability" (multiple (supra-/nationale
    Auftraggeber); wiss. Gemeinsch./"constituency"; "Gesellschaft"...)

#### Qualität: Eine Herausforderung für das "institutional design" von Beratung?

- Asymmetrie zwischen
  - Wissenschaftlichen Beratern / Organisationen (Sachbezug)
  - Adressaten der Beratung (Machtbezug)
- Herausforderung: Vermittlung von
  - Externen Steuerungszielen
  - Interner Eigenlogik der Produktion forschungsbasierter Beratungsleistungen, Anreizsystemen, Selbststeuerungsmechanismen und "Ideosynkrasien" des Wissenschaftssystems
- Richtungen möglicher "Fehlentwicklungen":
  - Verfehlen des Mandats
  - Verletzen des Mandats (s.a. "Instrumentalisierung")

# Qualitätsanforderungen an wissenschaftsbasierte Beratungsleistungen

- Ziel: Produktion "Nützlicher Wahrheiten" ("serviceable truths", Jasanoff 1990)
- (Prozess-)Kriterien (s. u.a. Clark / Majone 1985):
- Relevanz ("Salience"):
  - Relevant in Bezug auf den jeweiligen Verwendungskontext
- Glaubwürdigkeit und ("credible"):
  - Vom Adressaten als valide und verlässlich wahrgenommen
- Legitimität und Vertrauenswürdigkeit ("legitimate"):
  - (Organisationale) Vertrauenswürdigkeit der Quelle, d.h.
    Produzent ist frei von Eigeninteressen produziert die Expertise im Intelntegritätresse des Allgemeinwohls

#### Qualität: Eine Herausforderung für das "institutional design" von Beratung

- "Robustheit" als normativer Kern der Qualität wissenschaftlicher Beratung
  - Epistemische Robustheit (s.a. Sachangemessenheit; Stabilität auch in Bedingungen von Unsicherheit und Komplexität; praktische Umsetzbarkeit)
  - Politische Robustheit (s.a. gesellschaftliche Akzeptablität; Stabilität gg. Kritik; rechtliche Zulässigkeit)
- "Trade-off" ("Policy relevant" vs. "policy presriptive")
  - Nicht intendierte Nebenfolgen und "politische Risiken" unbequemen Rats
  - Glaubwürdigkeitsverlust durch Politisierung
- Wissenschaftsspezifische Governance-Mechanismen
- "Politische" Governance-Mechanismen (Verhandlung; Abstimmung o.ä.)

# Grundprinzipien und Strukturelemente eines Verfahrensregimes wiss. Beratung

- Distanz
- Pluralität
- Transparenz
  - Vertraulichkeit der Deliberation
  - Publizität des Inputs und der Ergebnisse
- Öffentlichkeit

## Fazit: Was können Leitlinien überhaupt bewirken?

- Nichts als Selbstverständlichkeiten wie die "zehn Gebote"?
- Verbesserung des Angebots "brauchbarer" wissenschaftsbasierter Beratungsleistungen?
- Stärkung des Rationalisierungspotentials wissenschaftlicher Politikberatung?
- Fazit: Funktionale Naivität

# Qualitätskriterien: Unsicherheitsbewertung bei der Niederländischen Umweltagentur

- PBL Netherlands Environmental Assessment Agency
- Einführung eines Leitfadens zur Bewertung von Unsicherheiten in Umweltinformationen und -assessments und deren Kommunikation
- Nimmt den ganzen Assessment-Cycle in den Blick
- NUSAP-Schema (Numerical; Unit; Spread; Assessment; Pedigree) zur Bewerbung relevanter, insb. auch qualitativer Aspekte von Umweltinformationen (siehe bspw. Pedigree: Status, Herkunft und Vertrauenswürdigkeit von Informationen)
- Evaluation des IPCC-Verfahrens in Reaktion auf "Climate Gate"

## Credibility, legitimacy und salience in der Multi-Ebenen Koordination: Die EEA

- Europäische Umweltagentur (EEA) Prototyp des Modells der Europäischen Informationsagentur:
  - Auftrag: objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen als Grundlage für Regulationen im Umweltbereich für EC und Mitgliedsstaaten ("timely", "targeted, "relevant")
- Informationsbeschaffung über Umweltinformations- und -beobachtungsnetzwerk EIONET
  - Ca, 900 Umweltexperten aus über 300 Behörden und priv.
    Einrichtungen
  - Information kommt von European Topic Centres (ETC) aus Konsortien nationaler Behörden (per Vertrag der EEA mit einzelnen Zentren)
    - Prinzipal-Agenten-Probleme (Kontrolle etc.)
    - Kompmensurabilität der Daten problematisch (s. Heterogenität der Messmethoden und der Datenbewertungskriterien)

### Skalen: Assessment regionenssbezogenen Wissens über Klimawandel: BALTEX

- Baltic See Experiment (BALTEX)
- Ggr. 1992, im Rahmen des World Climate Research Program (WCRP)
- Träger: Netzwerk von Einrichtungen
- Lokale Klimadaten werden durch nationale Agenturen und metereologische Einrichtungen in mehr als 10 Anrainerstaaten geliefert
- Governance (nach IPCC-Vorbild)
  - BALTEX Science Steering Group
  - 4 BALTEX Working Groups
  - BALTEX Data Centres
  - International BALTEX Secretariat

# Agenda-Setting, Reconciling Demand/Supply: CGIAR

- Forschungsgruppe für internationale Agrarforschung (Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR, 1971)
- Gegründet als Allianz von 15 Forschungszentren
- Angesiedelt im Rahmen der Weltbank
- nach Strukturreform 2010 Säulenmodell (-> Balance zw. Forschungsförderern und -nehmern):
  - CGIAR-Geber-Fond, strategische Partnerschaft von Gebern
  - Konsortium von Forschungseinrichtungen mit einem Ansprechpartner für CGIAR-Fund, Programme auf Vertragsbasis ("accountability" durch anderen "bridging mechanisms")
  - unabhängiger Wissenschafts- und Partnerschaftsrat (Independent Science and Partnership Council, "ISPC")

#### Handlungsfelder

- Integration wiss. Politikberatung in multilaterale STI-Governance-Struktur
- "Honest Broker" (Hybride Foren, Intermediäre Organisationen, "Boundary Organisations" etc.)
- Stärkung in-/formeller wissenschaftlicher Netzwerke (bspw. über ICSU, IAC/IAP, Network of African Science Academies)
- "Gelegenheitsstrukturen" zur Kooperation (s. Insb.: lokale Ressourcen und Strukturen (Kuhlmann:-> Meso-Ebene) (erg. zu globaler Programm- oder institutioneller Förderung)
- Globale Informationsinfrastruktur
- Metriken & Indikatoren, die "capacity" und "use" erfassen (s.a.: Monitoring; Evaluation; Anreizstrukturen)
- "Scale", "Scope", "Time"

#### Danke für Ihre Aufmerksamkeit!