

ReSciPI Policy Brief

Gut beratene Klimapolitik? Innovative Modelle wissenschaftlicher Klimapolitikberatung

September 2013

Gute Beratung – wozu?

Die effektive Verbindung von wissenschaftlichen Erkenntnissen und politischen Entscheidungen stellt seit langem eine große Herausforderung politischer Steuerung dar – vor allem im komplexen Bereich des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung. In diesem Politikfeld ist auf nationaler wie internationaler Ebene eine Vielzahl wissenschaftlicher Beratungsinstitutionen geschaffen worden, die sich hinsichtlich ihres Ansatzes oft deutlich unterscheiden.

Das Projekt ReSciPI

Das Forschungsprojekt *ReSciPI* („*Reshaping Science-Policy Interactions in Climate Policy*“) untersucht innovative, internationale Modelle wissenschaftlicher Politikberatung in der Klimapolitik. Es liefert damit politikrelevante Erkenntnisse dazu, wie in Österreich (aber auch darüber hinaus) Klimawissenschaft und Klimapolitik möglichst produktiv verknüpft werden können. Dabei geht das Projekt über die Annahme eines einfachen, linearen Transfers von Wissen hinaus. Vielmehr wird Politikberatung als dynamischer, oft interaktiver Prozess des Austauschs und der „Aushandlung“ zwi-

schen verschiedenen Akteursgruppen – WissenschaftlerInnen, EntscheidungsträgerInnen, Interessengruppen, Medien, BürgerInnen – betrachtet.

Im ersten Projektabschnitt wurde in *ReSciPI* eine Bestandsaufnahme der österreichischen Landschaft wissenschaftlicher Klimapolitikberatung durchgeführt. Dabei konnte eine Reihe von Spezifika identifiziert werden (siehe Box 1; ausführlich in [Hermann et al. 2012](#)).

Der zweite Abschnitt des *ReSciPI*-Projekts zielte auf einen systematischen Überblick und Vergleich verschiedener Institutionen wissenschaftlicher Politikberatung in ausgewählten Ländern. Diese internationale Bestandsaufnahme war in drei Schritten der Fokussierung und Vertiefung angelegt.

In einem ersten Schritt wurden ca. 100 Beratungsinstitutionen in 15 verschiedenen Ländern identifiziert. Das breite Spektrum der erhobenen Institutionalisierungsformen reichte von Forschungsinstitutionen mit Beratungsaktivitäten über wissenschaftliche Beratungsgremien und -prozesse bis hin zu Internet-gestützten Informationsdienstleistungen und -plattformen.

Box 1: Spezifika der österreichischen Beratungslandschaft

- Überschaubarkeit („Kleinheit“) der Felder Klimaforschung und Klimapolitik
- einflussreiche Rolle von Sozialpartnern und Verwaltung in der Vermittlung wissenschaftlicher Expertise
- zunehmende Substitution von Ressort- und insbesondere Auftragsforschung durch Programmforschung
- große Bedeutung informeller Kontakte
- starker Einfluss politischer Rationalitäten (u.a. bei der Auswahl von ExpertInnen, bei der strategischen Verwendung von Expertise, bei der Neigung zur Konsensorientierung etc.)
- mangelnde (institutionalisierte) Kommunikation von Forschungsergebnissen und deren Unsicherheiten
- geringer Grad an Transparenz („hinter verschlossenen Türen“)

Box 2: Vertiefende Fallstudien

Deutschland:

- Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK)
- Klimaforschungsprogramm KLIMZUG
- Climate Service Center (CSC)

Niederlande:

- Netherlands Environmental Assessment Agency PBL
- Klimaforschungsprogramm Knowledge for Climate (KfC)

Schweiz:

- Forum for Climate and Global Change (ProClim-)

Großbritannien:

- United Kingdom Climate Impact Programme (UKCIP)
- Committee on Climate Change (CCC)
- schottisches Centre of Expertise on Climate Change (CXC)

Diese umfassende Liste wurde in einem zweiten Schritt auf 30 Institutionen in 11 Ländern reduziert, für die auf Basis von Literatur- und online-Recherchen und Interviews mit SchlüsselinformantInnen systematische Profile erstellt wurden. Diese Fallprofile sind in einem online verfügbaren Kompendium dokumentiert und vergleichend ausgewertet ([Reinecke et al. 2013a](#)).

In einem dritten Schritt wurden neun besonders innovative Beratungsinstitutionen in vier Ländern ausgewählt und vertiefend untersucht (Box 2; ausführlich in [Reinecke et al. 2013b](#)).

Innovative Ansätze in der wissenschaftlichen Politikberatung

Ein Schwerpunkt des *ReSciPI*-Projekts richtete sich darauf, innovative Ansätze in der wissenschaftlichen Klimapolitikberatung zu identifizieren und zu analysieren. Im Folgenden werden einige institutionelle Innovationen kurz vorgestellt.

Diversität an Beratungsaktivitäten

Wissenschaftliche Politikberatung ist im internationalen Kontext stark durch sogenannte Assessments und korrespondierende Sachstandsberichte (am bekanntesten die IPCC-Assessment Reports) und national durch Beirats- und Gremienmodelle geprägt. Die länderübergreifende Bestandsaufnahme des *ReSciPI*-Projektes hat – entgegen dieser Wahrnehmung – ein wesentlich breiteres

Spektrum an Beratungsaktivitäten identifiziert (siehe Box 3). Erfolgreiche Beratungsinstitutionen nehmen durchwegs mehrere dieser Aktivitäten gleichzeitig und komplementierend wahr.

Regional und kollaborativ ausgerichtete Programmforschung

Klimapolitische Maßnahmen, vor allem im Bereich der Adaptation, setzen notwendigerweise oft auf regionaler bzw. lokaler Ebene an. Regionalisierung stellt daher auch eine bei Beratungsinstitutionen häufig anzutreffende Strategie dar. Das deutsche Forschungsprogramm "**KLIMZUG** – Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten" zielt in sieben Projektregionen auf die Erforschung des regionalen Umgangs mit den Folgewirkungen des Klimawandels. Dabei wird großes Augenmerk auf den Aufbau institutioneller Kapazitäten gelegt, unter anderem durch die Aktivierung regionaler Kooperationsnetzwerke aus wissenschaftlichen, planerischen, technischen und unternehmerischen Akteuren.

Mit seinem sogenannten Hotspots-Ansatz macht das niederländische Programm **Knowledge for Climate** (KfC) den Fokus auf Regionen in ähnlicher Weise zu einem zentralen Organisationsprinzip. In acht über das Land verteilten Schwerpunktgebieten arbeiten WissenschaftlerInnen mit Praxisakteuren in allen Phasen des Forschungs- und Umsetzungsprozesses eng zusammen. Die Arbeit in den stark ortsbasierten *Hotspots* wird durch abstraktere, fachdisziplinärer ausgerichtete Arbeit in den sogenannten *Themes* komplementiert. Die matrixartige Verschneidung von *Hotspots* und *Themes* wird als eines der innovativsten Elemente von KfC angesehen.

Box 3: Spektrum an Beratungsaktivitäten

- Identifizierung von Wissensbedürfnissen und Forschungslücken
- Aufbau und Koordinierung von beratungsbezogenen Akteursnetzwerken
- Systematische Zusammenstellung und „lebensweltliche Übersetzung“ wissenschaftlicher Informationen
- Entscheidungsunterstützungswerkzeuge und –methoden
- Analyse, Evaluation und Entwicklung von Politikoptionen
- Personenbezogene Politikberatung und Konsultation
- Öffentlichkeitsarbeit (von klassischer Medienarbeit über Internet-basierte Formen bis zu interaktiven Formaten)

Climate Service Centers – kein „one-size-fits-all“

Durch die Regionalisierung gelingt es Beratungsinstitutionen zumindest teilweise, sich auf Wissensbedarfe und Erwartungshorizonte der NutzerInnen beziehen zu können. Regionalisierung löst aber nicht das Problem der oft starken Fragmentierung von Klimaexpertise und die damit einhergehend schwere Zugänglichkeit für NutzerInnen. In einigen Ländern wird dem durch die Schaffung von Climate Service Centers zu begegnen versucht. Im Kontext von ReSciPI waren zwei unterschiedliche Modelle von Climate Service Centers erkennbar: einmal das Modell des „Full Service Center“ und zweitens Ansätze, die nur spezifische Funktionen wahrnehmen. Beispiele für das erste Modell sind das deutsche **CSC** und das britische Climate Impacts Programme **UKCIP**, welche zielgruppenbezogene Klima-Kommunikation über ein breites Spektrum an Produkten und Dienstleistungen bewerkstelligen.

Fokussiertere Service-Typen beschränken sich demgegenüber auf die Verkopplung (*match-making*) zwischen WissensanbieterInnen und -nachfragerInnen. So versucht etwa **ProClim-**, VertreterInnen aus Fachverwaltungen, Unternehmen oder den Medien über eine Forschungsdatenbank (InfoSystem), einen online Help Desk und Dialogveranstaltungen mit KlimawissenschaftlerInnen zu vernetzen. Mithilfe eines sogenannten *Call Down Service* sondiert **CXC** aktiv die Wissensbedürfnisse in der schottischen Verwaltung, übersetzt diese in Forschungsfragen und übergibt sie dann an kompetente ForscherInnen, welche in relativ kurzer Zeit prägnante *Policy Briefs* abliefern.

Hybrid zwischen Beirats- und Ressortforschungsmodell

Enger Entscheidungsbezug ist auch eines der innovativen Merkmale des britischen **Climate Change Committee** (CCC) und seines Adaptation Sub-Committee (ASC), welche als eine Art Hybrid zwischen Ressortforschungseinrichtung und Expertenbeirat zu sehen sind. Im Vergleich zu klassischen Ressortforschungseinrichtungen sind CCC und ASC deutlich enger auf konkrete politische Fragestellungen fokussiert (u.a. auf die Fixierung und

Überwachung sektorbezogener *Carbon Budgets*); gleichzeitig unterscheiden sie sich von inhaltlich spezialisierten Beiräten insbesondere dadurch, dass sie über eigene wissenschaftliche Kapazitäten verfügen. Beide Komitees betreiben damit zwar keine eigene Forschung, können aber durch Assessments und Synthesepapiere gezielt Wissensinputs für in den politischen Prozess liefern. Das starke und eindeutige politische Mandat (v.a. über den *Climate Change Act 2008*) und die enge Interaktion mit der Verwaltung verhelfen dem CCC und ASC zu politischer Relevanz.

Forschungseinrichtungen am Weg zur Modus 2-Wissenschaft

Die oft konstatierte fehlende Berücksichtigung von wissenschaftlicher Expertise in politischen Entscheidungen wird unter anderem daran festgemacht, dass herkömmliche Formen der Wissensproduktion – auch als Modus 1-Wissenschaft bezeichnet – zu akademisch, disziplinär, und hierarchisch organisiert sind. Demgegenüber baut eine Wissenschaft nach Modus 2 stärker auf Interdisziplinarität und auf die enge Kooperation mit Praxisakteuren. Ein Institut, das diesen neuen Forschungsmodus explizit aufgreift, ist das **Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung** (PIK). Die außeruniversitäre Forschungseinrichtung verschnidet natur- und wirtschaftswissenschaftliche Ergebnisse auf hohem Niveau mit praktischen Wissensbeständen in transdisziplinären Formaten der „Ko-Produktion“. Diese Orientierung manifestiert sich auch in der PIK-Organisationsstruktur: Zwei der vier Forschungsbereiche („Nachhaltige Lösungsstrategien“ und „Transdisziplinäre Konzepte & Methoden“) sind explizit diesem Forschungsmodus verschrieben.

Decision Support, der nicht beim Tool endet

Die Effektivität wissenschaftlicher Politikberatung wird letztendlich daran gemessen, inwieweit sie in der Lage ist, die Handlungsentscheidungen politischer, ökonomischer oder zivilgesellschaftlicher EntscheidungsträgerInnen zu beeinflussen. Viele Beratungsinstitutionen setzen dabei auf den Einsatz interaktiver Entscheidungsunterstützungsinstrumente (*Decision Support Tools*). Beispiele für

Web-basierte Plattformen sind der vom CSC initiierte und koordinierte **Klimanavigator** (www.klimanavigator.de) oder **KlimafolgenOnline** (www.klimafolgenonline.com), ein Service, der aus einer Kooperation von PIK mit WetterOnline.de entstanden ist. Während diese Instrumente Nutzer-spezifische Abfragen und Auswertungen erlauben, geht der von **UKCIP** verfolgte Ansatz deutlich darüber hinaus: Um möglichst engen Entscheidungsbezug sicherzustellen, wurden relevante Stakeholder bereits bei der Konzipierung der Tools eingebunden. Im Zuge der Entwicklung des Business Areas Climate Assessment Tool (BACLIAT), der Local Climate Impacts Profiles (CLIP) oder des Adaptation Wizard wurden NutzerInnen eingeladen, ihr lokales Wissen zu potenziellen Folgen des Klimawandels aktiv zu mobilisieren, zu strukturieren und in den durch die Tools unterstützten Entscheidungsprozess einzubringen. Der kompetente Einsatz der Instrumente durch lokale und regionale EntscheidungsträgerInnen wird schließlich durch spezifische Trainings oder Workshops sichergestellt.

Suche nach Fragen, nicht nur nach Antworten

Entscheidungsunterstützungssysteme stehen am Ende eines erfolgreichen Projekts wissenschaftlicher Politikberatung. Darüber darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Voraussetzungen dafür schon ganz zu Beginn durch systematische Anstrengungen zur Identifizierung von Wissensbedürfnissen der Praxis und Forschungslücken geschaffen werden. Ein innovatives Beispiel dafür ist das niederländische **KfC**-Programm, in dem die Suche nach praxisbezogenen Forschungsfragen sehr systematisch angegangen wurde: In einer ersten Phase definierten Stakeholder zusammen mit WissenschaftlerInnen in den acht Hotspots konkrete regional spezifische Wissensbedarfe und Forschungslücken, welche dann in gemeinsam konzipierten und durchgeführten Projekten bearbeitet wurden. Die zweite Programmphase begann damit, dass das Steuerungsgremium regionenübergreifend Stakeholder-Fragen sammelte. Wissenschaftliche Akteure haben diese anschließend in Forschungsfragen und ausgeprägt anwendungsbezogene Forschungsprojekte übersetzt, die dann teilweise in koopera-

tiven Forschungsverbänden umgesetzt wurden. Phase drei widmet sich der Implementation der generierten Forschungsergebnisse, vorwiegend im Zuge der Entwicklung von regionalen Anpassungsstrategien. Mit dieser den gesamten Forschungsprozess überspannenden Integrationsstrategie können die KfC Hotspots als wahre „Reallabore“ angesehen werden, wenn sich auch – wie die *ReSciPI*-Ergebnisse zeigen – die Integration von Politik- und Wissenschaftsperspektive in der praktischen Umsetzung nicht immer einfach gestaltet.

(Neue) Adressatengruppen spezifisch ansprechen

Ein zentrales Kriterium für erfolgreiche Politikberatung stellt schließlich noch der Bezug zu konkreten Adressatengruppen dar. Die meisten der untersuchten Beratungsinstitutionen adressieren mehr als eine Gruppe. Über alle Beratungsformen und Länder hinweg sind politische EntscheidungsträgerInnen, und dabei vor allem VertreterInnen der öffentlichen Verwaltung, die am häufigsten adressierte Gruppe. Während also verschiedene Fachministerien oftmals im Fokus wissenschaftlicher Beratungsanstrengungen stehen, führen Parlamente und deren Mitglieder häufig ein Schattendasein. Die in der Schweiz von ProClim- unterstützte **Parlamentarische Gruppe "Klimaänderung"** stellt eine der wenigen prominenten Ausnahmen dar. Durch regelmäßige Arbeitslunches zu aktuellen, klimarelevanten Themen versucht diese Gruppe, aktuelles Wissen zu Klimawandel an ParlamentarierInnen zu vermitteln und zur offenen Diskussion anzuregen.

Beratungsinstitutionen wenden sich mit ihren Aktivitäten in vielen Fällen auch an Medien und die breite Öffentlichkeit; diese beiden Adressatengruppen werden aber oft nur „nebenher“ angesprochen. Trotzdem finden sich ausgesprochen innovative Formen der Medien- und Öffentlichkeitsarbeit: Viele Institutionen setzen mittlerweile auf das Internet; manche betreiben über Webinare, Wikis, Blogs, Podcasts und Apps bereits eine Art „Politikberatung 2.0“. Der deutsche **Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen** (WBGU) und **KLIMZUG-NORD** setzen z.B. auf das Stilmittel des

Comics, um ihre Botschaften zu Klimaanpassung und „großer Transformation“ plakativ zu vermitteln; das PIK betreibt ein Klimamuseum und entwickelt Brettspiele.

Schlussfolgerungen für Österreich

Die vorgestellten Modelle und Innovationen bieten eine Reihe von Anknüpfungspunkten für die produktive Verbindung von Klimawissenschaft und –politik in Österreich, wobei erfolgreiche Formate nicht allzu schematisch kopiert werden sollten. Der Ländervergleich in *ReSciPI* hat deutlich gezeigt, dass Formen und Inhalte wissenschaftlicher Politikberatung stark vom jeweiligen politisch-kulturellen Kontext abhängig sind. So erscheint zum Beispiel gerade in einem kleinen Land wie Österreich das fokussierte Modell des Climate Service Centers passender zu sein als die Full-Service-Variante, wie sie in den deutlich größeren Ländern Großbritannien und Deutschland zu finden ist.

International lässt sich ein Trend zu *kolaborativen* Ansätzen der Wissenschafts-Politik-Interaktion feststellen. Grundsätzlich bietet die österreichische Politikkultur durchaus gute Voraussetzungen dafür. Um den Mehrwert von Kollaboration realisieren zu können, müssten allerdings die sozialpartnerschaftliche Engführung überwunden und das Spektrum der involvierten Akteure verbreitet werden – z.B. durch die aktivere Einbindung des Parlaments, durch die Mobilisierung von Umwelt-NGOs und die professionellere Ansprache der Medien. Darüber hinaus bedarf es wohl auch einer gewissen Experimentierfreudigkeit mit neuen transdisziplinären Formaten.

Der Ländervergleich hat auch gezeigt, dass andernorts wissenschaftlicher Ex-

pertise ein höheres politisches und gesellschaftliches Gewicht beigemessen wird als in Österreich. Schritte in diese Richtung erfordern u.a., dass die Nützlichkeit wissenschaftlichen Inputs für planerische und politische Entscheidungen deutlicher hervorgehoben und die Sichtbarkeit der Wissenschaft in der politischen und öffentlichen Debatte erhöht werden. Für die WissenschaftlerInnen besteht dabei die Herausforderung, Wissenschaft im Beratungskontext aktiver als „politisches“ Projekt wahrzunehmen und anzuerkennen, ohne aber gleich Expertise zum politischen Spielball der EntscheiderInnen verkommen zu lassen. In der politischen Arena sollte Beratungswissen weder als „die einzige Wahrheit“ technokratisch überhöht, noch zu einem beliebigen Argument unter vielen degradiert werden. Ein Weg dahin könnte über größere *Transparenz* geschaffen werden. Viele der untersuchten Beratungsinstitutionen bemühen sich verstärkt sowohl um Transparenz von wissenschaftlicher Expertise (einschließlich Gegenexpertise) als auch um Transparenz hinsichtlich der „Produktionsbedingungen“ wissenschaftlicher Erkenntnisse. Damit sollte letztendlich nicht nur die praktische Relevanz wissenschaftlicher Erkenntnisse, sondern auch deren Glaubwürdigkeit und Legitimität sichergestellt werden.

Publikationen aus dem ReSciPI-Projekt

Hermann, A.T., A. Bauer, M. Pregernig, S. Reinecke, K. Hogl und T. Pistorius (2012): [Die Interaktion von Wissenschaft und Politik in der österreichischen Klimapolitik](#), InFER Diskussionspapier 01/2012.

Reinecke, S., A. Bauer, M. Pregernig, A.T. Hermann, T. Pistorius and K. Hogl (2013a): [Scientific climate policy advice: An overview of national forms of institutionalization](#); InFER Diskussionspapier 2/2013.

Reinecke, S., A.T. Hermann, A. Bauer, M. Pregernig, K. Hogl and T. Pistorius (2013b): [Innovative climate policy advice: Case studies from Germany, the Netherlands, Switzerland and the UK](#). InFER Forschungsbericht 1/2013.

Weitere Informationen zum Projekt ReSciPI finden Sie unter: www.wiso.boku.ac.at/rescippi.html

Kontakt:

Michael Pregernig (+ +49/761/203 3708, michael.pregernig@ifp.uni-freiburg.de)
Anja Bauer (+43/1/47654 4404, anja.bauer@boku.ac.at)

Das Projekt wird durch den Österreichischen Klima- und Energiefonds finanziert und im Rahmen des ACRP durchgeführt.

