

Anmerkung

- * Prof. Dr. Reinhard Hüttl ist seit Februar 2000 Mitglied des Wissenschaftsrates, Vorsitzender der Wissenschaftlichen Kommission und des Evaluationsausschusses des Wissenschaftsrates

Internetadresse des Wissenschaftsrats, wo die meisten Dokumente vorgehalten werden:

<http://www.wissenschaftsrat.de>

Literatur

Daniel, H.-D., 2001: Wissenschaftsevaluation – Neuere Entwicklungen und heutiger Stand der Forschungs- und Hochschulevaluation in ausgewählten Ländern. Bern: CEST Center for Science and Technology Studies (Februar 2001)

Wissenschaftsrat, 1975: Empfehlungen zu Organisation, Planung und Förderung der Forschung. Bonn: Bundesdruckerei

Wissenschaftsrat, 1980ff: Stellungnahmen zu Forschungseinrichtungen der Blauen Liste (8 Bände). Köln

Wissenschaftsrat, 1992: Stellungnahmen zu den außeruniversitären Forschungseinrichtungen in den neuen Ländern und in Berlin – Allgemeiner Teil – sowie 9 weitere Bände. Köln

Wissenschaftsrat, 1996ff: Stellungnahmen zu Instituten der Blauen Liste, Bd. I-XII. Köln

Wissenschaftsrat, 2002: Aufgaben, Kriterien und Verfahren des Evaluationsausschusses des Wissenschaftsrates. Berlin, 12. Juli 2002, Drs. 5375/02 (the paper is also available in English: „*Tasks, Criteria and Procedures of the Wissenschaftsrat's Evaluation Committee*“)

Kontakt

Professor Dr. Reinhard Hüttl
Professor für Bodenschutz und Rekultivierung an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus

Universitätsplatz 3-4, 03044 Cottbus

Tel.: +49 (0) 355 / 69 - 21 17

Fax: +49 (0) 355 / 69 - 23 23

E-Mail: huettl@umwelt.tu-cottbus.de

»

Der entscheidende Punkt in der Evaluation des Wuppertal Instituts: Was ist wissenschaftliche Politikberatung?

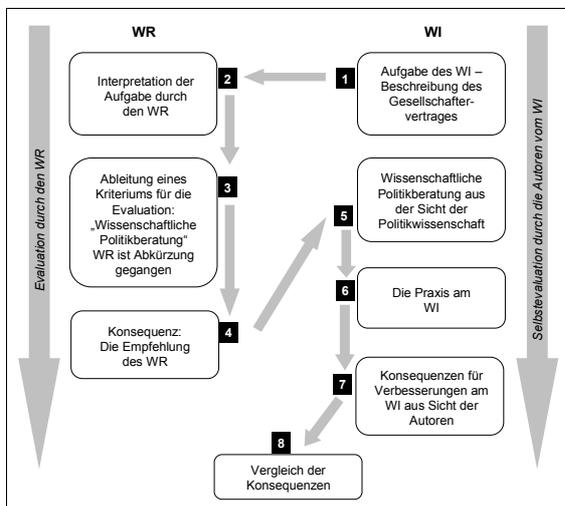
von Hans-Jochen Luhmann und Thomas Langrock, Wuppertal Institut

Die Autoren beschreiben die Evaluation des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie durch den Wissenschaftsrat und stellen dieser eine eigene Evaluation gegenüber. Dabei zeigt sich, wie verschiedene Verständnisweisen des Begriffs „wissenschaftliche Politikberatung“ zu unterschiedlichen Konsequenzen hinsichtlich der Schwerpunkte der Qualitätsverbesserung in der Arbeit des Instituts führen. Die Autoren erwarten, dass diese Überlegungen auch bei der Evaluation anderer politikberatender wissenschaftlicher Institute zutreffen.

Das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (im Folgenden WI) wurde 1991 gegründet – sein Gründungspräsident war Ernst Ulrich von Weizsäcker. Er hatte den Problemaufriss, dem das Institut in seiner praktischen Arbeit folgte, in seiner Darmstädter Vorlesungsreihe ausgearbeitet, welche 1989 unter dem Titel „Erdpolitik“ veröffentlicht wurde. In Kap. 16 dieses Buches stellt Weizsäcker die Rolle der (neuzeitlichen) Wissenschaft als Mittäter und Nichtverhinderer jenes Problems dar, um desentwillen das WI später gegründet wurde. Die Institutsgründung entspringt also einer Problemwahrnehmung geschichtlichen Atems. Analysen von Autoren, denen Weizsäcker persönlich in seinen früheren Tätigkeiten verbunden war, legen nahe, das Umweltproblem für lediglich ein Symptom eines Syndroms zu halten, welches mit „Inkonsistenzen der wissenschaftlich-technischen Welt“ indiziert wurde. Dieses Syndrom ist ein Ergebnis der neuzeitlichen Entwicklung in Europa mit ihrem spezifischen Wissens(chafts)verständnis bzw. dessen Wandel. Das Wuppertal Institut wurde als wissenschaftliche Einrichtung also gegründet, um zur Behebung eines Problems beizutragen, von dem erwartet wird, dass es durch eine gewisse Auffassung von Wissenschaft geschaffen bzw. auf Dauer gestellt wurde.

Ist man dieser Diagnose gewahr, so hat man für möglich zu halten, dass diese Einrichtung, will sie ihrem Auftrag nachkommen, einem Verständnis von Wissenschaft folgen *muss*, welches mit dem üblichen Verständnis guter Wissenschaft, das traditionell neuzeitlich-naturwissenschaftlich dominiert ist, im Konflikt liegt. Bei der „Bewertung“ einer solchen Einrichtung, die man der wissenschaftlichen Politikberatung zurechnet, ist deshalb das Verständnis von Wissenschaft der entscheidende Punkt. An ihm hängt das Ergebnis rein argumentativ, aber auch im Sinne des umweltpolitischen Erfolgs.

Abb. 1: Gang der Darstellung



Vor diesem Hintergrund stellen wir in diesem Beitrag der Evaluation des WI durch den Wissenschaftsrat (im Folgenden WR) eine Selbstevaluation gegenüber. Unseren Argumentationsgang verdeutlicht die oben stehende Grafik. An zentraler Stelle geht es um die Auslegung des Kriteriums „wissenschaftliche Politikberatung“, einerseits im Verständnis des WR (vgl. Schritt 3), andererseits in unserem Verständnis (vgl. Schritt 5).

1 Die Aufgabenstellung des Wuppertal Instituts

Die Aufgabenstellung des WI ist im § 2 des Gesellschaftervertrages durch eine Auflistung der von ihm erwarteten „Produkte“ beschrieben. Wir zitieren diesen Paragraphen in leicht gekürzter Form. In § 2 des o. a. Vertrages heißt es:

1. *Gegenstand der Gesellschaft sind Maßnahmen und Initiativen zur Sicherung der Klimasituation, zur Verbesserung der Umwelt und der Energieeinsparung.*
2. *Sie hat die Aufgabe, auf ihren Arbeitsgebieten an der Schnittstelle zwischen wissenschaftlicher Erkenntnissuche und praktischer Umsetzung tätig zu sein, Forschungsergebnisse in Strategien und Initiativen zum Schutz von Klima und Umwelt umzusetzen und dabei in ihrer Leistungsfähigkeit wissenschaftlichen Ansprüchen zu genügen.*
3. *Die Gesellschaft wird im Rahmen dieser Aufgabenstellung*
 - *Sekundäranalysen sowie praxisbezogene interdisziplinäre Untersuchungen durchführen,*
 - *Externen Sachverständigen aus Wissenschaft und Wirtschaft, insbesondere aus Nordrhein-Westfalen, einbinden, nutzen und interdisziplinär zusammenführen,*
 - *Entsprechende Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der Wirtschaft einbeziehen, ...*
 - *Forumsfunktion für Forschung und Entwicklung übernehmen,*
 - *Den Dialog zwischen allen Beteiligten organisieren,*
 - *Umsetzungsorientierte Konzepte erarbeiten ..., durch Öffentlichkeitsarbeit zum allgemeinen Problembewusstsein in den Arbeitsbereichen des Instituts beitragen.*

Bei der Lektüre dieses Paragraphen fallen drei Dinge auf: Erstens, einen zusammenfassenden Titel, eine Art „Überschrift“ über diese Produktliste, gibt der Gesellschafter nicht. Zweitens, die Präzision der Wortwahl in Absatz 1 genügt philosophischen (wissenschaftlichen) Ansprüchen sicherlich nicht, so dass eine Interpretation des Artikels notwendig ist. Diese Interpretation muss vorgenommen werden, ohne dass weitere Quellen zur Verfügung stehen – es ist nicht überliefert, was die Autoren dieser Passagen sich unter den von ihnen gewählten Schlüsselbegriffen vorgestellt haben (auch wenn die Entstehungsgeschichte Hinweise gibt, vgl. auch Weizsäcker, Luhmann 1997). Drittens, die Wort- und Begriffswahl ist unüblich, obwohl die Aufgabenstellung erst vor gut zehn Jahren formuliert wurde.

2 Die Interpretation der Aufgabenstellung des WI durch den WR

Der Wissenschaftsrat „übersetzt“ die Aufgabenstellung des WI im Teil B „Bewertung“ seines Gutachtens. Dort heißt es unter der Überschrift „Zur wissenschaftlichen Bedeutung“, das WI habe laut Satzung die Aufgabe:

- der Umsetzung von Forschungsergebnissen,
- der wissenschaftlichen Politikberatung und
- einer Mittlerrolle zwischen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Öffentlichkeit (WR 2001, S. 24).

Der WR anerkennt, das WI arbeite an einer „Schnittstelle“, und zwar zwischen „wissenschaftlicher Erkenntnissuche und praktischer Umsetzung“ – so wie es in § 2 des Gesellschaftervertrages vorgesehen ist. Laut WR ist das WI „eine Einrichtung, die wissenschaftliche Diskurse bündelt und bewertet, Lösungsstrategien erarbeitet und diese einer breiten Öffentlichkeit in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft präsentiert“ (WR, S. 24). Mit dieser Ausrichtung habe das Institut, so der WR schließlich, „national und international eine *Alleinstellung*“¹ (ebd.).

Diese Interpretation der Aufgabe des WI demonstriert die Schwierigkeiten, die die Wortwahl im Gesellschaftervertrag bietet, hier besonders bei dem Begriff „Sekundäranalyse“. So wie der WR diesen Begriff interpretiert, verkennt er, dass die „Sekundäranalysen“ ebenfalls Teil der „wissenschaftlichen Erkenntnissuche“ sind. Auch, so scheint uns, umfasst die Praxis am WI zu einem gewissen Teil sozialwissenschaftliche Primäranalysen. Am Ende des folgenden Zitats benennt der WR das aus seiner Sicht zentrale Problem des WI:

Im Prinzip können in einem bestimmten Fachgebiet Aufgaben des Transfers von Forschungsergebnissen in Anwendung und Politik am besten von den Forschungseinrichtungen selbst wahrgenommen werden. In einem hochinterdisziplinären Arbeitsfeld wie den Umweltwissenschaften nehmen erfahrungsgemäß die beteiligten Forschungseinrichtungen die Rolle der Vermittlung zwischen Wissenschaft und Anwendung aber in der Regel nicht mit hoher Priorität und in der erforderlichen disziplinübergreifenden Weise wahr, so dass hier eine quasi verselbständigte Transfereinrichtung wie das WI nach wie vor

grundsätzlich gebraucht wird. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass der einem solchen Modell stets inhärenten Gefahr des Abkoppelns von der wissenschaftlichen Kompetenz durch die Qualität der wissenschaftlichen Fundierung begegnet wird. ... Eine Vermittlungseinrichtung benötigt in besonderem Masse auch gut funktionierende Instrumente zur Sicherung der wissenschaftlichen Qualität seiner Arbeitsergebnisse. (WR 2001, S. 24 f.)

Diese Textstelle markiert eine weitere Engführung in der Wahrnehmung des WI durch den WR. Offenbar rechnet der WR das WI nicht zu den „an den Umweltwissenschaften beteiligten Forschungseinrichtungen“. Er erkennt im WI eine „verselbständigte Transfereinrichtung“ und blendet damit wesentliche Teile des Mandats und folglich der Realität am WI aus. In den folgenden Absätzen versuchen wir diese Engführung zu interpretieren.

Ein konsistentes Verständnis dieser Engführung war uns erst möglich, als wir begriffen hatten, dass das leitende Problem, dessen Lösungsdruck zu der gewählten Begrifflichkeit führte, offenbar das der Qualitätssicherung darstellte. Der Sinn der Entscheidung, die Aufgabe des WI auf einen reinen „Transfer“ zu beschränken, scheint uns der folgende zu sein. Wenn das zu transferierende „Ursprungsprodukt“ als ein von den so verstandenen Umweltwissenschaften autonom konzipiertes vorgestellt wird, so ist es in aller Regel durch das klassisch fachlich konzipierte System der Qualitätssicherung hindurchgegangen. Es ist qualitätsgesichert, also ein wissenschaftlich gutes Produkt. Stellt man die Aufgabe des WI allein als „Transfer“ von bereits als „gut“ befundenen Ergebnissen der Wissenschaft vor, so ist sichergestellt, dass das WI nur gute wissenschaftliche Produkte aus der Wissenschaft heraus in Politik und allgemeine Öffentlichkeit geben kann.² Die – berechnete – Sorge, dass mit „halbseidenen“ Produkten, also illegitimerweise, im Namen der Wissenschaft „agitiert“ wird, ist dann gebannt.

Gegeben den Primat der Qualitätssicherung sowie die Tatsache, dass für die Qualitätssicherung von Produkten allein Einrichtungen bzw. Verfahren verfügbar sind, die lediglich auf Produkte anwendbar sind, die an eine *Fach*öffentlichkeit, also nicht an eine externe Öffentlichkeit, gerichtet sind, ist die Betonung des Transfers durch den WR verständlich. Er muss die Frage ausblenden, was mit weiteren Produkten

des WI, etwa den vom WR selbst festgestellten „Bewertungen und Bündelungen von wissenschaftlichen Diskursen“ geschehen soll. Denn hier liegen offensichtlich Produkte des WI vor, die keine klassischen wissenschaftlichen Produkte i.e.S. sind und die über den reinen Transfer wissenschaftlicher Produkte i.e.S. hinausgehen. Würden diese und weitere Produkte des WI als eigenständige *wissenschaftliche* Produkte akzeptiert, dann läge eine Herausforderung ganz anderen Ausmaßes an. Dann nämlich wäre das etablierte produktbezogene wissenschaftliche Qualitätssicherungswesen als defizient anzuerkennen. Dem WR fiel dann – möglicherweise – die Aufgabe zu, ein Qualitätssicherungssystem für diese Produkte zu entwickeln.³

Exkurs: Spezifika von Produkten des WI mit Implikationen für die Qualitätssicherung

Zentral für die Herleitung des WR scheint, wie oben ausgeführt, die Frage nach der Qualitätssicherung einzelner Produkte zu sein. Eine Qualitätssicherung dieser Produkte steht jedoch vor besonderen, nämlich produktabhängigen, Herausforderungen, die wir an dieser Stelle als Exkurs darlegen.

Erstens muss sie in der Lage sein, Produkte, in denen „wissenschaftliche Diskurse gebündelt und bewertet werden“ – also bei umweltpolitischer Relevanz interdisziplinäre und transdisziplinäre Produkte – zu erfassen. Das Qualitätssicherungswesen von wissenschaftlichen *Produkten* (nicht von Institutionen), zumindest das in Deutschland, kennt aber nur die fachliche Qualitätssicherung. Eine Qualitätssicherung interdisziplinärer oder gar transdisziplinärer Produkte ist nicht etabliert.

Zweitens muss sie Produkte erfassen, die vom Typ her nicht analytisch, sondern kreativ sind. Gemeint sind hiermit die Produkte, in denen Strategien entworfen, Initiativen ergriffen und Dialoge initiiert werden. In planerischen Aktivitäten kommt dieser künstlerische Prozess auch innerhalb der Wissenschaft, nämlich in Architektur und Raumplanung beispielsweise, zur Anwendung – doch besitzt er nicht die Legitimität methodisch korrekter und reflektierter Wissenschaftlichkeit.

Drittens muss sie sich dem Konflikt zwischen wissenschaftlicher Exzellenz auf der einen Seite und der Angemessenheit eines Pro-

duktes an die Sache/die politische Aufgabe („Relevanz“) auf der anderen Seite stellen. Diesen Konflikt mit der üblichen Auffassung von Wissenschaft wurde von den Gesellschaftern offenbar gesehen, denn sie formulierten im Gesellschaftervertrag, das Institut solle „*dabei ... wissenschaftlichen Ansprüchen ... genügen.*“ Also nicht „Exzellenz“, sondern „genügen“ – man hat den deutschsprachigen Notenspiegel im Ohr zu haben, um diesen Hinweis verstehen und den formulierten Anspruch einordnen zu können: Exzellenz-Ansprüche werden als Geldverschwendung angesehen und verstießen gegen den Auftrag.

Die Etablierung eines funktionierenden Qualitätssicherungswesens jeglicher wissenschaftlicher Produkte mit (umwelt)politischer Bedeutung halten wir für eine Aufgabe von hoher (umwelt)wissenschaftspolitischer Dringlichkeit – in dieser Einschätzung glauben wir uns mit dem WR einig.

3 Die abgekürzte Klärung des Kriteriums „wissenschaftliche Politikberatung“ durch den WR

Eine Evaluation entscheidet sich an ihrem Kriterium und daran, wie dieses in den empirischen Teil einfließt. Die Interpretation des WR führt, wie gezeigt, von der Überschrift „wissenschaftliche Politikberatung“ bis zur verengenden Behauptung, das WI sei eine Transfereinrichtung. Daran schließt sich jedoch ein Bruch an, der auf den ersten Blick verwundert: Der empirische Teil des Gutachtens fokussiert sehr stark auf klassische wissenschaftliche Produkte, das sind Kooperation mit Hochschulen und Universitäten, *peer reviewed articles*, Diplomarbeiten, Promotionen und Habilitationen. Es wurde offenbar kein Versuch unternommen, für die empirische Erhebung eine Produktkategorisierung zu entwickeln, die dem besonderen Auftrag des WI gerecht wird – sei es in der Deutung „wissenschaftlicher Politikberatung“ oder sei es in der vom WR eingeengten Auffassung von der „Transfereinrichtung“.

Damit hat der WR in seinem Gutachten einen neuerlichen Schnitt vorgenommen: in seinem empirischen Teil evaluiert der WR das WI, als wäre es eine übliche Forschungseinrichtung ohne den Auftrag, wissenschaftsexter

nen Adressaten zu dienen, eben den Auftrag der Politikberatung.

Die Bedeutung dieser Entscheidung erlauben wir uns mit Hilfe eines zugegebenermaßen drastischen Bildes, des Prokrustes-Bildes, anschaulich zu machen. Wir halten das für angemessen, um unsere Überzeugung zu bekräftigen, dass es sich hier um eine Entscheidung innerhalb der Evaluierung eines jeden politikberatenden wissenschaftlichen Instituts handelt, mit der über das Ausmaß der Hilfestellung seitens der Wissenschaft und damit über die Effektivität der jeweiligen Politik sehr weit entschieden wird.

- Man kann entweder das Bett (das Wissenschaftsverständnis) dem Schläfer (den Bedingungen gelingender Politikberatung) anpassen.
- Oder man kann den Schläfer (die Aufgabe der Politikberatung) dem Bett (der einfach gesetzten Auffassung von Wissenschaft) anpassen.

Die Anpassung des Schläfers an das Bett, also die blutige Lösung, scheint uns jene zu sein, für die der Wissenschaftsrat (WR) sich entschieden hat.

4 Konsequenz der Evaluation durch den WR: Seine Empfehlung für das WI

Als Konsequenz wird empfohlen:

Da qualifizierte wissenschaftliche Politikberatung in hohem Masse gute Wissenschaft voraussetzt, sollte das Institut die wissenschaftlichen Grundlagen als Basis der Beratung stärken und diese ... intensiver reflektieren. (WR 2001, S. 25)

Konkret empfiehlt der WR auf der operationalen Ebene, der der Produkte, das WI solle seinen Output an referierten wissenschaftlichen Artikeln sowie die Betreuung von Doktoranden und Diplomanden erhöhen. Ein Blick in die Bewertungen der Abteilungen bestätigt den Eindruck, auf die wissenschaftliche Forschung i.e.S. werde besonderer Wert gelegt. So heißt es für die Abteilung „Energie“, welche mit „gut bis zufrieden stellend“ bewertet wurde (S. 26): „Die Abteilung hat ein Standbein in der Grundlagenforschung und versucht, Anschluss an die internationale Forschung zu finden“.

Bemerkenswert ist, dass der WR sich sehr positiv über die Erbringung einiger der Leistungen äußert, die im Gesellschaftervertrag erwähnt sind. Konkret heißt es (S. 35): „Die Umsetzung der Arbeitsergebnisse in die Praxis ist erfolgreich und auch die Darstellung für das Fachpublikum und die breite Öffentlichkeit sehr lobenswert. Einladungen auf Kosten der Veranstalter zu zahlreichen Veranstaltungen in den letzten drei Jahren würdigen die Arbeit des Instituts“.

Der WR erhofft sich also aus einer Stärkung des Ausweises *fachlicher* Kompetenz eine Steigerung der Qualität der Beratungsprodukte, ohne diese selbst zum Gegenstand der Qualitätssteigerung zu machen, noch sie einem geeignet konzipierten Qualitätssicherungswesen zu unterziehen.

Die Logik des WR scheint uns etwa die folgende: Die Öffentlichkeitsarbeit am WI ist „sehr gut“ (WR, S. 32). Darum kann der Transfer durch das WI sehr gut bewerkstelligt werden. Indem nun die eigene Forschung am WI gestärkt wird, werde der Gefahr der „Verselbständigung“ entgegengetreten.⁴ Diese (unsere) Deutung der Denkweise des WR ist im übrigen konsistent mit dem Bild von der „inhärenten Gefahr des Abkoppelns von der wissenschaftlichen Kompetenz einer verselbständigten Transfereinrichtung“ (S. 25).

Wie wir gezeigt haben, hat der WR eine sehr spezielle Auffassung der Arbeit des WI zur Grundlage seiner Evaluation gemacht. Wir stellen dieser Evaluation eine zweite Evaluation gegenüber. Sie hat einen vollständigeren Katalog der Produkte wissenschaftlicher Politikberatung als einer Aktivität der Wissenschaft zur Grundlage und leitet diesen mit Hilfe uns einschlägig erscheinender Wissenschaften ab. Dies sind (a) die (informations-)ökonomische Lehre von (Wissens-)Produkten⁵ und (b) die Lehre von der Politik.

5 „Wissenschaftliche Politikberatung“ aus Sicht der Politikwissenschaft

Um den Titel „wissenschaftliche Politikberatung“ systematisch auszulegen, hat man alle drei Begriffsteile mit einem qualifizierten Verständnis zu füllen. Eine *wissenschaftliche* Evaluierung eines Instituts der wissenschaftli

chen Politikberatung erfordert eine jeweilige Entscheidung darüber,

- was „gelingende Beratung“ sei, eine Beratung also, die bei dem zu Beratenden auch ankommt,
- wie „Politik“ funktioniere und was deren Subjekte seien, und schließlich
- was gute „Wissenschaft“ *in diesem Zusammenhang* sei.

Im Sinne einer qualifizierten Klärung der Produkte der wissenschaftlichen Politikberatung liegt es nahe, die Wissenschaft von der Politik zu befragen, welche Rolle die wissenschaftliche Politikberatung im politischen Prozess zu spielen hat. Das Verständnis von guter „wissenschaftlicher Politikberatung“ (als Teil „guter Wissenschaft“) wird dann davon abhängig gemacht, ob sie im Hinblick auf ihre *Funktion*, die Beratung der Politik, *taugt*. Die Politikwissenschaft hat unterschiedliche Theorien und Modelle des politischen Prozesses entwickelt, die allerdings nicht alternativ zueinander gemeint sind. Daraus ist ein funktionales Verständnis von wissenschaftlicher Politikberatung und vor allem ihrer Produkte ableitbar. Aus den verschiedenen politikwissenschaftlichen Modellen und Theorien ergibt sich eine Vielzahl unterschiedlicher Produkte für die „wissenschaftliche Politikberatung“.

Wir greifen hier als erstes das Modell des sog. „Politikzyklus“, eines in Phasen gegliederten Verlaufs der Geschehnisse in einem Politikfeld, heraus (nach deLeon 1999). Diese Phasen sind jeweils durch einander ähnliche politische Aktivitäten gekennzeichnet. In der Phase des *agenda setting* etwa, wenn ein Umweltproblem in den Radar der Politik gebracht werden soll, nimmt die wissenschaftliche Politikberatung eine prominente vorbereitende Rolle ein. Sie erkennt den geeigneten Zusammenhang von Problem und Agenda, sie entwirft das angemessene *framing* und sorgt schließlich für die Ausfüllung des *frames* mit Informationen, sowohl aus der Naturwissenschaft wie aus anderen (auch außerwissenschaftlichen) Wissensbereichen. In einer zweiten Phase, der Programmformulierung, ist es ihre Aufgabe, die Konsequenzen verschiedener Handlungsalternativen, die von diversen *stakeholdern* eingebracht wurden und die (öffentlich) diskutiert werden, zu

untersuchen und das entsprechende Wissen für die Entscheidungsträger bereitzustellen.

Die „Public Choice“-Auffassung des politischen Prozesses, ein zweites Modell, betont sehr stark die Rückkoppelung der politischen Entscheidungsträger an die Wähler (nach Cassel 2000). Dieser Theorie zufolge ist es Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung, die Wähler in Kenntnis zu setzen, damit diese über ihre Wahlentscheidung (oder auch nur über Umfragewerte) Einfluss auf die Politik nehmen. Die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ wurde gemäß einem solchen Public Choice-Modell konzipiert (s. u. Abschnitt 6).

Der „Politikdiffusionsansatz“ (nach Tews 2002) schließlich betont den Lernprozess einzelner Staaten untereinander zur Funktionsweise politischer Instrumente. Dasselbe gilt für Lernprozesse von Administrationen quer zu den Medien bzw. Umweltproblemen. Nach diesem Modell besteht die Rolle von „wissenschaftlicher Politikberatung“ darin, den Erfahrungsaustausch zu Politikinstrumenten unter den Administratoren verschiedener Staaten bzw. unterschiedlicher Problemprovenienz zu ermöglichen bzw. zu befördern.⁶

In allen Fällen, unabhängig von der konkreten Modellvorstellung, wird Wissen für bestimmte Akteure des politischen Prozesses zu einem bestimmten Anlass, also Zeitpunkt, recherchiert und adressatengerecht formuliert. Produkte der wissenschaftlichen Politikberatung sind somit in Zeit, Inhalt und Adressat (und damit Form) durch den politischen Prozess bestimmt. Das lehrt die wissenschaftliche Lehre von der Politik. Für eine neutrale Form eines wissenschaftlichen Produktes, die also unabhängig von Anlass, Ziel und Adressat ist, hält sie keine Funktion parat. Solche Produkte sind in ihrer Sicht funktionslos.

6 Subjekte der Politik und angemessene Formen der Beratungsprodukte – die Praxis am WI

Die Praxis am WI stellen wir durch unsere Reflexion über einige dort hergestellten Produkte im Hinblick auf unseren Auftrag vor. Wir heben dabei die funktionale Abhängigkeit der Gestalt der Politikberatung von dem (vorgestellten) Subjekt der Politik anhand dreier exemplarischer Produkte, die ein Kontinuum in der Sache

repräsentieren sollen, hervor und betonen dabei die unterschiedlichen Kostenstrukturen.

Die Beratungsprodukte variieren mit ihren Adressaten und zugleich in ihrer Finanzierungsstruktur – das ist als Skala quasi-homogen darstellbar. Die Skala beginnt am einen Ende, dem geringsten Mitfinanzierungsgrad, mit der Unterstützung der Politikvorbereitung durch die politische Administration, sei sie fach- oder wissenschaftspolitisch. Das führt zu Auftragsforschungsprojekten, deren Mitfinanzierungsgrad durch die durchführende Einrichtung, hier das WI, von Null (Administration) auf bis zu 50 % (Forschung) steigen kann.

Sie geht weiter über die Beratung der im engeren Sinne „politischen Öffentlichkeit“. Dazu werden entweder die Institution, hier das WI, oder einzelne Vertreter (meist *ad personam* berufen) gebeten, (auftrags)frei mitzuwirken. In der Regel geht es um die Teilnahme an Anhörungen, Kommissionen oder ähnlichen Beratungsforen. Die Finanzierung dieser Beratung durch die ratsuchende Institution ist gering, die der Finanzierung zugrunde liegende Vorstellung ist entweder die der Ehrenamtlichkeit oder ist am Hochschullehrer als Gelehrtem orientiert, der diese Art von beratender Tätigkeit freiberuflich nebenher erledigt und dafür ein Honorar erhält, welches als persönliches Einkommen beachtlich, im Verhältnis zu einer Vollkostenrechnung aber nicht mehr als ein Handgeld darstellt. D. h. der Mitfinanzierungsgrad für das WI steigt hier auf deutlich über 50 %.

Am anderen Ende der Skala steht eine Form der Beratungstätigkeit, bei der man die demokratisch verfasste Öffentlichkeit als Klient auffasst. Diese Form wird anhand eines der bekanntesten Produkte des Wuppertal Instituts illustriert.

Die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ (BUND, Miserior 1996) wurde, formal gesehen, als Projekt „im Auftrag“ der beiden finanziell eher mittellosen Organisationen BUND und Misereor erarbeitet – das Volumen des „Auftrags“ lag bei rund 150 TDM. Dieser Auftrag wurde von Seiten des Wuppertal Instituts, seiner weiten Kostenunterdeckung zum Trotz, angenommen, weil dieses Projekt absehbar den Zugang zu einer großen Öffentlichkeit versprach – also um dem letzten Punkt der genannten Aufgaben laut Gesellschaftsvertrag zu entsprechen. Das Finanzvolumen für die Erstellung der Stu-

die, eines Teil des Projekts lediglich, wurde auf 700 TDM kalkuliert und innerhalb dieses Kostenrahmens auch abgeschlossen. Nach Veröffentlichung der Studie hatte sie wunschgemäß eine große öffentliche Resonanz. Das führte zu vielfältigen Anfragen aus den verschiedensten Teilen der Öffentlichkeit, die Studie nun erläutern zu bekommen. Der Personalaufwand für diese Aufgabe wurde zwischen den „auftraggebenden“ Institutionen einerseits und dem Wuppertal Institut andererseits hälftig geteilt. Den Aufwand für das WI in dieser Phase haben wir schließlich mit etwa einer Million DM insgesamt festgestellt. Die Kosten eines solchen wahrhaft demokratieangemessenen Projekts wissenschaftlicher Politikberatung beliefen sich, aus Sicht des Wuppertal Instituts, also auf 1,7 Mio. DM, wovon knapp zehn Prozent durch einen Zuschuss der beiden „Auftraggeber“ finanziert wurden. Der Rest wurde vom WI getragen. Er wurde zu einem Drittel für jene Phase aufgewendet, nach der nach üblicher Auffassung von Wissenschaft die Arbeit beendet ist – die Erstellung des schriftlichen Produkts. Der Aufwand für die Kommunikation der Studie belief sich auf das Doppelte dieses Betrags. Wissenschaftliche Politikberatung in der Demokratie ist eine Aufgabe mit Kostenvolumina, die in der Sozialwissenschaft in der Regel unbekannt sind, die eher den Sitten in technischen Fachbereichen der Wissenschaft entsprechen und dort üblich sind. Das wissenschaftliche Förderwesen realisiert die Kostenstruktur dieser Aufgabe in aller Regel nicht. Die (nur implizit formulierte) Aufforderung des Wissenschaftsrates, die Mittelverwendung mehr in Richtung „fachwissenschaftliche Aufsätze“ umzuschichten, bedeutete, wenn man sie an diesem Beispiel illustriert, mehr Papier und weniger Reden; mehr „Ergebnisse“ und weniger Kommunikation der Ergebnisse. Mehr Produkte (*goods*) und weniger Dienstleistungen (*services*).

7 Konsequenzen der Evaluation durch die Autoren: Unsere Empfehlungen für das WI

Wir kommen zu dem Schluss, dass der Schwerpunkt der Mittelverwendung weiterhin bei Endprodukten, die sich an die verschiedenen politischen Subjekte richten, zu liegen hat – die Adressierung der Wissenschaft als politischer

Akteur im Rahmen der wissenschaftlichen Politikberatung gehört zwar ebenfalls zum Aufgabenumfang (der hier vorgelegte Beitrag zeugt davon), ist jedoch ein relativ selten nachgefragtes Produkt, als innerfachwissenschaftliches Produkt sogar extrem selten. Wichtig erscheint uns, die offene Flanke der Qualitätssicherung von Produkten der wissenschaftlichen Politikberatung ernst zu nehmen, ein Problem, welches durch das äußerst kostengünstige Standardverfahren des peer reviewing von Produkten nicht in den Griff zu bekommen ist. Hier liegt eine ungelöste Aufgabe vor, die primär vom Wissenschaftssystem institutionell zu lösen ist. Deutlich ist uns geworden, dass die Qualität der Endprodukte im Sinne von Zielgenauigkeit und Adressatengerechtigkeit, ihrer Einpassung in den präziser vorgestellten politischen Prozess, merklich erhöht werden kann, wenn mehr Mittel für deren Konzipierung und Qualitätssicherung eingesetzt werden. Das ist unsere Empfehlung an das WI.

8 Vergleich der Konsequenzen

In der Betonung der zentralen Rolle der Qualitätssicherung sind wir uns mit dem Wissenschaftsrat einig. Der Unterschied liegt allein in der Antwort auf die Frage, was denn das Endprodukt sei und was also Gegenstand der Qualitätssicherung zu sein habe. Der WR empfiehlt die Erhöhung der Produktion von Vorprodukten, weil damit der Anteil qualitätsgesicherter Produkte steigt. Unser Vorschlag lehnt diese Verschiebung auf der Produktskala ab. Die Tatsache, dass die Wissenschaft bislang keine Lösung für das Problem der Qualitätssicherung von Produkten, die sich an einen Adressatenkreis außerhalb der Fachwissenschaften wenden, geschaffen hat, sollte nicht zur Einschränkung von Endprodukten führen, also von Erzeugnissen, die im eigentlichen Sinne sich an ein politisches Auditorium wenden. Effizienzpotenziale, die durch eine stärkere Klärung der Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung zu „heben“ sind, sind im Gefolge der Auseinandersetzung mit dem WR-Gutachten ans Licht gekommen und sollten realisiert werden.

Anmerkungen

- 1) Nach unserem Überblick ist das nicht der Fall. Es gibt vielmehr, international gesehen, einige Institute, die nach unserer Auffassung besser machen, was Aufgabe des Wuppertal Instituts nach unserem Verständnis ist. Z. B. das World Resources Institute (<http://www.wri.org>).
- 2) Da die Fachwissenschaft in solchen Veröffentlichungsverfahren die Bedeutung des Mitgeteilten nicht mitkommunizieren kann/darf, besteht hier dann doch eine bedeutende Kommunikationslücke, die irgendwie geschlossen wird. Auf welchen Umwegen das heute geschieht, ist in Luhmann (1999) beispielhaft analysiert.
- 3) Vermutlich wäre dann, bezüglich dieser Aufgabe, die Autonomie der Wissenschaft in Frage gestellt, der WR also nicht mehr alleine zuständig. Vergleiche den Vorschlag zur Sicherung der Qualität der Umweltpolitikberatung, den die UGB-Sachverständigenkommission gemacht hat (s. Luhmann 2000, FN 37).
- 4) Der Haken des Arguments ist nur: Auf diese Weise, durch Erhöhung des Outputs fachsozialwissenschaftlicher Artikel, sind die aus dem fachgebietsübergreifenden Umgang, zu den Naturwissenschaften hin beispielsweise, entstehenden Irrtümer gerade nicht zu vermeiden.
- 5) Aus Zeit- und Ressourcengründen konnten wir die Lehren aus der Informationsökonomie für die Produkttypologie nicht wirklich ausarbeiten. Zwei Produktcharakteristika seien aber angeführt: (a) Das schließlich an die breitere Öffentlichkeit transportierte Produkt der wissenschaftlichen Politikberatung ist nicht autonom innerwissenschaftlich, noch gar naturwissenschaftlich, geprägt. In der Regel sogar wird es vielmehr eines sein, welches aufgrund einer „Nachfrage“ seitens der Politik, also auch seitens einer Einrichtung der wissenschaftlichen Politikberatung, geliefert wird und dessen Charakter durch diese Nachfrage geprägt wird (*framing*) – es ist dann auch für die Umweltwissenschaften neu. (b) Den Auftrag „durch Öffentlichkeitsarbeit zum allgemeinen Problembewusstsein beitragen“ übersetzen wir in: „öffentliche Aufmerksamkeit schaffen, *agenda setting*“. Dieses weist in produktionstheoretischer Sicht eine ganz andere Struktur auf, „Erkenntnisse“ sind ohne Begrenzung produzierbar, „öffentliche Aufmerksamkeit“ dagegen ist ein nicht-vermehrbares Gut. Wer sie erringen, „produzieren“ will, muss Aufmerksamkeit für anderes verdrängen. Diese Charakteristik hat Konsequenzen für Produktion und Veröffentlichung.

- 6) Am Wuppertal Institut wird diese Aufgabe seit Jahren u. a. mittels des „Wuppertal Bulletin zur Ökologischen Steuerreform“, neuerdings umbenannt in „Wuppertal Bulletin zu Instrumenten des Klima- und Umweltschutzes“, verfolgt (<http://www.wupperinst.org/wuppertal-bulletin/index.html>). Ein zweites Beispiel ist der Policy Dialogue Japan – Deutschland, s. Langrock et al. (2001) (<http://www.wupperinst.org/Projekte/Klima/policy-dialogue/index.html>)

Literatur

BUND; Misereor (Hrsg.), 1996: Zukunftsfähiges Deutschland: ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Studie des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie GmbH (Autoren: Raimund Bleischitz, Reinhard Loske et al., unter Mitarb. von: Thomas Böhmer, Albrecht Hoffmann et al.) Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser

Cassel, S., 2000: Politikberatung und Politikerberatung: eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik. Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt

deLeon, P., 1999: The stages Approach to the Policy Process: What has it done? Where is it going? In: Sabatier; P.A.: Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, S. 19-32

Langrock, T.; Ott, H.E.; Takeuchi, T., 2001: International Climate Policy & the IT Sector. A report on the policy dialogue between Japan and Germany for facilitating co-ordinated measures to address global warming. Wuppertal-Spezial 19, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie

Luhmann, H.-J., 1999: Zwei-Kanal-Ton-Wissenschaft. Beobachtungen bei der Vermittlung von Fakten. In: Gegenworte. Zeitschrift zum Disput über das Wissen, Heft 3, Frühling, S. 60-63

Luhmann, H.-J., 2000: Das Risiko der Risikowahrnehmung – Mangelnde Klarheit und fehlender Schutz vor den Haftungsrisiken der Umweltpolitikberatung. In: Zeitschrift für Angewandte Umweltpolitik (ZAU), 13. Jg., Heft 1/2, S. 218-231

Tews, K., 2002: Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy Analyse. Wurzeln und Potentiale eines Konzepts: eine Literaturstudie. Studie der Forschungsstelle für Umweltpolitik, Berlin

Weizsäcker, E.v., 1989: Erdpolitik. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Weizsäcker, E.v.; Luhmann, H.-J., 1997: [Commentary on] Germany. In: Helmut Weidner (Ed.): Performance and Characteristics of German Environmental Policy. Overview and Expert Commentaries from 14 Countries. (FS II 97-301) Wissenschaftszentrum Berlin, S. 71-73

Wissenschaftsrat (WR), 2001: Bewertungsbericht zum Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH (WI) im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen. Drs. 4998/01, Köln, 25. September 2001 (vgl. auch: <http://www.wissenschaftsrat.de>)

Kontakt

Dr. Hans-Jochen Luhmann
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Abteilung Klimapolitik
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
Tel.: +49 (0) 202 / 24 92 - 133
Fax: +49 (0) 202 / 24 92 - 250
E-Mail: jochen.luhmann@wupperinst.org
Internet: <http://www.wupperinst.org>

Thomas Langrock
Tel.: +49 (0) 202 / 24 92 - 135
E-Mail: thomas.langrock@wupperinst.org

«