



Wissenschaftliche Politikberatung – Lehren aus der Pandemie

(München, 26. Juni 2023)

Selten war wissenschaftliches Wissen in der Politik so gefragt wie in den letzten Jahren. Vor allem in der Corona-Krise wandte sich die Politik hilfeschend an die Wissenschaft, in der Erwartung, dort Antworten zu finden, auf deren Basis sie Entscheidungen treffen konnte. Die Corona-Pandemie hat die Schnittstelle zwischen Wissenschaft (Forschung, Expertise, Handlungsempfehlungen) und politischen Entscheidungen nicht nur auf eine Probe gestellt, sondern auch sichtbar gemacht.

Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik ist während der Pandemie selbst auch Gegenstand kontroverser öffentlicher Debatten und Thema der veröffentlichten Meinung gewesen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die in den Medien stark präsent waren, wurden von Teilen der Bevölkerung, vor allem aber in der veröffentlichten Meinung, für politische Entscheidungen verantwortlich gemacht – mit zum Teil höchst unangenehmen Folgen bis hin zur Diffamierung und Bedrohung. In manchen Medien wurde das geradezu kampagnenartig betrieben.

Einer der Kritikpunkte, die immer wieder formuliert worden sind, war eine angebliche oder tatsächliche einseitige mediale Darstellung von wissenschaftlichen Auffassungen, Meinungen und Handlungsempfehlungen für politische Entscheidungen. Diese Auffassung ist unter anderem eine Folge eines offensichtlich unaufgeklärten Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Politik – denn dass politische Entscheidungen für Kritiker den Eindruck von Einseitigkeit vermitteln, liegt schlicht auch daran, dass entschieden werden musste. Andererseits war der Zugriff von Seiten der Politik wie der Medien auf wissenschaftliche Expertise durchaus selektiv – sowohl was Personen angeht, als auch was beteiligte Disziplinen angeht, aber auch im Hinblick auf die Organisationsform wissenschaftlicher Beteiligung an Entscheidungslagen.

Diese Einschätzung ist völlig unabhängig davon formuliert, ob in konkreten Fällen richtig oder falsch entschieden wurde. Dass sich im Nachhinein manche politische Entscheidung und manche wissenschaftliche Einschätzung während der Pandemie als falsch oder zumindest korrekturbedürftig darstellten, ist ebenso unbestritten wie unvermeidlich, ganz abgesehen davon, dass stets nur in Gegenwart mit den Ressourcen und dem Wissen entschieden werden konnte, die zur Verfügung standen.

Der Gegenstand dieser Stellungnahme ist es also folgerichtig nicht, diese Schnittstelle und Reibungsfläche zwischen wissenschaftlicher Expertise auf der einen Seite und politischen Entscheidungen auf der anderen Seite im Hinblick auf die Pandemiepolitik vollständig aufzuarbeiten und in Einzelanalysen zu reflektieren. Das würde den Rahmen

sprengen. Es soll vielmehr die Erfahrung der Pandemie zum Anlass genommen werden, das Verhältnis von Politik und Wissenschaft als ein für künftige Krisen und Herausforderungen entscheidendes Verhältnis in den Blick zu nehmen und daraus Konsequenzen zu ziehen.

Wissenschaft und Politik

Diese Schnittstelle ist nicht trivial, denn wissenschaftliches Wissen kann nicht schlicht auf Entscheidungsvorlagen übertragen werden. Wissenschaft ringt in der Regel um (objektiv) richtige Fakten und belastbares Wissen, bleibt aber stets fallibel.

Eine triviale Übertragung ist auch deshalb unmöglich, weil Nutzer wissenschaftlichen Wissens keine wissenschaftlichen Probleme lösen müssen. Zugleich kann Wissenschaft keine politischen Entscheidungen treffen, dies kann nur die Politik selbst. Politische Entscheidungen folgen dabei durchaus anderen Kriterien als wissenschaftliche, nämlich denen der politischen Programmatik, der politischen Durchsetzbarkeit, der Verantwortung für gesellschaftliche Folgen und nicht zuletzt der ethischen Konsequenzen.

Jegliche Überlegung, die die Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik in den Blick nimmt, muss diese nicht zu substituierende Arbeitsteilung anerkennen:

- Wissenschaft ist an Wahrheitsfragen orientiert und erzeugt fallibles, aber belastbares, methodisch kontrolliertes Wissen. Dennoch können die Interpretation von Daten, aber auch die Methoden ihrer Erhebung zu stark divergierenden Auffassungen führen.
- Politik erzeugt kollektiv bindende Entscheidungen, die sachliche, politische, rechtliche und ethische Gesichtspunkte abwägen müssen.

Diese Differenz ist uneinholbar – was auch bedeutet, dass sich wissenschaftliche Wissensgenerierung weder demokratisieren noch politisieren lässt und politische Entscheidungen nicht einfach der Vollzug aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse sein können.

Die immer wieder zu hörende Aufforderung *Follow the Science*, die in unterschiedlichen Politik- und Konfliktfeldern zu hören ist, ist aus oben genannten Gründen deshalb ebenso naiv, wie sie sowohl die Natur politischer Entscheidungspraxis als auch die Natur wissenschaftlicher Expertise und wissenschaftlichen Wissens verfehlt.

Wissenschaftliche Eindeutigkeit und Pluralität

In der Corona-Pandemie wurde von wissenschaftlichem Wissen – wenn man nicht rein strategische und instrumentalisierende Motive annehmen will – weit mehr Eindeutigkeit und Einheitlichkeit erwartet, als dieses de facto zu bieten in der Lage war. Wissenschaft bietet nicht einfach feststehendes Wissen an, sondern ist von einem komplexen Verhältnis von Fakten und Interpretationen geprägt. In Situationen wie etwa während der Pandemie, in der viele Entscheidungen unter dem Verdikt der Unsicherheit und der

Risikoabwägung standen und in den jeweiligen Situationen zum Teil kaum empirisch gesichertes, evidenzbasiertes Wissen zur Verfügung stand, ist paradoxerweise die Erwartung von Eindeutigkeit und Entlastung durch sicheres Wissen am größten. Es war diese Gemengelage, die einem größeren Publikum vorgeführt hat, wie fallibel und voraussetzungsreich wissenschaftliches Wissen ist.

Die naive Erwartung nach wissenschaftlicher Eindeutigkeit verkennt den konkreten empirischen Prozess der Wissensgewinnung. Dass das Wissenschaftssystem ein lernendes System ist, das sich Wissen erarbeiten und durch Forschung herstellen muss, dass dies ständige Selbstkorrekturen erfordert und Ergebnisse unterschiedlich interpretiert werden können, ist aus der Perspektive der Wissenschaft eine Trivialität, aus der Perspektive externer Beobachter (auch politischer Natur) aber bisweilen eine Erwartungsenttäuschung. In jedem Fall gilt das für eine wissenschaftlich nicht geschulte Öffentlichkeit, die zum Teil mit Aggressionen darauf reagiert hat.

Eine der Reaktionsformen darauf war der Ruf nach mehr Pluralität – Pluralität beteiligter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Pluralität unterschiedlicher wissenschaftlicher „Meinungen“ und eine Pluralität unterschiedlicher Entscheidungsmöglichkeiten. Die Außenbeobachtung wissenschaftlicher Expertise jedenfalls folgte in erster Linie einer politischen oder politisierten Perspektive, als gäbe es in der Wissenschaft so etwas wie ein Demokratieprinzip oder gar ein Repräsentationsgebot. Das ist nicht der Fall, und dennoch ist es an verschiedenen Stellen durchaus dazu gekommen, dass politische Akteure sich zu sehr auf allzu homogene Interpretationen und Handlungsvorschläge eingelassen haben.

Aus politischer Perspektive wäre es unter sachlichen Gesichtspunkten rationaler, die Breite des wissenschaftlichen Spektrums zur Kenntnis genommen zu haben, aber in den konkreten Entscheidungssituationen unter Unsicherheitsbedingungen sank der Anreiz für Optionenvielfalt. Deutlich wird daraus in jedem Fall, dass politische Entscheidungen am Ende auch von der Politik getroffen werden müssen.

Politische Akteure neigen oft dazu, wissenschaftliche Einschätzungen immer wieder auch *politisch* zu instrumentalisieren – was übrigens durch die Wissenschaftsforschung gut belegt ist. Es ist durchaus erwartbar und auch legitim, dass unterschiedliche politische Programmatiken unterschiedliche Wissensformen plausibel finden und damit auch zu unterschiedlichen Konsequenzen aus wissenschaftlichen Erkenntnissen kommen. Der Hinweis, dass die letzte Entscheidung stets bei den demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern liegen muss, impliziert das. Aber gerade in Krisenzeiten und unter starkem Entscheidungsdruck ist es noch wichtiger, dass sich politische Akteure darum bemühen, jenseits von Parteiinteressen richtige oder zumindest zu dem Zeitpunkt richtig erscheinende Lösungen zu finden.

Davon zu unterscheiden ist die während Krisen zu beobachtende mediale Präsenz von wissenschaftlich anmutenden Wissensformen ohne jegliche Evidenz und ohne

Forschungsbasis, die einem ungeübten Publikum zumindest medial jene generelle Elitenkritik nahebringt, die in den letzten Jahren in allen westlichen Gesellschaften zu beobachten ist. Dazu gehören wie Wissenschaft anmutende sogenannte *fake news*, aber auch Personen, die als Experten für Inhalte auftreten, von denen sie qua Fachherkunft oder Forschungsthemen nicht wissenschaftlich autorisiert sind. Dass solche extrem abweichenden Stellungnahmen nach einer Medienlogik aufmerksamkeitsökonomisch lohnend sind, ist erwartbar. Gerade deswegen sind seriöse Medien aufgerufen, klarer zwischen wissenschaftlich ernst zu nehmenden Positionen und *fake news* unterscheiden zu können und einem zu beobachtenden Trend der Wissenschaftsfeindlichkeit entgegenzustehen.

Interdisziplinarität

Viele Kritiker des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik haben während der Pandemie beklagt, dass zu sehr auf eine Disziplin oder eine Gruppe von Disziplinen gehört wurde, also auf Virologie, Epidemiologie, Medizin. Die Konzentration auf diese Disziplinen vor allem zu Beginn der Pandemie liegt in der Natur der Sache – wie etwa angesichts der Klimakrise zunächst die Klimawissenschaften gefragt sind.

Dennoch trifft diese Kritik durchaus einen wichtigen Punkt. Denn die Pandemiekrise war nicht nur eine virologische Krise, wie auch die Klimakrise keineswegs allein durch die Klimawissenschaften angemessen beschrieben wäre. Es handelt sich um gesellschaftliche Krisen, deren Auswirkungen in fast allen gesellschaftlichen Bereichen zu spüren waren. Allzu spät wurden – wenigstens in der öffentlich sichtbaren Politikberatung – auch andere wissenschaftliche Disziplinen einbezogen: Sozialwissenschaften, Rechtswissenschaften, Ökonomie, Erziehungs-/Bildungswissenschaften, Psychologie, Soziale Arbeit und Organisationsforschung, um nur einige zu nennen.

Im Wissenschaftssystem bilden sich genau genommen die unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereiche und Funktionssysteme in disziplinärer Form ab. Gerade in interdisziplinär besetzten Beratungsgremien kam es immer wieder zu einer Abbildung der gesellschaftlichen Zielkonflikte in Form ihrer wissenschaftlichen Disziplinen.

Diese Zielkonflikte sind vielleicht die am wenigsten begriffene Form in gesellschaftlichen Krisen – für die Pandemie formuliert: Was medizinisch/virologisch als geradezu notwendig erscheint, mag aus pädagogischer Perspektive, aus der Analyse sozialer Ungleichheit, im Hinblick auf psychische Folgen oder bezogen auf volkswirtschaftliche Auswirkungen in einem anderen Licht erscheinen.

Die Forderung danach, die Pluralität von Disziplinen einzubeziehen, korrespondiert also mit der Komplexität der Problemlagen.

Komplexitätsreduktion versus Komplexitätssteigerung

Wissenschaftliche Politikberatung steht in einem Spannungsverhältnis zwischen Komplexitätsreduktion und Komplexitätssteigerung. Verständlicherweise sehnt sich die Politik nach wissenschaftlichen Aussagen, welche Komplexität reduzieren und für klare Entscheidungskriterien sorgen. Dabei ist es die Aufgabe (und Folge) von Wissenschaft, Problemlagen erst auf ein sachlich angemessenes Komplexitätsniveau zu heben – durch die Pluralität wissenschaftlicher Einschätzungen, die interdisziplinäre Beschreibung von Herausforderungen, komplexe Entscheidungslagen. Daher wäre zu prüfen, ob der Freistaat ein auf Dauer gestelltes Beratungsgremium für Politikberatung einrichtet, das nicht unbedingt *selbst* berät, aber die Koordination von Beratungsformen übernehmen kann. Mit einem solchen Gremium ist nicht der Bayerische Ethikrat gemeint, da hierfür ein weitaus stärker interdisziplinär ausgerichtetes Gremium erforderlich wäre.

Konsequenzen

Die Zielrichtung dieser Stellungnahme des Bayerischen Ethikrates ist eine Problemanzeige im Hinblick auf das komplexe Verhältnis von Wissenschaft und Politik in gesellschaftlichen Krisen und Herausforderungen und nicht, konkrete organisatorische Empfehlungen zu formulieren oder gar institutionelle Modelle zu entwickeln. Nach dem Eindruck des Bayerischen Ethikrates hat es in Bayern vielfältige Formen der wissenschaftlichen Politikberatung während der Pandemie gegeben – auf unterschiedlichen Verwaltungs- und Regierungsebenen, in verschiedenen Ministerien und durchaus auch interdisziplinär. Besonderes Kennzeichen war die dezentrale Organisation solcher Beratung. Wie diese Form im Vergleich zu anderen Bundesländern zu bewerten ist und ob die Beratung das Regierungshandeln wirklich verbessert hat, müsste eine eigene Untersuchung erweisen.

Im Blick auf die Entscheidungsverantwortung der Politik – und damit vor allem auf die Menschen, die die tägliche Arbeit in Krisenzeiten zu organisieren haben – braucht es zwischen Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit eine neue, differenzierte und analytische Fehlerkultur. Wer entscheidet und Verantwortung übernimmt, muss handeln dürfen – ohne im Nachhinein permanent grundsätzliche und unsachliche Kritik einzufahren oder mit Schuldzuweisungen konfrontiert zu werden. Eine unreflektierte Haftungsfrage, die einseitig an die Politik gerichtet wird, demotiviert Mitarbeitende auf allen Ebenen von staatlichen und kommunalen Institutionen und ist auf Dauer schädlich für die Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme. Zudem braucht es von Seiten der Politik künftig klare und klar kommunizierte Kriterien. Um die Wirksamkeit von Maßnahmen, auch im internationalen Vergleich, prüfen zu können, muss die Politik – anders als dies in der Corona-Krise geschehen ist – eine umfassende Datenerfassung fördern.

Wir plädieren in und mit dieser Stellungnahme auch für eine „Fehlerkultur“, in der jenseits von pauschalen Verurteilungen und Vorwürfen ein diskursiver Raum geschaffen

wird, in dem eine Diskussion über das Krisenmanagement samt begangener Fehler möglich ist.

Im Folgenden seien nun einige der Konsequenzen formuliert, die sich aus dem Gesagten ergeben:

1. Die politische Verantwortung bleibt – auch nach außen sichtbar – sowohl aus demokratietheoretischen Gründen als auch im Hinblick auf die Komplexität von Problemen in Händen der legitimierten politischen Akteure und Instanzen.
2. Es ist wünschenswert, dass bei öffentlichen Stellungnahmen von Seiten beratender Wissenschaftler klar zwischen ihrer Rolle als Berater der Politik und ihrer Rolle als Bürger mit einer privaten Meinung unterschieden wird.
3. Leitmedien werden angehalten, sich in zukünftigen Krisenzeiten an den Kodex des Presserats zu halten und „unangemessene sensationistische Darstellungen“¹ zu vermeiden. Das gilt auch für die mediale Darstellung einzelner Wissenschaftler, die weder heroisiert noch diffamiert werden sollten.
4. Einer der größten Fehler während der Pandemie – auf die auch der Bayerische Ethikrat bereits hingewiesen hat – bestand darin, dass Maßnahmen und geeignete Mittel nicht früh genug vorbereitet worden sind, so dass diese entweder zu spät kamen und sich in die Länge zogen, oder drastischer ausfielen, als es nötig gewesen wäre. Daher ist es wünschenswert, erstens interdisziplinäre Expertise früh genug einzubeziehen und zweitens in Krisensituationen frühzeitig für eine belastbare Datengrundlage zu sorgen. Gerade fehlende Daten haben in Deutschland, aber auch in anderen Ländern, evidenzbasierte Entscheidungen erschwert.
5. Um Handlungsoptionen zu erhöhen ist es nötig, unterschiedliche und interdisziplinäre wissenschaftliche Expertisen zu hören, um der komplexen Lage der Herausforderung gerecht zu werden. Wissenschaft ist in ihrer disziplinären Ausdifferenzierung selbst ein Abbild der gesellschaftlichen Differenzierung. Das bedeutet, dass sowohl Politik interdisziplinäres Wissen anfordern muss, aber auch wissenschaftliche Anbieter die interne Interdisziplinarität wissenschaftlicher Expertise zur Verfügung stellen.

¹ Siehe „Ethische Standards für den Journalismus“ Ziffer 14: „Bei Berichten über medizinische Themen ist eine unangemessen sensationelle Darstellung zu vermeiden, die unbegründete Befürchtungen oder Hoffnungen beim Leser erwecken könnte. Forschungsergebnisse, die sich in einem frühen Stadium befinden, sollten nicht als abgeschlossen oder nahezu abgeschlossen dargestellt werden“ (abrufbar unter <https://www.presserat.de/presssekodex.html>, zuletzt aufgerufen am 14.06.2023)