

ÖAW

ÖSTERREICHISCHE  
AKADEMIE DER  
WISSENSCHAFTEN

PROJEKTBERICHT

WIEN, MÄRZ/2024

ITA-2024-01

WWW.OEAW.AC.AT/ITA

# EPISTEMISCHE SICHERHEIT

ZUR ROLLE WISSENSCHAFTLICHER EXPERTISE  
IN CHRONISCHEN KRISEN





# EPISTEMISCHE SICHERHEIT

## ZUR ROLLE WISSENSCHAFTLICHER EXPERTISE IN CHRONISCHEN KRISEN

### ENDBERICHT

Institut für Technikfolgen-Abschätzung  
der Österreichischen Akademie der Wissenschaften

Projektleitung: Alexander Bogner

Autor:innen: Alexander Bogner

Paul Buntfuß

Daniela Fuchs

Tanja Sinozic-Martinez

Studie im Auftrag des Sicherheitsforschungsprogramms KIRAS (F&E Dienstleistungen)  
durch die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG)  
für den Programmschwerpunkt 3.2.9: „Krisenmanagement in nationalen und globalen Krisen  
und die Rolle von Wissenschaft und Forschung“

Wien, März/2024

## IMPRESSUM

### Medieninhaber:

Österreichische Akademie der Wissenschaften  
Juristische Person öffentlichen Rechts (BGBl 569/1921 idF BGBl I 31/2018)  
Dr. Ignaz Seipel-Platz 2, A-1010 Wien

### Herausgeber:

Institut für Technikfolgen-Abschätzung (ITA)  
Bäckerstraße 13, A-1010 Wien  
[www.oeaw.ac.at/ita](http://www.oeaw.ac.at/ita)

Die ITA-Projektberichte erscheinen unregelmäßig und dienen der Veröffentlichung der Forschungsergebnisse des Instituts für Technikfolgen-Abschätzung. Die Berichte erscheinen in geringer Auflage im Druck und werden über das Internetportal „epub.oeaw“ der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt:  
[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-projektberichte](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-projektberichte)

ITA-Projektbericht Nr.: ITA-2024-01 (Wien, März/2024)  
ISSN: 1819-1320  
ISSN-online: 1818-6556  
[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-projektberichte/ITA-2024-01.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-projektberichte/ITA-2024-01.pdf)



Dieser Bericht unterliegt der Creative Commons Attribution 4.0 International License:  
[creativecommons.org/licenses/by/4.0/](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

# INHALT

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>DIE ZWEI WELTEN VON POLITIK UND WISSENSCHAFT</b>	<b>9</b>
2.1	WILL DIE POLITIK WISSENSCHAFTLICH BERATEN WERDEN?	10
2.2	DIE GRENZEN EVIDENZBASIERTER POLITIK	11
2.3	GEGEN DIE ENTGRENZUNG VON WISSENSCHAFT UND POLITIK	12
<b>3</b>	<b>KRISEN – EIN MOTOR SOZIALER INNOVATION</b>	<b>14</b>
3.1	WAS HEISST KRISE?	14
3.2	KRISEN ALS SOZIALE KONSTRUKTION	16
3.3	AKUTE UND CHRONISCHE KRISEN	17
<b>4</b>	<b>FORSCHUNGSDESIGN UND METHODEN</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>WISSENSCHAFTLICHE POLITIKBERATUNG IN DER CORONA-KRISE</b>	<b>20</b>
<b>5.1</b>	<b>GROSSBRITANNIEN</b>	<b>20</b>
5.1.1	SAGE & Co.: Beratung für Krisen und Notfälle	20
5.1.2	Konsens und Transparenz: SAGE in der Praxis	26
5.1.3	Warum gibt es eine Independent SAGE?	29
5.1.4	Schlussfolgerungen	31
<b>5.2</b>	<b>DEUTSCHLAND</b>	<b>31</b>
5.2.1	Robert Koch Institut	32
5.2.2	Leopoldina	34
5.2.3	Deutscher Ethikrat	35
5.2.4	Corona-ExpertInnenrat der Bundesregierung	37
5.2.5	Schlussfolgerungen	38
<b>5.3</b>	<b>ÖSTERREICH</b>	<b>39</b>
5.3.1	Überblick über die COVID-19-Gremienlandschaft	39
5.3.2	Phasen der COVID-19 Politikberatung	42
5.3.3	Nutzen und Grenzen der GECKO	49
5.3.4	Schlussfolgerungen	51
<b>6</b>	<b>PROZESSE, PRAKTIKEN UND PROBLEME WISSENSCHAFTLICHER POLITIKBERATUNG</b>	<b>53</b>
<b>6.1</b>	<b>WELCHE EXPERTISE BRAUCHT DIE POLITIK?</b>	<b>54</b>
6.1.1	„Follow the science“ – soll man sich das wünschen?	54
6.1.2	Exkurs: Der britische Weg in den Lockdown	56
6.1.3	Die Trennung zwischen Wissen und Werten	59
6.1.4	Evidenz, Expertise und (normative) Entscheidung	62
6.1.5	Zwischenfazit	64
<b>6.2</b>	<b>WAS IST EIGENTLICH DAS PROBLEM?</b>	<b>65</b>
6.2.1	„Medizinisch-virologischer Tunnelblick“: Framing in der Pandemie	66
6.2.2	Framing-Varianten: Leopoldina und Deutscher Ethikrat	68
6.2.3	Die Macht des Framings und die Grenzen der Politik	70
6.2.4	Disziplinierte Expertise: Die GECKO als Auskunftsbüro	72
6.2.5	Zwischenfazit	73
<b>6.3</b>	<b>WOZU KONSENS?</b>	<b>75</b>
6.3.1	Konsens und Dissens in Forschung und Expertise	75
6.3.2	SAGE und GECKO: Die Fabrikation von Konsens	77
6.3.3	Die Konsenspolitik der Experten und die Alternativlosigkeit der Politik	80
6.3.4	Pseudo-Dissens	82
6.3.5	Zwischenfazit	83

<b>6.4</b>	<b>TRANSPARENZ ÜBER ALLES?</b>	<b>84</b>
6.4.1	Die Notwendigkeit von Transparenz	85
6.4.2	Grenzen der Transparenz	87
6.4.3	Evidenz, Expertise, Empfehlung: Epistemische Transparenz	89
6.4.4	Zur Transparenz der politischen Entscheidungsfindung	91
6.4.5	Zwischenfazit	92
<b>6.5</b>	<b>LANGSAME WISSENSCHAFT, SCHNELLE POLITIK?</b>	<b>93</b>
6.5.1	Gibt es auch zu viel Evidenz	94
6.5.2	Langsame und schnelle Politik	96
6.5.3	Temporalität als Argumentationsform in den Stellungnahmen der Leopoldina	98
6.5.4	Der Umgang mit Zeitdruck in der SAGE	100
6.5.5	Zwischenfazit	101
<b>6.6</b>	<b>WIE SOLL DIE WISSENSCHAFT KOMMUNIZIEREN?</b>	<b>102</b>
6.6.1	Kommunikation von Unsicherheit	102
6.6.2	Kommunikation mit der Politik	104
6.6.3	Kommunikation mit der Öffentlichkeit	105
6.6.4	Zwischenfazit	107
<b>7</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN</b>	<b>109</b>
<b>7.1</b>	<b>LEITLINIEN GUTER POLITIKBERATUNG</b>	<b>109</b>
<b>7.2</b>	<b>EMPFEHLUNGEN ZUR ORGANISATION INSTITUTIONALISierter POLITIKBERATUNG</b>	<b>113</b>
<b>7.3</b>	<b>ABSCHLUSS UND DANKSAGUNG</b>	<b>117</b>
<b>8</b>	<b>LITERATUR</b>	<b>118</b>

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Das wissenschaftliche Beratungssystem in Großbritannien	25
Abbildung 2: COVID-19 Politikberatung in Deutschland	32
Abbildung 3: Die COVID-19 Gremienlandschaft in Österreich	42
Abbildung 4: Zeitliche Entwicklung der Gremien und Phasen der Politikberatung in Österreich	43

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Überblick über die Gremienlandschaft in Österreich	41
---	----

# 1 EINLEITUNG

Der größte Unterschied zwischen der COVID-19-Pandemie und früheren Seuchen (wie der Pest) besteht im Primat der Wissenschaft. Es ist nicht mehr die Religion, die die maßgeblichen Deutungen der Krankheit liefert sowie die verbindlichen Rituale und Symbole der Krisenbewältigung zur Verfügung stellt. Schon im 19. Jahrhundert, mit der Entwicklung der medizinischen Mikrobiologie durch Louis Pasteur und Robert Koch, lief die Wissenschaft der Religion endgültig den Rang als maßgebliche Interpretin von Seuchen ab. Die damit einhergehende Entmystifizierung spiegelt sich nicht zuletzt in den schmucklosen Akronymen, mit denen Seuchen jüngeren Datums bezeichnet werden (HIV, MERS-CoV, SARS-CoV, BSE). Auch der geheimnisvolle „schwarze Tod“ wurde als bakterielle Infektionskrankheit enträtselt.

Es ist darum kein Wunder, dass die Wissenschaft in der COVID-19-Krise eine politische Führungsrolle erhielt – ähnlich wie auch in der Klima-Krise. Die immense Bedeutung wissenschaftlicher Expert:innen für die Interpretation einer völlig neuartigen und unübersichtlichen Situation machte sie für das politische Krisenmanagement unentbehrlich. Gleichzeitig geriet die Wissenschaft auf diese Weise auch ins Zentrum öffentlicher Auseinandersetzungen. In dem Maße, wie sich Konflikte an der Frage nach der richtigen Corona-Politik festmachten, wurde auch die Rolle der Wissenschaft hinterfragt. Dabei ging es vor allem um die Beratungsfunktion der Wissenschaft. Es wurde zum kontroversen Thema, welche Expert:innen eigentlich die Politik beraten, wie die Beratungsgremien eingerichtet und welche Funktion sie für die Politik haben sollten.

Dieser Bericht über das FFG-geförderte Projekt „Epistemische Sicherheit“ (EPISTEMIS) reagiert auf diese Grundsatzfragen zu Organisation und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung. Wir fragen danach, welche Form wissenschaftlicher Expertise den Anforderungen komplexer Krisen entspricht. Was sollte man mit Blick auf die Organisation und politische Verwendung wissenschaftlicher Expertise berücksichtigen, damit sie zu einer Bereicherung des demokratischen Erwägungsprozesses wird? Zwecks empirisch begründeter Antwort auf diese Kernfrage haben wir untersucht, wie COVID-19-spezifische Expertise in Österreich organisiert, produziert und politisch genutzt wurde. Dabei haben wir die auf Österreich bezogenen Erkenntnisse auch mit Erfahrungen in anderen Ländern kontrastiert (Deutschland, Großbritannien). In politisch-praktischer Hinsicht wird daraus deutlich, welche besondere Herausforderung chronische Krisen (wie eben die Pandemie oder die Klimakrise) für die institutionelle Politikberatung darstellen – und welchen Reformbedarf diese besondere Situation für die gegenwärtige Praxis formuliert.

Im folgenden Kapitel werden zunächst zentrale theoretische Orientierungspunkte unserer Argumentation und Analyse skizziert. Dabei steht die Notwendigkeit einer klaren Unterscheidung zwischen Wissenschaft und Politik im Zentrum. Nur auf dieser Grundlage werden die Gründe für manche Störungen im Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik im Verlauf der Pandemie deutlich (Kap. 2). Anschließend wird der Begriff der Krise erläutert. In diesem Zusammenhang geht es insbesondere um die Unterscheidung zwischen akuter und chronischer Krise. Schließlich hat die spezifische gesellschaftliche Wahrnehmung der Krise konkrete Auswirkungen auf Organisation und politische Funktion

*Der Wissenschaft wurde eine führende politische Rolle bei COVID-19-Pandemie zugewiesen*

*Welche Formen der wissenschaftlichen Expertise werden in komplexen Krisen gebraucht?*

*Überblick über die Argumentation und Kapitelstruktur dieses Berichts*

wissenschaftlicher Expertise (Kap. 3). In einem kurzen Überblick werden dann die Forschungslogik und die Methodik unserer Untersuchung erläutert (Kap. 4). Anschließend präsentieren wir den ersten Teil unserer empirischen Arbeit, nämlich die Entwicklung und Charakteristik der pandemiespezifischen Politikberatungssysteme in Österreich, Deutschland und Großbritannien. Während in Großbritannien ein ausdifferenziertes Beratungssystem für Krisen und Notfälle existierte, musste Österreich in kurzer Zeit pandemiespezifische Expertise mobilisieren, ohne dabei auf bestehende Gremien zurückgreifen zu können. Insgesamt hat Österreich die COVID-19-Krise im Sinne einer Professionalisierung der Politikberatung genutzt, allerdings ausgehend von einem niedrigen Niveau (Kap. 5). Im zweiten Teil unserer empirischen Arbeit stehen Prozesse und Praktiken wissenschaftlicher Politikberatung im Zentrum. Anhand ausgewählter Themen und Streitfälle während der Krise wird dargestellt, welchen Ansprüchen an Diversität, Unabhängigkeit, Transparenz und Reflexivität wissenschaftliche Expertise genügen muss, um demokratische Abwägung und Legitimation zu unterstützen (Kap. 6). Am Ende steht ein Resümee, das – auf Basis der empirischen Analyse – zunächst grundlegende Leitlinien guter Politikberatung entwirft und darauf aufbauend praktische Schlussfolgerungen mit Blick auf die Rolle von Politikberatung in zukünftigen Krisensituationen präsentiert (Kap. 7).

## 2 DIE ZWEI WELTEN VON POLITIK UND WISSENSCHAFT

In diesem Kapitel werden einige theoretische Grundlagen entwickelt, die für das Verständnis unserer nachfolgenden empirischen Analyse bedeutsam sind. Im Zentrum steht dabei die Unterscheidung zwischen Wissenschaft und Politik als zweier eigenständig operierender Teilsysteme oder Handlungsbereiche: Während die Wissenschaft für neues, verlässliches Wissen sorgt, koordiniert die Politik kollektiv bindende Entscheidungen. Das heißt natürlich nicht, dass die Grenze zwischen Wissenschaft und Politik in der Praxis nicht unscharf wäre oder in vielfältiger Weise überschritten würde. Natürlich kommt es zu Grenzüberschreitungen, die dann bei schweren Fällen unter den Stichworten einer Politisierung der Wissenschaft bzw. „Epistemisierung des Politischen“ (Bogner 2021a) kritisiert werden. Aber diese Überschneidungen zwischen Wissen und Werten, ja vielleicht sogar: die konstitutive Rolle von Werten für die Produktion und Vermittlung von Wissen kann man nur thematisieren (oder problematisieren), wenn man zunächst einmal von einer Unterscheidung ausgeht.

Diese Unterscheidung lässt auch deutlicher sehen, warum die Idealvorstellung der Wissenschaft, nämlich die Politik mittels besseren Wissens zur Vernunft zu bringen, durch die Praxis enttäuscht werden muss. Zwar will die Politik wissenschaftlich beraten werden, aber nicht zwingend so, wie die Wissenschaft sich das vorstellt (Kap. 2.1). Auf dieser Grundlage, der Unterscheidung zwischen Wissen und Werten, lässt sich auch der zähe Mythos überwinden, die Politik könne evidenzbasiert entscheiden – so als gäbe es eine lineare Beziehung zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und politischer Entscheidung, ungetrübt von sonstigen Werten und Interessen (Kap. 2.2). Eine der wichtigsten Erkenntnisse aus der Pandemie lautet, dass Wissenschaft und Politik ihre jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar im Blick haben sollten. Denn auf diese Weise besteht Hoffnung, dass wissenschaftliche Politikberatung realistischen Zielsetzungen folgt. Es geht primär darum, die Politik zu informieren und Optionen aufzuzeigen – nicht aber darum, der Politik Begründungslasten abzunehmen (Kap. 2.3). Das heißt, wissenschaftliche Beratung sollte in normativer Hinsicht den demokratischen Abwägungsprozess unterstützen und das wiederum heißt konkret: Sie sollte Expertise auf eine Weise präsentieren und vermitteln, die dazu beiträgt, Politik als Politik, also als demokratisch legitimierten Verhandlungsprozess, sichtbar zu machen. Dies ist gerade dann von entscheidender Bedeutung, wenn wissenschaftliche Expertise einen so hohen Stellenwert hat wie in der Pandemie.

*Eine hilfreiche Unterscheidung: Wissenschaft und Politik als zwei Handlungsfelder*

*Wissenschaft und Politik sollten eine klare Vorstellung von ihren jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten haben*

## 2.1 WILL DIE POLITIK WISSENSCHAFTLICH BERATEN WERDEN?

Das ist keineswegs nur eine rhetorische Frage. Bevor man sich mit den (Dys-)Funktionalitäten wissenschaftlicher Politikberatung in Krisenzeiten empirisch beschäftigt, sollte man diese grundsätzliche Frage ernst nehmen: Warum sollte die Politik überhaupt auf die Wissenschaft hören wollen? Demokratische Politik ist dem Wähler:innen-Willen verpflichtet, nicht aber der Wissenschaft. Daraus ergibt sich im Prinzip ein breiter Entscheidungskorridor für die Politik: Sie kann sich – im Extremfall – hauptsächlich von politischen Opportunitäten leiten lassen („Dezisionismus“) oder aber von der wissenschaftlichen Rationalität („Expertokratie“). Die Angst vor der Expertokratie hat in westlichen Demokratien eine lange Tradition und in den sozialwissenschaftlichen Bibliotheken ganze Bücherregale gefüllt (Koch/Senghaas 1970, aktuell: Münkler 2020).

Die Angst vor dem Dezisionismus dagegen ist weniger ausgeprägt; griffige Angstformeln für dieses Problem fehlen deswegen. Dies könnte damit zu tun haben, dass sich die Politik in modernen Gesellschaften ohnehin dazu verpflichtet fühlt, rational zu handeln oder zumindest als rational handelnd wahrgenommen zu werden. Schließlich lautet die gesellschaftliche Erwartung, dass sich die Politik in komplizierten Fragen an derjenigen Instanz orientiert, die die Vernunft idealtypisch verkörpert: an der Wissenschaft. Das heißt, schon aus Gründen der politischen Opportunität ergibt sich ein gewisser Druck zur Rationalisierung von Entscheidungen. Darum orientiert sich die Politik in ihrer Probleminterpretation und ihrer Entscheidungslegitimation an der Wissenschaft.

Die Politik folgt sozusagen der Wissenschaft – aber nicht deshalb, weil sie auf die komplette Kenntnis der „Wahrheit“ angewiesen wäre oder sich zum Dienst an der Wissenschaft berufen fühlte, sondern aus genuinem Machtkalkül heraus. Die Stärke der Wissenschaft tritt dort hervor, wo ihre Währung („Wahrheit“) sich umstandslos in andere Währungen (Politik: Macht, Medizin: Heilung, Wirtschaft: Patente) konvertieren lässt. Nur in Ausnahmesituationen – zum Beispiel, wenn die Wissenschaft von relevanten Teilen der Bevölkerung selbst als politischer Akteur wahrgenommen wird – kann sich die Politik gewinnbringend von der Wissenschaft distanzieren. Dann ist es möglich, die Wissenschaft mitunter auch auf populistische Weise als Teil des „Establishments“ zu attackieren.

Will also die Politik wissenschaftlich beraten werden? Im Prinzip ja – nicht jedoch in einem von der Wissenschaft oft angenommenen Sinne (Aufklärung, Wahrheit), sondern mit Blick darauf, dass diese Beratung dem Zweck der Machtbehauptung dienlich ist. Folglich sind in konkreten Streitfragen vor allem jene wissenschaftlichen Disziplinen oder Expertisen politisch hilfreich, die mehrheitsfähig, also konfliktarme Lösungen versprechen, weil sie mit einer Problemwahrnehmung („Framing“) arbeiten, das einen breiten Radius an Werten und Interessen abdeckt. In der Corona-Krise wurde dies deutlich: Die Pandemie wurde anfangs von der Allgemeinheit als eine rein medizinische Frage aufgefasst; deshalb hatten Virologie und Epidemiologie die Deutungshoheit. Dank des weitreichenden Wertekonsenses („Lebensschutz“) konnte und musste das grundsätzliche Problem-Framing nicht reflektiert werden. Erst im weiteren Verlauf der Krise änderte sich dies. Dann wurde Kritik an der mangelnden Reflexion des Problem-Framings, die in den Reihen der Wissenschaft immer existierte, auch öffentlich stärker vernehmbar.

*Um Entscheidungen zu rationalisieren, orientiert sich die Politik an der Wissenschaft*

*(Manche) Wissenschaft ist nützlich, um Macht zu behaupten*

## 2.2 DIE GRENZEN EVIDENZBASIERTER POLITIK

Wir dürfen also mit guten Gründen davon ausgehen, dass sich die Rationalität der Politik von jener der Wissenschaft grundlegend unterscheidet: Politik-Machen beschränkt sich in aller Regel nicht darauf, auf Basis verfügbarer Evidenz eine wissenschaftlich perfekte Lösung zu finden, die die Allgemeinheit in kognitiver Hinsicht überzeugt. Vielmehr geht es darum, möglichst viele Leute zufriedenzustellen, also einen Kompromiss zu finden, der möglichst wenige verlieren und den Status quo möglichst unverändert lässt. Dieses politische Ziel – nämlich mehrheitsfähige Entscheidungen mit geringem Konfliktpotenzial zu finden – zieht dem typisch wissenschaftlichen Ideal evidenzbasierter Politik relativ enge Grenzen.

Der britische Politologe Paul Cairney hat diese Diskrepanz zwischen Wissenschaft und Politik in der Gegenüberstellung von „comprehensive rationality“ und „bounded rationality“ gefasst. Demnach folgt die Wissenschaft einem umfassenden Wahrheitsideal, die Politik aber der Logik eingeschränkter, eben politischer Rationalität. Es wäre deshalb naiv davon auszugehen, dass es einen direkten, linearen Zusammenhang zwischen Evidenz und politischer Entscheidung gibt. Wissenschaftliche Einsichten werden nicht einfach nur implementiert; sie sind vielmehr Teil eines komplizierten Politikprozesses, in dem nicht nur die Regierung, sondern ein diffuses Netzwerk vieler Akteure politisch wirksam ist. Politik beschränkt sich nicht darauf, die durch Evidenz vorgezeichnete Lösung zu realisieren. Wissenschaftliche Evidenz ist nur ein Teil des politischen Prozesses. *„It is impossible and undesirable to take the politics out of policymaking so that we can rely solely on ‘the scientific evidence’“* (Cairney 2016: 11).

Dieses Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaft und Politik kann nicht rational aufgelöst, sondern nur mithilfe einer Expertise überbrückt werden, die sowohl wissenschaftlichen Qualitäts- wie auch politischen Relevanzansprüchen genügt. Es geht also darum, bei der Übersetzung wissenschaftlicher Forschung in Expertise politische Interessen bzw. den politischen Kontext zu berücksichtigen. In diesem Sinne gilt es, das beraterische Angebot mit der politischen Nachfrage zu koppeln (Böcher/Krott 2022). Die hohe Bedeutung der politischen Nachfrage-logik sehen Böcher und Krott im Kontext der COVID-19-Pandemie bestätigt. Zwar hätten sich politische Akteure vor allem zum Beginn der Krise stark auf wissenschaftliche Erkenntnisse bezogen, doch habe die Politik auch bei lückenhaftem Wissensstand gehandelt. Außerdem seien es nicht in erster Linie die wissenschaftlichen Stellungnahmen gewesen, die die Politik zum Handeln gedrängt hätten, sondern Politiker:innen, die selektiv wissenschaftliche Erkenntnis in ihre Entscheidungen und Legitimationen einbauten.

*Es gibt keinen linearen Zusammenhang zwischen Evidenz und politischen Entscheidungen*

*Wissenschaftliche Expertise muss nicht nur Fakten, sondern auch den politischen Kontext berücksichtigen*

## 2.3 GEGEN DIE ENTGRENZUNG VON WISSENSCHAFT UND POLITIK

Die Leistungsfähigkeit moderner Gesellschaften ist aufs Engste mit der Logik funktionaler Differenzierung verknüpft. Das heißt: Im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung bilden sich Teilsysteme heraus, die für das Gesamtsystem bestimmte und recht eng gezielte Funktionen übernehmen. Die wichtigsten Teil- oder Funktionssysteme sind Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Recht, Religion, Medizin, Medien, Erziehung, Kunst, Sport. Diese Funktionssysteme stehen nicht hierarchisch zueinander, weil sie autonom operieren: Die Politik organisiert kollektiv verbindliche Entscheidungen – eine Aufgabe, die nicht von der Wirtschaft oder der Wissenschaft übernommen werden kann. Ebenso kann die Aufgabe der Wissenschaft, nämlich die Feststellung (vorübergehend) gültiger Wahrheiten, nicht einfach durch die Politik gelöst werden – und wenn doch, so wird dies als politischer Übergriff skandalisiert.

Das heißt, dass kein Teilsystem (folgenlos) die Funktion eines anderen Teilsystems übernehmen kann. Gleichzeitig jedoch nehmen – gerade aufgrund funktionaler Differenzierung – die gegenseitigen Abhängigkeiten der Funktionssysteme untereinander zu. Viele Aufgaben können nur durch das Zusammenwirken mehrerer Systeme gestemmt werden. Dies wird gerade im Kontext großer technischer Vorhaben immer wieder besonders deutlich, wenn Niklas Luhmann schreibt: „Der Bau von Kernkraftwerken ist aufgrund von *wissenschaftlichen* Forschungsergebnissen zunächst durch eine *politische* Entscheidung über rechtliche Haftungsbeschränkungen *wirtschaftlich* ermöglicht worden.“ (Luhmann 2008: 65) Allerdings ist ein solches Zusammenwirken der Systeme nicht so einfach, weil jedes Teilsystem nach eigenen Regeln und Logiken funktioniert und keine gemeinsame Sprache oder kein gemeinsamer Verständigungshorizont existiert.

Das heißt konkret: Alle Informationen, die aus der systemeigenen Umwelt kommen, werden nach dem engen Relevanzfilter des jeweiligen Systems gewichtet. Weil sie alles andere ausblenden, können sich die Systeme auf ihre systemspezifischen Aufgaben konzentrieren bzw. unspezifische Informationen so reformulieren, dass sie im System anschlussfähig werden. Aber gerade weil Systeme daher autonom agieren, ergeben sich enge Interdependenzen zwischen ihnen, weil sie den notwendigen Koordinationsbedarf einzeln nicht mehr abdecken können. Das haben wir in der Pandemie eindrucksvoll erlebt: Politisches Krisenmanagement ist ohne beratende Wissenschaft nicht denkbar. Allerdings ist die Debatte immer noch offen, wie dieses Wechselverhältnis zwischen Wissenschaft und Politik konkret gestaltet werden soll – auch 50 Jahre nach Habermas' pragmatistischem Vermittlungsmodell (Grunwald 2008: 17).

Aus dieser systemtheoretischen Perspektive lassen sich ideale Ansprüche an Politikberatung formulieren, die im Folgenden für eine Einordnung der empirischen Untersuchungen dienen sollen. Dass sich in der Praxis zwangsläufig Abweichungen von diesem Ideal ergeben, versteht sich. Im Zentrum dieses Politikberatungsideals steht die Forderung, dass die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen Wissenschaft und Politik klar verteilt sind, damit keine Rollenkonflikte entstehen, kurz gesagt: dass es nicht zur Entgrenzung bzw. zu Grenzüberschreitungen beider Systeme kommt. Solche Grenzüberschreitungen werden zurecht als Politisierung von Expertise bzw. als Expertokratie kritisiert.

*Die Funktionssysteme der Gesellschaft funktionieren autonom*

*Viele Aufgaben können nur durch die Zusammenarbeit mehrerer Systeme bewältigt werden*

*Eine große Herausforderung bei komplexen Problemen ist die systemübergreifende Koordination*

*Probleme überschreiten Systemgrenzen, aber die Rollen sollten das nicht*

Die Wissenschaft sollte sich in der Rolle eines „ehrlichen Maklers“ sehen, der der Politik Entscheidungsalternativen und Wahlmöglichkeiten auf Basis wissenschaftlicher Evidenz aufzeigt (Pielke 2007). Dieses Denken in Optionen basiert auf der Einsicht, dass eine disziplinär und paradigmatisch vielfältige Wissenschaft mit Blick auf aktuelle Problemstellungen selten mit einer Stimme spricht oder sprechen kann. Und selbst wenn es einen weitreichenden Konsens geben sollte, gilt es daran zu erinnern, dass politische Streitfragen letztlich nicht durch (noch so überzeugende) Zahlen und Fakten entschieden werden, sondern in der Abwägung konkurrierender Werte und Interessen, also im Bereich der Politik.

Ziel oder Aufgabe beratender Wissenschaft kann es also nicht sein, der Politik ihre Entscheidungs- und Handlungskompetenz streitig zu machen. Wissenschaftsbasierte Beratung sollte nicht dazu dienen, der Politik die Begründungslasten und Entscheidungsnotwendigkeiten abzunehmen. Das heißt, umfassende Sachstandsdarstellungen und nuancierte Stellungnahmen sollten die Politik dazu bewegen, ihre Entscheidungen selbständig zu begründen. Die Politik sollte offenlegen, welche Empfehlungen und Expertisen für ihre Abwägungsprozesse wichtig waren. Der Verweis auf „die“ Wissenschaft (oder den Konsens namhafter Expert:innen) zum Zweck politischer Legitimation sollte akuten Krisensituationen vorbehalten bleiben, wenn unter hohem Zeitdruck und erheblicher Ungewissheit rasch entschieden werden muss. Kurzum: Wissenschaft sollte die Politik so umfassend wie nötig informieren, aber so wenig wie möglich legitimieren.

*Die Wissenschaft kann oft nicht mit einer Stimme sprechen – aber das ist kein Problem*

*Wissenschaft kann Entscheidungen informieren, aber nicht legitimieren*

# 3 KRISEN – EIN MOTOR SOZIALER INNOVATION

Mit Blick auf die Pandemie hat der Soziologe Armin Nassehi zuletzt argumentiert, dass sich infolge der ständigen Selbstüberforderung der Gesellschaft ein beständiges und allgemeines Krisengefühl etablierte. Die moderne Gesellschaft erlebe gerade in globalen und komplexen Krisen, dass der typisch moderne Gestaltungs- und Steuerungsoptimismus an seine Grenzen komme (Nassehi 2021). Was ist damit genau gemeint? Im Allgemeinen erwartet man im Fall existenzieller Bedrohungen auch große, radikale Lösungen. Aber diese Vorstellung geht an der Funktionslogik der Gesellschaft vorbei. Eine zentrale Steuerung der Gesellschaft – und damit radikale Lösungen, die gleichsam allen die Optik neu einstellen – ist nicht mehr möglich. Schließlich ist auch die Politik nur ein Teilsystem unter vielen (wie Kunst, Religion, Wirtschaft, Wissenschaft usw.), und diese Teilsysteme folgen ihren eigenen Regeln und Logiken. Gesamtgesellschaftliche Problemlagen lassen sich daher nicht mehr gesamtgesellschaftlich lösen.

Nun ist diese Einsicht zwar innerhalb der Systemtheorie weit verbreitet, doch nicht in der Gesellschaft. Die nach wie vor lebendige Hoffnung auf den großen politischen Wurf, auf eine Lösung, die den gordischen Knoten mit einem Schlag löst, wird daher stets enttäuscht. Dies ruft ein hartnäckiges Krisengefühl hervor. Das Missverhältnis zwischen gesellschaftlicher Leistungsfähigkeit im Allgemeinen und konkreter Problemlösungskompetenz erscheint einfach zu krass. Nassehis Fazit lautet deshalb: In der Gesellschaft werden systematisch Gestaltungsansprüche erzeugt, die sich aus strukturellen Gründen nie erfüllen lassen (und nicht mangels guten Willens einzelner Akteure). In Krisen wird uns auf schmerzliche Weise bewusst, dass auch große Probleme nicht zwangsläufig große Lösungen auf den Weg bringen. Doch könnte es nicht sein, dass die Außergewöhnlichkeit mancher Krisensituationen doch so etwas wie plötzliche soziale Innovationen möglich macht? Um dies zu beurteilen, hilft ein näherer Blick auf den Begriff der Krise.

## 3.1 WAS HEISST KRISE?

Krise (oder Krisis), abgeleitet aus dem Altgriechischen, bedeutet wörtlich so viel wie Entscheidung oder Unterscheidung. Von der Antike bis in die Neuzeit hinein dominierte der medizinische Wortgebrauch von Krise (Koselleck 1982). Krise meint in diesem Zusammenhang die Zuspitzung eines Krankheitsverlaufs, und so sprechen wir auch heute noch davon, dass sich Patient:innen in einem kritischen Zustand befinden. Das heißt, sie werden es schaffen oder auch nicht, aber die aktuelle Situation ist in jedem Fall nur eine – leidvolle und auf Dauer unerträgliche – Übergangsphase, sozusagen die Phase der Entscheidung. Krise ist somit ein Prozessbegriff.

*Es ist nicht mehr möglich, die Gesellschaft zentral zu steuern*

*Große Probleme benötigen nicht unbedingt große Lösungen, ermöglichen aber schrittweise soziale Innovationen*

*Eine Krise ist eine Übergangsphase, die eine Entscheidung erzwingt*

In der frühen Moderne wird der Begriff dann geschichtsphilosophisch aufgeladen. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts verkehrt sich die alte Hoffnung der Aufklärung, dass die Geschichte eine Stufenleiter zum Glück ist, ins Negative. Es setzt sich die Vorstellung fest, dass der modernen Gesellschaft aufgrund von Rationalisierung, Mechanisierung oder Technisierung der Kollaps drohe. Dies führt zu einem zeitdiagnostischen Alarmismus, der vor allem von der einflussreichen Kulturkritik verbreitet wird (Bogner 2021b). Die Krise wird zum Hinweis auf einen bevorstehenden Epochenbruch, weil der aktuelle gesellschaftliche Zustand als unerträglich gilt. Der Begriff der Krise beschreibt damit auch in sozialer und politischer Hinsicht einen allgemein als problematisch erlebten Übergangszustand: „Er indiziert jenen Zeitabschnitt, in dem die Entscheidung fällig, aber noch nicht gefallen ist.“ (Koselleck 1982: 619).

*Nach dem Ende der Geschichtsphilosophie wird die Krise zu etwas Bedrohlichem*

Einer einflussreichen Definition der sozialwissenschaftlichen Krisenforschung zufolge ist eine Krise „a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a social system, which – under time pressure and highly uncertain circumstances – necessitates making critical decisions.“ (Rosenthal et al. 1989: 10). Eine Krise zeichnet sich also durch Anomalien in dreierlei Hinsicht aus:

*Krisen können charakterisiert werden durch: Bedrohung sozialer Werte, Unsicherheit und Entscheidungszwang*

- In sozialer Hinsicht bezeichnet „Krise“ eine Bedrohung für Leib und Leben bzw. für gesellschaftliche Basiswerte und Institutionen. Mit Blick auf Institutionen oder soziale Teilsysteme kann es dabei um die Gefährdung des Fortbestandes oder der Funktionserfüllung dieses Teilsystems gehen (Hasse 2012). Beispiele für letzteren Aspekt wären die Bildungskrise oder die Pflegekrise.
- In sachlicher Hinsicht weist der Krisenbegriff auf eine Situation hin, in der unter hochgradiger Unsicherheit entschieden werden muss. Diese Unsicherheit ergibt sich aus unterschiedlichen Gründen, etwa weil Informationen fehlen oder vorliegende Daten keine eindeutigen Schlüsse zulassen, entsprechende Beratungsgremien fehlen oder kein Masterplan in der Schublade liegt. In akuten Krisen wird die Unsicherheit noch durch ein fehlendes „Framing“ gesteigert: Man weiß gar nicht, mit welchem Problem man es zu tun hat (siehe Kap. 6.2).
- In zeitlicher Hinsicht weist der Krisenbegriff auf die Dringlichkeit politischen Handelns hin. Gerade in akuten Krisensituationen ist Abwarten oder Nicht-Entscheiden keine Option. Die Außergewöhnlichkeit von Krisen spiegelt sich genau darin, dass der Rückzug auf Routinen versperrt bleibt und Entscheidungen als bewusste Entscheidungen dargestellt werden müssen.

Gerade letzterer Aspekt unterstreicht: Die Entdeckung von Krisen ist letztlich die Kehrseite des typisch modernen Glaubens daran, dass man eigentlich – frei nach dem Soziologen Max Weber – alle Dinge durch Berechnen beherrschen, planen und steuern können sollte. Ohne diesen Gestaltbarkeitsglauben würde man Krisen gar nicht als Krisen sondern als Katastrophen erleben, also als etwas Unbeeinflussbares. Krisen sind außerdem außergewöhnliche Situationen und nicht der Normalfall. Diese Außergewöhnlichkeit bietet Chancen für außergewöhnliche, im Normalbetrieb nicht legitimationsfähige Lösungen und Wege.

Im positiven Fall kann die Klimakrise einen sorgsameren Umgang mit Ressourcen und Energie, „grüne Technologien“, neue Mobilitätskonzepte und alternative Energien auf den Weg bringen – im negativen Fall die Öko-Diktatur legitimieren. Krisen sind jedenfalls historische Phasen, in denen sich die Chance bietet, Neues durchzusetzen, und zwar schneller als im gesellschaftlichen Nor-

*Krisen beschleunigen den sozialen Wandel*

malbetrieb. Darauf spielt schon Jacob Burckhardt an, wenn er in seinen „Weltgeschichtlichen Betrachtungen“ anmerkt, dass Krisen den sozialen Wandel extrem beschleunigen: „Der Weltprozess gerät plötzlich in furchtbare Schnelligkeit, Entwicklungen, die sonst Jahrhunderte brauchen, scheinen in Monaten und Wochen wie flüchtige Phantome vorüberzugehen und damit erledigt zu sein“ (Burckhardt 1978: 168).

## 3.2 KRISEN ALS SOZIALE KONSTRUKTION

Krisen sind soziale Konstruktionen. Das heißt natürlich nicht, dass Krisen reine Erfindungen sind. Das wäre ein Missverständnis. Es heißt vielmehr, dass Situationen, Prozesse oder Ereignisse als Krise thematisiert werden müssen, um als Krise verstanden und behandelt werden zu können (Spector 2020). Ein allgemeines Krisenbewusstsein stellt sich nur auf der Grundlage gemeinsam geteilter Bedeutung her. Tatsachen sprechen nicht für sich selbst. Kurz gesagt: „A crisis is to a considerable extent [...] what people make of it“ (Boin et al. 2018: 34).

Wenn wir davon sprechen, dass Krisen soziale Konstruktionen sind, heißt das nicht, dass es keine Realität gibt oder dass die Krise kein materielles Substrat hat (sondern eine Kopfgeburt ist). Es heißt nur, dass die Krise begrifflich und narrativ als Krise gefasst werden muss, um eine soziale Tatsache zu werden. Mit Blick auf die Pandemie heißt das: Einer Situation oder einem Ereignis muss die Bedeutung einer existenziellen gesellschaftlichen Herausforderung zugeschrieben werden, damit dieses Ereignis – zum Beispiel das massenhafte Auftreten von Covid-19 – als Krise begriffen werden kann. Ohne eine solche Interpretation mögen die krisenspezifischen Probleme zwar existent sein; doch wir könnten darauf nicht als eine Krise reagieren, weil wir die Konstellation nicht als Krise verstehen (Milstein 2015: 155). COVID-19 hat deutlich gemacht, dass es einen großen Unterschied macht, ob eine Situation gesellschaftlich als Krise verstanden wird oder nicht. Spätestens mit der Ausrufung einer Pandemie durch die WHO am 11. März 2020 wurde der politische Entscheidungsdruck evident, auch für Länder, die zum damaligen Zeitpunkt keine erschreckenden Todeszahlen aufgewiesen hatten. Rasch entwickelte sich ein trans-nationales Krisenbewusstsein.

Wie lautet das Zwischenfazit? Krise ist, wenn über bestimmte Situationen, Ereignisse oder Prozesse als Krise kommuniziert wird. Die Krise, mit anderen Worten, ist abhängig von der gesellschaftlichen Krisenwahrnehmung. Die konkrete Form der Krisenwahrnehmung ist im Einzelfall von vielen Parametern abhängig: von der individuellen (realen oder symbolischen) Betroffenheit, von historischen Erfahrungen und Krisenerzählungen, von Art und Ausmaß der Bedrohung, vom Vertrauen in Politik und Institutionen, von unseren Normalitätserwartungen und vielem anderen mehr.

*Eine Krise ist eine Krise, wenn sie als solche wahrgenommen wird*

*Es macht einen großen Unterschied, ob ein Problem als Krise verstanden wird oder nicht*

*Die Krisenwahrnehmung ist von vielen Parametern abhängig*

### 3.3 AKUTE UND CHRONISCHE KRISEN

Akute Krisenphasen sind durch starke Krisenwahrnehmung und einen weitgehenden gesellschaftlichen Wertekonsens charakterisiert. Dieser Konsens stellt sich vor allem in Schockmomenten her, die als katastrophal erlebt werden. Im Fall von COVID-19 erzeugten die alarmierenden Bilder aus der Lombardei einen solchen Schockmoment. Die erste Phase der Pandemie (etwa bis Sommer/Herbst 2020) lässt sich als akute Krise charakterisieren.

Chronische Krisen sind durch eine nachlassende Krisenwahrnehmung bei gleichzeitig zunehmendem Dissens und Konflikten charakterisiert. Das heißt, in chronischen Krisen verbindet sich hoher Dissens über die richtige Krisenpolitik mit einer gewissen Gewöhnung an die Bedrohungslage. Die Klimakrise ist in diesem Sinne zweifellos eine chronische Krise, ebenso die Pandemie ab dem Sommer 2020.

Der Übergang von einer akuten zu einer chronischen Krise bemisst sich also nicht nur anhand der Gewöhnung an das Bedrohungspotenzial einer Situation, sondern auch und vor allem am Auftreten von Dissens, Widerspruch und Protesten. Der Dissens macht deutlich, dass die Bedrohung nicht mehr ein hohes Maß allgemein gleichförmiger Betroffenheit erzeugt und damit eine Gefahrengemeinschaft schmiedet. Die Krise wird vielmehr standpunktspezifisch bewertet und erhält damit viele Gesichter.

In chronischen Krisen kommen Proteste und Demonstrationen auf; erinnert sei im Zusammenhang mit COVID-19 nur an die sog. Querdenker-Bewegung, ein ideologisch bunter „Aufstand der Schwurbler“ (Ritter 2021), in dem keineswegs nur Rechte, sondern auch Linke, Grüne und Esoteriker mitmischten. Anlässlich vieler Demonstrationen gegen das „Corona-Regime“ (wenn nicht gar den „Corona-Faschismus“) war auf handgemalten Transparenten zu lesen, dass Covid-19 nicht bedrohlicher sei als jede andere Grippewelle; 5G-Technologie und Funkmasten wurden als wahre Auslöser der Pandemie betrachtet; in den USA steuere Bill Gates die Pandemie, um sich per Chip-Technologie die Menschheit gefügig zu machen. Und so weiter.

In chronischen Krisen vervielfältigen sich auch die Stimmen, die aus der Wissenschaft gehört werden müssen. In der Pandemie wurde bald deutlich, dass COVID-19 ein vielschichtiges Problem mit ökonomischen, rechtlichen, psychosozialen und politischen Facetten darstellte. Deshalb mussten viele Stimmen gehört werden – über die Medizin und die Modellrechnungen hinaus. Um im politischen Streit um die richtigen Maßnahmen bestehen zu können, musste man in jedem Fall einschlägige wissenschaftliche Expertise mobilisieren. Dies unterstreicht den hohen Stellenwert der Wissenschaft in der Krise.

*Akute Krisen erzeugen Solidarität und Konsens*

*Chronische Krisen sind durch zunehmende Konflikte und nachlassende Solidarität gekennzeichnet*

*Querdenkertum als Kennzeichen chronischer Krisen*

*In chronischen Krisen sollte man viele Stimmen und Standpunkte hören*

## 4 FORSCHUNGSDESIGN UND METHODEN

Um die Frage nach Strukturen und Prozessen, nach Organisation und politischer Funktion wissenschaftlicher Expertise in der COVID-19-Pandemie untersuchen zu können, wurde ein Fallstudien-basierter Ansatz verfolgt. Im Mittelpunkt stand dabei der Blick auf Österreich. Um die Eigenheiten der österreichischen Situation mit Blick auf die Professionalisierungschancen wissenschaftlicher Politikberatung besser einschätzen zu können, wurden zwei europäische Länder in die Analyse miteinbezogen: Großbritannien und Deutschland. Die Auswahl dieser beiden Länder erklärt sich aus dem Versuch, das österreichische Beratungssystem mit Vergleichsländern zu kontrastieren, die Österreich recht ähnlich (Deutschland) bzw. unähnlich (Großbritannien) sind. Während Deutschland ebenfalls über ein Beratungssystem verfügt, das für nicht-eingeladene Beratungsangebote vieler Akteure offen und mit Blick auf Krisenszenarien wenig ausdifferenziert ist, zeichnet sich Großbritannien durch ein ausdifferenziertes, eher geschlossenes und durch diverse Pandemien weiterentwickeltes Beratungssystem aus (Busch 2020).

In methodischer Hinsicht basiert das Projekt auf mehreren Säulen:

1. *Literaturanalyse*: Zunächst wurde der einschlägige Forschungsstand zu unserem Thema gesichtet. Hier wurde insbesondere jene sozialwissenschaftliche Literatur berücksichtigt, die eine Darstellung nationaler Beratungssysteme in der COVID-19-Krise bzw. in ländervergleichender Perspektive eine Analyse deren Leistungsfähigkeit liefert. Die Kenntnis zentraler Strukturen, Praktiken und Prozesse wissenschaftlicher Politikberatung in (inter-)nationaler Perspektive war auch eine wichtige Grundlage für die Entwicklung von Leitfäden für die Durchführung von Interviews mit zentralen Akteuren in den genannten drei Ländern.
2. *Dokumentenanalyse*: Um einen Überblick über die Beratungssysteme in Österreich, Deutschland und Großbritannien zu erhalten, wurden die Websites einschlägiger Gremien analysiert (Geschäftsordnungen, Gremiendarstellungen usw.). Zwecks Analyse einschlägiger Prozesse und Praktiken dieser Gremien wurden außerdem die Stellungnahmen und Sitzungsprotokolle während der COVID-19-Pandemie (2020-2023) sowie Dokumente analysiert, in denen die Beratungsinstitutionen ihre Beratungstätigkeit bzw. die Fabrikation von Expertise reflektieren.
3. *Qualitative Interviews*: Ergänzend zu diesen Literaturstudien wurden qualitative, leitfaden-gestützte Expert:inneninterviews durchgeführt. Sie fanden zwischen Jänner und Juni 2022 statt, oft per Zoom, teilweise auch in physischer Präsenz und dauerten zwischen 40 und 120 Minuten. Diese Interviews wurden aufgenommen (sofern die Befragten dies erlaubten), transkribiert und mit Unterstützung der Software MAXQDA ausgewertet. Wir haben insgesamt 45 Interviews mit Wissenschaftler:innen, Politiker:innen und Vertreter:innen der Verwaltung durchgeführt, davon 30 in Österreich.

*Für unsere Studie haben wir einen Drei-Länder-Vergleich zwischen Österreich, Deutschland und Großbritannien gewählt*

*Methodisch stützt sich das Projekt auf Literatúrauswertung, Dokumentenanalyse und qualitative Interviews mit Expert:innen*

Die Expert:inneninterviews dienten verschiedenen forschungspraktischen Zielen: Mit Blick auf die Organisation der Politikberatung dienten sie der Felderschließung (explorative Funktion) sowie der systematischen Erhebung von „technischem Wissen“ (also sachdienlichen Informationen). Mit Blick auf gremieninterne Prozesse und Praktiken dienten sie der Erhebung von „Prozesswissen“ (im Sinne von personengebundenem Erfahrungswissen). Mit Blick auf die Analyse der politischen Funktion wissenschaftlicher Expertise behandelten wir das erhobene Expert:innenwissen als „Deutungswissen“, das heißt als Ausdruck subjektiver Sinnentwürfe, Denkstile und Relevanzen (vgl. Bogner/Menz 2001).

Die Auswertungslogik umfasste – auch in Abhängigkeit von den genannten Wissensformen – sowohl deduktive wie auch induktive Elemente. Einerseits gingen wir aufgrund theoretischer Überlegungen von Themen aus, die mit Blick auf das Verhältnis von Wissenschaft und Politik eine wichtige Rolle spielen, etwa die Frage nach der Möglichkeit von Expert:innenkonsens, nach der Bedeutung von Transparenz und Unabhängigkeit oder auch nach den verschiedenen Zeithorizonten von Politik und Wissenschaft. Im Zuge der Interviewauswertung wurden allerdings – sozusagen einer induktiven Logik folgend – auch Themen entwickelt, die ursprünglich nicht im Fokus standen, etwa die Frage nach dem Problem-Framing Corona-relevanter Probleme oder die Frage nach der angemessenen Form politischer bzw. wissenschaftlicher Kommunikation in Krisenzeiten.

*Induktive und  
deduktive Elemente  
bei der Auswertung*

# 5 WISSENSCHAFTLICHE POLITIKBERATUNG IN DER CORONA-KRISE

Selten zeigten sich Wissenschaft und Politik so eng verquickt wie zu den Zeiten der COVID-19-Pandemie. Mit Blick auf Österreich lässt sich festhalten: Die Krise bot – neben allen schrecklichen Erfahrungen – die Chance, Politikberatung zu professionalisieren. So wie die Debatten um Biotechnologie und Biomedizin ab den späten 1990er Jahren die Gründung nationaler Bioethikkommissionen nach sich zogen, die einen wichtigen Impuls für die Entwicklung der öffentlichen Debatte gaben, so erfuhr die Politikberatungslandschaft auch in der Pandemie einen deutlichen Professionalisierungsschub. Um diese Erfahrungen – gerade auch nach dem Ende der zentralen Beratungsinstanz in Österreich, der GECKO, im März 2023 – für eine nächste Krise gewinnbringend auszuwerten, wird in einem ersten Schritt zunächst die Entwicklung der Beratungslandschaft in unseren drei Vergleichsländern dargestellt.

Das heißt: Im Folgenden werden jene Einrichtungen in den drei Fallstudien-Ländern Großbritannien, Deutschland und Österreich beschrieben, die die Politik während der COVID-19-Pandemie wissenschaftlich berieten, wobei sowohl etablierte (generell für Krisen zuständige) als auch neugegründete (wegen COVID-19 ins Leben gerufene) Strukturen aktiv waren. Auffallend dabei ist, dass alle drei Länder diesbezüglich fundamentale Unterschiede zeigten und entsprechend der Herausforderung „wissenschaftliche Politikberatung“ unterschiedlich begegnen konnten bzw. mussten.

*In Österreich bot die Krise eine Chance, die wissenschaftliche Beratung zu professionalisieren*

*Der folgende Abschnitt beschreibt die Institutionen in den drei Ländern*

## 5.1 GROSSBRITANNIEN

### 5.1.1 SAGE & CO.: BERATUNG FÜR KRISEN UND NOTFÄLLE

Das wissenschaftliche Beratungssystem des Vereinigten Königreichs hat sich seit der Ernennung des ersten Chief Medical Officer in England im Jahr 1855 im Zuge diverser Krisen ausdifferenziert (Hopkins et al. 2021). Das Auftreten der bovinen spongiformen Enzephalopathie (BSE) in den 1990er Jahren, die „Schweinegrippe“ im Jahr 2009, die Maul- und Klauenseuche im Jahr 2011, Ebola (2014), Zika (2016), die chemische Vergiftung durch Nowitschok (2017) und die Debatte über gentechnisch veränderte Organismen – dies sind nur einige Beispiele für Großereignisse, die die Bedeutung wissenschaftlicher Politikberatung (aber auch deren Schwächen) in ein grelles Licht stellte (Sasse et al. 2019). Auch die Komplexität, das Ausmaß und die lange Dauer der COVID-19-Pandemie haben unterstrichen, wie wichtig ein wissenschaftliches Beratungssystem für die Regierung ist; gleichzeitig hat die Krise auch Unzulänglichkeiten in Bezug auf Effektivität, Agilität und Transparenz aufgedeckt.

*Das wissenschaftliche Beratungssystem in Großbritannien hat sich gegenüber seiner Funktion in früheren Krisen weiterentwickelt und wurde formalisiert*

Großbritannien verfügt heute über ein speziell entwickeltes wissenschaftliches Beratungssystem für die Regierung in Notfällen und akuten und kurzzeitigen Krisen. Das Government Office for Science (GO-Science) – das Büro für die Organisation der wissenschaftlichen Beratung der Regierung – ist das Herzstück der Organisation und Leistung formeller wissenschaftlicher Beratung der Regierung durch die Natur- und teilweise Sozialwissenschaften. Es ist innerhalb der britischen Regierung organisiert, aber unabhängig von der Regierung. Es wird vom leitenden wissenschaftlichen Berater der Regierung (Government Chief Scientific Adviser, GCSA) geleitet, einem Amt, das derzeit von Sir Patrick Vallance ausgeübt wird. In der Regel wird es mit einem führenden Mediziner besetzt, der auch über Erfahrungen in der Regierungsarbeit verfügt (Hopkins et al. 2021).

Der GCSA ist die führende individuelle Position für die Kommunikation zwischen „der“ Wissenschaft und der Regierung. Sie ist auch die öffentlich sichtbarste Stelle für die Kommunikation mit der Presse und der Bevölkerung in Bezug auf wissenschaftliche Erkenntnisse in Krisensituationen. GO-Science hat etwa 150 ständige Mitarbeiter:innen und ist Teil des Ministeriums für Wirtschaft, Energie und industrielle Energie. In diesem Ministerium arbeitet GO-Science eng mit der Science Research Group zusammen, die die Research Councils finanziert, die wichtigsten Finanzierungseinrichtungen für die Wissenschaft im Vereinigten Königreich. Da GO-Science in dieser Abteilung angesiedelt ist, hat es direkten Zugang zu Wissen über die Produktion von Wissenschaft in Großbritannien.

In den wissenschaftlichen Beratungsstrukturen der Regierung gibt es weitere wichtige Einzelpositionen, nämlich den Chief Medical Officer (CMO) und die Chief Scientific Advisers (CSAs). Das Amt des CMO wird derzeit von Professor Chris Whitty bekleidet, der ebenfalls Mediziner und ein führender Wissenschaftler in seinem Forschungsgebiet ist. Der CMO ist ebenfalls ein regierungsinterner Posten (wie der GCSA) und die führende Position für die medizinische Beratung der Regierung. Der CMO ist auch der fachliche Leiter aller Direktor:innen des öffentlichen Gesundheitswesens in der Kommunalverwaltung und der Ärzteschaft in der Regierung (Hopkins et al. 2021).

CSAs sind Personen, die in ihren jeweiligen Ministerien für die Kommunikation der wissenschaftlichen Beratung zuständig sind. Seit 2011 kann jedes Ministerium einen eigenen CSA haben (Pautz & Thunert 2019). Ihre Aufgabe ist es, naturwissenschaftliche Erkenntnisse und Expertise für Krisen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu beschaffen und bereitzustellen und mit dem großen CSA-Netzwerk in allen Ministerien zu kommunizieren. Sie nehmen eine Brücken- und Übersetzungsfunktion zwischen Wissenschaft und Regierung wahr. Beruflicher Hintergrund dieser CSAs ist eine Kombination aus wissenschaftlichem Fachwissen, jahrelanger Erfahrung in der Regierungsarbeit und dem Verständnis für die Entscheidungsfindung im politischen Kontext. Das CSA-Netzwerk wird von GO-Science koordiniert und von der GCSA geleitet. Laut einem von uns befragten wissenschaftlichen Experten auf dem Gebiet der Wissenschaftsberatung und gleichzeitig Gründungsmitglied des International Network for Governmental Science Advice (INGSA), ist das CSA-Netzwerk ein „buffer between science and politics for the government“.

*Großbritannien hat heute für Krisenzeiten ein hochentwickeltes wissenschaftliches Beratungssystem*

*Das wichtigste Amt ist GO-Science, und die wichtigste Person ist der GCSA*

*Eine weitere Schlüsselposition ist die des CMO*

*Das interne Netzwerk besteht aus den CSAs*

GO-Science verfügt über einen eigenen formellen und – seit der COVID-19 Pandemie – transparenteren Mechanismus zur Beauftragung wissenschaftlicher Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Gemeinschaft für die Regierung. Dieser Mechanismus besteht darin, in Krisenzeiten die Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE) zu aktivieren. Bei der SAGE handelt es sich um eine Gruppe von Wissenschaftler:innen verschiedener Fachrichtungen (hauptsächlich Naturwissenschaften, aber auch Sozialwissenschaften, abhängig von der Art des Notfalls und dessen Framing), Regierungsvertreter:innen (von der Zentralregierung und den dezentralen Regierungen) und führenden Vertreter:innen von Organisationen (z. B. Gesundheitswesen, Verkehrswesen und Versorgungsunternehmen). Zu Beginn der Pandemie wurden die Anzahl der Mitglieder und ihre Identitäten geheim gehalten (wie in allen vorherigen Notfällen, in denen SAGE aktiviert worden war). Es dauerte etwa sechs bis acht Wochen, bis die Öffentlichkeit die Identität von etwa 15 Mitgliedern der SAGE kannte. Nach dieser Periode veröffentlichte SAGE die Mitgliedschaft, und es war möglich zu sehen, wer und wie viele dabei waren. Im ersten Jahr der Pandemie hatte die SAGE ungefähr 60 Mitglieder, danach wurden es mehr als 120. Nicht alle Mitglieder nahmen an jedem Treffen teil, meist waren es 30 Personen pro Treffen. Aufgrund der langen Dauer des Notfalls waren die SAGE-Mitglieder nicht immer dieselben (wie meist bei früheren Notfällen). Einige Mitglieder, allen voran Neil Ferguson, verließen SAGE während der Pandemie aufgrund einer persönlichen Krise (er brach die Lockdown-Regeln). Später wurde er wieder Mitglied. Einige Personen wurden eingeladen, der SAGE beizutreten, als bestimmte Themen während der Pandemie aufkamen, wie zum Beispiel das Thema Masken. Viele Menschen, die während der Pandemie SAGE-Mitglieder waren, waren auch schon bei früheren Krisen dabei (zum Beispiel Expert:innen für epidemiologische Modellierung).

Diese werden damit beauftragt, auf Sitzungen die Erkenntnisse zu erörtern, die im Zusammenhang mit der jeweiligen Krise gewonnen wurden, oder die Diskussion zu beobachten und Fragen zu stellen. Mitglieder der SAGE werden von GO-Science eingeladen, und zwar auf der Grundlage eines nicht öffentlichen Einladungs- und Auswahlverfahrens. Dabei sind vor allem generalistische wissenschaftliche Fähigkeiten nützlich, um viele verschiedene Disziplinen in die Beratungsprozesse von SAGE einzubeziehen. Den Vorsitz der SAGE-Sitzungen hat der GCSA, der auch dafür verantwortlich ist, die Diskussion so zu leiten, dass ein Konsens erreicht wird, der dem Kabinettsbüro mitgeteilt werden kann. Die Liste der SAGE-Mitglieder, die Sitzungsteilnehmer:innen sowie die wissenschaftlichen Erkenntnisse (z. B. in Form von wissenschaftlichen Veröffentlichungen, Preprints und Berichten) und die Protokolle jeder Sitzung sind öffentlich und frei zugänglich, wodurch der Prozess transparent wird. Auch wenn es nicht einfach ist, aus den Protokollen Wortmeldungen oder Meinungsverschiedenheiten individuell nachzuverfolgen, ist es möglich, die auf jeder Sitzung diskutierten Themen und die vorgelegten Evidenzen zu erfahren. Die GCSA leitet alle SAGE-Sitzungen, und der CMO nimmt an ihnen teil.

Die SAGE-Sitzungen fanden mindestens einmal wöchentlich und in der Hochphase der Pandemie zweimal wöchentlich statt (die Häufigkeit hat sich inzwischen verringert), und die Empfehlungen wurden aktualisiert, sobald neue Erkenntnisse und Daten vorlagen. Einige der Papiere wurden daher seither überarbeitet, und bei einigen von ihnen handelt es sich um Pre-Prints. Einige der auf SAGE-Sitzungen erörterten Erkenntnisse wurden nicht veröffentlicht und sind nicht im SAGE-Online-Repository verfügbar.

*Der zentrale Mechanismus für die Einholung von wissenschaftlichem Rat in Krisenzeiten ist SAGE*

*Die Liste der SAGE-Mitglieder und die bei jedem Treffen diskutierten wissenschaftlichen Erkenntnisse sind öffentlich*

*Während der Pandemie fanden SAGE-Sitzungen wöchentlich statt*

Während die SAGE nur in Notfällen aktiviert wird und keine ständigen Mitglieder hat, stützt sie sich auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die von ständigen Ausschüssen mit ständiger Mitgliedschaft vorgelegt werden. Bei den Mitgliedern der Fachausschüsse handelt es sich um profunde Fachleute, die die Wissenschaft in ihrem Bereich vorantreiben, in Universitäten und Forschungsinstituten ansässig sind, nach einem transparenten Bewerbungsverfahren in die Ausschüsse aufgenommen werden und die Ausschussarbeit ehrenamtlich leisten (Whitty/Collett-Fenton 2021). Da die Ausschüsse in ihrer beratenden Funktion der wissenschaftlichen Gemeinschaft näherstehen als der Regierung (im Vergleich zur SAGE), können sie bei der Wahl ihrer Themen unabhängiger sein. Sie liefern die Evidenzen, die über GO-Science angefordert werden und stützen sich dabei auf unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen.

Ein Beispiel für einen ständigen Ausschuss ist die New and Emerging Respiratory Virus Threats Group (NERVTAG), die seit 2014 über die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu neuen Atemwegsviren berät. Die NERVTAG ist ein Expertenausschuss des Ministeriums für Gesundheit und Soziales (DHSC), der den CMO, Minister und andere Regierungsstellen berät. Die Mitglieder der NERVTAG sind auf die wissenschaftliche Risikobewertung und die Beratung zur Eindämmung der Bedrohung durch neue und neu auftretende Atemwegsviren sowie auf die Optionen für deren Management spezialisiert. Die NERVTAG verfügt über einen eigenen, offen zugänglichen Verhaltenskodex, in dem es heißt, dass sie sich auf das Fachwissen von Wissenschaftler:innen und Angehörigen der Gesundheitsberufe stützt, von einem wissenschaftlichen Sekretariat von Public Health England (PHE) unterstützt wird und wissenschaftlich unabhängig ist. Während der Pandemie war die NERVTAG eine wichtige Untergruppe der SAGE. Im Jahr 2022 hatte SAGE 10 spezialisierte Untergruppen, zu denen auch NERVTAG gehört.

NERVTAG war einer der ersten Expert:innenausschüsse, die sich mit COVID-19 befassten; sie trat erstmals am 13. Januar 2020 zusammen. Zu Beginn der Pandemie gab NERVTAG Empfehlungen zu klinischen Annahmen wie Infektionsrate, Dauer des Krankenhausaufenthalts und Sterblichkeitsrate. Die Daten wurden von Kliniker:innen und Fachleuten des öffentlichen Gesundheitswesens verwendet, aber auch SPI-M (s. unten) nutzte die klinischen Annahmen von NERVTAG, um ihre Modellierung zu untermauern. Die gemeinsame Arbeit von Expert:innenausschüssen mit unterschiedlichem Fachwissen war für die COVID-19-Antwort von wesentlicher Bedeutung (Whitty/Collett-Fenton 2021).

Die Kernmitglieder der NERVTAG sind auf folgende Bereiche spezialisiert: Überwachung und Epidemiologie, Mikrobiologie des öffentlichen Gesundheitswesens, Infektionskrankheiten, Virologie, klinische Atemwegsmedizin, Notfallvorsorge und Modellierung. Beobachter:innen kommen aus anderen Gesundheitsämtern, und je nach Art der Bedrohung werden zusätzliche Mitglieder ernannt. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts hat die NERVTAG 18 Mitglieder. Einige der Mitglieder sind auch in SAGE tätig (z. B. Professor Neil Ferguson). Die Mitglieder werden für eine Amtszeit von höchstens drei Jahren ernannt, die Mitgliedschaft ist freiwillig, und es werden keine Gebühren gezahlt. Sie sind keine Vertreter ihres Berufs, ihres Arbeitgebers oder ihrer Interessengruppe. Die Ernennung erfolgt über ein offenes Auswahlverfahren nach einer Ausschreibung auf gov.uk und über Verbindungen zu einschlägigen Berufsverbänden oder Netzwerken. Die Auswahlkriterien werden in einem Bewerbungsdossier mitge-

*SAGE stützt sich auf ständige wissenschaftliche Untergruppen mit permanenten Mitgliedern*

*Während der Pandemie war NERVTAG eine wichtige Untergruppe von SAGE*

*NERVTAG informierte über klinische Themen wie Infektionsrate, Dauer der Spitalaufenthalte und Sterblichkeitsrate*

*NERVTAG-Mitglieder sind spezialisiert auf Epidemiologie, Mikrobiologie, Infektionskrankheiten, Virologie, Atemwegsmedizin, Notfallvorsorge und Modellierung*

teilt. Die in die engere Wahl gekommenen Kandidaten werden zu einem Gespräch eingeladen und, falls sie ausgewählt werden, alle 12 Monate beurteilt.

NERVTAG und ihre Unterausschüsse müssen sich an den Freedom of Information Act 2000 (FOIA) halten, der 2005 in Kraft getreten ist. Dies bedeutet, dass alle Sitzungsprotokolle, Empfehlungen und Mitgliedschaften veröffentlicht werden. In ihrem Jahresbericht 2020 stellt die NERVTAG fest: „Die NERVTAG berät nicht direkt in politischen Fragen, sondern bietet wissenschaftliche und klinische Beratung, die die Formulierung der Politik durch das DHSC unterstützen kann“. (NERVTAG-Jahresbericht 2021: 7) Von 2014 bis 2019 traf sich die Gruppe zwei- bis dreimal pro Jahr. Auf dem Höhepunkt der COVID-19-Pandemie trat die NERVTAG 75 Mal zusammen, veröffentlichte mehr als 30 Papiere, in denen sie wissenschaftliche Fragen beantwortete und die verfügbaren Erkenntnisse zusammenfasste, und führte Aufklärungsveranstaltungen innerhalb der Regierung durch, nahm an Unterausschüssen teil und leistete Beiträge zu Papieren, die von anderen Beratungsgruppen der Regierung geleitet wurden (NERVTAG-Jahresbericht 2021).

Die Scientific Pandemic Influenza Group on Modelling (SPI-M) war und ist eine weitere wichtige Untergruppe der SAGE während der Pandemie, die fachliche Beratung zur Modellierung von Infektionskrankheiten und Epidemiologie leistete. Die Mitgliedschaft ist wie bei allen Ausschüssen offen aufgelistet, und zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts gibt es mehr als 100 Mitglieder. Die Independent Scientific Pandemic Insights Group on Behaviours (SPI-B) hat mehr als 40 Mitglieder und ist auf Beratung spezialisiert, wie ein Verhaltenswissenschaftler und Mitglied dieser Gruppe erklärt,

*„[...] on communication which needs to be clear, to be consistent, and to be precise in its behavioural entailment. In other words, when you hear the advice you know what you've got to do.“*

SPI-B wurde während des Ausbruchs der Schweinegrippe (2009) gegründet, da man davon ausging, dass diese das Vereinigte Königreich schwer treffen könnte und formellere und transparentere Prozesse erforderlich waren, um die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Regierung zu regeln und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken. SAGE wurde kritisiert, weil es von der Modellierung dominiert wurde (wie es auch während der COVID-19-Pandemie aus demselben Grund kritisiert wurde), und SPI-B wurde gegründet, um eine breitere Expertise im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Sozialwissenschaften zu berücksichtigen (Hopkins et al. 2021).

SPI-B ist eine Ad-hoc-Gruppe, keine ständige Gruppe wie SPI-M, und ihre Mitglieder sind Verhaltenswissenschaftler:innen, Gesundheitspsycholog:innen, Sozialpsycholog:innen, Anthropolog:innen und Historiker:innen. Sie wurde erstmals 2009 während der Schweinegrippe-Pandemie einberufen. Im Februar 2020 wurde sie erneut als formelle Untergruppe der SAGE einberufen, um über verhaltensbezogene Fragen im Zusammenhang mit der Pandemie zu beraten. Die Gruppe konzentrierte sich zunächst auf die Frage, auf welche Weise die Öffentlichkeit zur Umsetzung aktueller Maßnahmen („social distancing“) bewegt und wie sie dabei unterstützt werden kann. SPI-B entwickelte auch Leitlinien zur Unterstützung der Menschen bei der Selbstisolierung. Sie hat das Risiko öffentlicher Unruhen unter verschiedenen Szenarien untersucht, darunter Personalmangel bei der Polizei aufgrund von Krankheit und erhöhtem Druck auf die Gesundheitsdienste. SPI-B erörterte, wie man den Menschen helfen könne, sich selbst zu isolieren, insbesondere den Schwachen und Armen und denjenigen, die ihr Haus verlassen mussten, um zu arbeiten zu gehen. Als die Regierung den Slogan

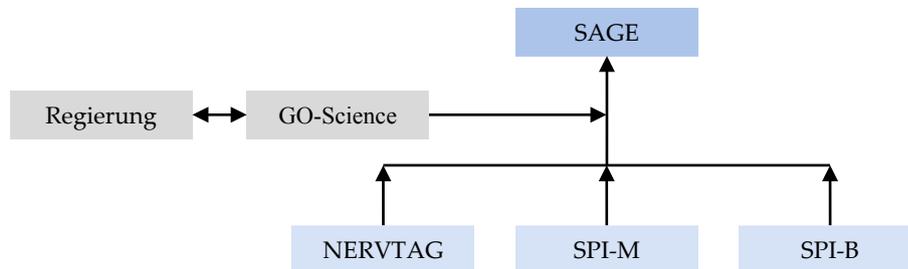
*Alle Sitzungsprotokolle, Empfehlungen und Mitgliedschaften der NERVTAG werden öffentlich gemacht*

*Eine weitere Untergruppe war SPI-M, die sich mit der Modellierung während der Pandemie befasste*

*Die Untergruppe SPI-B sammelte Erkenntnisse in den Verhaltenswissenschaften*

„Stay Alert“ herausgab, der hinsichtlich seiner konkreten Implikationen für das Handeln der Menschen nur schwer zu verstehen war, kam es zu Konflikten. Schließlich war die SPI-B dazu nicht konsultiert worden.

Die folgende Abbildung gibt einen kurzen Überblick über das britische Beratungssystem mit Blick auf die Pandemie (Abbildung 1).



**Abbildung 1: Das wissenschaftliche Beratungssystem in Großbritannien**

(Abbildung adaptiert nach einer Online-Präsentation von Grant Hill-Cawthorne (2021)<sup>1</sup>)

Wichtig ist es festzuhalten, dass die SAGE von einem wissenschaftlichen Apparat gestützt wird (NERVTAG, SPI-M, SPI-B), der im Wesentlichen den Prozess der Evidenzbildung betreibt. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die SAGE von den Untergruppen zur Verfügung gestellt werden, werden auf der Informationswebsite der Regierung „gov.uk“ veröffentlicht. Die Evidenz für die wissenschaftliche Beratung wurde in der Pandemie sehr schnell erstellt und basierte auf einer Vielzahl von Quellen und Zusammenfassungen.

NERVTAG, SPI-M und SPI-B stützten sich auf ein Netzwerk von Wissenschaftler:innen, die sie mit Fakten versorgten und in kürzester Zeit Forschungsarbeiten, Modellierungen und Kommentare zur Information der Ausschüsse durchführten. Die Modellierung durch die Gruppe des Imperial College unter der Leitung von Professor Neil Ferguson (Mitglied von SPI-M) hatte einen sehr wichtigen Einfluss auf eine SAGE-Sitzung, die am 12. März 2020 stattfand. Zu dieser Zeit stiegen die Fälle international an, und die WHO riet eindeutig dazu, die Pandemie einzudämmen, aber die britische Regierung verfolgte eine Strategie der „Herdenimmunität“. Die damaligen Modellrechnungen stimmten darin überein, dass diese Strategie zu einer sehr hohen Zahl von Todesopfern führen würde, aber es gab zunächst keine politische Reaktion. Am 14. März 2020 sollen die Modelle von Imperial und Oxford auf der SAGE-Sitzung Wirkung gezeigt haben, aber es dauerte noch bis zum 23. März, bis der damalige Premierminister Boris Johnson einen Lockdown anordnete. Später sagte Neil Ferguson, dass die Zahl der Todesopfer um die Hälfte gesunken wäre, wenn sie früher verhängt worden wäre (Scally et al. 2020).

Das heißt in Summe: Großbritannien zeichnet sich mit Blick auf wissenschaftliche Beratung durch ein differenziertes System aus, das aufgrund der Kontinuität in den Führungsrollen (GSCO, CMO) und den Mitgliedschaften in den einzelnen Beratungsgruppen insgesamt sehr stabil und leistungsfähig war. Dass trotz aller Beratungsleistungen die Politik Johnsons anfangs erratisch und wenig evidenzbasiert war, ist nicht dem Beratungssystem anzulasten.

*SAGE wurde von NERVTAG, SPI-M und SPI-B für die regelmäßige Evidenzgenerierung unterstützt*

*Premier Johnson folgte den Empfehlungen der Modellierungs-Experten vom Imperial College zunächst nicht*

*Das britische System war insgesamt stabil und effizient*

<sup>1</sup> [cfcul.ciencias.ulisboa.pt/reunioes/is-science-advice-for-policy-useful-in-modern-societies/](https://cfcul.ciencias.ulisboa.pt/reunioes/is-science-advice-for-policy-useful-in-modern-societies/).

## 5.1.2 KONSENS UND TRANSPARENZ: SAGE IN DER PRAXIS

SAGE-Sitzungen waren während der COVID-19-Krise in Großbritannien die am meisten diskutierten und kritisierten wissenschaftlichen Beratungsveranstaltungen. Um es noch einmal zu betonen: Die Hauptfunktion von SAGE besteht darin, einen wissenschaftlichen Konsens auf von der Regierung gestellte Frage zu liefern, der auf den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen basiert. Vor der SAGE-Sitzung finden Diskussionen zwischen GO-Science und der Regierung (genauer gesagt dem Kabinetbüro) statt, um zu entscheiden, welche Fragen die Regierung beantwortet haben möchte. Dabei handelt es sich in der Regel um einen Prozess, bei dem eine politische Frage (z. B. „Sollten wir Gesichtsmasken vorschreiben?“) in eine wissenschaftliche Frage umgewandelt wird („Welche Auswirkungen hat die Einführung von Gesichtsmasken auf die Übertragung in Schulen?“).

Dadurch wird sichergestellt, dass politische Anfragen wissenschaftlich beantwortbar sind. Anschließend erstellen die SAGE-Untergruppen die Evidenz in Form von Berichten und Dokumenten und legen sie der SAGE vor. Während der Pandemie konnte dies manchmal erst am Vortag oder am Morgen vor der Sitzung geschehen, weil die benötigten Erkenntnisse so dringend waren. Diese Zeitknappheit verträgt sich nur schlecht mit den Ansprüchen guter wissenschaftlicher Arbeit, wie vielerorts kritisiert wurde.

Bei den SAGE-Sitzungen ist ein breites Spektrum von Personen anwesend. In erster Linie nehmen die Wissenschaftler:innen teil, die Mitglieder der SAGE sind. Außerdem ist der GCSA anwesend, der auch den Vorsitz innehat, sowie der CMO und das GO-Science-Sekretariat, das für die Dokumentation der Diskussion zuständig ist. Bei der dritten Gruppe von Personen handelt es sich (wie bei GO-Science) ebenfalls um „Beobachter:innen“, bei denen es sich in der Regel um frühere Wissenschaftler:innen handelt, die jetzt andere Funktionen im öffentlichen Dienst innehaben, in der Regel in dezentralen Regierungen (Wales, Schottland und Nordirland), sowie um Leiter:innen oder Beamte:innen von öffentlichen Gesundheitseinrichtungen (dem National Health Service (NHS)). Das Wort haben in aller Regel die Wissenschaftler:innen.

Die Sitzungen werden so geleitet, dass sich allmählich ein Konsens mit Blick auf die Bewertung der von den Untergruppen vorgelegten Evidenzen herauschält. Unseren Gesprächen mit GO-Science- und SAGE-Mitgliedern zufolge gab es bei den Sitzungen insgesamt nur sehr wenige Meinungsverschiedenheiten. Dies hat viel mit der strukturierten Gestaltung der Kommunikationsprozesse zu tun (Beauftragung der Evidenz, Diskussion der Evidenz, Veröffentlichung des Konsenses), die von GO-Science durchgeführt werden.

Obwohl der formale Prozess der Beweiserhebung und der Kommunikation zwischen der SAGE und SAGE-Untergruppen gut etabliert ist, kann ein großer Teil des erfolgreichen Managements dieser Sitzungen, die während der Pandemie oft zweimal wöchentlich stattfanden, den anwesenden Personen sowie dem expliziten Ziel, einen Konsens zu finden, zugeschrieben werden. Außerdem waren die individuellen Fähigkeiten des GCSA wichtig, um Konflikte, Meinungsverschiedenheiten und Eskalationen zu vermeiden. Wie ein führender Mitarbeiter von GO-Science es ausdrückte:

*Die Hauptaufgabe von SAGE ist es, einen wissenschaftlichen Konsens zu den von der Regierung gestellten Fragen zu finden, der auf den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht*

*Der wichtigste Beitrag zu den SAGE-Sitzungen sind die von den Untergruppen erarbeiteten Erkenntnisse*

*An den SAGE-Treffen nehmen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Vertreterinnen und Vertreter aus der Industrie und der nationalen und regionalen Regierung teil*

*Bei den SAGE-Sitzungen gab es kaum Dissens unter den anwesenden Experten*

*„I think it was a tribute to the way it was chaired (by Patrick Vallance) and attributed to the individual people, how they were willing to leave their egos at the door. As I say to buy into the notion that they had to reach a consensus, and so there can be some quite extended discussions and there could be people saying, ‚Actually I’m really worried about this.‘ Generally, very little disagreements about the strength of the evidence, but clearly more about the interpretation of it or the implications of it. There were one or two of the epidemiologists who tended to be quite pessimistic, but they weren’t always right either and I think they weren’t prepared to admit that. We could always push individuals, we say push them to the P of pain, but not to the end of pain in terms of accepting a compromise. That way you could get there. We’re lucky, we never had anybody going to the press and saying, I refuse to accept this because frankly, the level of the discussion, the level of expertise around there would be you need to be pretty sure that you know what you’re talking about if you don’t agree with everybody in this room. This bit of it was more art than science.“*

Obwohl viele Unterlagen öffentlich sind, wie z. B. die Evidenzpapiere und die Protokolle, handelt es sich bei den Protokollen um Zusammenfassungen des Konsenses und der als nächstes anstehenden Arbeiten. Einzelne Wortmeldungen bleiben vertraulich: Man will nicht die Kommunikation blockieren, indem man einzelne Aussagen zitiert und veröffentlicht. Vielmehr sollen die Teilnehmer:innen in der Sitzung ihre Einschätzung offen und frei abgeben können. Bei den erstellten Dokumenten handelt es sich um eine Konsentscheidung, wobei der Schwerpunkt laut eines Interviewpartners aus der SAGE immer auch darauf liegt, „die Grenzen der Unsicherheit aufzuzeigen“. Problematisch an diesen Ergebnisprotokollen ist erschwerte Nachvollziehbarkeit des Prozesses, wie die Themen diskutiert wurden und welche Themen mehr und welche weniger wichtig waren.

SAGE kann nach Erhalt und Lektüre der Input-Papiere und Dokumente der Untergruppen diese in Frage stellen und prüfen. Erst danach wird daraus eine Konsenserklärung zu den auf dieser Sitzung diskutierten Fragen erstellt. Die Konsenserklärung wird dann der Cabinet Office Covid Task Force<sup>2</sup> (inzwischen aufgelöst) vorgelegt, mit anderen Unterlagen kombiniert und den Minister:innen übermittelt. SAGE befasste sich bei jeder Sitzung – anhand einer Präsentation eines SAGE-Mitglieds und des GCSA – auch damit, was seit der letzten Sitzung schiefgelaufen ist und was man daraus gelernt hat. SAGE hat sich einerseits als recht agil bzw. flexibel erwiesen, da ständig neue Expert:innen zu den Sitzungen hinzukommen und Ad-hoc-Untergruppen gebildet werden, so dass Fragen rasch durch neue, von Fachleuten überprüfte Forschungsergebnisse beantwortet werden können. SAGE wurde allerdings auch dafür kritisiert, dass sie zu starr, in sich geschlossen und von der Regierung abhängig war. Da viele Mitglieder schon vor der Pandemie SAGE angehörten, als es um andere Krisen ging (z. B. Vogelgrippe), wurde in Frage gestellt, ob dieselben Wissenschaftler:innen über das erforderliche Fachwissen für die COVID-19-Pandemie verfügten.

*Dissens bezog sich kaum auf die Evidenz, aber auf die Interpretation der Zahlen und Daten*

*Die konsensuellen Erklärungen sind öffentlich, aber der Prozess, wie sie zustande kommen, ist nicht öffentlich*

<sup>2</sup> Die Cabinet Office Covid Task Force war dafür verantwortlich, der Regierung die Erkenntnisse zu übermitteln und die Corona-Politik in der gesamten Regierung zu koordinieren.

Die Geheimhaltung von SAGE Anfang 2020 stieß auf große öffentliche Empörung, weil die Entscheidungen, über die beraten wurde, weitreichende Folgen für so viele Menschen hatten. Nach etwa sechs Wochen regelmäßiger Sitzungen wurden die SAGE-Mitglieder, die auf den einzelnen Sitzungen erörterten Themen sowie der erzielte Konsens veröffentlicht. Auch in den Untergruppen wurden Änderungen vorgenommen, und es wurden ad hoc neue Untergruppen zur Beantwortung spezifischer Fragen gebildet. GO-Science hat auch einige Änderungen mit Blick auf die Kommunikation mit den Ministerien vorgenommen. Viele SAGE-Veröffentlichungen waren für fachfremde Personen nur schwer zu verstehen; deshalb wurden interne Seminare und Präsentationen für die Mitarbeiter der Ministerien selbst abgehalten. Diese so genannten „teach-ins“ wurden online abgehalten und manchmal von mehr als 100 Personen besucht, wie ein GO-Science-Mitarbeiter erzählte. Die Vorträge wurden von Wissenschaftler:innen gehalten, und Mitarbeiter:innen der unteren Verwaltungsebenen konnten anschließend Fragen stellen, was ihnen bei der Veröffentlichung von Informationen auf ihren eigenen Websites und bei der Gestaltung ihrer eigenen Politik von Nutzen war. Diese Zunahme und Intensivierung der strukturierten Kommunikation zwischen Expert:innen und Regierungsbeamt:innen in Form von Erklärungen, Präsentationen, Seminaren und „Unterricht“ war das Ergebnis einer Initiative von GO-Science, die davon ausging, dass eine Verbesserung des Verständnisses in der Regierung zu einer größeren Reaktion der Regierung führen würde.

Mit Blick auf Österreich bleibt abschließend ein zentraler Punkt zu erwähnen: Die Kommunikation zwischen der SAGE und den höchsten Regierungsebenen für Notfälle war bereits vor der Pandemie formalisiert. Die gleichen Personen, Sir Patrick Vallance und Professor Chris Whitty, traten während der gesamten Pandemie als Stimmen der Wissenschaft in Erscheinung, was aus Sicht der Regierung und der Öffentlichkeit positiv gewertet wurde. Auch die Kontinuität der SAGE-Mitgliedschaft und der ständigen Mitgliedschaft in anderen Gremien trug dazu bei, dass Großbritannien sich schon zu Beginn der Pandemie auf entwickelte Beratungsstrukturen stützen konnte.

In unseren Interviews wurde festgestellt, dass die Einrichtung von Ad-hoc-Gremien und Untergruppen sowie die Möglichkeit, Mitglieder in SAGE aufzunehmen, für die Flexibilität des Beratungssystems spricht. Die ständige Mitgliedschaft in den SAGE-Untergruppen wurde allerdings auch als Mangel des Systems gewertet, da sie keine Vielfalt im Sinne einer angemessenen Vertretung der vielfältigen Wissenschaft sowie der Öffentlichkeit zulasse. Andererseits wurde eine flexible Mitgliedschaft in SAGE auch als nachteilig empfunden, da sich die Teilnehmer:innen erst an die Zusammenarbeit in einem neuartigen Umfeld gewöhnen mussten. Es wurde vorgeschlagen, für künftige Notfälle ein Gleichgewicht zwischen agiler bzw. flexibler Mitgliedschaft sowie Erfahrung in der wissenschaftlichen Beratung zu finden.

*Viele SAGE-Publikationen waren für Nicht-Fachleute schwer zu verstehen, daher wurden interne Seminare und Präsentationen für die Mitarbeiter des Ministeriums organisiert*

*Die Kommunikation zwischen SAGE und den höchsten Regierungsebenen wurde bereits vor der Pandemie formalisiert.*

*Soll man für künftige Notfälle ein Gleichgewicht zwischen flexibler Mitgliedschaft und solider Erfahrung in Beratungssagenden finden?*

### 5.1.3 WARUM GIBT ES EINE INDEPENDENT SAGE?

Einleitend erwähnten wir die offenen Beratungssysteme, über die Österreich und Deutschland verfügten, weil für die Pandemie relevante Beratungsakteure dort auch außerhalb des institutionellen Beratungssystems aktiv waren. Eine ähnliche Tendenz zeigte sich auch im Vereinigten Königreich. Ergänzend zum etablierten Beratungssystem gründete sich dort im Mai 2020 ein wissenschaftliches Beratungsgremium, das außerhalb der Regierung tätig war. Mit der Schaffung von Independent SAGE richtete der ehemalige GCSA, Sir David King, einen regierungsexternen Beratungsausschuss ein, der explizit als Gegenentwurf zur offiziellen SAGE geplant war.

Aktuell gehören der Independent SAGE 19 Wissenschaftler:innen an (darunter die Bereiche Public Health, Gesundheitspsychologie, Immunologie, Mathematik, Medizin); einige davon sind auch Mitglieder der SAGE. Die Independent SAGE konzentriert sich auf die Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Sie veranstaltet regelmäßig öffentliche Briefings, die live gestreamt werden und in denen wissenschaftliche Erkenntnisse über die Pandemie diskutiert werden. An den öffentlichen Briefings nehmen Journalist:innen, politische Entscheidungsträger:innen und Bürger:innen teil, die den Wissenschaftler:innen Fragen stellen können; ein notwendiger Service während der Pandemie.

Die Gründung von Independent SAGE – der Name legte nahe, dass SAGE nicht unabhängig sei – hatte Folgen. Nach Auskunft einiger Mitglieder dieser Gegenkommission war deren Gründung durch die Wahrnehmung motiviert, dass SAGE intransparent und abhängig von der Regierung sei, z. B. bei der Auswahl von Berater:innen und den zu behandelnden Fragen.

Die Kritik an SAGE lautete, dass die Mitgliedschaft und Inhalt der Besprechungen geheim seien; weiters, dass Regierungsmitglieder bei den Sitzungen anwesend seien (wie z. B. Dominic Cummings), was als Bedrohung für die freie Meinungsäußerung bei den Sitzungen angesehen wurde. Es wurde auch kritisiert, dass andere Disziplinen und gesellschaftliche Gruppen (z. B. professionelle Verbände, health practitioners etc.) bei den SAGE-Sitzungen nicht vertreten sind, ebenso wenig wie lokale Expert:innen für öffentliche Gesundheit.

Seit Mai 2020 hat Independent SAGE mehr als 40 Berichte erstellt, mehrere Veranstaltungen zur Einbindung der Öffentlichkeit abgehalten und etliche Fragen der Öffentlichkeit, von Journalist:innen und Rundfunkanstalten beantwortet. Die Veröffentlichungen konzentrierten sich auch auf Definitionen und Empfehlungen an die Politik (Definitionen, Vorschriften, Aktionslinien) sowie darauf, was die Menschen in Eigenregie tun können.

Die Mitglieder der Independent SAGE sind ebenfalls führende Wissenschaftler:innen an namhaften britischen Universitäten, viele mit Erfahrung in der Politikberatung; einige sind sogar Mitglieder in der SAGE bzw. ihren Untergruppen. Die Mitglieder arbeiten – wie auch bei SAGE – ehrenamtlich.

Zu den Mitgliedern von Independent SAGE gehören folgende Disziplinen: Anthropologie, Sozialpsychologie, Gesundheitspsychologie, psychosoziale Studien (Familienleben und Heimat, Migration und transnationale Familien), Psychologie, soziale Interaktion, Gesundheitspsychologie, Immunologie, globale Gesundheit und nachhaltige Entwicklung, Bildgebung, Evolution und Genomik, öffentliche Gesundheit, operative Forschung (Schwerpunkt Gesundheit), Sozialpsychologie, Primärversorgung und mathematische Wissenschaften. Wenn die

*Independent SAGE ist ein Beratungsgremium außerhalb der Regierung, das ausdrücklich als Gegenentwurf zur offiziellen SAGE geplant war*

*Independent SAGE hielt öffentliche Informationsveranstaltungen – ein notwendiger Service während der Pandemie*

*Die Gründung von Independent SAGE war eine Reaktion auf die angeblichen Defizite von SAGE: Intransparenz und Abhängigkeit*

*Einige Mitglieder sind auch bei SAGE und stützen sich auf SAGE-Evidenz*

Independent SAGE auf Modellierungen zurückgreift, dann stammen diese meist von der Sage-Untergruppe für Modellierung (SPI-M).

Independent SAGE veröffentlichte Ratschläge, die sich an die Regierung richteten, verfügte aber nicht über die Strukturen, um direkt mit der Regierung direkt zu kommunizieren, so dass sie ihre Bemühungen zunehmend auf eine breitere Kommunikation mit der Öffentlichkeit konzentrierte. Das Hauptaugenmerk lag auf der Förderung von Offenheit und Transparenz in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit und die Beantwortung von Fragen aus der Öffentlichkeit (nicht der Regierung). Die Mitglieder des Ausschusses sind der Meinung, dass die Öffentlichkeit über die wissenschaftlichen Erkenntnisse im Zusammenhang mit COVID-19 und die wissenschaftlichen Beweise, die die Strategie der Regierung untermauern, informiert werden muss. Dies geschah durch Veröffentlichungen und Protokolle, vor allem aber, wie zuvor erwähnt, durch regelmäßige wöchentliche live gestreamte „Friday Public Briefings“ zum aktuellen Stand der Pandemie, bei denen Journalist:innen, politische Entscheidungsträger:innen und Bürger:innen Fragen an die Wissenschaftler:innen stellen konnten.

Die „Friday Public Briefings“ von Independent SAGE waren öffentlich und begannen mit einem Überblick oder einer Bewertung der aktuellen Indikatoren (z. B. Tests, Impfungen, Positivraten, Vergleiche zwischen den Regionen sowie Erläuterungen der Vor- und Nachteile der verschiedenen Datentypen). In diesen Briefings wurden auch Meinungsverschiedenheiten mit der aktuellen Regierungspolitik geäußert sowie geplante künftige Änderungen und deren Folgen erläutert. Die Kommunikation war sehr klar und präsentierte ein breites Spektrum von Ansichten. Bei diesen Briefings wurden auch persönliche Erfahrungen berücksichtigt, und die Öffentlichkeit hatte die Möglichkeit, den anwesenden Experten Fragen zu stellen, in der Regel zu den gerade diskutierten Themen.

Independent SAGE gab regelmäßig Empfehlungen ab und nutzte dabei die von den SAGE-Untergruppen erarbeiteten Erkenntnisse, stand aber der Regierungspolitik prinzipiell kritisch gegenüber – ein Thema vieler Sitzungen. Damit liefen diese Gegenexperten allerdings Gefahr, vor allem als politische Akteure wahrgenommen zu werden. Ein wissenschaftlicher Berater für das Britische Parlament sagte dazu im Interview:

*„They (Independent SAGE) said they were set up to write independent science advice, but what they ended up doing was they provided independent policy advice.“*

Der fließende Wechsel einiger Independent SAGE-Mitglieder vom „honest broker“ zum „stealth issue advocate“ (Pielke 2007), indem sie öffentlich die Regierung kritisieren, hat sowohl in der Wissenschaft als auch auf Seiten der wissenschaftlichen Regierungsberater deutliche Kritik hervorgerufen. Auch wenn die Kritiker:innen als Privatpersonen auftraten, wurden sie nur deshalb zu Medienstars, weil sie Teil der Independent SAGE waren.

Independent SAGE rief auch eine Independent SAGE Behavioural Advisory Group (Independent SAGE-B) ins Leben, um verhaltens- und sozialwissenschaftlicher Forschung ein stärkeres Gewicht zu geben. Das strategische Ziel der Gegenexpert:innen bestand darin, die Zustimmung der Öffentlichkeit zu gewinnen; man versuchte, das Vertrauen in die Maßnahmen (welcher Art sie auch immer sein mögen) zu fördern, indem alle Teile der Öffentlichkeit in alle Phasen der Entwicklung, Umsetzung und Bewertung von Maßnahmen einbezogen werden. Ein wichtiger Aspekt, von dem sich die Diskussionen häufig leiten ließen, war die Berücksichtigung der Auswirkungen aller politischen Maßnahmen und Praktiken

*Independent SAGE richtete sich vor allem an die Öffentlichkeit*

*Die Kommunikation war sehr klar und präsentierte eine breite Palette von Ansichten*

*Die Mitglieder wurden als politische Akteure wahrgenommen*

*Ziel: Soziale Ungleichheiten verringern*

auf die Allgemeinheit, insbesondere auf die am meisten gefährdeten Personen, um soziale Ungleichheiten zu verringern.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Gründung der Independent SAGE auf Defizite in der offiziellen Regierungsberatung reagierte, die sich im Vorwurf der Intransparenz, einer mangelnden Unabhängigkeit von der Politik sowie der ungenügenden Interaktion mit der Öffentlichkeit bündeln lassen. Der Hauptnutzen dieser Gegenkommission liegt sicher nicht im wissenschaftlichen (Mehr-)Wert oder dem politischen Nutzen ihrer Empfehlungen; er liegt vielmehr darin, dass sich auf diese Weise Schwächen des britischen Beratungssystems bzw. der Beratungspraxis öffentlichkeitswirksam skandalisieren ließen. Man machte darauf aufmerksam, dass gerade in Krisenzeiten die Einbeziehung der Öffentlichkeit ein zentraler Faktor ist, um gerade angesichts restriktiver Maßnahmen für Verständnis zu werben – und unerwünschte Nebenfolgen oder soziale Härten dieser Maßnahmen in den Blick zu bekommen.

*Die wichtigste Lektion ist, dass die Einbeziehung der Öffentlichkeit ein Schlüsselfaktor für das Vertrauen ist*

### 5.1.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Hauptstärken des britischen Systems (formalisiert, vernetzt und transparent) erwiesen sich bei der Organisation der wissenschaftlichen Beratung und ihrer Übermittlung an die Regierung während der COVID-19-Pandemie als Vorteil. Die Formalität und Professionalität, die von GO-Science zentral organisiert und durch SAGE und seine Untergruppen für die unmittelbare wissenschaftliche Produktion umgesetzt wurde, ermöglichte es den Wissenschaftler:innen, direkt zu reagieren und der Regierung Ratschläge zu erteilen, wenn sie gebraucht wurden. Das Netzwerk zwischen GO-Science und der wissenschaftlichen Fachgemeinschaft in Großbritannien ist stark institutionalisiert – GO-Science ist ein ständiges Sekretariat innerhalb der Regierung, seine Verbindung zur Forschungsförderung ist formell und dauerhaft – und wird dadurch auch außerhalb von Krisen aufrechterhalten. Die Transparenz hat sich im Laufe der Zeit verbessert: SAGE-Mitglieder wurden bekannt, Protokolle wurden veröffentlicht, Konsenserklärungen wurden öffentlich gemacht. Natürlich gibt es immer noch Raum für Verbesserungen: Der Auswahlprozess der SAGE-Mitglieder ist immer noch unbekannt, die Protokolle sind für die Öffentlichkeit immer noch nicht sehr nützlich. Die Schwächen des Systems (geschlossen, unflexibel, zu zentralisiert) sind jedoch Aspekte, an denen gearbeitet werden muss, wenn es für die Reaktion auf weitere globale Krisen von ähnlicher Komplexität wie die COVID-19-Pandemie fit gemacht werden soll.

*Die formale Struktur des britischen Systems ist eine Stärke, aber sie muss ständig verbessert werden*

## 5.2 DEUTSCHLAND

Die deutsche Beratungslandschaft während der COVID-19-Pandemie umfasste mit universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie Resortforschungseinrichtungen alle drei Säulen der Wissenschaft. Außerdem meldete sich eine Vielzahl von institutionellen Akteuren zu Wort und darüber hinaus auch öffentlich sichtbare Einzelpersonen, vgl. Abbildung 2. Zu Beginn der Krise wurde außerdem eine informelle Gruppe von acht Expert:innen zur Vorbereitung der Sitzungen des Corona-Kabinetts und zur Information der Kanzlerin hinzugezogen.

*Drei Säulen der Beratung in Deutschland*

## COVID-19 Politikberatung in Deutschland

Direkte Beratung im Kanzleramt	Ressortforschung	Stellungnahmen unabhängiger Beratungsgremien
informell unter Kanzlerin Angela Merkel (Christian Drosten, Lothar Wieler, etc.)	<p>Besondere Rolle des Robert-Koch Instituts:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Forschung und Politikberatung in einem Haus;</li> <li>– zentrale Einrichtung des Bundes im Bereich Infektionsnachverfolgung und -eindämmung;</li> <li>– direkt dem Bundesgesundheitsministerium unterstellt</li> </ul>	Leopoldina, Deutscher Ethikrat, außeruniversitäre Forschung. (z. B.: Helmholtz-Gemeinschaft)
<p>→ Dezember 2021: Gründung eines zentralen Beratungsgremiums: Corona-ExpertInnenrat der Bundesregierung unter Kanzler Olaf Scholz</p>		

Abbildung 2: COVID-19 Politikberatung in Deutschland

Die relative Offenheit des deutschen Beratungssystems in Pandemiefragen dokumentierte sich in einer gewissen Stimmenvielfalt, wobei sich doch einige zentrale Akteure identifizieren lassen. Diese sind das Robert Koch Institut, eine Ressortforschungseinrichtung des Bundesministeriums für Gesundheit, die Nationale Akademie der Naturforscher Leopoldina, der Deutsche Ethikrat und der – erst im Dezember 2021 eingerichtete – Corona-Expert:innenrat der Bundesregierung. Alle diese Institutionen haben während der COVID-19-Pandemie Expertise produziert und diese in Form von Empfehlungen und Stellungnahmen veröffentlicht.

*Das deutsche Beratungssystem war relativ offen*

### 5.2.1 ROBERT KOCH INSTITUT

Das Robert Koch Institut (RKI) ist ein Bundesinstitut im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) und als solches die zentrale Einrichtung der Bundesregierung im Bereich Krankheitsüberwachung und -prävention. Den Aufgaben des RKI liegt der gesetzliche Auftrag zu Forschung und Beratung zu Grunde, also wissenschaftliche Erkenntnisse zu erarbeiten und aufzubereiten, damit sie als Grundlage für gesundheitspolitische Entscheidungen dienen können. In dieser Rolle berät das RKI sowohl die Bundesregierung als auch das Bundesministerium für Gesundheit. Dem RKI fallen weiterhin die folgenden Aufgaben zu: Überwachung von Gesundheit und Krankheit, Information und Beratung von weiteren Akteuren des Gesundheitswesens sowie Krisenmanagement. Die Ausgestaltung dieser Aufgaben ist dabei jeweils mitbestimmt vom aktuellen und langfristigen Gesundheitsgeschehen sowie den Strategien der Bundesregierung und des BMG. Dem RKI stehen für die Ausführung seiner Aufgaben ca. 90 Millionen Euro aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung, außerdem kann für die wissenschaftlichen Arbeit auf die bestehende Forschungsinfrastruktur des Instituts zurückgegriffen werden (Robert Koch-Institut 2018).

*Das RKI ist die zentrale Einrichtung der Bundesregierung auf dem Gebiet der Krankheitsüberwachung und Prävention*

Politikberatung erfolgt im RKI auf verschiedenen Wegen.<sup>3</sup> Zum einen sind im RKI verschiedene Beratungsgremien eingegliedert, die entweder die Leitung des RKI beraten – wie der Expertenbeirat pandemische Atemwegsinfektionen – oder auch eigenständig mit Empfehlungen nach außen treten, wie die Ständige Impfkommision (STIKO). In seiner Rolle als Ressortforschungseinrichtung veröffentlicht das RKI entscheidungsrelevante Publikationen wie Strategiepapiere (laufend ergänzt während der Pandemie) oder den nationalen Pandemieplan (erstellt vor Ausbruch der COVID-19 Pandemie). Das RKI hat außerdem, insbesondere in Person des zu dieser Zeit amtierenden Präsidenten Lothar Wieler, direkte Beratung der Bundesregierung durchgeführt. Diese fand zu Beginn der Pandemie auch zum Teil – vor allem unter dem Kabinett Merkel – in informeller Form statt. Der Allgemeinheit wurde Wieler durch seine häufigen Auftritte in der Bundespressekonferenz bekannt. Später wurde Lothar Wieler auch Mitglied im Corona-Expert:innenrat der deutschen Bundesregierung unter dem Kabinett Scholz. Weiterhin war Wieler auch als Mitunterzeichner an der fünften und siebten Ad-hoc Stellungnahme der Leopoldina (s. u.) beteiligt. Hierbei muss betont werden, dass die Bundesregierung – über das Bundesgesundheitsministerium – einen direkten Zugriff auf die Ressourcen und Beratungsleistungen des RKI hat, da es als Ressortforschungseinrichtung weisungsgebunden ist.

Die eigene Forschung wird im RKI als unabdingbare Voraussetzung für Schaffung und Aufrechterhaltung der notwendigen Kompetenz und Expertise gesehen. Wissenschaftliche Güte und fachliche Unabhängigkeit sollen die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des RKI grundieren und werden gemessen an Kriterien wie Publikationen in einschlägigen Fachzeitschriften, der Einwerbung von Drittmitteln und der Beteiligung an internationalen Kooperationen (Robert Koch-Institut 2018).

Im Kontext der COVID-19 Pandemie kam dem RKI in der Rolle als biomedizinische Ressortforschungseinrichtung die Aufgabe der Erhebung gesundheitspolitisch relevanter Daten und Produktion epidemiologischen Wissens zu. Das RKI ermittelt und meldet eine Reihe aktueller Daten und Kennziffern zum Verlauf der Corona-Pandemie. Diese werden täglich aktualisiert auf dem „Pandemieradar“ des RKI zur Verfügung gestellt, außerdem werden Wochen- und Situationsberichte veröffentlicht. Hierzu werden vom RKI verschiedenste Datengrundlagen genutzt, erhobene Daten weiterverarbeitet und entscheidungsrelevante Kennzahlen errechnet.

Die Erhebung der Daten erfolgt auf mehreren Wegen. Zunächst werden Fälle und Labornachweise entlang einer Meldekette von den lokalen Gesundheitsämtern bis zum RKI weitergegeben und dort gesammelt und ausgewertet. Spätestens mit dem Auftreten der Omikron-Varianten kam dieses System laut RKI jedoch an seine Grenzen (Robert Koch-Institut 2022). Zusätzlich zu diesem auf dem Infektionsschutzgesetz beruhenden System werden Daten mittels verschiedener Surveillance-Systeme erhoben. Hierbei werden zum einen die Zahl symptomatischer Erkrankter auf Bevölkerungsebene, in ambulanter Behandlung und in stationärer Behandlung erfasst und der Anteil an COVID-19 Erkrankten aus diesen Daten errechnet. Hinzu kommen Daten aus den SARS-CoV-2 PCR Testungen verschiedener Organisationen, die auch am RKI gebündelt werden. Weiterhin gibt

*Das RKI berät die Politik durch Empfehlungen, Strategiepapiere, direkte Beratung und informell*

*Wissenschaftliche Qualität und fachliche Unabhängigkeit untermauern die Glaubwürdigkeit des RKI*

*Das RKI war das zentrale Forschungszentrum in der Pandemie*

*Die Datenerfassung ist vielfältig und nicht zentralisiert*

<sup>3</sup> Alle hier dargestellten Informationen beziehen sich auf die Webpräsenz des RKI unter [www.rki.de](http://www.rki.de).

es Surveillance über die Belastung des intensivmedizinischen Bereichs, der Notaufnahmen, und die Abwasser Surveillance. Alle diese Daten werden zusammengekommen für die Einschätzung zur Pandemielage (Robert Koch-Institut 2022).

Aus den erhobenen Daten werden verschiedene epidemiologische Kennziffern wie die sogenannte Reproduktionszahl  $R$  errechnet. Diese wird am RKI nach einer selbst entwickelten Methodik ermittelt, genauso wie die 7-Tage-Inzidenz und die 7-Tage-Hospitalisierungsinzidenz (an der Heiden et al. 2020). Diese werden laufend aktualisiert und über die oben beschriebenen Wege veröffentlicht. Modellierungen zur Ausbreitung von SARS-CoV-2 werden am RKI insbesondere in der Projektgruppe 4: „Epidemiologische Modellierung von Infektionskrankheiten“ unter Leitung von Dirk Brockmann durchgeführt. Die Ergebnisse dieser quantitativen Modellierungen werden unter anderem auf der Website des Covid-19 Mobility Project vorgestellt. Insgesamt laufen aktuell über 20 Projekte im Kontext der Corona-Pandemie am RKI. Weiterhin ist das RKI an einer großen Zahl wissenschaftlicher Publikationen zu COVID-19 beteiligt.

*Das RKI spielt eine zentrale Rolle bei der Modellierung*

## 5.2.2 LEOPOLDINA

Die Nationale Akademie der Naturforscher Leopoldina, kurz Leopoldina, ist die zentrale deutsche Wissenschaftsakademie. Als solche soll sie unabhängig von wirtschaftlichen und politischen Interessen „gesellschaftlich wichtige Zukunftsthemen“ wissenschaftlich bearbeiten und die Ergebnisse an Politik und Gesellschaft übermitteln<sup>4</sup>. Die Leopoldina ist als gemeinnütziger eingetragener Verein tätig und von der gemeinsamen Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern legitimiert. Die Finanzierung der Leopoldina kommt zu 80 % aus den Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und zu 20 % vom Bundesland Sachsen-Anhalt, in welchem mit Halle an der Saale der Hauptsitz liegt. Satzungsgemäß ist der Auftrag der Leopoldina die Förderung der Wissenschaften „zum Wohle des Menschen und der Natur“. Als Nationale Akademie der Wissenschaften ist die Leopoldina auch die offizielle Vertretung der deutschen Wissenschaft in internationalen Gremien. Darüber hinaus ist die Aufgabe der Leopoldina die Beratung von Politik und Öffentlichkeit. Diese soll fachkompetent, unabhängig, transparent und vorausschauend erfolgen.

*Die Leopoldina ist die zentrale Wissenschaftsakademie; sie berät Politik und Öffentlichkeit*

Permanent eingerichtet sind die Kommissionen der Leopoldina, die in ihrem jeweiligen Bereich die wissenschaftliche Diskussion mitgestalten und Themenvorschläge erarbeiten sollen. Beispielsweise befasst sich die Kommission „Wissenschaft im Gesundheitssystem“ unter Leitung von Heyo Kroemer, dem Vorsitzenden der Charité, mit den Herausforderungen des Gesundheitssystems. Von dieser Kommission wurde 2020 die Ad-hoc Stellungnahme „Coronavirus-Pandemie: Medizinische Versorgung und patientennahe Forschung in einem adaptiven Gesundheitssystem“ veröffentlicht. Ein weiteres für Politikberatung relevantes Gremium der Leopoldina ist der ständige Ausschuss der Nationalen Akademien der Wissenschaften. In diesem arbeiten die Leopoldina, die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften acatech und die Union der Deutschen Akademien der Wissenschaften unter dem Vorsitz der Leopoldina zusammen und beraten Themen für gemeinsame Arbeitsgruppen.

*An der Leopoldina gibt es dauerhaft eingerichtete Kommissionen*

<sup>4</sup> Diese Selbstbeschreibung sowie die weitere Darstellung basiert auf [www.leopoldina.org](http://www.leopoldina.org).

Zentral für die Arbeit der Leopoldina in der Politikberatung ist die Erarbeitung von Stellungnahmen, gerichtet an Politik, Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft. Stellungnahmen dienen sowohl dem Ziel der Bearbeitung wichtiger gesellschaftlicher Zukunftsthemen (Wissensgenerierung und Austausch innerhalb der Wissenschaft) als auch der Vermittlung der Ergebnisse. Die Themenfindung (für Stellungnahmen wie für andere Tätigkeiten auch) erfolgt unabhängig und ohne Auftraggeber. Dennoch steht die Leopoldina in regelmäßigem Austausch mit Akteuren außerhalb der Akademie über aktuelle Themen mit potenziellem wissenschaftlichem Beratungsbedarf. Die Arbeit an den Stellungnahmen findet in Arbeitsgruppen statt, diese sind meist interdisziplinär besetzt. Mitarbeiter:innen der Arbeitsgruppen werden von der Leopoldina basierend auf ihrer persönlichen Expertise berufen. Alle Mitglieder arbeiten ehrenamtlich in der Arbeitsgruppe, die Finanzierung läuft über die Leopoldina. Interessenkonflikte sowie Befangenheiten der Mitglieder einer Arbeitsgruppe werden sorgfältig geprüft um die Unabhängigkeit und Ergebnisoffenheit der Stellungnahmen zu gewährleisten. Bei der Berührung finanzieller Interessen ist der Ausschluss aus einer Arbeitsgruppe zwingend. Die Sitzungen der Arbeitsgruppen finden vertraulich statt, so sollen offene Diskussionen ohne äußere Einflussnahme ermöglicht werden. Es wird ein Konsens über die Ergebnisse angestrebt.

Die externe Begutachtung durch fünf bis zehn Expert:innen (peer-review Prinzip) dient der wissenschaftlichen Qualitätssicherung, legt jedoch auch einen Fokus auf Beratung. Die Gutachter:innen sind angehalten, auf genannte Handlungsoptionen, Folgen potenzieller Handlungen und den Erkenntnisgewinn für politische Entscheidungsträger:innen zu achten. Auch die Verständlichkeit für Nicht-Expert:innen ist ein wichtiges Kriterium.

Im Laufe der Corona Pandemie hat die Leopoldina insgesamt zehn Ad-hoc Stellungnahmen publiziert, die sich in Länge, Besetzung der mitarbeitenden Arbeitsgruppe und Stil deutlich unterscheiden.<sup>5</sup> Insgesamt wurden die Stellungnahmen der Leopoldina in Politik und Gesellschaft viel rezipiert und oft als „Stimme der Wissenschaft“ wahrgenommen. Auf die Stellungnahmen und das in ihnen vertretene Verständnis des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik wird unten noch genauer eingegangen (Kapitel 6).

### 5.2.3 DEUTSCHER ETHIKRAT

Der Deutsche Ethikrat wurde 2008 auf Grundlage des Ethikratgesetzes als Nachfolge des Nationalen Ethikrates eingerichtet und befasst sich mit Fragen der Forschung im Bereich der Lebenswissenschaften und ihren Auswirkungen auf Individuen und Gesellschaft<sup>6</sup>. Hierbei werden ethische, gesellschaftliche, naturwissenschaftliche, medizinische und rechtliche Fragen betrachtet. Die Arbeit des Ethikrats zielt auf die Förderung gesellschaftlicher Debatten und die Erarbeitung von Stellungnahmen zu ausgewählten Themen als Orientierung für politische Entscheidungen.

*Ein zentraler Aspekt der Arbeit der Leopoldina sind öffentliche Stellungnahmen, die von Arbeitsgruppen erstellt werden*

*Peer Review und leichte Verständlichkeit sind wichtige Kriterien*

*Die Stellungnahmen der Leopoldina wurden oft als autoritative „Stimme der Wissenschaft“ wahrgenommen*

*Der Deutsche Ethikrat zielt in seinem Wirken auf die Belebung des öffentlichen Diskurses*

<sup>5</sup> Alle Stellungnahmen sind zu finden unter:

<https://www.leopoldina.org/publikationen/stellungnahmen/>.

<sup>6</sup> Im Folgenden beziehen wir uns auf [www.ethikrat.org](http://www.ethikrat.org).

Die Mitglieder werden zu gleichen Anteilen von Bundestag und Bundesregierung vorgeschlagen und dann von der:m Präsident:in des Deutschen Bundestags ernannt. Die Berufung in den Deutschen Ethikrat erfolgt auf vier Jahre, eine Wiederberufung ist möglich. Der Ethikrat hat 26 Mitglieder aus einer weiten Spanne natur-, geistes- und sozialwissenschaftlicher Disziplinen. Seit 2020 ist Alena Buyx Vorsitzende des Ethikrats und inzwischen auch im Corona-Expert:innenrat der Bundesregierung vertreten, zu Beginn der Pandemie war es Peter Dabrock. In seiner Arbeit wird der Ethikrat von einer Geschäftsstelle mit etwa zehn Mitarbeitenden unterstützt. Anders als in der Geschäftsordnung festgehalten, fanden während der Pandemie kaum Sitzungen öffentlich statt, über die internen Abläufe des Ethikrats lässt sich für diesen Zeitraum leider nur wenig aussagen.

Das Hauptkommunikationsmittel des Ethikrats ist die Veröffentlichung von Stellungnahmen, Empfehlungen und Berichten. Mit der COVID Pandemie beschäftigt sich der Ethikrat im Rahmen des Themas „Normative Fragen des Umgangs mit einer Pandemie“. Für dieses Thema wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, deren Sprecherin Sigrid Graumann war. Die Arbeitsgruppe betont den hohen Zeitdruck sowie die Unsicherheit zu Beginn der Pandemie und konzentriert sich im weiteren Verlauf auf eine Überprüfung der politischen Maßnahmen auf Wirksamkeit, Angemessenheit und Berechtigung. Zu dem Thema „Normative Fragen des Umgangs mit einer Pandemie“ hat der Ethikrat inzwischen mehrere Publikationen veröffentlicht. Hiervon sind vier von besonderem Interesse: die Ad-hoc Empfehlungen zu Solidarität und Verantwortung (Deutscher Ethikrat 2020), zu psychischer Gesundheit (Deutscher Ethikrat 2022b) und zu Ausweitung der Impfpflicht (Deutscher Ethikrat 2021), die auf Anregung der Bundesregierung und der Ministerpräsident:innen erstellt wurde, sowie die längere Stellungnahme zu Vulnerabilität und Resilienz in der Krise (Deutscher Ethikrat 2022a). Der Ethikrat gibt in seinen Publikationen immer wieder auch Einschätzungen zu wissenschaftlicher Politikberatung während der Pandemie und ihren Herausforderungen ab.

Bemerkenswert ist, dass der Deutsche Ethikrat – im Gegensatz etwa zur Leopoldina – schon früh darauf drängte, Werteaspekte in der Corona-Politik sichtbar und prominent zu machen (vgl. Bogner/Menz 2021). In seiner Ad-hoc-Stellungnahme vom 27. März 2020 argumentierte das Expertengremium, dass die Corona-Krise eine Reihe normativer Probleme aufwirft, die keineswegs allein auf (natur-)wissenschaftlicher Grundlage entschieden werden können. Insbesondere forderte der Ethikrat, ökonomische, psychische und soziale Folgekosten politischer Maßnahmen zu berücksichtigen (Deutscher Ethikrat 2020). Im Vordergrund stand allerdings nicht eine ethische Bewertung politischer Maßnahmen; es ging in erster Linie um eine Ethik-Programmatik. Der Ethikrat rief dazu auf, die konkreten Streitfragen explizit als normative Konflikte wahrzunehmen (und nicht einfach nur als Folge unzulänglichen Wissens), letztlich wohl deshalb, um der Corona-Politik jeden Anschein von Sachzwanghaftigkeit zu nehmen. Dass die Stellungnahme des Deutschen Ethikrats weniger öffentliche Resonanz erfuhr als jene der Leopoldina, mag darauf hindeuten, dass eine Erweiterung (oder Transformation) des dominanten Problem-Framings (von „Wissen“ zu „Werten“) zu diesem frühen Zeitpunkt noch nicht als legitim galt – und man vor allem auf naturwissenschaftliche Expertise vertraute.

*Während der Pandemie fanden kaum öffentliche Sitzungen statt*

*Der Ethikrat hat umfangreiche Reflexionen zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik angestellt*

*Der Ethikrat hat – anders als die Leopoldina – schon früh darauf gedrängt, dass Werteaspekte in der Coronavirus-Politik sichtbar und prominent gemacht werden*

## 5.2.4 CORONA-EXPERTINNENRAT DER BUNDESREGIERUNG

Die oben genannten Gremien und Institutionen existierten bereits vor der Pandemie und reagierten innerhalb ihrer Strukturen auf die wissenschaftlichen und beraterischen Herausforderungen. Anders als diese wurde der Expert:innenrat erst während der Pandemie gegründet und hat keine Aufgaben außerhalb dieser Problemstellung. Im Dezember 2021 fand die konstituierende Sitzung statt.<sup>7</sup> 16 Monate später, im April 2023, wurde er aufgelöst.

Die Aufgabe des Expert:innenrates war es, das Bundeskanzleramt, die Bundesregierung und andere Gremien über infektionsbiologische, epidemiologische, gesundheitssystemische, psychosoziale und gesellschaftliche Entwicklungen zu beraten. Hierfür sollten Handlungsempfehlungen auf Basis aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse erarbeitet werden. Auch sollte der Bundeskanzler persönlich vom Vorsitzenden des Expert:innenrates beraten werden. Von der Bundesregierung wurde die Erwartung formuliert, Unterstützung bei Entscheidungen im Kontext eines sich ändernden Wissensstands zu erhalten. Die Einbeziehung von Wissenschaftler:innen in diese Entscheidungsprozesse (in beratender Rolle) sollte auch für Akzeptanz und Transparenz sorgen.

Der Expert:innenrat setzte sich aus Wissenschaftler:innen größtenteils biomedizinischer Disziplinen zusammen, es waren jedoch auch einzelne Nicht-Naturwissenschaftler:innen vertreten. Alle Mitglieder wurden vom Bundeskanzleramt berufen. Bemerkenswert ist, dass einige bis dahin der Öffentlichkeit bereits gut bekannte Expert:innen in dem Rat vertreten waren, so die Virolog:innen Melanie Brinkmann, Christian Drosten und Hendrik Streeck und die Physikerin Viola Priesemann. Mit der Vorsitzenden des Deutschen Ethikrats Alena Buyx, dem Vorstandsvorsitzenden der Charité Heyo Kroemer und dem Präsidenten des Robert Koch Instituts Lothar Wieler waren auch einige relevante und bekannte Institutionen in dem Expert:innenrat vertreten.

Ähnlich wie beim Deutschen Ethikrat war an den Expert:innenrat kein eigener wissenschaftlicher Apparat angebunden, der Expert:innenrat bestand nur aus der persönlichen Expertise seiner Mitglieder und der institutionellen Expertise, die diese mitbringen können. Es gab lediglich Unterstützung durch eine Stelle als wissenschaftliche:r Referent:in; diese arbeitete auf Weisung des Vorsitzenden (Heyo Kroemer). Die Beschlüsse und Stellungnahmen des Expert:innenrates wurden in internen, nicht öffentlichen Sitzungen beschlossen, Entscheidungen erfolgten grundsätzlich konsensual, im Bedarf nach Mehrheitsprinzip, die Mehrheitsverhältnisse konnten dann anonymisiert offengelegt werden. Von 12 Stellungnahmen gab es nur bei der achten Stellungnahme, einem Einseiter zur Notwendigkeit rascher Notfallstrategien, eine abweichende Stimme. Dies wird am Ende des Dokuments mit der Bekanntgabe von 18 von 19 zustimmenden Mitgliedern mitgeteilt, das heißt, ohne inhaltliche Begründung (ExpertInnenrat der Bundesregierung 2022).

*Ende 2021 wurde der Corona-ExpertInnenrat der Bundesregierung gegründet*

*Das Beratungsgremium bestand hauptsächlich aus virologischen und medizinischen Experten*

*Der ExpertInnenrat hatte keinen wissenschaftlichen Apparat zur Unterstützung*

<sup>7</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/corona-expertinnenrat-der-bundesregierung> abgerufen am 01.12.2022.

## 5.2.5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zu Beginn der Krise gab es in Deutschland kein pandemiespezifisches Beratungsgremium, das die Breite der relevanten wissenschaftlichen Disziplinen und Perspektiven abgedeckt hätte. Zwar hatte man das RKI, das als kombiniertes Forschungs- und Beratungszentrum eine zentrale Rolle in der Pandemiepolitik spielte. Doch das RKI hat einen klaren lebenswissenschaftlichen Fokus und kann daher nicht die Breite der für eine komplexe Krise notwendigen Fächer und Perspektiven abdecken. Es fehlte also bis hin zur Gründung des – immer noch naturwissenschaftlich dominierten – Corona-Expert:innenrats ein interdisziplinäres Beratungsgremium. Der Deutsche Ethikrat konnte diese Lücke mangels politischer Resonanz nicht schließen, obwohl er – dank ethischer Expertise – schon früh auf wichtige Konfliktdimensionen der Krise hinwies, also zu einem Zeitpunkt, als das Problem-Framing noch sehr eng war.

In Deutschland existierte außerdem lange Zeit kein Gremium, das Politik und Wissenschaft auf eine Weise vernetzt hat, dass wissenschaftliche Expertise – kontinuierlich und abgestimmt auf aktuelle Probleme – in den politischen Entscheidungsprozess eingespeist wurde. Politikberatung wurde seitens ungezählter institutioneller Akteure betrieben, und manche Akteure aus der Wissenschaft – wie die Leopoldina – konnten die eigene Sichtbarkeit durch die Produktion von Ad-hoc-Stellungnahmen extrem steigern. Das vergleichsweise offene Beratungssystem brachte es mit sich, dass gerade in der Frühphase der Pandemie einzelne Experten die Lücke systematischer Beratung und Wissenschaftskommunikation schlossen. Mit Christian Drosten hatte Deutschland einen der international führenden SARS-CoV-2-Forscher und einen hochwirksamen Wissenschaftskommunikator.

Die Einrichtung des Corona-Expertenrats lässt sich als Professionalisierung pandemiespezifischer Politikberatung während der Krise lesen. Nicht, dass Deutschland planlos und bar jeder wissenschaftlichen Begleitung in die Krise gestolpert wäre: Am RKI wurde schon Anfang Januar 2020 eine Krisengruppe gegründet und 300 Leute ausschließlich für Covid-19 abgestellt. Aber anders als in Großbritannien existierte in Deutschland keine ausdifferenzierte Beratungsstruktur, die in Notfällen und Krisen eine schnelle Mobilisierung fachlich breit aufgestellter Expertise erlaubt hätte. Mit Blick auf Großbritannien lässt sich festhalten: Die Politik hat mit der Gründung des Corona-Expert:innenrats auf die besonderen Anforderungen reagiert, die Pandemien an das Beratungssystem stellen. Eine enge Verknüpfung zwischen wissenschaftlicher Evidenzbildung (wie in den SAGE-Untergruppen) und konsolidierten Empfehlungen besteht in Deutschland jedoch weiterhin nicht in institutionalisierter Form.

*Das RKI konzentrierte sich auf die Lebenswissenschaften, und es fehlte lange Zeit ein wirklich interdisziplinäres Beratungsgremium*

*Durch das offene Beratungssystem konnten einige Akteure mittels Ad-hoc-Expertisen ihre Sichtbarkeit steigern*

*Die Einrichtung eines zentralen Expertenrats war eine verständliche Reaktion, doch die Verknüpfung mit einem Apparat der Evidenzbildung fehlte weiterhin*

## 5.3 ÖSTERREICH

Ähnlich wie Deutschland hat Österreich die Pandemie als Chance genutzt, um krisenspezifische Beratungsprozesse zu professionalisieren. Allerdings fällt auch hier – ähnlich wie in Deutschland – die Notwendigkeit einer solchen Professionalisierung auf. Denn es existierten zu Beginn der Krise keine belastbaren Strukturen, um wissenschaftliche Erkenntnisse in konsolidierter Weise für den politischen Entscheidungsprozess wirksam zu machen. Die Regierung versuchte anfangs – in der Phase der akuten Krise – darum zunächst, informelle Expertise zu mobilisieren. Das heißt, es wurden zu dieser Zeit Expert:innen aus Virologie, Epidemiologie und Modellierungsforschung persönlich kontaktiert bzw. in kleiner Zahl zu informellen Beratungsrunden mit der Politik zusammengerufen. Im Verlauf der Krise lässt sich ein Institutionalisierungsprozess beobachten, in dem zunehmend formalisierte Expertise an die Stelle informeller Gesprächsrunden trat und sich die Beratungslandschaft ausdifferenzierte. Mit der Gründung der GECKO-Kommission (Gesamtstaatliche COVID-Krisenkoordination) im Dezember 2021 wird nicht zuletzt der politische Wunsch nach einer zentralen Ansprechpartnerin auf Seiten der Wissenschaft deutlich. Am Fall der GECKO (die im März 2023 wieder aufgelöst wurde) wird jedoch auch deutlich, dass sich der Institutionalisierungsprozess nicht einfach als linearer Fortschrittsprozess lesen lässt. Schließlich sind in diese Institution bestimmte Vorstellungen über das Verhältnis von Wissenschaft und Politik eingeschrieben, die mit Blick auf unsere Theoriegrundlagen durchaus problematisch zu nennen sind (siehe Kap. 2).

*In Österreich gab es zu Beginn der Pandemie keine transparente Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik*

### 5.3.1 ÜBERBLICK ÜBER DIE COVID-19-GREMIENLANDSCHAFT

Generell sind in Österreich für das Thema Gesundheit im Wesentlichen zwei Einrichtungen zuständig: Einerseits die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) mit der Republik Österreich als Gesellschafter (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft), die für die Pandemieüberwachung und den Betrieb der (Referenz-)Labore verantwortlich ist; und andererseits die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG), die zentrale unabhängige Forschungseinrichtung zu Gesundheitsfragen, deren Eigentümer (Republik Österreich) vom Gesundheitsminister vertreten wird. Im Zentrum der folgenden Darstellung stehen nun jene Expert:innen-Gremien, die während der COVID-19-Pandemie explizit wissenschaftliche Politikberatung betrieben haben und vielfach extra dafür gegründet wurden. Dass in diesen Gremien auch Fachleute der AGES bzw. GÖG eine wichtige Rolle spielten, liegt auf der Hand.

*In Österreich sind die wichtigsten Organisationen für Gesundheitspolitik die AGES und die GÖG*

Die Gremien, die in Österreich mit der COVID-19-Pandemie befasst waren, waren vielfältig, sowohl in ihrer formalen Ausgestaltung als auch hinsichtlich ihrer inhaltlichen Zuständigkeiten. Eine vollständige Aufschlüsselung aller Beratungs- und Koordinationseinheiten Österreichs würde den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen; insofern beschränkt sich der Fokus der Studie auf Gremien auf Bundesebene. Diese waren bzw. sind sehr unterschiedlich im politischen System verankert. So berieten einige von ihnen das Österreichische Bundeskanzleramt (BKA), die Bundesregierung, einzelne Minister:innen bzw. Ressorts; manche Initiativen operierten auch ohne direkte Beauftragung. Formal sind die meisten Gremien zur COVID-19-Politikberatung als Kommissionen nach dem Bundes-

*Das Beratungssystem auf Bundesebene war zunächst hochgradig zersplittert*

ministeriengesetz eingerichtet. Auf praktischer Ebene stellt der hohe Formalisierungsgrad stellte eine gewisse Herausforderung für den vorliegenden Bericht dar, weil auf Geheimhaltungsvereinbarungen Rücksicht genommen werden musste.

Die folgende Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Beratungslandschaft in Österreich während der Corona-Krise. Aufgelistet sind zentrale Gremien, die im Zusammenhang mit COVID-19 eine wichtige Rolle spielten: sie wurden entweder politisch initiiert und/oder versuchten, sich konsistent zu Fragen der Pandemie zu Wort zu melden. Die Tabelle bildet die Vielfalt der österreichischen Beratungslandschaft ab und versucht, diese Vielfalt zu strukturieren.

Sie zeigt, wo im politischen System das jeweilige Gremium verankert ist (z. B. welchem Ressort es zugeordnet ist), wen es beraten soll (bestimmte Ressorts, die Öffentlichkeit, das Bundeskanzleramt, etc.), seine jeweilige konkrete Aufgabe (z. B. fachspezifische Fragen, gesamtstaatliche Beratung, etc.), sowie über seine Besetzung (Mitglieder). Hierbei weist eine multidisziplinäre Besetzung auf eine vielfältige wissenschaftliche Besetzung hin. Im Gegensatz dazu bezeichnet transdisziplinär eine Besetzung, die über die Wissenschaft hinausgeht und neben Vertreter:innen der Wissenschaften auch Interessensvertreter:innen und Vertreter:innen der Verwaltung miteinschließt. Eine genauere Darstellung der Besetzung ausgewählter Gremien bietet die spätere Abbildung 3.

Weiters indiziert die Tabelle eine Schwerpunktsetzung für wissenschaftliche Politikberatung in der folgenden Gremiendarstellung. So wird das Staatliche Krisen- und Katastrophenmanagement (SKKM), das zentral für den operativen Umgang mit der Krise war, letztgereiht und auch im Folgenden nur überblicksartig behandelt, ähnlich wie Fachgremien, die unabhängig von COVID-19 eingerichtet waren (mit Ausnahme des OSR durch seine besondere Verbindung zur Taskforce, siehe unten). Spezifisch anlässlich COVID-19 gegründete Gremien sind mit (C) gekennzeichnet; kursiv markiert sind Gremien, die nicht als Kommission in der Verwaltung formalisiert sind. Eine Ausnahm bildet auch hier der SKKM, der eine eigene Struktur in der Verwaltung aufweist.

*Tabelle 1 bietet einen Überblick über die Beratungslandschaft in Österreich*

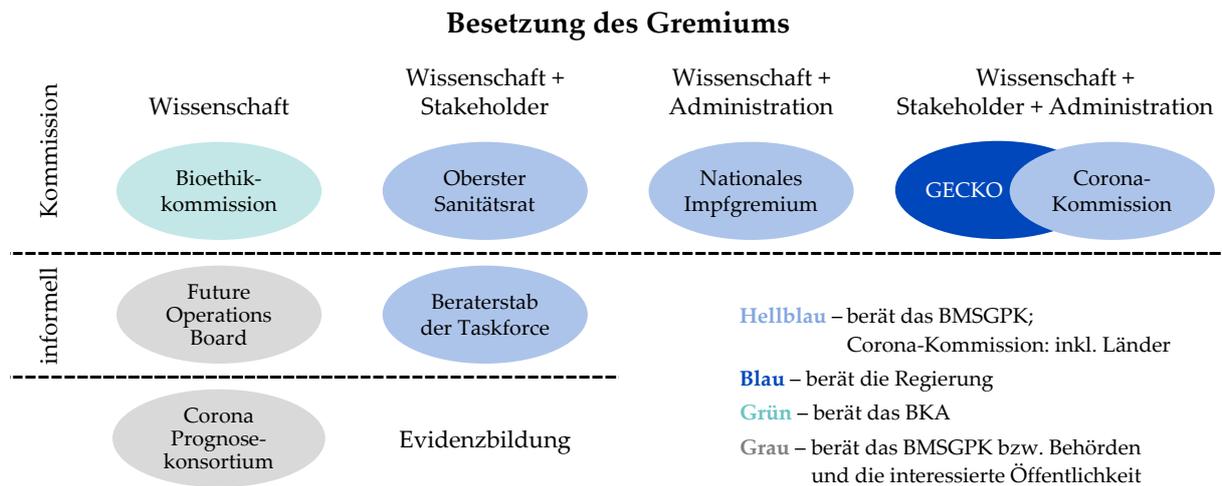
Tabelle 1: Überblick über die Gremienlandschaft in Österreich

Gremium <sup>8</sup>	Wo verortet?	Wer wird beraten?	Was ist die Aufgabe?	Mitglieder (Stand: 09.02.2023) (verändern sich häufig in manchen Gremien, je nach aktueller Schwerpunktsetzung)
<i>Beraterstab der Taskforce (C)</i>	BMSGPK	BMSGPK	Akute Krisenberatung	Transdisziplinär: Taskforce (verwaltungsintern) + externer Beraterstab: Wissenschaft (Medizin, Virologie, Mikrobiologie, Gesundheits-wissenschaften/Bioethik) + Praktiker (Krankenhausmanagement, Intensivmedizin, Einsatzorganisationen) + Interessensvertretungen (Ärzte- und Apothekerkammer)
Oberster Sanitätsrat (OSR)	BMSGPK	BMSGPK	Medizinische Beratung und angrenzende Schwerpunkte (z. B. Digitalisierung)	Transdisziplinär: Wissenschaft (Medizin inkl. Public Health/Sozialmedizin/Psychiatrie/Psychologie; ergänzt durch Fächer wie Bioethik/Komplexitäts-wissenschaften/Datensicherheit) + Stakeholder (Patienten-anwaltschaft/Pflege(wissenschaft)/pflegende Angehörige/Hebammen/medizinisch-technischer Dienst; Ärzte-/Apothekerkammer) + Verwaltung (CMO des BMSGPK, Landessanitäts-direktor:innen, AGES)
GECKO (C)	BKA	Regierung	Gesamtstaatliche Beratung	Transdisziplinär: Wissenschaft (inkl. nicht-medizinischer/natur-wissenschaftlicher Fachgebiete wie Kommunikation oder Modellierung), operative Expertise (Militär), Ländervertreter:innen, Einsatzorganisationen, Sozialpartner, etc.
<i>Future Operations Board (C)</i>	<i>Frei</i>	<i>Alle</i>	<i>Interdisziplinär, selbstständig</i>	<i>Multidisziplinär: v. a. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (und vereinzelt Behörden)</i>
<i>COVID-Prognose-Konsortium (C)</i>	BMSGPK	BMSGPK/GECKO/Corona-K.	Modellierung	Modellierung (Universitäten, Kompetenzzentren, Unternehmen, GÖG)
Corona-Kommission (C)	BMSGPK	BMSGPK + Landeshauptleute	Risikoabschätzung	politische Vertreter:innen der Länder und des Bundes (BMI, BKA, BMSGPK, BMBWF) + vom Bund nominierte (medizinische/public health) Expert:innen
NIG	BMSGPK	BMSGPK	Med. Beratung	Medizin + Landesvertreter:innen + Behörden (Corona: AG Safety Board)
Bioethik-Kommission	BKA	Regierung	selbstständig + Auftrag	Multidisziplinäre Wissenschaft
SKKM	BMI	Politik/Verwaltung	entscheidend	Krisenmanagement, Verwaltung

<sup>8</sup> (C): für Corona eingerichtet; *Kursiv: nicht als Kommission formalisiert*

Abbildung 3 systematisiert die oben beschriebene österreichische Gremienlandschaft entlang ihrer Besetzung: Gremien werden nach der Art der Besetzung geordnet: rein/vorrangig wissenschaftlich zum Zeitpunkt der COVID-19-Pandemie, bzw. transdisziplinär in unterschiedlichen Zusammensetzungen. Zusätzlich werden sie nach ihrer Funktionalität bzw. Positionierung unterschieden: in Kommissionen der Verwaltung bzw. informell; rein evidenzbildende Gremien sind extra gelistet.

*Abbildung 3 beschreibt den Typus der Mitglieder und den Grad der Formalität*



**Abbildung 3: Die COVID-19 Gremienlandschaft in Österreich**

Diese Abbildung weist einerseits erneut auf die vielfältige Einbettung der Gremien im politischen System hin (illustriert durch unterschiedliche Farbgebung, sowie durch ihre Funktionalität und Positionierung, Achse Y). Vor allem zeigt sie aber ein zentrales Spannungsfeld auf, das bereits in Kapitel 2 eingeführt wurde und in Kapitel 6 im Detail erörtert werden wird: Das Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und (politischer) Umsetzbarkeit. Entlang der X-Achse wird hier die Besetzung der Gremien dargestellt, die vor allem eines sichtbar macht: Nur wenige Gremien unterscheiden in ihrer Besetzung – und in weiterer Folge im Beratungsprozess – klar zwischen Verwaltung/Politik und Wissenschaft.

*Nur wenige Ausschüsse sind eindeutig entweder wissenschaftlich oder eindeutig Teil der politischen Verwaltung*

### 5.3.2 PHASEN DER COVID-19 POLITIKBERATUNG

Die Entwicklung der wissenschaftlichen Politikberatungslandschaft mit ihren Gremien lässt sich grob in drei Phasen einteilen (Abbildung 4). Insgesamt zeigt sich, dass sich die Beratungslandschaft zuerst vervielfältigt, später verstetigt (bis zur Auflösung der GECKO im März 2023). Besonders zu Beginn der Pandemie entstehen viele Gremien parallel (März 2020). Gremien werden in der Darstellung jeweils der Phase zugeordnet, in der sie beginnen, aktiv zu werden (so haben einzelne Gremien eine lange Findungsphase zu Beginn, die in der Darstellung vernachlässigt wird).<sup>9</sup> Insofern referenziert die folgende Phaseneinteilung auf den Zeitpunkt, an dem aktiv an die Öffentlichkeit herantreten wurde.

*„Wildwuchs“ an Gremien zu Beginn der Pandemie*

<sup>9</sup> So wurde das Future Operations Board bereits im März 2020 initiiert, die erste öffentlich verfügbare Stellungnahme findet sich aber im August 2020 (weshalb es untenstehend der 2. Phase zugeordnet wird).

	bis 19	01/20	02/20	03/20	04/20	01/21	02/21	03/21	04/21	01/22	02/22	03/22	04/22
Taskforce													
OSR													ohne TF-Teil
GECKO													
FOB <sup>10</sup>													
Covid-Prognose-Consortium <sup>11</sup>													
Corona-Kommission <sup>12</sup>													
NIG													
Bioethikkommission													
SKKM (operativ)													
		Phase 1			Phase 2				Phase 3				

Abbildung 4: Zeitliche Entwicklung der Gremien und Phasen der Politikberatung in Österreich

Insofern zeigt sich, dass einige wenige Gremien, die für die COVID-19-Pandemie relevant waren, bereits vor dem Beginn der Pandemie existierten: der SKKM als operative Einheit, die Bioethikkommission, sowie das Nationale Impfgremium. Der OSR existierte bis Ende 2019, während der Pandemie wurde er im März 2021 neu konstituiert. Gleichzeitig zeigt sich, dass der Beginn der Pandemie den Auftakt zur Ausdifferenzierung der Beratungslandschaft darstellt; die tatsächliche Verstetigung jedoch über ein Jahr andauert und mit Phase 3, der Gründung der GECKO, abgeschlossen ist. Im Folgenden werden die drei Phasen in der wissenschaftlichen Politikberatung in Österreich im Detail dargestellt.

*Vor der Pandemie gab es nur wenige pandemie-relevante Gremien*

### PHASE 1: AKUTE KRISE UND INFORMELLE BERATUNG

Die erste Phase der Politikberatung umfasst das erste und zweite Quartal 2020. Diese Zeit ist – in Österreich wie international – geprägt von der zunehmenden Wahrnehmung der COVID-19-Pandemie als einer akuten Krise, die Reaktivität im Notfall- und Krisenmanagement-Modus verlangt. Politisch umfasst sie die Zeit der ersten Krankheitsfälle in Europa und letztlich auch in Österreich, die ersten innerpolitischen Maßnahmen, wie die Abschottung von einzelnen Gebieten, die als Hochrisikogebiete eingestuft wurden, bis hin zum ersten Lockdown in Österreich (März bis Ende April 2020).

*Die erste Phase ist durch starke Reaktionen auf das Gesundheitsrisiko gekennzeichnet*

Akute Krisen sind durch ein hohes Maß an Solidarität, durch eine übereinstimmende Kriseninterpretation und eine starke Krisenwahrnehmung (Kapitel 3.3). In der akuten Krisenphase gab es ein klar formuliertes Ziel (Lebensschutz bzw. Vermeidung von Todesfällen). Dominiert war diese Phase von den beängstigenden Bildern aus Bergamo, die zur enormen Verunsicherung in der Politik führten und zum Auslöser für die extrem rasche politische Mobilisierung wissenschaftlicher Expertise wurden. Die Angst vor den unbekanntem Qualitäten

*Die Furcht vor dem unbekanntem Virus wird zur treibenden Kraft hinter der Verwissenschaftlichung der Politik*

<sup>10</sup> Gegründet bereits im März 2020, erste Stellungnahme August 2020, <https://futureoperations.at/expert-opinions/>.

<sup>11</sup> 1. Prognose, April 2020, <https://datenplattform-covid.goeg.at/prognosen>.

<sup>12</sup> 1. Empfehlung Sept. 2020, <https://corona-ampel.gv.at/corona-kommission/empfehlungen-der-corona-kommission/archiv-2020/>.

des neuen Virus wurde zum Motor einer Verwissenschaftlichung der Politik. Dies kommt in der folgenden Schilderung eines österreichischen Ex-Ministers beispielhaft zum Ausdruck:

*„Der (Sebastian) Kurz war da schon ein Motor der Hinzuziehung der Wissenschaftler, weil er Klarheit haben wollte: Wie rasch ist der Ausbreitungsvorgang? Wie ist die Mortalität, die Letalität, die Hospitalisierung? Und so weiter.“*

In akuten Krisenphasen spielt informelle Beratung eine besondere Rolle. Denn auf diese Weise lässt sich flexibel und zeitnah auf dringenden politischen Beratungsbedarf reagieren. Wenn für formalisierte Evidenzbildungsprozesse keine Zeit ist (und entsprechendes Wissen vielleicht auch noch gar nicht verfügbar ist), muss die Politik darauf vertrauen, dass die geladenen Expert:innen aufgrund ihrer Reputation, ihrer internationalen Kontakte und ihrer Erfahrungen über die relevante Expertise verfügen. Dementsprechend wurden in der Frühphase der Krise informelle Beratungsrunden im Bundeskanzleramt (unter Einbeziehung verschiedener Ministerialvertreter) einberufen. Diese mündliche Beratung fand ohne schriftliche Stellungnahmen, Geschäftsordnung oder offizielle Einberufung statt; je nach Krisenlage wurden unterschiedliche Personen eingeladen.

Im BMSGPK wurde bereits im Februar 2020 eine Taskforce aufgebaut, bevor noch die ersten COVID-19-Fälle in Österreich auftraten. Deren externer Beraterstab stellte ebenfalls Expertise in einer weitgehend flexiblen, informellen und personengebundenen Form. Ähnlich wie in den informellen Beratungsrunden des BKA setzte sich diese zunächst aus einer kleinen Anzahl Virolog:innen und Epidemiolog:innen und Vertreter:innen von Krankenhausträger-Organisationen zusammen. Relevante Expert:innen wurden anfänglich durch persönliche Kontakte bzw. Schneeballsystem identifiziert; wichtige Informationen kamen dabei aus den Rektoraten der Medizinischen Universitäten. Das heißt: In der akuten Krise dominierte eine virologisch-epidemiologische Perspektive.

Über die Zeit wurde die Taskforce zwar nicht institutionalisiert (z. B. als Kommission eingerichtet), aber stärker formalisiert: bereits mit April 2020 wurden „Regeln der Zusammenarbeit“ beschlossen, die Abläufe der Sitzungen und Protokollführung sowie Offenlegung von Interessen zum Gegenstand hatten. Eine gewisse Verstetigung der Beratung passierte damit schon frühzeitig in der Krise.

Die hohe Bedeutung informeller Expertise für akute Krisen hat auch damit zu tun, dass der politische Zugriff auf formalisierte Expertise zunächst nicht oder nur eingeschränkt möglich war. Zwar hatte schon vor der Pandemie ein einschlägiges medizinisches Beratungsgremium, der Oberste Sanitätsrat, existiert, dieser war jedoch aufgrund politischer Umstände nicht einberufen (siehe Phase 2). Was für die Politik also fehlte, war weniger die Expertise an sich, die (wenn auch mit Zusatzaufwand) durch Schneeballsysteme und in ad-hoc-Beratungsgremien mobilisiert werden konnte, als in erster Linie eine zentrale Anlaufstelle für gebündelte Informationen.

Neben der virologisch-epidemiologischen wurde früh in der Pandemie weitere Expertise zentral: die Entwicklung der COVID-19-Pandemie abschätzen zu können. Im März 2020 wurde das COVID-Prognose-Konsortium ins Leben gerufen, um die Regierung wöchentlich über die zu erwartende Entwicklung bezüglich der Fallzahlen und der jeweils benötigten Ressourcen des Gesundheitswesens zu informieren (Bircher et al 2020: 1f.). Das Konsortium selbst setzte sich aus drei unabhängigen Modellierungs-Teams zusammen und beriet sich einmal wöchentlich. Innerhalb der Beratungslandschaft nimmt das COVID-Prognose-Konsortium eine Sonderrolle ein (siehe Abbildung 3): in seiner Funktion der Evi-

*Informelle Beratung spielt eine besondere Rolle in akuten Krisenphasen*

*Relevante Experten wurden anfangs durch persönliche Kontakte oder Schneeballsystem identifiziert*

*Zentrale Anlaufstelle für gebündelte Informationen fehlte zu Beginn*

*Das Prognose-Konsortium erstellte Modelle und Szenarien, die als Grundlage für Beratungsprozesse in anderen Gremien dienten*

denzbildung bzw. Modellierung bildete es eine stabile wissenschaftliche Kollaboration, aber kein wissenschaftliches Beratungsgremium im engeren Sinn. Vielmehr dienten seine Prognosen und Einschätzungen als Grundlage für die Beratungsvorgänge in anderen Gremien (z. B. GECKO).

Was lässt sich also zur akuten Phase der COVID-19-Pandemie und insbesondere zur Frage informeller, soll heißen, nicht institutionalisierter wissenschaftlicher Politikberatung zusammenfassen? Informelle Expertise bietet die Möglichkeit zu offener Auseinandersetzung und ungeschützter Diskussion. Die enge Interaktion zwischen beratender Wissenschaft und Politik erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass einschlägige Expertise auch tatsächlich in den politischen Entscheidungsprozess einfließt (Hadorn et al. 2022). Gleichzeitig ist die Politik aufgrund der Anonymität dieser Beratung nicht in der Lage, ihre Entscheidungen in Rekurs auf „die“ Wissenschaft zu legitimieren oder auf eine bestimmte Kommission abzuwälzen. Dass die Wissenschaft – zumindest auf Ebene der politischen Rhetorik – zur einzigen oder maßgeblichen Quelle politischer Legitimation wird, ist damit praktisch ausgeschlossen.

Allerdings liegen auch die Nachteile informeller Beratung auf der Hand: Mangelnde Transparenz (bezüglich Expert:innenauswahl und Beratungsinhalten) sowie eine unklare Aufgaben- und Rollenverteilung sind hier die zentralen Stichworte. Wenn Politik und Wissenschaft am gleichen Tisch sitzen, besteht die Gefahr, wie es einer unserer Interviewpartner formuliert hat, dass „die Politik das Narrativ übernimmt“, und das heißt: Die wissenschaftliche Evidenzbildung wird zurückgedrängt und politische Interessen treten stärker in den Vordergrund. Die Grenzen zwischen Wissenschaft und Politik beginnen zu verschwimmen.

## PHASE 2: ROLLENSPEZIFIZIERUNG UND DIVERSIFIZIERUNG DER GREMIEN

Die zweite Phase der Politikberatung – von Mitte 2020 bis Ende 2021 – ist durch die Verstetigung von Politikberatung zu COVID-19 charakterisiert, durch die Rollenspezifizierung einzelner Gremien und die Formierung weiterer Gremien. Es findet also eine stärkere Diversifizierung der Beratungslandschaft statt. Etablierte operative Strukturen wie der SKKM blieben weiterhin aktiv, ebenso Fachgremien, die die COVID-19-Pandemie beratend begleiteten, auch wenn sie nicht ausschließlich auf Corona fokussierten (Nationales Impfgremium, Bioethikkommission). Das COVID-Prognose-Konsortium, als dezidiertes Fachgremium zur Pandemiebegleitung führte seine Arbeit ebenfalls fort. Auffällig in dieser Phase ist **a)** die Eingliederung der Taskforce in den Obersten Sanitätsrat, der wiederbelebt wurde und ein etabliertes Gremium zur Beratung des Gesundheitsministers darstellt; **b)** die Gründung der Corona-Kommission (auch: Ampelkommission), und **c)** das öffentliche Auftreten des Future Operations Board, eine „Bottom-up“-Initiative aus der Wissenschaft, um Evidenzorientierung in der Politik zu unterstützen.

**a)** Der Oberste Sanitätsrat (OSR) ist der offizielle Beratungsstab für den Gesundheitsminister und wird von diesem eingesetzt. Er ist unabhängig, seine Sitzungen vertraulich, seine Vorschläge sind nicht bindend. Die Mitglieder des OSR setzen sich aus Fachleuten verschiedener medizinischer Fachbereiche zusammen, inkl. Public Health und Pflege, und bindet auch die Patientenanwaltschaft, pflegende Angehörige und die Plattform Patientensicherheit ein. Der OSR war bis Ende 2019 (Übergangsregierung Bierlein) einberufen, seine Wiederernennung wurde mit dem Regierungsantritt der neuen Regierung 2020 jedoch versäumt. Stattdessen fanden sich einiger seiner Mitglieder maßgeblich im COVID-Berater-

*Informelle Beratung ist offen, direkt und anonym – und daher zu Legitimationszwecken weniger geeignet*

*Informelle Beratung ist auch intransparent und verwischt die Grenzen zwischen Wissenschaft und Politik*

*In der zweiten Phase wurden die Rollen der Gremien besser spezifiziert*

*Der OSR hätte ein Zentrum für wissenschaftliche Beratung sein können, war aber anfangs nicht arbeitsfähig*

stab der Taskforce. Der COVID-Beraterstab (der Taskforce) wurde dem OSR nach dessen Neukonstitution im März 2021 als Fachausschuss „COVID-19-Beirat“ eingegliedert.<sup>13</sup> Dies bedeutete die Formalisierung einer (trotz aller Bemühungen) eher informellen Beratungsrunde. Zeitgleich wurde ein psychosozialer Beraterstab innerhalb des OSR zu COVID-19 eingerichtet (mittlerweile aufgelöst); weitere Arbeitsgruppen (z. B. zu postinfektiösen Syndromen wie Long Covid) folgten und bestehen noch heute. Der Fall des OSR illustriert ein zentrales Problem der Pandemie mit Blick auf Politikberatung: Weil niemand mit einer Pandemie gerechnet hatte, existierten keine tragfähigen Strukturen, obwohl der OSR mit entsprechend modernisierter Geschäftsordnung (transparente Expert:innen-Auswahl, effizientere Strukturen etc.) und dank seiner breiten fachlichen Aufstellung und arbeitsteiligen Struktur ein Zentrum der Beratung oder zumindest einen Anfangspunkt in ihrer Organisation darstellen hätte können.

b) Die Corona-Kommission (salopp „Ampelkommission“) wurde im September 2020 durch Gesundheitsminister Rudolf Anschober unter dem COVID-19-Maßnahmengesetz eingerichtet. Sie bewertete die epidemische Lage und bildete einen Rahmen für die Lockerung oder Verschärfung von Maßnahmen gegen die Pandemie. Sie stellte ein entscheidungsvorbereitendes Gremium für Bundesländer und Bund mit Schwerpunkt auf epidemiologisches Risiko und Systemrisiko dar. Mitglieder umfassten Vertreter:innen der Länder (entsandt durch die Landeshauptperson), des Bundes (aus dem BMSGPK, dem SKKM-Krisenstab, dem BKA und dem BMBWF) und Fachleuten des Bundes (aus den Bereichen Virologie, Public Health/Epidemiologie, medizinisch-klinischer Bereich, AGES, GÖG). Die Empfehlungen der Corona-Kommission dienten dem BSMGPK als Entscheidungsgrundlage. Vorrangiger externer Kommunikationskanal war die Corona-Ampel, deren Farben der aktuellen regionalen Risikoeinschätzung entsprachen und den politischen Entscheidungsträger:innen die Maßnahmenfindung erleichtern sollte. Ursprünglich war eine automatische Verknüpfung von Ampelfarben mit konkreten Maßnahmen intendiert; realpolitisch wurde dies aber nicht umgesetzt.

c) Das Future Operations Board (oder Plattform) wurde Ende März 2020 durch Thomas Starlinger, den Adjutanten des Bundespräsidenten, initiiert und entwickelte sich als eine aus der Wissenschaft selbst getragene Bewegung, deren zentrales Ziel es war, der Politik unabhängige Expertise anzubieten (König 2020). Im August 2020 wurde auf der Internetseite dieser Initiative eine erste „Expert Opinion“ veröffentlicht. Der Anspruch oder Mehrwert der Plattform bestand in der Berücksichtigung auch jener disziplinären Perspektiven, die gerade in der Frühphase der Pandemie wenig Beachtung fanden, beispielsweise Bildungswissenschaften, Politikwissenschaft und Psychologie. Die Plattform war politisch unabhängig, die Mitarbeit geschah ehrenamtlich und auf der Grundlage reiner Eigeninitiative, die inhaltlichen Beiträge basierten oft auf universitärer Forschung. Als nicht-institutionalisiertes Gremium ohne formellen Beratungsauftrag stabilisierte sich dieses Wissenschaftler:innen-Netzwerk über normative Gemeinsamkeiten: Man teilte die Vorstellung, dass die österreichische Politik in Sachen Evidenzorientierung noch Aufholbedarf hatte; außerdem gab es deutliche Präferenzen für eine bestimmte, eher restriktive (oder vorsichtige) Corona-Politik.

*Die „Corona-Ampel“ sollte Ampelfarben automatisch mit Maßnahmen verknüpfen, was aber in der Praxis nicht umgesetzt wurde.*

*Future Operations Board: ein loses Netzwerk von Experten ohne formellen Beratungsauftrag, das sich durch normative Gemeinsamkeiten stabilisierte*

<sup>13</sup> <https://www.medmedia.at/univ-innere-medizin/der-oberste-sanitaetsrat-ist-zurueck/>.

Die Offenheit des Netzwerks erzwingt die Organisation der konkreten Beratungstätigkeit in Arbeitsgruppen, die relativ autonom operieren. Mitunter – zum Beispiel im Fall themenübergreifender Strategiepapiere – werden Stellungnahmen auch in Gruppenprozessen iterativ finalisiert. Ein Beispiel für einen solchen Prozess ist das Papier „Über die Kurzfristigkeit hinaus“ (Dezember 2021), in dem es darum ging, die Politik zu einer längerfristigen Strategie anzuhalten. Auch der politische Appell unter dem Titel „Zurück zur Normalität“ (November 2021), ein Zweiseiter, wurde von einer Vielzahl von Expert:innen aus unterschiedlichen Disziplinen und Institutionen inklusive Mitgliedern des Beraterstabs der Taskforce bzw. der GECKO unterzeichnet.<sup>14</sup> Hinsichtlich ihrer politischen Wirkung identifiziert Thomas König (2020: 104f.) drei Schwächen dieser Plattform: die fehlende Legitimation, den unklaren Auftrag hinsichtlich der Wissensbereitstellung an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Forschung sowie den Mangel an Ressourcen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die zweite Phase sich durch eine Diversifizierung und Stabilisierung der Beratungslandschaft auszeichnet. Die enge Vernetzung zwischen den Gremien dokumentiert sich in personellen Doppelfunktionen und Vernetzungen. Es stabilisiert sich ein fester Kreis von Fachleuten, die in wechselnden Konstellationen in Politikberatungsprozesse einbezogen werden. Das Problem-Framing erweitert sich in dieser Phase: So wird schrittweise sozialwissenschaftliche und psychologische Expertise miteinbezogen und stärker zwischen gesellschaftlichen Gütern (Gesundheitsschutz versus Recht auf Bildung bzw. gleiche Bildungschancen bzw. psychische Gesundheit etc.) abgewogen. Vor diesem Hintergrund kann die Arbeit des Future Operations Board als Versuch verstanden werden, eine disziplinäre Öffnung voranzutreiben.

### PHASE 3: KONSOLIDIERUNG UND ZENTRALISIERUNG DER WISSENSCHAFTLICHEN POLITIKBERATUNG

Mit dem Regierungswechsel im Dezember 2021 – in Zeiten der Omikron-Variante – wurde ein neues COVID-19-Beratungsgremium ins Leben gerufen: die Gesamtstaatliche COVID-Krisenkoordination (GECKO). Die GECKO-Kommission war beim Bundeskanzleramt angesiedelt, beriet sich im Zweiwochenrhythmus und veröffentlichte im Laufe ihres 15-monatigen Bestehens rund 30 Berichte. Im März 2023 wurde sie auf Initiative beratender Expert:innen aufgelöst. Die Aufgabe der GECKO bestand darin, aus Prognosen und Wissen zur Entwicklung der Pandemie Handlungsempfehlungen zu formulieren, um ein bundesweit koordiniertes Vorgehen insbesondere in den Bereichen Impfen, Testen und Arzneimittelversorgung sicherzustellen. Wenige Monate nach ihrer Einrichtung, im April 2022, wurden die COVID-19-bezogenen Fachbereiche des OSR aufgelöst. Die GECKO ersetzte keine wissenschaftlichen Spezialgremien, sondern sollte dazu dienen, Expertise zusammenzuführen, um umfassend beraten zu können.

Als unabhängiges Expert:innengremium war die GECKO nicht ausschließlich mit Wissenschaftler:innen besetzt, sondern auch mit Stakeholdern und Vertreter:innen der Verwaltung (Landesamtsdirektoren des jeweils aktuellen und künftigen Vorstands der Landeshauptleuterkonferenz haben einen Sitz im Beraterstab). Zusätzlich waren die Sozialpartner sowie die Ärzte- bzw. Apotheker-

*Mangelnde Legitimität, unklarer Auftrag und fehlende Ressourcen waren wesentliche Schwächen des Netzwerks*

*Expertise aus den Sozialwissenschaften und der Psychologie wird allmählich einbezogen*

*Aufgabe der GECKO war es, die Regierung in kurzen Abständen zu konkreten Fragen zu beraten*

*GECKO umfasste Wissenschaft, Verwaltung und Interessenvertretungen*

<sup>14</sup> [https://www.futureoperations.at/fileadmin/user\\_upload/k\\_future\\_operations/211115\\_Unabha\\_ngiges\\_Statement\\_der\\_Wissenschaft.pdf](https://www.futureoperations.at/fileadmin/user_upload/k_future_operations/211115_Unabha_ngiges_Statement_der_Wissenschaft.pdf)

kammer in der GECKO vertreten. Die Zusammensetzung der GECKO wurde aufgrund ihrer Breite von den Verantwortlichen als gesamtstaatlich bezeichnet; ressortübergreifend und sowohl das föderale als auch das sozialpartnerschaftliche System mit einbeziehend. Das Bundesministerium für Landesverteidigung übernahm hierbei die Aufgabe der schnellen Operationalisierung in Gestalt von Generalmajor Striedinger, der als einer der beiden Vorsitzenden und Chief Operating Officer der GECKO agierte. Vom Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz kam mit Katarina Reich als Chief Medical Officer die zweite Vorsitzende der GECKO.

Die Besetzung der beiden Vorsitzenden aus den entsprechenden Ministerien ist durch die Geschäftsordnung vorgegeben; sie wurden sie nicht aus der Mitte des Gremiums gewählt. Die wissenschaftlichen Fächer waren durch jeweils eine Vertreter:in pro Disziplin in die GECKO eingebunden. Die Auswahl der Expert:innen erfolgte durch die Vorsitzenden (vgl. Geschäftsordnung § 2 (1) 3). Diese dienten auch als Kontaktstelle der GECKO nach außen, sowohl zu den Medien als auch zur beratenden Politik.

Mit der Berufung von Vorsitzenden anderer Gremien oder Organisationen (wie beispielsweise der GÖG oder der Bioethikkommission) war die Erwartung verbunden, die Expertise anderer Gremien in der GECKO zu bündeln. Die GECKO selbst verfügte über keinen eigenen Evidenzbildungsapparat; Evidenz sollte vielmehr durch die persönliche Expertise der Mitglieder – „als die besten Köpfe des Landes“, so Nehammer<sup>15</sup> – in das Gremium hineingetragen werden.

Durch die gemischte Besetzung der GECKO sollte wissenschaftliche mit operativer bzw. verwaltungstechnischer Expertise verbunden werden. Dahinter stand die Idee, wissenschaftliche Erörterungen mit einschlägigem Praxis- und Erfahrungswissen zu integrieren, um Empfehlungen praxistauglich und robust zu machen und so schnell und flexibel auf die Herausforderungen der fortgeschrittenen Pandemie reagieren zu können.

Der Arbeitsprozess der GECKO speiste sich aus Fragen der Bundesregierung, die dem Gremium von Seiten der Politik zur Beantwortung vorgelegt wurden (vgl. Verfahrensordnung § 2). Die Art dieser Fragen schwankte zwischen offenen Erkundigungen nach dem aktuellen Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse und sehr konkreten Fragen nach einzelnen Maßnahmen und deren Wirksamkeit. Die Bearbeitung der Fragen erfolgte in einzelnen, thematisch gegliederten Arbeitsgruppen, die ihre jeweiligen Antworten in Gesamtsitzungen präsentierten. Grundlegende (Fach-)Diskussionen fanden im Plenum nicht mehr statt. Stattdessen wurde erwartet, dass sämtliche offenen Fragen der Evidenz in den Fachgruppen oder – eigentlich präferiert – bereits im Vorfeld (also der wissenschaftlichen Diskussion in den jeweiligen Fachgemeinschaften) geklärt waren. Divergierende Einschätzungen sollten jedenfalls nicht in die Öffentlichkeit getragen werden. Waren diese Prozesse anfangs noch nicht festgelegt, so wurden sie im Februar 2022 durch eine Verfahrensordnung formalisiert (eine Geschäftsordnung existierte bereits länger). Diese legte sowohl das innere Funktionieren des Gremiums, die Ausrichtung auf die Fragen des Bundeskanzlers sowie die Offenlegung etwaiger Interessenskonflikte fest.

*Die Auswahl der Expert:innen und die Kommunikation nach außen erfolgte durch die Vorsitzenden*

*GECKO selbst hatte keinen Evidenzapparat*

*Die gemischte Zusammensetzung sollte für robuste Empfehlungen sorgen*

*In verschiedenen Arbeitsgruppen bearbeitete die GECKO die teilweise sehr konkreten Fragen der Regierung*

<sup>15</sup> <https://www.derstandard.at/story/2000132010220/das-sind-die-neuen-covid-krisenmanager-und-ihr-expertenteam>.

### 5.3.3 NUTZEN UND GRENZEN DER GECKO

Die Einrichtung der GECKO als zentrales Beratungsgremium im Pandemiemanagement kann als eine Professionalisierung der österreichischen Beratungslandschaft verstanden werden. Anders als die Beratungsstrukturen während der akuten Krisenphase, die entweder fehlten oder nicht auf pandemische Krisensituationen ausgerichtet waren, wurde die GECKO gezielt für diese Situation geschaffen. Im Mittelpunkt stand die Zentralisierung von Expertise und die Integration unterschiedlicher, bereits etablierter Organisationen in ein stehendes Gremium. Zusätzlich zu wissenschaftlicher Expertise ging es in der GECKO jedoch auch um operative Einsatz- und Reaktionsfähigkeit, letztlich um den Anspruch, der Pandemie gesamtstaatlich begegnen zu können. Für diesen Anspruch sollte die GECKO das benötigte Wissen sowie seine Übersetzung in Expertise und operative Schritte bereitstellen.

Die Bündelung von (wissenschaftlicher) Expertise erfolgte in der Gestalt der einzelnen Expert:innen, die jeweils eine Fachdisziplin repräsentierten und in Summe die gesamte interdisziplinäre Vielfalt des Pandemie-relevanten Wissens darstellen sollten. Wie oben erwähnt, sollte so die jeweilige Evidenz der Disziplin in einen gemeinsamen Pool gebracht werden; insgesamt sollen alle betroffenen Gesellschaftsbereiche mit Evidenz abgedeckt sein. Der Anspruch der GECKO auf Gesamtstaatlichkeit beinhaltet im Prinzip auch die Diskussion aller relevanten Themen in diesem Gremium. Das Zusammensetzen der Partikularevidenzen zu einem Gesamtbild der Lage erfolgt dann im Gremium der GECKO – und nur hier, wie dies ein Beteiligter im Interview erklärt:

*„Viele Köche verderben den Brei sozusagen. Insofern, wir haben ja ganz viele Diskussionen im Lichte der Öffentlichkeit geführt [...], die normalerweise in wissenschaftlichen Zirkeln kontrovers diskutiert werden und schwierig sind und so weiter. Die haben wir im Lichte der Öffentlichkeit diskutiert, weil es irgendwie keinen ... ja, kein Gremium gab tatsächlich, dass so ein bisschen alles im Blick gehabt hat.“*

Die GECKO sollte also der Ort sein, an dem in Österreich politikrelevantes Wissen über die Pandemie gebündelt, aufbereitet und in knapper, übersichtlicher Form an die Politik weitergegeben wurde. Seitens unserer Interviewpartner:innen war dabei öfters von „Übersetzungsarbeit“ die Rede – zwischen den Disziplinen, spezifische Fach-Vokabulare überbrückend, um Berichte und Darstellung zu vereinheitlichen, aber auch von der wissenschaftlichen Evidenz und Expertise hin zur Politik.

Die Professionalisierung der Politikberatung kann also wie folgt verstanden werden: Wissenschaftliche Beratungsleistung wurde in der GECKO in einer einheitlichen, für die Politik leicht verwertbaren Form produziert. Diese Form ist dem Stil der Empfehlungen zu entnehmen. Diese ähneln Ergebnisprotokollen, in denen die Antworten der einzelnen Arbeitsgruppen auf die Fragen der Regierung dokumentiert werden. An dieser Stelle kommt zum einen der Wille zur Beschleunigung von Expertise zur Geltung, also der Versuch, Expertise schneller und effizienter zu machen. Zum anderen wird auch die operative Ausrichtung des Gremiums deutlich. Wenn die Gründung der GECKO als Reaktion auf das Auftauchen der Omikron Variante verstanden werden konnte – wie es in den Verlautbarungen der Regierung zu lesen war –, dann bestand diese Reaktion in einer Professionalisierung wissenschaftlicher Beratung hin zur Produktion schnell verwertbarer, direkt einsetzbarer Expertise, die das Pandemiemanagement in die Lage versetzen sollte, der neuen Variante ebenbürtig zu begegnen.

*GECKO war ein Schritt zur Professionalisierung der wissenschaftlichen Beratung*

*Die Expertise sollte alle Bereiche der Gesellschaft abdecken*

*Die GECKO als Ort des gebündelten Wissens*

*Ziel war es, Expertise schneller und effizienter zu machen*

Es ist jedoch anzumerken – wie einige unserer Interviewpartner:innen berichten – dass es auch einer Übersetzungsleistung der politischen Fragen in wissenschaftlich bearbeitbare Fragen bedarf. Selten fragt die Politik in ihrem Interesse nach operativem Pandemiemanagement genau nach jener Evidenz, die die Wissenschaft liefern kann. In diesem Zusammenhang – immer auch vor dem Hintergrund eines andauernden Zeitdrucks durch die Entwicklung der pandemischen Situation und wöchentlich angeforderte Beratung – ist zu erwarten, dass wenig Raum bleibt für eine Reflexionsschleife der wissenschaftlichen Beratung. Die Darstellung eines Lagebilds und die Beantwortung kurzzeitiger Fragen der Regierung erlaubt kaum die Einordnung in einen größeren Zusammenhang oder ein Hinterfragen der Angemessenheit des Framings. Die Professionalisierung der Beratung hin zur operativen Expertise geht auf Kosten der Reflexionsfähigkeit.

Die enge Zusammenarbeit und strukturelle Nähe von Wissenschaft und Politik (hier in Gestalt der Verwaltung) wurde in Medienartikeln zur Einführung der GECKO lediglich berichtet. So schreibt der „Standard“: *„Künftig sollen Expertinnen und Experten die Pandemie managen. Ziel ist die ‚bestmögliche Verzahnung zwischen Wissenschaft, operativem Handeln und Kommunikation‘, heißt es“*.<sup>16</sup> Freilich ergibt sich das Problem, dass in solch einer engen „Verzahnung“ sehr unterschiedliche Logiken aufeinandertreffen. Wissenschaft, wie bereits oben betont (siehe Kap. 2), repräsentiert eine andere Systemlogik als die Politik bzw. Verwaltung. Die politische Logik sehen wir im Fall der GECKO bereits in der Besetzung, die zum einen sowohl das föderale System als auch die Sozialpartnerschaft betont. Die GECKO ist damit die Institutionalisierung eines bestimmten Verständnisses des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik: Wissenschaft spricht mit einer Stimme, die in Form operationalisierbarer Empfehlungen übersetzt wurde und macht damit der Politik das Leben leicht. Politik kann sich fallweise über die GECKO legitimieren, indem sie die richtigen Fragen stellt. Das oben beschriebene Frage-Antwort-Spiel unterstreicht den Servicecharakter der Wissenschaft, wobei Politik das grundlegende Framing bestimmt.

Laut Geschäftsordnung sollten Beschlüsse der GECKO „nach Möglichkeit“ konsensual sein (§ 5). Es geht darum, innerhalb des Gremiums eine für alle (oder möglichst viele) vertretbare wissenschaftliche Position zu erarbeiten und nach außen klar als Ergebnis eines Gruppenprozesses in Richtung Politik (und Öffentlichkeit) zu kommunizieren. Innerhalb eines Fachgebiets wurde doppelte Besetzung – und damit die Gefahr „inhaltlicher Disharmonie“ – vermieden, um eindeutige und konsensuale Stellungnahmen aus dem jeweiligen Fachgebiet zu erhalten. Die einzelnen Disziplinen haben also mit bereits fertig diskutierten und nicht mehr zu hinterfragenden Evidenzen in den Prozess der Erarbeitung von Expertise einzusteigen; dort werden dann die jeweiligen Evidenzen lediglich zusammengesetzt. Die Diskussion und das Finden eines gemeinsamen Kontexts wird als zu zeitintensiv und letztlich nicht zielführend gesehen:

*„Wenn Arbeitsgruppenleiter Virologie [...] sagt, das ist so, und das ist unser Arbeitsgruppen-Ergebnis, dann ist das so, ja? Da gibt es auch keine ... [...] Wir werden ja deswegen nicht besser.“*

*Ein enger Fokus auf operative Expertise lässt wenig Raum für Reflexion*

*Die Politik bestimmt das Problem-Framing*

*Hohes Maß an Konsens als Leitziel der GECKO-Arbeit*

<sup>16</sup> <https://www.derstandard.at/story/2000132003132/regierung-ruestet-sich-fuer-omikron-und-stellt-pandemie-management-um>.

Diese Form der Konsensherstellung sichert selbstverständlich auf der einen Seite die Autorität der Wissenschaft und lässt sie als geeint und stark erscheinen. Doch ist diese Form der Autorität letztlich auf den Servicecharakter der Politik gegenüber ausgerichtet und stärkt gerade nicht die Position der Wissenschaft und der wissenschaftlichen Beratung, sondern diszipliniert sie im Sinne der Politik. Denn Konsens sollte auch in der Beratung nicht zum Selbstzweck werden. Die Leistungsfähigkeit der Wissenschaft dokumentiert sich gerade im Produzieren neuer Lesarten und Infragestellen etablierter Positionen. In Bezug auf Expertise heißt dies, dass es unter Umständen glaubwürdiger und zielführender sein kann, einen gut begründeten und gebündelten Dissens zu präsentieren als eindeutige Aussagen und Anweisungen. Gerade in Zeiten, in denen kein kanonisches Wissen verfügbar ist und eine hohe Unsicherheit über die Deutung der Lage und verfügbaren Maßnahmen herrscht, ist Mut zur Darstellung divergierender Positionen wichtig – solange sie nachvollziehbar begründet sind. Aber natürlich: Auch der Dissens darf nicht zum Selbstzweck werden. Es ist vielmehr notwendig, den Korridor des Gemeinsamen auszuloten, sofern Meinungsverschiedenheiten unter den Expert:innen deutlich werden. Dazu bedarf es allerdings des offenen Gesprächs – und genügend Zeit.

### 5.3.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Österreich hat während der COVID-19-Pandemie seine wissenschaftliche Politikberatung stark professionalisiert und ausgebaut. In der akuten Krisenphase fehlten wissenschaftliche Beratungsstrukturen weitestgehend; die, die existierten, waren nicht auf pandemische Krisensituationen ausgerichtet. Mit der GECKO wurde ein Beratungsgremium geschaffen, das beispielhaft die Stärken, aber auch die Schwächen der Organisation von Politikberatung in Österreich deutlich macht. Schließlich ist die konkrete Kommission nichts anderes als der institutionelle Ausdruck impliziter Überzeugungen, welche Rolle die Wissenschaft im politischen Entscheidungsprozess hat und welchen Nutzen die Politik von ihr haben sollte. Die Einrichtung der GECKO (und zeitgleich des Corona-Expert:innenrats in Deutschland) illustriert die allgemeine politische Tendenz, zentrale Pandemie-räte einzurichten, um schneller und fokussierter auf die COVID-19-Pandemie reagieren zu können. In Österreich kommt hier noch der Anspruch der gesamtstaatlichen Krisenkoordination hinzu, der auf die Vernetztheit der Krise und ihre Folgen für kritische Infrastruktur hindeutet. Daraus ergibt sich auch die Besetzung der GECKO-Doppelspitze mit einem militärischen Repräsentanten für die operative Ebene und der Person des Chief Medical Officers (CMO). Damit wird die Krise einerseits unter dem Banner der direkten operativen Umsetzung und andererseits unter dem Banner der Medizin operationalisiert.

Vor ihrer Auflösung konnte die GECKO als ein Schritt hin zu strukturierter und formalisierter Politikberatung gesehen werden. GECKO hätte in dieser Hinsicht Vorbildwirkung haben können, wie politische Krisenberatung resilienter und über etablierte Ansätze wie Krisenkabinette hinaus angedacht werden kann. Gleichzeitig zeigt die enge, vielleicht zu enge „Verzahnung“ zwischen Wissenschaft und operativer Ebene auch einige Probleme auf, denen sich wissenschaftliche Politikberatung in Krisen gegenübersehen. Auch wenn der politische Wunsch nach knappen, eindeutigen und zeitgerechten Einschätzungen und Empfehlungen natürlich legitim ist, so ergibt sich jedoch die Frage, auf welcher Ebene weitergehende Grundsatzfragen (Stichwort: Framing) reflektiert werden sollen, wenn

*Weder Konsens noch Dissens sollte zum Selbstzweck werden, aber hohe Konsensorientierung steht tiefgreifenden Diskussionen im Weg*

*Professionalisierung der Politikberatung im Laufe der Pandemie*

*Expertenkonsens entlastet die Politik von Begründungszwängen, aber dies sollte gar nicht das Ziel von Beratung sein*

das Gremium nur als ein Service zur Beantwortung politischer Fragen konzipiert wird. Ein zweites Problem hat mit dem verständlichen Wunsch der Politik nach wissenschaftlichem Konsens zu tun. Weitreichender Expert:innen-Konsens ist zweifellos eine Entlastung für die Politik, weil potenziell konflikträchtige Entscheidungen quasi die Weihen höherer Vernunft erhalten. Sie sind dann weniger angreifbar. Allerdings ist fraglich, ob diese Entlastung der Politik überhaupt das Ziel wissenschaftlicher Politikberatung sein sollte. Im Prinzip sollte es darum gehen, mittels sachdienlicher Informationen die Politik in die Lage zu versetzen, eine – letztlich selbständig zu begründende – Entscheidung treffen zu können. Es geht nicht darum, die politische Entscheidung vorwegzunehmen oder weitgehend zu präformieren.

Gute Politikberatung ist nicht zuletzt aber auch eine Frage der Ressourcen. Dies macht gerade der Vergleich mit Großbritannien klar. Gremien brauchen einen wissenschaftlichen Apparat zur Evidenzbildung, universitäre Expert:innen Entlastung (z. B. Verringerung des Lehrdeputats, Research Professors) und evidenzbasierte Beratung kontinuierliche Begleitforschung (bzw. eine Evaluierung der Maßnahmen). So ausgestattet könnte auch ein Gremium wie die GECKO besser mit der Frage nach (uneindeutiger) Evidenz umgehen und wäre nicht auf die persönliche Expertise ihrer Mitglieder und eine künstliche Verknappung der Expert:innen-Positionen angewiesen. Auf der Basis eines wissenschaftlichen Apparats würde man über ausreichend Evidenz verfügen, um auch einen Mangel an Evidenz offen kommunizieren zu können. Wissenschaftlicher Dissens würde somit nicht länger als Streiterei unter Personen, sondern als Qualität institutionellen Wissens erscheinen.

*Gute Politikberatung  
braucht ein gesundes  
„Ökosystem“, nicht  
nur einen Ausschuss*

# 6 PROZESSE, PRAKTIKEN UND PROBLEME WISSENSCHAFTLICHER POLITIKBERATUNG

Im Überblick über die Institutionenlandschaft auf dem Feld der pandemiespezifischen Politikberatung sind im letzten Kapitel schon einige wichtige Themen angeklungen, die im Folgenden vertieft werden sollen. Beratungskommissionen, so hatten wir argumentiert, sind der institutionelle Ausdruck impliziter Annahmen darüber, welche Rolle die Wissenschaft im politischen Entscheidungsprozess spielen und welchen Nutzen die Politik von ihr haben sollte. In einem ersten Schritt steht darum die Basisfrage nach dem richtigen Verhältnis von Wissenschaft und Politik im Zentrum. Also: **Wie eng sollte der Bezug der Politik auf Wissenschaft sein?** (Kap. 6.1)

Daran anschließend wird das Verhältnis zwischen (disziplinärer) Vielfalt und der gesellschaftlichen oder medialen Problemwahrnehmung („Framing“) thematisiert. Die sich im Verlauf der Krise wandelnde Problemwahrnehmung hatte verschiedene Anforderung an Beratung zur Folge. Wichtig ist also die Frage: **Was ist eigentlich das Problem?** (Kap. 6.2)

In Krisen verfügt die Wissenschaft oft nur über unsicheres Wissen und eine unzulängliche Datenlage. Steigert sich der Interpretationsspielraum, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit für Expertendissens. Ob weitreichender Konsens ein realistisches und sinnvolles Ziel ist, bleibt zu diskutieren. Deswegen:

**Wozu Konsens?** (Kap. 6.3)

Transparenz gehört zu normativen Basisansprüchen an wissenschaftliche Politikberatung – und an politische Entscheidungsfindung. Mit Blick auf Beratung gilt es jedoch auch die Grenzen der Transparenz abzustecken. Deswegen:

**Transparenz über alles?** (Kap. 6.4)

Die Politik ist schnell und die Wissenschaft langsam – mit Blick auf Expertise und politisches Entscheiden unter hoher Unsicherheit ist dies ein Mythos. Für die beratende Wissenschaft stellt sich vielmehr die Frage, **wie sie in Krisensituationen rechtzeitig alarmieren kann, ohne den Anspruch auf notwendige Differenzierungen aufzugeben** (Kap. 6.5).

Wissenschaftliche Expertise ist das eine – die öffentliche Kommunikation und Inszenierung von Beratung das andere. Gerade in Krisenzeiten sieht sich die Wissenschaft einem ungewohnt hohen Kommunikationsbedarf aus Politik und Öffentlichkeit gegenüber. Daher die Frage:

**Wie soll Wissenschaft kommunizieren?** (Kap. 6.6)

*Beratungsgremien sind institutioneller Ausdruck impliziter Idealvorstellungen vom Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik*

*Das Problem der Problemstellung wird oft unterschätzt*

*Wichtig ist die Frage nach Möglichkeit und Reichweite von Konsens*

*Die vierte Frage betrifft Nutzen und Grenzen der Transparenz  
Zeitdruck als limitierender Faktor*

*Ein letzter Punkt ist die Kommunikation mit der Öffentlichkeit*

## 6.1 WELCHE EXPERTISE BRAUCHT DIE POLITIK?

In diesem einleitenden Kapitel zur vertieften Analyse wissenschaftlicher Politikberatung werden grundlegende Fragen zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik behandelt. Anhand der einzelnen Themen soll dafür sensibilisiert werden, wie wichtig klare Grenzziehungen und Verantwortlichkeiten sind, auch wenn (oder gerade weil) sie in der Praxis in vielfältiger Weise unter Druck geraten und manchmal auch nur ein kontrafaktisches Ideal darstellen. Im Zentrum steht dabei natürlich die Unterscheidung zwischen Wissen und Werten – eine Unterscheidung, die die Wissenschaftsphilosophie lange Zeit problemlos voraussetzen konnte und die Wissenschaftsforschung später dann radikal eingezogen hat. Mit Blick auf Expertise lässt sich dieses Thema vielfältig variieren.

Wir starten zunächst mit der Frage, ob die Politik der Wissenschaft folgen solle und thematisieren damit das Spannungsverhältnis von Nähe und Distanz zwischen den beiden Systemen (Kap. 6.1.1). Am britischen Beispiel wird gezeigt, dass der Anspruch einer Regierung, „der“ Wissenschaft zu folgen, selbst nur politische Rhetorik sein kann (Kap. 6.1.2). Wenn man empirisch informiert über die Frage diskutieren will, welche Werte in der Wissenschaft eine Rolle spielen dürfen, muss man sich erst einmal klarmachen, auf welchen Ebenen Wissen und Werte im Prozess der Politikberatung interferieren. Es wird vorgeschlagen, diesem Thema auf individueller, institutioneller und diskursiver Ebene nachzugehen (Kap. 6.1.3). Anschließend steht das Zauberwort der Evidenz im Zentrum. Der international vergleichende Blick macht deutlich, dass sich an der spezifischen Organisation der Politikberatung die unterschiedliche Wertigkeit von Evidenzbildung ablesen lassen. Die berechtigte Sorge um die ausreichende Evidenzbasierung politischer Entscheidungen sollte gleichwohl nicht den Blick dafür verstellen, dass politische Entscheidungen immer normativer Natur sind (Kap. 6.1.4). Am Ende steht ein kurzes Fazit (Kap. 6.1.5).

*Klare Grenzen und Verantwortlichkeiten sind für gute Politikberatung zentral*

*„Der Wissenschaft folgen“ – eine populäre Forderung, nicht nur in der Pandemie*

### 6.1.1 „FOLLOW THE SCIENCE“ – SOLL MAN SICH DAS WÜNSCHEN?

Wie immer man den Umgang der österreichischen Regierung mit wissenschaftlicher Expertise bewertet: Stets lag der Politik daran, die konkrete Entscheidung durch den Hinweis auf ihre Übereinstimmung mit „der“ Wissenschaft zu legitimieren, und zwar ganz abgesehen davon, durch welche weiteren Einflussgrößen der politische Abwägungsprozess sonst noch geprägt war. Eine solche Legitimationsstrategie zeugte auf wohlthuende Weise von einer Hochachtung vor wissenschaftlichen Einsichten und Evidenzen, gerade wenn man an das postfaktische Wirken eines Jair Bolsonaro oder Donald Trump während der Pandemie zum Vergleich nimmt. Ein ehemaliger hochrangiger Kabinettsmitarbeiter im österreichischen Bundeskanzleramt erklärte im Interview, selbst ein wenig verblüfft:

*„Also ich habe es noch nie vorher und nie wieder nachher erlebt, dass man sich so intensiv mit der Wissenschaft ausgetauscht hat ... und wirklich, ja, einfach so darauf gehört hat, ja?“*

Problematisch wird ein solch enger Bezug auf Wissenschaft allerdings dann, wenn der politische Wunsch nach wissenschaftlicher Legitimation dazu führt, dass – angesichts der real existierenden Vielfalt an wissenschaftlichen Positionen und Perspektiven – durch künstliche Verknappung relevanter Expertise ein fiktiver Expertenkonsens erzeugt werden muss, um dem selbstgestellten Anspruch

*Legitimation politischer Entscheidungen durch den Rückgriff auf Wissenschaft*

*Konstruktion von Expertenkonsens und Suche nach Mehrheiten zwecks politischer Legitimation*

einer weitgehenden Übereinstimmung zwischen Wissenschaft und Politik genügen zu können. Ein anderer Weg besteht darin, eine Mehrheit der Expert:innen hinter sich zu versammeln, um eine politisch umstrittene Entscheidung sozusagen außer Streit zu stellen. Auf diese Weise wird die Logik des Politischen (Suche nach Mehrheiten) sozusagen auf das epistemische Feld übertragen. Auch dies wurde uns verschiedentlich aus den Ministerien berichtet: Man sucht nach „Verbündeten“, um, wie ein Interviewpartner erklärte, „dann sozusagen wirklich als Legitimation für die Maßnahmen, ja, um Mehrheiten, um Legitimation zu erzielen.“ Man ruft also zu Legitimationszwecken die Wissenschaft als quasi neutrales, rein faktenorientiertes Schiedsgericht an. Diese Strategie wird in der Praxis allerdings dadurch erschwert, dass „die“ Wissenschaft disziplinär zersplittert und vielfältig ist, weshalb man eine bestimmte Repräsentant:in eines Fachs zur maßgeblichen Instanz aufbauen muss.

In der öffentlichen Inszenierung dieses Einklangs zwischen Politik und Wissenschaft trat diese Ambivalenz deutlich hervor. Anlässlich wichtiger Pressekonferenzen hatte der österreichische Bundeskanzler (nicht anders als die deutsche Bundeskanzlerin) stets eine Expertin zur Seite, anfangs Elisabeth Puchhammer, später dann Eva Schernhammer (in Deutschland: Christian Drosten oder Lothar Wieler oder beide zusammen). Dies ließ sich einerseits als politisches Bekenntnis zu einer rationalen Pandemiebekämpfung lesen. Andererseits konnte man dieses Ritual auch leicht als Ausdruck wechselseitiger Steuerungs- oder Instrumentalisierungsversuche deuten. In jedem Fall erschien der oder die beisitzende Naturwissenschaftler:in als autoritativer Repräsentant der Wissenschaft und damit als Vertreter:in jener maßgeblichen Perspektive, die andere (wissenschaftliche) Aspekte und Paradigmen an den Rand drängte. Wie der britische Politologe Paul Cairney mit Blick auf Boris Johnsons eigenwillige Pandemie-Politik festgestellt hat: Der explizite Anspruch der britischen Regierung, „der“ Wissenschaft zu folgen, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als uneinlösbarer Anspruch. Tatsächlich folgte die Regierung „ihren“ Wissenschaftlern, also einer schmalen Kerngruppe hochkarätiger, medienwirksamer Experten ihres Vertrauens (Cairney 2021).

„Follow the science“ – diese aus der Klimadebatte stammende Formel war auch in der Pandemie zu hören. Sie erinnert zunächst einmal nur daran, dass das maßgebliche Wissen für die politische Lösung komplexer Probleme aus der Wissenschaft stammt. Wenn die Politik aufgefordert wird, der Wissenschaft zu folgen, dann meint dies: Die Politik soll auf dem Boden der Tatsachen operieren – und nicht jenseits davon („post-truth“). Meist ist mit dieser Formel allerdings mehr gemeint als nur die Erinnerung daran, dass die für die Bewältigung komplexer Krisen entscheidenden Erkenntnisse aus der Wissenschaft stammen. Dass die Politik der Wissenschaft folgen solle, meint dann im Wesentlichen, dass die anstehenden Entscheidungen eigentlich alternativlos sind, die Politik also gar keine echten Entscheidungsspielraum mehr hat.

Die Formel „Follow the science“ spiegelt die Erwartung, dass es auf typisch politische Streitfragen (wie zum Beispiel: „Brauchen wir härtere Maßnahmen?“) wissenschaftlich richtige, also quasi wert- und ideologiefreie Antworten gibt. Man glaubt also, dass im wissenschaftlichen Faktum bereits ein politisches Handlungsprogramm steckt. Politischer Streit erübrigt sich demnach, weil es eigentlich gar nicht mehr um politische Fragen oder normative Aspekte geht, sondern um die Wahrheit. Stephen Hilgartner, Benjamin Hurlbut und Sheila Jasanoff haben vor dieser Transformation von politischen in Wissensfragen gewarnt: „It is tempting to treat matters of health, safety, and environmental policy as if they are pri-

*„Virologisches Quartett“ – politisches Bekenntnis zur Wissenschaft oder wechselseitige Instrumentalisierung?*

*„Der Wissenschaft folgen“ meint oft, dass die Politik angesichts der Faktenlage keine wirkliche Wahl hat*

*Aber Evidenz bietet selten, wenn überhaupt, ein alternatioloses Aktionsprogramm*

marily about facts, because this transforms intractable social disputes into seemingly answerable technical questions.“ (Hilgartner et al. 2021: 893) Eine derartige Transformation lässt nur noch eine Schlussfolgerung zu: Die Politik solle sich darauf beschränken, die Anweisungen einer Wissenselite auszuführen. Dabei wird natürlich unterstellt, dass es eine geeinte, homogene Wissenschaft gibt, die mit einer Stimme spricht. Dies ist aber nur dann der Fall, wenn man den Radius relevanter Expertise sehr eng ansetzt, und dies wiederum ist nur möglich, wenn man die Komplexität des zugrundeliegenden Problems extrem reduziert. Überspitzt gesagt: „Der“ Wissenschaft kann man nur folgen, wenn die Wissenschaft nur aus einer Handvoll Virolog:innen besteht.

Caspar Hirschi hat darauf hingewiesen, dass die Verhandlung politischer Streitfragen in Form von Wahrheitsfragen ein erhebliches Polarisierungspotenzial hat (Hirschi 2022). Denn wenn sich das Politische auf Epistemisches reduziert, wird der politische Gegner zwangsläufig zum Feind der Vernunft, eigentlich zum kompletten Ignoranten. Einen Ausdruck dieser Polarisierung finden wir mittlerweile in der Alltagssprache. Wir sprechen von Corona-Leugnern oder Klimawandelleugnern. In den Zeiten von Zwentendorf oder – später – Wackersdorf hießen die Demonstranten einfach Atomkraftgegner. Den Atomkraftnutzenleugner kannte man damals nicht. Dieser Wahrnehmungswandel hat Folgen. „Spricht man widerspenstigen Bevölkerungsgruppen zu Beginn einer Krise den Realitätsbezug und die Intelligenz ab, fällt es später umso schwerer, sie aus der Opposition gegen die Krisenpolitik zurückzuholen.“ (Hirschi 2022: 76)

Natürlich nerven die Wissenschaftsleugner zunächst einmal nur. Doch gleichzeitig erinnert ihr Protest daran, dass selbst dann, wenn alle politischen Probleme sich erfolgreich in Wissensfragen übersetzen lassen, die eigentlichen Probleme auch bei richtiger Beantwortung dieser Wissensfragen noch ungelöst sein werden. Schließlich geht es im Streit um die richtigen Klima- oder Corona-Maßnahmen letztlich nicht einfach nur darum, welche Daten, Zahlen und Fakten denn nun wirklich stimmen. Es geht vielmehr letztlich darum, was wir als gutes Leben begreifen, welche Zukunft wir wollen und welche Einschränkungen wir dafür in Kauf zu nehmen bereit sind. Die Leugnerbewegung erinnert uns – ohne dies im Mindesten zu beabsichtigen – daran, dass der starke Fokus auf Wissenschaft und Expertise jene wichtigen Aspekte an den Rand zu drängen droht, die politische Kontroversen überhaupt erst richtig in Gang bringen, nämlich (divergierende) Werte, Weltbilder und Interessen.

## 6.1.2 EXKURS: DER BRITISCHE WEG IN DEN LOCKDOWN

Bislang haben wir beschrieben, inwiefern die Parole „Follow the science“ mit Blick auf den Kern des Politischen fragwürdig ist. Entpolitisierung und Polarisierung sind absehbare Folgen einer Politik, die sich hinter der Wissenschaft versteckt. Eine weitere Frage ist natürlich, ob die Regierungen ihrem eigenen Anspruch, „der Wissenschaft zu folgen“, tatsächlich folgten. Der Blick nach Großbritannien zeigt, dass der Zusammenhang zwischen Politik und Wissenschaft bei weitem nicht so eng ist, wie er von der Politik selbst gezeichnet wurde.

Da Boris Johnson und die Tory-Regierung die britische Bevölkerung durch die Pandemie führten, war in ideologischer Hinsicht eine ausgeprägte Staatskepsis und die Emphase individueller Freiheit für die politische Strategie maßgeblich. Die damalige Regierungspolitik setzte darum zunächst auf die Strategie der Herdenimmunität, was bedeutete, dass keine Maßnahmen ergriffen wurden.

*Wenn politische Streitfragen in wissenschaftlich lösbare Sachfragen verwandelt werden, droht der Ausschluss der „Unvernünftigen“*

*Die Leugnerbewegung erinnert daran, dass eine ausschließliche Konzentration auf die Wissenschaft Werte an den Rand drängt*

*Sind die Regierungen wirklich der Wissenschaft gefolgt?*

In dieser Zeit behauptete die Regierung, „der Wissenschaft zu folgen“, aber in der Tat hatte SAGE keine Beweise dafür vorgelegt, dass diese Herdenimmunität ein gangbarer oder erfolgversprechender Weg sei. Noch bis Ende April 2020, als die Mitglieder und Protokolle von SAGE-Sitzungen schon öffentlich bekannt waren<sup>17</sup>, benutzte die Regierung weiterhin den Slogan „led by the science“. Ein Experte für wissenschaftliche Beratung sagte dazu im Interview:

*“The line between advice and decision was deliberately blurred by this saying, by the presentation of what was going on. It is a reversion of Winston Churchill’s famous dictum that scientists should be ‘on tap and not on top’. It is a convenient fiction for ministers, because it gets them off the hook of accountability of the decisions.”*

Der Chief Scientific Adviser, Sir Patrick Vallance, lehnte noch am 11. März 2020 einen Lockdown mit der Begründung ab, dass dafür die Akzeptanz der Bevölkerung fehle (Sally et al. 2020). Am 13. März bestätigten zwei SAGE-Mitglieder, John Edmunds und Graham Medley, dass die Herdenimmunität die einzige verfügbare Option sei (Morgan 2020). Schnell stellte sich jedoch heraus, dass diese Position innerhalb der SAGE nicht uneingeschränkt unterstützt wurde. Einige Wissenschaftler unterstützten diese Strategie, andere nicht, und wieder andere sprachen sich nicht für eine bestimmte Strategie aus, sondern konzentrierten sich auf die Produktion von Evidenz. In unserem Interview mit einem Mitglied der Independent Scientific Pandemic Insights Group (SPI-B) erklärte unser Gesprächspartner:

*„One of the arguments to delay lockdown was this notion of ‘behavioural fatigue’ which was articulated both by Chris Whitty and Patrick Vallance in public. Now I do recall when it was first mentioned in SPI-B, there was consternation. I mean, all of us thought: ‘Well who the hell did that come from?’ Because it certainly did not come from us.“*

Vielmehr herrschte zu diesem Zeitpunkt Uneinigkeit, also es existierte innerhalb der relevanten Expertenschaft kein Konsens. Schon Ende Februar hatte SAGE die eindeutige Warnung herausgegeben, dass mit 250.000 bis 530.000 Todesopfern zu rechnen sei, wenn man keine strikte Bekämpfungsstrategie verfolgen würde (Morgan 2020).

Ab Mitte März 2020 fanden entscheidende SAGE-Sitzungen statt, bei denen sich herausstellte, dass der Ansatz der Herdenimmunität auf der Grundlage von Modellen, die sich auf Daten aus Italien stützten, zu einer hohen Zahl von Todesfällen in Großbritannien führen würde, und am 23. März wurde ein Lockdown verhängt. Neil Ferguson, der die Modellierung geleitet hatte, erklärte damals, dass die Zahl der Todesfälle um die Hälfte gesunken wäre, wenn der Lockdown früher eingeführt worden wäre (Morgan 2020).

Ein weiterer Fall, in dem die Regierung nicht den Verhaltenswissenschaftlern folgte (oder sie nicht einmal konsultierte), war die Kommunikation darüber, wie sich die Menschen nach dem ersten Lockdown verhalten sollten. Die öffentliche Botschaft während des Lockdowns lautete „Stay At Home“, was die Menschen verstehen und ihr Verhalten entsprechend ändern konnten. Nach diesem ersten Lockdown änderte sich die Botschaft in „Stay Alert“, was weitaus weniger verständlich war. Man wusste nicht genau, was man eigentlich tun sollte, erklärte uns ein Mitglied der SPI-B. Die Regierung hatte ihre beratende Gruppe für Ver-

*Die absichtliche Verwischung der Grenze zwischen Wissenschaft und Politik entlässt die Politiker aus der Verantwortung.*

*Es gab nie einen einzigen wissenschaftlichen Konsens, der mit einer einzigen Maßnahme verknüpft werden konnte*

*Die britische Regierung hat ihre Experten manchmal nicht konsultiert, obwohl sie behauptete, der Wissenschaft zu folgen*

<sup>17</sup> <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/24/coronavirus-whos-who-on-secret-scientific-group-advising-uk-government-sage>

haltensfragen (SPI-B) zu diesem Thema nicht konsultiert. Folglich wurde kritisiert, dass die Regierung die Autorität wissenschaftlicher Beratung untergrabe und letztlich mehr an den kurzfristigen wirtschaftlichen Kosten interessiert war als daran, die Menschen zu schützen und den Druck auf das Gesundheitssystem zu verringern.

Die Behauptung der Regierung, sie folge den wissenschaftlichen Erkenntnissen, ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Zum einen wird damit eine Linearität des politischen Entscheidungsprozesses unterstellt, die in der Praxis nicht gegeben ist. Man tut so, mit anderen Worten, als würde auf die wissenschaftliche Zur-Verfügung-Stellung von Evidenz automatisch die (richtige) politische Entscheidung fallen. Doch der politische Entscheidungsprozess ist viel komplizierter. Interessen, Werte, politische Rücksichtnahmen und vieles mehr spielt eine Rolle. Außerdem gibt es – gerade in komplexen Krisen – Probleme mit der Datenlage oder der Interpretation von Daten. Im Fall von Großbritannien ignorierte die Regierung auch existierende Evidenz und handelte zu spät. Dass die Regierung „der“ Wissenschaft folgte, war auch insofern irreführend, als sich die SAGE-Expert:innen gerade in der frühen Phase der Krise gar nicht einig waren (einige unterstützten die Strategie der Herdenimmunität, andere nicht).

Großbritannien bietet jedoch auch ein wichtiges Beispiel für die Wirksamkeit von Evidenz, um politische Maßnahmen voranzutreiben, und zwar die Modellierung durch das COVID-19 Response Team des Imperial College. Der Bericht von Ferguson et al. (2020) gilt weithin als die wichtigste Modellierungsempfehlung, die Regierungen weltweit zum Handeln veranlasste (Biggs 2021). Laut einer frühen Szenariomodellierung, die in den Bericht einfluss, würde Großbritannien bis zu 510.000 Todesfälle erleiden, wenn kurzfristig keine Maßnahmen ergriffen würden (Ferguson et al. 2020). Am 23. März 2020, kurz nach dieser Prognose, führte der damalige Premierminister Boris Johnson den ersten Lockdown in Großbritannien ein, mit strengen Regeln für Mobilität und soziale Distanzierung.

Nichtsdestotrotz blieb die Beziehung zwischen den SAGE-Ratschlägen und den politischen Maßnahmen oft sehr lose. Deshalb konzentrierte sich GO-Science darauf, das Verständnis der Erkenntnisse bei anderen (dezentraleren) Regierungsmitgliedern zu verbessern, um die politische Wirkung der SAGE-Empfehlungen zu erhöhen. Ein Mitarbeiter von GO-Science sagt dazu im Interview:

*„They (die Wissenschaftler:innen von SPI-M und andere SAGE-Untergruppen, die die Evidenz für das letzte SAGE Meeting geliefert hatten) would present the main body of work, the contents of the SAGE papers and then there would be a question and answer, and we would get minimum 200 people from around government tuning in to these (teach-ins).“*

Diese Form der Wissenschaftskommunikation geschah in Form regelmäßiger Online-Treffen, bei denen die SAGE-Mitglieder sicherstellten, dass die dezentralen Regierungsmitglieder die Erkenntnisse verstanden und diese dann effektiver an ihre Ministerien und die Öffentlichkeit weitergeben konnten.

*Manchmal waren sich die Expert:innen nicht einig, so dass es nicht eine zwingende Evidenz gab*

*Imperial College: Modellierung bringt Regierung zum Handeln*

*GO-Science organisiert „teach-ins“ für die Politik*

### 6.1.3 DIE TRENNUNG ZWISCHEN WISSEN UND WERTEN

Anfang 2022 gingen in Deutschland die Wellen hoch. Grund dafür war der Streit um den Genesenstatus. Das RKI war durch eine vom Bundestag und Bundesrat gebilligte Verordnung des Gesundheitsministeriums ermächtigt worden, die Dauer des Genesenstatus festzulegen. Weil internationale Publikationen zeigten, dass bei Omikron schon nach kurzer Zeit die Immunantwort stark nachließ, hatte das RKI den Genesenstatus von sechs auf drei Monate herabgesetzt. Über die Halbierung der Frist gab es keine ernsthaften inhaltlichen Auseinandersetzungen. Strittig war allerdings die Delegation der Entscheidung an das RKI: Durch die Veröffentlichung des Genesenstatus auf der Homepage des RKI erhielt die Festlegung automatisch politische Gültigkeit (Geinitz 2022). Das heißt, die Politik hatte dem RKI quasi gesetzgeberische Kompetenz verliehen. Diese unscharfe Grenze zwischen Wissenschaft und Politik führte in der Öffentlichkeit zu erheblicher Aufregung und letztlich dazu, dass der umstrittene Passus in der Verordnung wieder zurückgenommen wurde. Auf Seiten der Politik – aber auch der beratenden Wissenschaft – hatte das Gefühl für unbedingt notwendige Grenzziehungen gefehlt. Einer der Beteiligten sagt denn auch in der Rückschau auf diese Episode im Interview:

*„Wissen Sie, das ist eine der großen Lehren: Man muss genau wissen, wer hat wofür Verantwortung. Das ist die größte Lehre für mich aus der Pandemie.“*

Das Problem der Vermischung von Wissen und Werten bzw. von Wissenschaft und Politik ist aus sozialwissenschaftlicher Perspektive eines der wichtigsten Themen der Pandemie-Beratung. Dieses Thema lässt sich auf verschiedenen Ebenen nachverfolgen: a) auf **individueller Ebene** (Rolle des Experten); b) auf **institutioneller Ebene** (Organisation der Beratungsgremien), und c) auf **diskursiver Ebene** (Argumentation der Stellungnahmen).

#### A INDIVIDUELLE EBENE

Auf *individueller Ebene* geht es um die Frage, ob normative Aspekte für die Fabrikation und Vermittlung von Expertise eine Rolle spielen. Anders gesagt: Es geht um die Frage, ob Werte in der Welt des Wissens wirksam sind. Damit ergeben sich Anschlussstellen an die uralte wissenschaftstheoretische Debatte, ob sich im Prozess der Wissensproduktion epistemische von normativen Aspekten trennen lassen. Die Sonderstellung der Wissenschaft wurde lange Zeit darüber argumentiert, dass die Wissenschaft durch die skrupulöse Anwendung ihrer Methoden objektiv sei, also nicht durch normative Erwägungen „verunreinigt“. In neuerer Zeit wurde das Argument stark gemacht, dass Werte für die Wissensproduktion eine wichtige Rolle spielen, weil andernfalls gar nicht entscheidbar sei, wie viele (oder welche) Daten für den Beweis einer Aussage als ausreichend angesehen werden (Douglas 2021).

Das Argument, dass nicht die Werte in der Wissenschaft das Problem seien, sondern deren mangelhafte Reflexion (eben weil man die Existenz der Werte leugnet), greift auch im Bereich der Expertise. Man sollte akzeptieren, dass auch Expertise ganz maßgeblich durch Werte strukturiert ist, und zwar aus mehreren Gründen: Zum einen entscheiden Expert:innen darüber, ob man aufgrund der bestehenden Daten- und Studienlage von Evidenz sprechen kann. Aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Fachkulturen fallen ihre Einschätzungen ganz unterschiedlich aus. Dies wird im Bereich der Risikoabschätzung be-

*Streit um die Dauer des Genesenstatus: Wie Berater plötzlich zu Entscheidern wurden*

*Auf individueller Ebene stellt sich die Frage, inwieweit die Vermittlung von Fachwissen durch Normen beeinflusst wird*

*Weil Expertise durch Wertsetzungen bestimmt ist, muss man diese reflektieren*

sonders deutlich: Während sich manche – eher ökologisch-holistisch orientierte – Fachleute im Sinne des Vorsorgeprinzips argumentieren, orientieren sich streng naturwissenschaftlich-experimentelle Fachvertreter:innen an engeren Signifikanzniveaus (Bogner/Torgersen 2018).

Zum zweiten wurde in der Pandemie erneut bestätigt, was die Wissenschaftsforschung schon lange weiß: Expert:innen müssen ihre Expertise überziehen, um politisch anschlussfähig zu sein (Nowotny 2005). Schließlich ist das unsichere, uneindeutige Wissen interpretationsbedürftig, um überhaupt politisch relevant werden zu können. Es genügt nicht, der Politik irgendwelche Zahlenkolonnen oder Verlaufskurven zu präsentieren. Um als Experte gelten zu können, müssen die Zahlen, Daten und Grafen eingeordnet und gedeutet werden. Das heißt, man muss wissenschaftliche Aussagen in politisch verwertbare Expertise verwandeln. Ein in der Pandemie-Beratung hochengagierter Naturwissenschaftler sagt dazu im Interview:

*„Eine klassische Frage, die man ständig kriegt, ist: Müssen wir die Maskenpflicht wieder einführen? Und eigentlich kann man als Wissenschaftler nur die Antwort geben: Die Einführung der Maskenpflicht reduziert den Reproduktionsfaktor um – schlag mich tot – 10 Prozent. Punkt. Aber damit kann kein Wissenschaftler was anfangen, kein Politiker und auch sonst niemand, der diesen Satz hört. Ja, was will er mir damit sagen? Das ist wie das Orakel von Delphi. Das heißt, am Ende des Tages musst du anfangen, persönliche Meinungen von dir zu geben. Weil anders geht es nicht. Also ja, da spricht dann ein Mensch und nicht mehr ein Wissenschaftler. Das muss man eigentlich jedes Mal labeln und sagen: Ich bin vielleicht jemand, der sich mehr Gedanken gemacht hat wie der Durchschnittsbürger, aber in Wirklichkeit bin ich ein Bürger, der eine Meinung hat. Und noch besser wäre es konkret zu sagen: Was ist unser Ziel?“*

Aus dieser Interviewpassage spricht ein hochentwickeltes Reflexionsvermögen für die Ambivalenzen der eigenen Rolle. „Am Ende des Tages“, so der Experte, muss man Bewertungen vornehmen, wenn man konkrete Empfehlungen abgeben will. Wahrscheinlich kommen diese normativen Aspekte sogar schon am Anfang des Tages, nämlich im Zuge der Evidenzproduktion ins Spiel, wie erwähnt. Aber das sind Details. Wichtig ist an dieser Stelle die Erkenntnis, dass in jedem Fall Werte im Spiel sind. Nur auf der Grundlage dieser Einsicht wird überhaupt eine Reflexion darüber möglich, unter welchen Umständen jemand als Experte bzw. als Bürger spricht. Nur dann wird auch eine Reflexion darüber möglich, welche Werte sich in der konkreten Expertise verstecken. Es geht allerdings nicht darum, diese Werte zu eliminieren. Es geht vielmehr um eine Diskussion darüber, ob diese Werte gesellschaftlich akzeptabel sind.

Man darf es sich also nicht zu einfach machen: Einerseits sollte man sich nicht bei dem Gedanken beruhigen, dass es in der Wissenschaft quasi von vorn herein eine institutionell stabilisierte Trennung zwischen Wissen und Werten gibt (im Sinne der klassischen Unterscheidung zwischen Entdeckungs- und Begründungszusammenhang). Andererseits sollte man nicht bei der bequemen Feststellung stehen bleiben, dass Wissen und Werte eben niemals scharf zu trennen sind (wie man dies oft in der Wissenschaftsforschung hört). Tatsächlich muss eine klare Trennung von Wissen und Werten das Ziel sein, auch wenn es „nur“ ein analytisches Ziel ist. Denn andernfalls ließe sich gar keine Debatte darüber führen, welche Werte die Wissens- bzw. Evidenzproduktion legitimerweise informieren dürfen. Und genau dies sollte ein wichtiges Thema in der öffentlichen Auseinandersetzung über Expertise in Krisenzeiten sein: Welche Werte sind legitim, wenn

*Expertise funktioniert nicht durch „nackte Zahlen“, sondern durch die Interpretation und Einordnung von wissenschaftlichen Ergebnissen*

*Expertise ist durch Werte strukturiert – deren Abwägung muss Teil einer offenen Diskussion sein*

*Welche Werte sind legitim, wenn es darum geht, den Schritt von der Evidenz zur Expertise oder Empfehlung zu machen?*

es darum geht, den Schritt von der Evidenz zur Expertise bzw. Empfehlung zu machen? Denn für die Frage, wieviel Evidenz genug ist, um eine bestimmte Aussage zu stützen, gibt es keine rein wissenschaftliche Antwort (Douglas 2021).

## B INSTITUTIONELLE EBENE

Auf *institutioneller Ebene* geht es um die Frage, wer eigentlich die relevanten Expert:innen sind und auf welche Weise diese Expertise in Beratungsgremien abgebildet sein sollte. Auch von Expertenseite wurde in der Pandemie des Öfteren auf die Gefahr der Grenzüberschreitung hingewiesen, also auf Situationen, wo die eigene Expertise über Gebühr überzogen wurde. Ein führender österreichischer Experte in der Pandemie sagt dazu im Interview:

*„Der schwedische Weg war, wie wir wissen, anders und [...] der griechische Weg war ein strenger. Aber Griechenland und Schweden sind zwei Beispiele, wo ein Experte das Narrativ quasi vorgegeben hat. In Österreich war es dann, wie gesagt, das Corona-Quartett und eine Flut an Experten, wo ich mir von vielen gedacht habe, ich meine, ich weiß gar nicht, was die wirklich qualifiziert. [...] Und da haben aber viele Leute, sagen wir, aus medizinischen Disziplinen, sich sehr weit in andere Disziplinen gewagt und gesagt, ich bin Systemexperte. [...] Ehrlich gesagt verstehe ich es nicht, weil entweder man kennt sich wirklich aus oder es ist alles ein bisschen fuzzy.“*

Der in dieser Interviewpassage angedeutete Wildwuchs an Experten resultiert natürlich auch aus der oben beschriebenen Offenheit des österreichischen Beratungssystem. Denn diese Offenheit trägt dazu bei, dass für den Expertenstatus auch nicht-wissenschaftliche Kriterien wie z. B. mediale Präsenz, gute Erreichbarkeit oder politisches Vertrauen eine Rolle spielen. Gerade um der Öffentlichkeit zu verdeutlichen, dass wissenschaftliche Kriterien im Vordergrund stehen, muss die Wissenschaft selbst die Expertenauswahl steuern. Unabhängige Institutionen wie die Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW) sind aufgrund ihres Anspruchs, in besonderer Weise wissenschaftliche Exzellenz zu repräsentieren, eine privilegierte Ansprechpartnerin, wenn es um die fachkundige Besetzung einschlägiger Beratungsgremien geht.

Welche Konsequenzen sich aus der Forderung ergeben, eine klare Trennung zwischen Wissen und Werten auf der Beratungsebene vorzunehmen, wurde im vorigen Kapitel bereits mit Blick auf die GECKO thematisiert (siehe Kap. 5.3.3). Halten wir noch einmal kurz fest: Wissenschaftliche Beratungskommissionen, die in ihrer Besetzungslogik nicht allein wissenschaftlichen Kriterien folgen, sehen sich schnell dem Vorwurf ausgesetzt, nicht genau zwischen der Welt des Wissens und der Politik zu trennen. Natürlich zielte die Konstruktion der GECKO nicht darauf ab, die beratenden Expert:innen in irgendeiner Weise politisch zu beeinflussen. Dies wäre auf der feingranularen Ebene der wissenschaftlich-arbeitsteiligen Beantwortung politischer Detailfragen auch nur schwer möglich. Eine politische Disziplinierung der Kommission ergibt sich jedoch aus der Logik der Expertenauswahl (ein Repräsentant pro Fach), der Vorsitzendenauswahl (politisch eingesetzt) und den konkreten, eng gezielten Fragestellungen. Eine echte, interdisziplinäre Auseinandersetzung über möglicherweise strittige Fragen muss dabei genauso unterbleiben wie eine Reflexion des politisch vorgegebenen Problemzuschnitts.

*Auf institutioneller Ebene stellt sich die Frage, wer die relevanten Expert:innen sind und wie diese Expertise in den Beratungsgremien vertreten sein sollte*

*Die Wissenschaft selbst muss die Auswahl der Expert:innen kontrollieren*

*Beratungsgremien, die in ihrer Berufslogik nicht allein wissenschaftlichen Kriterien folgen, sind kritikanfällig*

Außerdem, letzter Punkt: In der GECKO saßen – abgeleitet aus dem Anspruch der „Gesamtstaatlichkeit“ – Wissenschaft und Interessenvertretungen gemeinsam am Tisch. Mit etwas Übertreibung könnte man sagen: Beratungs- und Entscheidungsebene waren eng miteinander verwoben. In jedem Fall suggerierte die Konstruktion der GECKO eine Vorwegnahme des politischen Prozesses im Kleinformat: Am Ende aller Diskussionen sollte eine Empfehlung stehen, die bereits zwischen Wissenschaft und Interessenvertreter:innen bzw. Administration akkordiert war und nur noch politisch umgesetzt werden musste. Dieser Aspekt wird teilweise auch von Mitgliedern der GECKO im Interview thematisiert:

*„Aber tatsächlich ist es natürlich eine Vermischung, die schon problematisch ist. Also es ist keine reine ... keine Beratungsgruppe, die sagen wir jetzt rein wissenschaftliche Expertise bereitstellt oder Umsetzung beinhaltet, sondern eben auch schon die Länderinteressen und die Interessen der Sozialpartner, schon als Vorweg-Filter sozusagen dabei hat.“*

Offensichtlich führte der politische Wunsch, eine gesamtstaatliche Krisenordination in Kommissionsform zu organisieren, zu einer problematischen Vermischung verschiedener Ebenen. Der wissenschaftliche Bewertungsprozess ist vom politischen Abwägungsprozess nicht mehr klar zu unterscheiden, wenn die wissenschaftlichen Empfehlungen einem Praktikabilitätstest durch die Interessenvertretungen unterworfen werden. Auf diese Weise kann – sicher gegen den Willen der beteiligten Akteure – der Eindruck entstehen, dass eine solche Kommission den politischen Entscheidungsprozess eigentlich erübrigt, selbst wenn in formaler Hinsicht ausschließlich die Regierung für die politische Entscheidung verantwortlich ist.

## C DISKURSIVE EBENE

Auf der geht es um die Frage, ob und auf welche Weise normative und epistemische Aspekte in den Stellungnahmen zentraler Beratungsinstitutionen verschmelzen. Greifbar wird dieses Problem vor allem in Stellungnahmen, die sich schon in ihrem Duktus als politische Appelle zu erkennen geben. Dieses Thema werden wir in einem der nächsten Kapitel aufgreifen (siehe Kap. 6.3.3).

### 6.1.4 EVIDENZ, EXPERTISE UND (NORMATIVE) ENTSCHEIDUNG

Die Pandemie war eine Krise, in der wissenschaftliche Expertise zur zentralen Ressource wurde, auch in der politischen Auseinandersetzung. Dies ist in der Klimakrise nicht anders. Der Streit um die richtige Klimapolitik hat sich lange Zeit auf Wissensfragen konzentriert: Ist der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur eine Folge menschlicher Aktivitäten oder nur ein Indiz für natürliche Klimaschwankungen? Oder: Wie hoch wird die Temperatur steigen, wenn die Weltwirtschaft ohne klimapolitische Restriktionen weiterläuft? Und welche Folgen würden sich daraus ergeben?

Der Dissens bezieht sich hier – anders als in Wertkonflikten – nicht auf die normative Bewertung dieser Folgen. Es ist unumstritten, dass eine globale Erwärmung von drei oder vier Grad Celsius für einen Großteil der Weltbevölkerung katastrophale Folgen hätte. Im Vordergrund steht die Frage, ob die Prognosen über die Eintrittswahrscheinlichkeit der allgemein als negativ bewerteten Ereignisse zuverlässig sind. In der Folge wird um die Zuverlässigkeit von Daten und Beobachtungen, die Glaubwürdigkeit von Szenarien und Modellen oder die

*„Gemischte“ Gremien: Vorwegnahme der politischen Entscheidung durch Einigkeit zwischen Wissenschaft und Stakeholdern?*

*Wissenschaftlicher Beratungsprozess und politischer Abwägungsprozess müssen klar unterscheidbar bleiben*

*Welche Normen und Werte die Ziele der Klimapolitik leiten sollten, wird in den öffentlichen Debatten viel zu wenig thematisiert*

Stichhaltigkeit von Grenzwerten und Kennzahlen gestritten. Der klimapolitische Konflikt macht sich daher zu einem guten Teil an der Glaubwürdigkeit und wissenschaftlichen Qualität des Weltklimarats (IPCC) fest. Die grundlegende Frage freilich, welche Normen und Werte die Zielsetzungen der Klimapolitik leiten sollten, wird in den öffentlichen Debatten viel zu wenig thematisiert (Müller-Salo 2020).

In der Corona-Krise wurde der Begriff der Evidenz so prominent wie nie zuvor. Es wurde jedoch auch deutlich, dass stabiles wissenschaftliches Wissen in akuten Krisen oft fehlt – weil randomisierte Vergleichsstudien nicht so schnell aufgesetzt werden können oder ethisch heikel sind. Evidenz wird in Zeiten instabiler, unsicheren Wissens ganz offensichtlich zu einem Produkt, für dessen Herstellung Interpretationsleistungen – und damit auch Werte – eine Rolle spielen:

*„Faced with a new infectious agent, everyone is operating in a state of exceptional uncertainty. No single person, no matter how well informed, can possibly assess the sheer volume of cross-disciplinary evidence, often conflicting or context dependant, that is constantly emerging. Some of the emergent evidence may be incorrect, incomplete or inapplicable to particular contexts. It may contain inadvertent errors or even be fraudulent. The interpretation of the evidence can vary, in some cases reflecting underlying beliefs about, for example, the balance between individual and collective responsibility.“ (McKee et al. 2022: 237).*

Wir haben eingangs mit Blick auf SAGE gesehen, wie aufwändig der Evidenzbildungsprozess in der institutionalisierten Politikberatung gestaltet sein kann. Die politologische Literatur hat darauf aufmerksam gemacht, dass sich nationale Politikberatungssysteme hinsichtlich ihrer Evidenzbildungspraxis unterscheiden lassen: Während sich beispielsweise die Schweiz eher auf die Nutzung von Evidenz verlässt, die durch externe Akteure erstellt wird (z. B. Universitäten oder Think Tanks), findet Politikberatung in Deutschland (und man könnte ergänzen: auch in Österreich) viel stärker durch Beratungskommissionen statt, die sich auf personengebundene Expertise verlassen (Hadorn et al. 2022). Im letzteren Fall geht man also davon aus, dass die nominierten Expert:innen zwangsläufig das beste verfügbare Wissen verkörpern. Die Organisation eines transparenten, durch entsprechende Ressourcen unterstützten Evidenzbildungsprozess als Grundlage der Expertise erscheint daher nicht notwendig. Auf diese Weise entsteht die Gefahr, dass die verfügbare Evidenz nur sehr selektiv wahrgenommen und abgeschätzt werden kann.

So wichtig Evidenz als Grundlage robuster Expertise ist – mit Blick auf die Logik des politischen Entscheidungsprozesses sollte man die Evidenz allerdings auch nicht zum Fetisch machen. Der ausschließliche Fokus auf Evidenz läuft Gefahr, einen Automatismus zwischen Beratung und Entscheidung herzustellen, nach dem Motto: Wer das bessere Wissen hat, ist berechtigt, die Politik zu steuern. Ein solcher linearer Zusammenhang lässt sich in der Praxis kaum feststellen, im Gegenteil. Viele Expert:innen berichten eher von Situationen, wo die Politik für ihre Entscheidungen von der Wissenschaft eine Ex-post-Legitimation sucht. Beispielhaft sagt ein Interviewpartner dazu:

*„Ich sage mal, Evidenz lässt sich immer für jede Entscheidung finden. Aber häufig ist ja auch der Prozess nicht so, dass die Politik sagt: Wir wissen nicht, was wir tun sollen! Liebe Wissenschaft, bitte sagt uns, was wir tun sollen! Sondern eher so: Ja, wir würden gern XY tun – gibt es da rationale Argumentationsgrundlagen, dass das das Sinnvollste ist? Und in so gut wie allen Fällen lässt sich so eine finden, aber da muss man halt doch auch klar machen, was jetzt sozusagen die eigenen Priorisie-*

*In akuten Krisen fehlt es oft an belastbarem Wissen*

*Die Organisation von Beratung muss den Prozess der Evidenzbildung angemessen berücksichtigen*

*Politik sucht oft nach Ex-post-Legitimation ihrer Entscheidungen*

rungen sind. Und das würde ich natürlich sehr wohl einfordern, dass man da jetzt Transparenz hat und dass man da einfach sagt, was Sache ist.“

Dass sich für wirklich jede Entscheidung Evidenz finden lässt, wie der Experte sagt, ist vielleicht ein bisschen überspitzt formuliert. Doch erinnert uns diese Interviewpassage an den wichtigen Punkt, dass man Evidenz nicht mit politischer Alternativlosigkeit verwechseln sollte. Politische Entscheidungen sind zwangsläufig normative Entscheidungen, selbst wenn sie sich im Modus wissenschaftlich begründeter Alternativlosigkeit gefallen. Dieser Modus kann umso weniger glaubwürdig vertreten werden, als es gerade in Krisenzeiten kein kanonisches Wissen gibt, das nur eine Interpretation zulassen würde. Die Politik, so fordert unser Gesprächspartner, soll erklären, „was die eigenen Priorisierungen sind“. Sie soll ihren normativen Standpunkt erklären und argumentativ verteidigen. Diese Forderung lässt sich natürlich auch auf die beratenden Fachleute übertragen. Sie sollten ebenfalls erklären, welche Interpretation sie aus welchen Gründen für plausibler halten – diese Gründe werden immer auch normativer Natur sein.

Die beratende Wissenschaft sollte sich klar machen, dass es oft verschiedene vertretbare Handlungsoptionen gibt, weil die Datengrundlage oder die verfügbaren Studien unterschiedliche Schlussfolgerungen zulassen; weil unterschiedliche Problem-Framings miteinander konkurrieren oder verschiedene Evidenzbildungskulturen sich wechselseitig in Frage stellen. Schon aus diesem einfachen Grund sollte es die Wissenschaft der Politik nicht zu einfach machen. Sie sollte nicht suggerieren, dass es zu Legitimationszwecken ausreichen könnte, auf ihre Expertise zu verweisen. Ihr normatives Ziel sollte es vielmehr sein, die Politik darin zu unterstützen, eine vielfältig (wissenschaftlich) informierte, selbständige und transparent begründete Entscheidung zu treffen, und das heißt auch: zu erklären, warum und an welcher Stelle man vom Expertenrat abweicht – sofern es überhaupt einen (glaubwürdig) übereinstimmenden Rat gibt.

### 6.1.5 ZWISCHENFAZIT

In diesem Kapitel wurde dem Spannungsverhältnis zwischen Wissen und Werten auf verschiedenen Ebenen nachgegangen. Dabei stand zunächst – einem populären Slogan folgend – die Frage im Zentrum, ob und wie weit die Politik der Wissenschaft folgen solle. Die Antwort lautete: Ja, in jedem Fall, aber nicht zu weit. Denn das Ziel der Politik sollte nicht sein, sich von der Wissenschaft Entscheidungen abnehmen zu lassen. Der „Servicecharakter“ wissenschaftlicher Expertise sollte nicht so weit gehen, der Politik die Begründungslasten und Entscheidungsnotwendigkeiten abnehmen zu wollen. Vielmehr sollten umfassende Sachstandsdarstellungen und nuancierte Stellungnahmen die Politik dazu bewegen, ihre Entscheidungen zwar mit Rekurs auf Wissenschaft, aber letztlich eben selbständig zu begründen. Kurzum, Wissenschaft sollte die Politik so umfassend wie nötig informieren, aber so wenig wie möglich legitimieren.

Es wurde außerdem betont, dass Evidenz und Expertise zwei verschiedene Wissensformen sind. Forschungsergebnisse müssen auf einen Problemkontext angewendet werden, in dem sie oft nicht entwickelt wurden, um politisch anschlussfähig zu sein. Für die Öffentlichkeit muss daher nachvollziehbar sein, wie in Beratungsgremien Evidenz in Empfehlungen übersetzt wird. Bei dieser Übersetzungsleistung kommen zwangsläufig normative Aspekte zum Tragen, die nicht den Wert von Expertise schmälern, sondern vielmehr zum Anlass weitergehender Reflexion werden sollten.

*Politische Entscheidungen sind zwangsläufig normative Entscheidungen*

*Wissenschaft sollte Politik zu einer selbständigen, gut begründeten Entscheidung verhelfen*

*Wissenschaft sollte die Politik so umfassend wie nötig informieren, aber so wenig wie möglich legitimieren*

*Evidenz und Expertise sind zwei verschiedene Wissensformen*

Mit Blick auf die Organisation von Politikberatung wurde deutlich, dass die Evidenzbasierung von Expertise erhöhte Ansprüche an die Konstruktion von Beratungsgremien stellt. Man muss nämlich dafür sorgen, dass die Qualität der Evidenzbildung nicht allein vom Glück der Expertenauswahl abhängt. Natürlich ist es ein wichtiges Ziel, die jeweils besten Köpfe in den Gremien zu versammeln. Eine halbwegs systematische Evidenzbildung in den epistemisch unübersichtlichen Phasen akuter Krisen erfordert jedoch mehr. Zu denken wäre an einen Evidenzbildungsapparat in Form verschiedener Untergruppen (nach dem Vorbild von SAGE); oder an eine Geschäftsstelle, die ausreichend mit wissenschaftlichen Mitarbeitern besetzt ist; oder an eine Entlastung der Beratenden in Forschung und Lehre, um mehr Zeit für ihre Beratungstätigkeiten aufwenden zu können.

Welche Expertise also braucht die Politik? Kurz gesagt: Eine, die Evidenzen liefert und den Forschungsstand so aufbereitet, dass man sich von den wichtigsten Zusammenhängen selbständig ein Bild machen kann; eine, die ihre normativen Voraussetzungen, sei es auf der Ebene des Problem-Framings, sei es auf der Ebene ihrer praktischen Schlussfolgerungen, reflektiert; eine, die in Optionen denkt und in Alternativen argumentiert; eine, die der Politik das Leben leichter macht, weil sie gründlich informiert – und gleichzeitig das Leben schwerer macht, weil sie nicht fertige Lösungen liefert, sondern zu selbständigen Entscheidungen anleitet.

## 6.2 WAS IST EIGENTLICH DAS PROBLEM?

Probleme liegen nicht einfach vor, sondern müssen konturiert, entwickelt, geschaffen werden. Probleme entstehen dadurch, dass man Dinge in einen bestimmten Rahmen stellt und damit auf eine bestimmte Weise zu etwas Bemerkenswertem macht. Auch objektives Wissen („Fakten“) funktioniert nur innerhalb eines bestimmten Rahmens, der selbst wieder nicht durch überlegenes Wissen begründet werden kann. Die grundsätzliche Bedeutung des Referenzrahmens für die „Feststellung“ von Fakten hat Wittgenstein an der berühmten „Ente-Hase-Kippfigur“ illustriert. Der Witz an dieser Figur ist, dass sie uneindeutig ist und mehrere Interpretationen zulässt. Erst durch einen bestimmten Rahmen wird Faktizität erzeugt (Ente oder Hase), wobei die Eindeutigkeit dieser Faktizität (eben Ente oder Hase) auf deren Konstruktionscharakter verweist. Was die Dinge wirklich sind (Ente oder Hase), wird durch unsere Interpretation bestimmt (Wittgenstein 1984: 520f.).

Kurzum, die spezifische Art und Weise der Problemwahrnehmung und Problemformulierung, also das Problem-Framing, ist maßgeblich dafür, welche Entitäten existent sind, wessen Wissen und welche Informationen als relevant und welche Methoden als zielführend gelten. Diese Einsicht hat wichtige Implikationen für den politischen Umgang mit Krisen. Schließlich ist maßgeblich dafür, welcher Problemcharakter einer Krise zugeschrieben wird. Einer Bildungskrise begegnet man anders als einer Gesundheitskrise. Aber auch für die Politikberatung hat das Problem-Framing unmittelbare Auswirkungen. Schließlich tragen Expert:innen nicht nur maßgeblich dazu bei, unter welcher Perspektive wir eine Krise wahrnehmen. Die Organisation von Politikberatung ist darüber hinaus immer auch Ausdruck eines bestimmten Problem-Framing. In Bildungskrisen

*Die Qualität der Evidenzbildung sollte nicht allein von den ausgewählten Expert:innen abhängen*

*Gute Expertise liefert keine fertigen Lösungen, sondern fördert selbständige Entscheidungen der Politik*

*Was ein Problem ausmacht, wird durch unsere Interpretation bestimmt*

*Die Organisation der Politikberatung ist immer auch Ausdruck eines bestimmten Problemzuschnitts*

zieht man andere Expert:innen zu Rate als in Gesundheitskrisen; in komplexen Krisen sollten Beratungsgremien anders aufgestellt sein als in akuten Notfällen.

In diesem Kapitel wird einleitend erklärt, was unter „Framing“ zu verstehen ist und warum es im Hinblick auf unser Verständnis und die Bearbeitung von Krisen eine so große Bedeutung hat (Kap. 6.2.1). Anschließend wird am Beispiel hochrangiger Beratungsgremien in Deutschland gezeigt, dass sich die reflexive Auseinandersetzung mit dem etablierten Problem-Framing auch innerhalb der Expertenschaft auf unterschiedlichen Niveaus bewegt (Kap. 6.2.2). Dass es auch für das politische Handeln einen entscheidenden Unterschied macht, ob eine Krise als einfaches oder aber als komplexes Problem verstanden wird, wird anhand der deutschen Regierungspolitik in der Frühphase der Pandemie gezeigt (Kap. 6.2.3). Auf welche Weise sich politische Erwartungen in der Organisation von Beratungsgremien verkörpern, wird am Beispiel der GECKO diskutiert. Dies lädt zur Reflexion darüber ein, welche epistemischen Aufgaben krisenrelevante Beratungsgremien eigentlich bewältigen sollten (Kap. 6.2.4). Am Ende steht ein kurzes Fazit (Kap. 6.2.5).

## 6.2.1 „MEDIZINISCH-VIROLOGISCHER TUNNELBLICK“: FRAMING IN DER PANDEMIE

Frames (oder Rahmen) sind aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive kognitive Schemata, die dem Rezipienten helfen, sich mit komplexen Themen auseinanderzusetzen, indem sie bestimmten Argumenten ein größeres Gewicht als an-deren verleihen (Nisbet 2010). Sie sind ein Ordnungsprinzip, um komplexe Dinge so darzustellen, dass sie einem breiteren Publikum zugänglich werden (Scheufele/Tewksbury 2006). Durch die Fokussierung auf bestimmte Aspekte eines Themas (und die Vernachlässigung anderer Aspekte) bieten Frames eine grundsätzliche Orientierung, warum es bei einer Krise oder einer Kontroverse eigentlich geht. Ein Rahmen grenzt die Probleme ein, die zur Kenntnis genommen werden sollen; er gibt die Grundbegriffe für die Debatte vor und bestimmt die Argumente, die für relevant gehalten werden.

Genau genommen erhalten Probleme erst durch ihr spezifisches Framing eine Gestalt und ein gesellschaftliches Gewicht. Die Gentechnik beispielsweise wird zum kontroversen Thema, weil wir sie durch die Brille der Ethik oder des Risikos oder des wirtschaftlichen Nutzens betrachten. Das heißt, wir thematisieren die Gentechnik nicht in ihrer „Eigentlichkeit“ (was sollte das sein?), sondern immer schon vor dem Hintergrund bestimmter Rahmen, die uns die Gentechnik in irgendeiner Weise bemerkenswert oder problematisch erscheinen lassen. Das heißt: Schon die Festlegung, was eigentlich das Problem ist, ist ein Resultat normativer Festlegungen. Denn natürlich versteht es sich nicht von selbst, dass wir die Gentechnik als Risiko oder Rettung (Stichwort: Ernährungssicherheit) thematisieren.

Frames sind in ihrer Funktion als interpretative Hilfsmittel also einigermaßen machtvoll. Wenn sich ein bestimmter Rahmen in einer Debatte erst einmal durchgesetzt hat, ist es für politische Entscheidungsträger oder Interessengruppen schwierig, das Bild des Themas in eine andere Perspektive zu lenken (Schön/Rein 1994). Diese „Schwerkraft“ einflussreicher Rahmen erfordert dramatische Ereignisse oder Krisen, um neue Perspektiven einzuführen. Dies machte auch die Pandemie deutlich: Weil sie anfangs ausschließlich als ein Gesundheitsprob-

*Ein Rahmen („Framing“) legt fest, worin das Problem besteht und welche Argumente als relevant gelten*

*Die grüne Gentechnik ist nicht von Natur aus ein Risikoproblem*

*Frames sind machtvoll und schwer zu ändern*

lem angesehen und behandelt wurde, ergaben sich durch entsprechende Maßnahmen (unter anderem) psycho-soziale Belastungen, die die Pandemie (und die Pandemie-Politik) in neuem Licht erscheinen ließ.

In Österreich (und ganz Europa) war die Pandemie anfänglich praktisch ausschließlich ein medizinisches bzw. virologisches Problem. Weil das neue Virus eine ziemlich rätselhafte Lungenkrankheit auslöste, schien dies nur folgerichtig. Es lag sozusagen in der Natur der Sache, dass man sich auf die Eigenschaften des Virus, seine Ansteckungsfähigkeit und die Entwicklung der Fallzahlen konzentrierte. In dieser frühen Phase war die Sorge also durch einen Relevanzrahmen bestimmt, der von Virologie, Epidemiologie und Modellierung abgesteckt wurde. Ein Interviewpartner kritisiert diese Fokussierung als einseitig:

*„Gut, ich weiß, das ist irgendwie wahrscheinlich das Komplizierteste in einer Pandemie für alle Beteiligten: Zu verstehen, du hast ganz viele Waagschalen, ja, und wenn du auf eine Waagschale drauf drückst, zum Beispiel das Infektionsgeschehen einzudämmen versuchst, indem du die Leute ins Home Office schickst oder die Schulen eingeschränkt zugänglich machst, dann wirkt sich das auf andere Waagschalen aus – psychosoziale, wirtschaftliche, und, und, und, ganz viele Dinge, das ist ein komplexes System. Und um das irgendwie zu antizipieren, brauchst du verschiedenste Perspektiven auf das System. Und das haben wir nie zugelassen, weil wir haben mit diesem medizinisch-virologischen Tunnelblick – und einem mathematischen noch dazu – nur auf einen Parameter geschaut, ja, das Infektionsgeschehen. Oder sehr eindimensional draufgeschaut.“*

Diese Einsicht – dass nämlich die Pandemie ein komplexes Geschehen mit medizinischen, ökonomischen, psycho-sozialen usw. Aspekten ist – wurde im Laufe der Krise zum Allgemeingut. Expert:innen freilich, die bereits in der Frühphase auf die Multidimensionalität der Krise hinwiesen, fanden wenig (positive) Resonanz und wurden unter Umständen sogar verdächtigt, die tödlichen Qualitäten (oder sogar die Existenz) des Virus nicht wirklich ernstzunehmen. Genau dies verweist auf die Macht des Framing: Wer eine Alternativposition vertritt, muss diese innerhalb des etablierten Rahmens vertreten. Es ist nicht leicht möglich, den etablierten Rahmen zu transzendieren. Auch in der Krise war diese Einsicht Teil eines längeren Lernprozesses.

Natürlich können auch innerhalb eines Rahmens unterschiedliche Akzentsetzungen vorgenommen werden. Das heißt, auch im Kontext einer medizinisch-virologisch bestimmten Diskussionen können Zielsetzungen stark gemacht werden, die nicht so sehr auf Inzidenzen und Infektionszahlen fokussieren, sondern z. B. auf den Erhalt gesunder Lebensjahre. Auf diese Weise rücken andere Aspekte in den Fokus der Diskussion, etwa Langzeitschäden oder Präventionsmaßnahmen. Insofern gibt es selbst innerhalb des medizinischen Framings die Möglichkeit, unterschiedliche Schwerpunkte in der Pandemiebekämpfung zu setzen. Allerdings bleibt auf diese Weise das medizinische Framing dominant und andere Problemrahmungen (psychologische, soziologische usw.) außer Sichtweite.

Mit Blick auf unser Thema lässt sich also festhalten: Es ist eine wichtige Aufgabe wissenschaftlicher Beratung, das vorherrschende Framing zu reflektieren. Denn davon hängt letztlich ab, welche politischen Antworten gesucht werden. Konkret gesagt: Ob die Pandemie vorrangig als Gesundheits- oder Sozialproblem verstanden wird, beeinflusst in großem Maße, welche Disziplinen als relevant und welche Maßnahmen als legitim gelten. Es bestimmt darüber, in welchen Kategorien und Alternativen man denkt. Auch das machte die Pandemie deutlich: Im Zuge diverser Lockdowns wurde zum Beispiel darüber gestritten, was Priori-

*Dominanz des medizinisch-virologischen Rahmens zu Beginn der Pandemie*

*Expert:innen, die in der Anfangsphase auf die Multidimensionalität der Krise hinwiesen, erhielten wenig (positive) Resonanz*

*Selbst in medizinisch-virologischen Diskussionen sind andere Framings möglich*

*Die Hinterfragung von Framings muss Teil der wissenschaftlichen Beratung sein*

tät haben sollte, die menschliche Gesundheit oder die wirtschaftliche Prosperität, „health“ oder „wealth“. Sobald sich dieses Konflikt-Framing etabliert hatte, war es sehr schwer, diesen Gegensatz zu hinterfragen. Man hielt es einfach für ausgemacht, dass restriktive Maßnahmen zwangsläufig der Wirtschaft schaden – obwohl manche Ökonomen darauf hinwiesen, dass kurze harte Lockdowns der Wirtschaftsentwicklung eigentlich nützen würden.

Ein weiteres Beispiel dafür, wie das Framing den Umgang mit der Krise beeinflusst, lieferte die frühe Krisenphase, als kriegerische Metaphern den politischen Diskurs dominierten. Sprach der französische Premier Macron vom „Krieg gegen das Virus“, so warnte der damalige Kanzler Kurz Anfang April 2020 – auf Basis eines alarmistischen Mathematiker-Papiers – von den berühmten „100.000 Toten“ und entwarf damit ein Schlachtengemälde epischen Ausmaßes. Neben ehrlicher Angst zeugten diese Metaphern von einer perspektivischen Engführung: Das Virus galt als Feind, der mit allen Mitteln bekämpft werden musste, weil ein Leben mit dem Virus nicht möglich schien. Die Nebenfolgen dieses Rezepts konnten in der akuten Krise unterbelichtet bleiben, weil die Bilder aus Bergamo einen hohen Handlungsdruck erzeugt hatten. Die Verhinderung von Todesfällen wurde zum obersten politischen Handlungsziel und bestimmte das Krisenmanagement. Für kontroverse Diskussion, geschweige denn eine grundsätzliche Frame-Reflexion fehlten Anlass, Zeit und Gegenstimmen.

Auch die Wissenschaft lernte erst im Laufe der Zeit, dass sie viele Disziplinen, Paradigmen und Standpunkte auf sich vereint und es allein aufgrund dieser Perspektivenvielfalt schwerfällt, mit einer Stimme zu sprechen. Diese Einsicht war zu Beginn der Krise, als die virologische Perspektive dominierte, wenig präsent. Erst als die wirtschaftlichen, psychischen und sozialen Kosten der virologisch bestimmten Krisenpolitik offenbar wurden, kam die anfängliche Hegemonie der Virologie an ein Ende und verkleinerte sich zur „virologischen Perspektive“. Eine Virologin sagt dazu im Interview:

*„Am Anfang habe ich sicherlich Sachen klar formuliert, ohne dann immer den Disclaimer dabei zu haben nach dem Motto: Das ist nur die Sicht des Virologen. Diesen Disclaimer, den füge ich jetzt immer mehr dazu.“*

Dies unterstreicht, dass die Pandemie auch für die beratenden Fachleute einen Lerneffekt bereithielt. Wie diese Interviewpassage dokumentiert, wurden die Ex-pert:innen im Laufe der Zeit sensibler für die Perspektivenabhängigkeit ihrer eigenen Stellungnahmen und Empfehlungen und damit für die Relativität der eigenen Position. Inwieweit sich dieser Lernprozess auch in den Stellungnahmen der hoch-rangigen Beratungsgremien dokumentiert, ist das Thema des nächsten Abschnitts.

## 6.2.2 FRAMING-VARIANTEN: LEOPOLDINA UND DEUTSCHER ETHIKRAT

Die Dominanz und die Veränderungen des virologisch-epidemiologischen Framings über die Zeit lassen sich beispielhaft an den Stellungnahmen der Deutschen Akademie der Naturforscher Leopoldina sowie des Deutschen Ethikrats nachvollziehen. Dabei ist wichtig zu betonen, dass Virologie und Epidemiologie die Probleme nicht jeweils individuell definieren, sondern aufeinander verweisen. Auf der Mikro-Skala findet sich das virologische Problem-Framing meist in Begriffen von Diagnostik und Ansteckungsmechanismen. Auf dem Makro-Level der Bevölkerung operiert das epidemiologische Problem-Framing; dieses lässt sich von den virologischen Erkenntnissen informieren – oft über den Mittler der

*Kriegsmetaphern  
im Krisendiskurs*

*Wirtschaftliche,  
psychologische und  
soziale Aspekte der  
Krise*

*Selbst als der  
epidemiologisch-  
virologische Rahmen  
an seine Grenzen stieß,  
wurden andere  
Disziplinen nicht  
in den Pool der  
Evidenzbildung  
einbezogen*

Modellierung – und legitimiert mit Verweis auf das allgemeine Ansteckungs-geschehen die virologische Betrachtung der Einzelfälle. Auch die vorgeschlagenen Maßnahmen bewegen sich zwischen virologischen und epidemiologischen Framings und müssen sich oft gegenseitig ersetzen. Es können mehrere Fälle gezeigt werden, in denen das virologisch-epidemiologische Problem-Framing „an seine Grenzen“ kommt und auf andere Gesellschaftsbereiche oder andere Disziplinen verweist. Meist geschieht dies jedoch, ohne die jeweiligen Logiken dieser Disziplinen aufzunehmen. Genauso wenig kommen alternative Framings derselben Situation zur Sprache. Die Stellungnahmen bleiben dann auf virologisch-epidemiologischen Seite dieser Grenze; die anderen Disziplinen bleiben externe Argumentations- und Problematisierungslogiken.

Die erste Ad-hoc Stellungnahme der Leopoldina von Ende März 2020 (Leopoldina 2020a) interpretiert die Situation der zu dieser Zeit sehr neuen SARS-CoV-2 Pandemie von Anfang an virologisch – wie hoch-ansteckend ist das Virus? – und epidemiologisch – welche Infektionsraten resultieren daraus? Daraus ergibt sich, was in diesem Fall Gefährdung und Priorität bedeuten: das Gebot des Schutzes gefährdeter Personengruppen. Zum anderen müssten auch soziale und ökonomische Konsequenzen bedacht werden. Dies kann verstanden werden als ein Erreichen der Grenzen des dominanten Problem-Framings und ein Deuten auf den Bereich anderer Bereiche der Gesellschaft, ohne jedoch sich deren Logik zu bedienen. Die (epidemiologische) Wirksamkeit der empfohlenen Maßnahmen sei noch unklar, daraus wird ein Bedarf an Wissensproduktion abgeleitet. Dieser umfasst virologisches Wissen (klinische Studien und Ausbau der Diagnostik), sowie epidemiologische Datenerhebungen. Das virologisch-epidemiologische Problem-Framing wird in der ersten Stellungnahme stellvertretend für Wissenschaft eingesetzt, so wird konstatiert: „Wenn Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Wissenschaft nun an einem Strang ziehen [...], werden wir auch diese Herausforderung meistern.“ (Leopoldina 2020a: 3) Die Darstellung der Wissenschaft als Kollektivakteur versteckt damit, welche Disziplin(en) das Framing setzen. Wissenschaft ist hier die virologisch-epidemiologische Medizin. Die zweite Ad-hoc Stellungnahme erweitert das virologisch-epidemiologische Problem-Framing um die Modellierung als Unterstützung. Diese soll innerhalb der epidemiologischen Logik eine genauere und erweiterte Betrachtung von Infektionszahlen ermöglichen. Auch die Datenerhebung bezieht die Modellierung nun mit ein; die erhobenen Daten sollen die Modelle verbessern und diese damit die epidemiologische Wirksamkeit der Maßnahmen überprüfen (Leopoldina 2020b).

Insgesamt ist das virologisch-epidemiologische Problem-Framing in den Stellungnahmen der Leopoldina sehr präsent. Es besteht aus einer klaren Deutung der komplexen Situation als epidemiologische Ausnahmesituation mit einer Beschreibung durch Fallzahlen und epidemiologische Modellierung. Hinzu kommt ein Bündel an Maßnahmen, mit denen dieser Ausnahmesituation begegnet werden kann, sowie das Angebot eines alles überspannenden Werts: der Schutz der Gesundheit und vor Ansteckung. Die Verknüpfung der normativen und epistemischen Ebenen mit der politischen Ebene der Maßnahmen ist fast immer gut sichtbar und wird in der siebten und zehnten Stellungnahme zu einer Rhetorik der Alternativlosigkeit gesteigert. Andere Problembeschreibungen werden teilweise zugelassen – unter den Bedingungen des epidemiologischen Infektionsschutzes jedoch. Ausnahmen sind zu finden, etwa in der dritten Stellungnahme, in der Perspektiven für eine multidimensionale Einschätzung geliefert, jedoch marginalisiert werden sowie in der achten Stellungnahme. Diese – im Juni 2021

*Die Darstellung der Wissenschaft als kollektiver Akteur verbirgt, welche Disziplin(en) den Rahmen vorgeben*

*Die Verknüpfung der normativen und epistemischen Ebene mit der politischen Ebene der Maßnahmen ist fast immer deutlich sichtbar*

veröffentlicht – bewegt sich tatsächlich aus dem epidemiologischen Framing heraus und macht pädagogische Aspekte stark.

Der Deutsche Ethikrat hat mit seiner Ad-hoc-Empfehlung von Ende März 2020 („Solidarität und Verantwortung in der Corona-Krise“) gezeigt, dass es auch schon in der akuten Krise Reflexionen zum Problem-Framing gab (Deutscher Ethikrat 2020). Die Stellungnahme des Ethikrats erzeugte in der öffentlichen Diskussion allerdings deutlich weniger Resonanz als die Veröffentlichungen der Leopoldina. Man kann dies so lesen, dass diese grundsätzlichen Reflexionen zum damaligen Zeitpunkt noch nicht anschlussfähig werden. Die Kernaussage der Ad-hoc-Empfehlung lautet, dass (Natur-)Wissenschaft nicht alleinige Grundlage des politischen Handelns sein dürfe. Hierin sieht der Ethikrat die Gefahr technokratischen Regierens; dieses zeige sich konkreter am Verdacht der „simplen Ableitung“ politischer Maßnahmen von wissenschaftlichen, oft epidemiologischen Ergebnissen wie dem R-Wert. Um dem vorzubeugen, fordert der Ethikrat politische Entscheidungsträger:innen auf, Maßnahmen zu reevaluieren und bezüglich der Chancen und Risiken mit Alternativen zu vergleichen. Die Krise dürfe nicht als „Stunde der Exekutive“ (miss-)verstanden werden.

Im Kern wollte der Ethikrat also dafür sensibilisieren, dass die bestehenden Herausforderungen auch als normative und nicht nur als wissenschaftliche Probleme begriffen werden können oder müssen. Das war zu diesem frühen Zeitpunkt der Krise hochinnovativ und unterstreicht die Bedeutung eines disziplinär wirklich breit aufgestellten Gremiums. Das heißt natürlich nicht, dass der Deutsche Ethikrat in der Pandemie alles richtig gemacht hätte. Doch die hohe Selbstreflexivität dieses Gremiums dokumentiert sich auch in Form expliziter Selbstkritik. So kritisierte sich der Ethikrat beispielsweise in seiner großen Stellungnahme vom 4. April 2022 („Vulnerabilität und Resilienz in der Krise“) dafür, sich zu spät für das Thema psychischer Belastung Jugendlicher und Kinder interessiert zu haben (Deutscher Ethikrat 2022).

*Der Ethikrat schlug schon früh eine Reflexion des Problem-Framings vor, aber das fand wenig Resonanz*

*Der Ethikrat war auch selbstkritisch und machte auf seine Fehler aufmerksam*

### 6.2.3 DIE MACHT DES FRAMINGS UND DIE GRENZEN DER POLITIK

Die Macht des Framings lässt sich auch auf der Ebene des politischen Handelns aufzeigen. Dazu blicken wir nach Deutschland, und zwar zu Zeiten der akuten Krise, im April 2020. Dies macht deutlich, dass die Politik zum damaligen Zeitpunkt selbst nur einen engen Handlungsrahmen sah. Durch ihre Rolle als biomedizinische Ressortforschungseinrichtung (Feststellung von Wissen und Parametern) und zentrale Beratungsinstanz (Bestimmung von Zielwerten) setzte das Robert-Koch-Institut (RKI) diesen Rahmen.

In der Bundespressekonferenz vom 15. April 2020 wurde von Regierungssprecher Seibert klar festgehalten, dass der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung im Vordergrund steht. Über andere gesellschaftliche Bedürfnisse – sowie religiöse Feste – und die Lockerung der Maßnahmen, die für ihre Wahrnehmung benötigt würde, wurde auf Grundlage der Infektionszahlen entschieden. Auch in den Ansprachen von Kanzlerin Angela Merkel, Ministerpräsident Markus Söder (Bayern) und dem Bürgermeister von Hamburg, Peter Tschentscher, am gleichen Tag, wurde die Bedeutung der Infektionszahlen betont, sie wurden gar als entscheidendes Erfolgskriterium politischen Handelns vorgestellt.

Zentral war hierbei das RKI. Laut Kanzlerin Merkel definierte das RKI die Faktoren, die eine Aussage über politischen Erfolg treffen und beurteilte deren Entwicklung. Auch die Evaluation der Maßnahmen folgte epidemiologischer Lo-

*Die Macht des Framings kann auch auf der Ebene des politischen Handelns demonstriert werden*

*Die Infektionszahlen wurden als Indikator für die Wirksamkeit der Maßnahmen präsentiert*

*Medikamente und Impfstoffe als große Hoffnung*

gik: Aufbauend auf Inkubationszeit und Dauer von Test und Datenverarbeitung ergab sich ein 14-tägiger Rhythmus, in dem die Maßnahmen beurteilt werden sollten. Die Beurteilung politischen Handelns war also in ihrer Temporalität und Beurteilungskriterien epidemiologisch vorgegeben – in der Darstellung der politisch Handelnden. Und auch das Ende dieser Situation wurde in rein epidemiologischer Logik vorgestellt: Wenn mit Medikamenten und Impfstoffen pharmazeutische Maßnahmen verfügbar wären, könnten die nicht pharmazeutischen Maßnahmen eingestellt werden.

Das politische Handeln wurde in den Kontext der pandemischen „neuen Normalität“ gestellt, in der es klare Zielwerte – Fallzahlen, Neuinfektionen, R-Werte – gab, auf deren Optimierung die Politik hinarbeiten musste. Der Spielraum innerhalb dieser Zielwerte war klein aber vorhanden und innerhalb dessen wurde die Möglichkeit unterschiedlicher Strategien prinzipiell anerkannt. Die Grenzen des Spielraums wurden jedoch nicht thematisiert, sondern vielmehr als gegeben angenommen – ein Framing, das im Übrigen auch von den in der Pressekonferenz anwesenden Journalisten geteilt wurde.

In der Folge musste die Regierung zwar ihr Handeln in Bezug auf die epidemiologischen Parameter rechtfertigen, nicht jedoch auch die aktiv von ihrer getroffenen Wahl, ihr Handeln innerhalb dieses Spielraums darzustellen und zu rechtfertigen. Damit wurden die epidemiologischen Kennziffern zu Indikatoren des politischen eigenen Erfolgs. Andere Beschreibungen der Problemlage, aufbauend auf anderen disziplinären Perspektiven oder anderen normativen Grundprioritäten (als dem Gesundheitsschutz) wurden daher weder erwähnt noch ermöglicht. Politik wurde im Rahmen epidemiologischer Kennziffern gemacht. Genauer gesagt: Wissenschaft in Form der Epidemiologie und Virologie wurden nicht als Legitimation einzelner politischer Handlungen von der Regierung herangezogen, aber als Legitimation des Rahmens, in dem die Regierung sich beschreiben und bewerten lassen mochte. Innerhalb dieses Rahmens präsentierte sich die Regierung als durchaus politisch handelnd, wobei vor allem der politische Imperativ der föderalistischen Struktur Deutschlands und darin stattfindender Abstimmungsprozesse betont wurde.

Die Diskussionen um einen harten Lockdown über die Weihnachtstage im ersten Pandemiejahr zeigen, dass der Gleichklang zwischen wissenschaftlicher Empfehlung und politischer Erwartung noch einmal zu einer deutlichen Verengung politischer Handlungsspielräume führen kann. Was war damals passiert? Am 8. Dezember 2020 hatte die Leopoldina ihre siebte und im Ton deutlichste Ad-hoc Stellungnahme zur COVID-19 Pandemie veröffentlicht (Leopoldina 2020e). In dieser nannte sie kontaktreduzierende Maßnahmen „aus wissenschaftlicher Sicht unbedingt notwendig“ und forderte die Politik zum unverzüglichen Handeln auf (Leopoldina 2020e: 1). Einen Tag später hielt Bundeskanzlerin Merkel eine Rede, in deren Schlussteil sie explizit auf die Leopoldina Bezug nahm.

Im Vergleich zu den Erklärungen aus dem April desselben Jahres können sowohl Kontinuitäten als auch Unterschiede festgestellt werden: Kontinuierlich relevant ist die Beschreibung der Situation durch epidemiologische Parameter. In ebendiesen Parametern wird dann auch die aktuelle Situation als sehr problematisch beschrieben; sowohl die Fallzahlen für Erkrankungen (Inzidenzen), intensivmedizinische Behandlung und Todesfälle seien viel zu hoch. Daraus leite sich direkt ein politischer Handlungsbedarf ab. Dieser Handlungsbedarf – abgeleitet aus der (wissenschaftlichen) Problembeschreibung – wird dann mit der Aufnahme der wissenschaftlichen Empfehlungen verknüpft. Hierbei wird die am

*Politik als Optimierung epidemiologischer Zielwerte*

*Die Regierung musste ihre Handlungen rechtfertigen, aber nicht den (gewählten) Handlungsspielraum*

*Der enge Handlungsspielraum wurde als gegeben hingenommen und politisch verstärkt.*

*Die wissenschaftliche Beschreibung des Problems führt direkt zu politischen Maßnahmen*

Vortrag veröffentlichte Stellungnahme der Leopoldina direkt angesprochen und sinnbildlich als die wissenschaftliche Empfehlung gesetzt: „Ich glaube, dass wir gut daran tun, das, was uns die Wissenschaft sagt, nämlich gestern die Leopoldina, wirklich ernst zu nehmen.“

Anders als in den Regierungserklärungen im April wird in dieser Rede keinerlei politischer Handlungsspielraum mehr kenntlich; die epidemiologischen Grenzen sind sehr klar und genauso eng. Politische Handlung leitet sich nun in der Rhetorik der Kanzlerin direkt aus den wissenschaftlichen Empfehlungen ab (die eine ebenso dringende und drängende Rhetorik bemühen). Auf das politische Element des Föderalismus wird zwar noch kurz referenziert, es spielt aber in der Argumentation keinerlei inhaltliche oder strukturelle Rolle mehr. Genau so wenig werden Handlungsalternativen, geschweige denn alternative Problembeschreibungen als Möglichkeit erwähnt.

*Die direkte Verbindung zwischen Indikatoren und Maßnahmen wird von der Bundeskanzlerin wiederholt bekräftigt*

## 6.2.4 DISZIPLINIERTER EXPERTISE: DIE GECKO ALS AUSKUNFTSBÜRO

Die Bedeutung des Problem-Framings wird nicht nur hinsichtlich des politischen Handlungsspielraums ersichtlich. Mit Blick auf die Politikberatung wird auch deutlich, dass sich in der Art und Weise, wie ein Beratungsgremium besetzt ist und wie die zu diskutierenden Fragestellungen gefunden werden, ein bestimmtes Problem-Framing manifestiert. Die Tatsache, dass im Corona-Expert:innenrat der deutschen Bundesregierung unter den 19 Fachleuten eine Ethikerin, ein Bildungsforscher und eine Psychologin vertreten waren, zeugt einerseits von der Öffnung des medizinisch-virologischen Framings. Gleichzeitig sind die Fachvertreter:innen aus Virologie, Infektiologie, Medizin und Modellierungsforschung ganz klar in der Mehrheit. Fragen von Armut, sozialer Ungleichheit oder Gender-Disparitäten müssen im Rahmen dieser Besetzung quasi am Rande mitverhandelt werden, so sie überhaupt relevant werden. Einen zentralen Stellenwert nehmen sie nicht ein.

*Problem-Framing und Expertenwahl bedingen sich gegenseitig*

Ein ähnliches Bild ergibt sich mit Blick auf die GECKO-Kommission. Deren wissenschaftliche Mitglieder kamen aus den Bereichen Virologie, Epidemiologie, Medizin und Medizinrecht; außerdem waren unter den 23 Mitgliedern eine Politologin, ein Sozialpsychologe und eine Ethikerin vertreten. Diese Auswahl spricht nicht dafür, dass von Seiten der Politik ein Interesse daran bestand, die Pandemie in einen größeren Zusammenhang zu stellen und beispielsweise auch weitreichende sozial- oder bildungspolitische Fragen zu verhandeln. Diesen Eindruck unterstützen auch die Publikationen der GECKO. Die Kommission liefert in ihren Berichten kurze Updates und Szenarien zur Entwicklung von Pandemie und Virus-Varianten, zur Situation in anderen Ländern, zur Schutzwirkung von Impfstoffen usw. Sozialwissenschaftliche Expertise kommt explizit dort ins Spiel, wo es um Themen wie Impfmüdigkeit, (sinkende) Risikowahrnehmung und die Gesundheitskompetenz der österreichischen Bürger:innen geht. Die (quantitativ arbeitenden) Sozialwissenschaftler:innen liefern Zahlen und Fakten, auch unter Hinweis auf einschlägige Literatur, beschränken sich aber auf sozialwissenschaftliche Fragestellungen innerhalb des epidemiologischen Framings. Interessant ist auch, dass die spezifische Expertise der Stakeholder, die in der GECKO vertreten sind, in den Publikationen nicht recht greifbar wird. Es könnte allerdings sein, dass die Stakeholder-Expertise eine gewissermaßen filternde Funktion für Themensetzungen und Berichtsform hatte.

*Die Einbeziehung einiger Sozialwissenschaftler deutet nicht unbedingt auf ein anderes Framing hin*

Die Publikationen der GECKO haben nicht die Form durchkomponierter, gemeinsam diskutierter Stellungnahmen mit einem bestimmten Dachthema. Vielmehr handelt es sich um kurze, arbeitsteilige Berichte, die aufgrund ihrer gerafften Darstellung den Charakter von Ergebnisprotokollen haben. All diese Berichte (insgesamt 27 an der Zahl) listen nach einem Kurzüberblick über die aktuelle Pandemiesituation die Antworten auf, die angesichts der konkreten und eng gezielten Fragen meist recht knappgehalten sind. Die Vielfältigkeit der Fragen erfordert die Organisation in Arbeitsgruppen, und so wird bei jedem Thema der Name der jeweiligen Arbeitsgruppe und ihrer Mitglieder genannt. Der offizielle Titel der Publikationen („Executive Reports“) veranschaulicht die politische Erwartung an die Arbeit der Kommission: Knappe, eindeutige und möglichst konsensuelle Aussagen sollen zu einem klaren Lagebericht führen. Die Expert:innen sollen gewissermaßen die Kommandozentrale mit Fakten bzw. Antworten auf konkrete Fragen versorgen. Auf diese Weise ergibt sich eine klare Hierarchie innerhalb der beratungsrelevanten Wissenschaften: Jene Disziplinen oder Paradigmen, die nicht einer quantitativ-repräsentativen Forschungslogik folgen, müssen als irrelevant gelten. In diesem Sinne bedient GECKO den Fetisch der Zahl. Das politische Verführerische an Zahlen (bzw. Zahlenreihen und Modellierungsgrafiken) ist, dass sich mit ihnen das Phantasma der Alternativlosigkeit bedienen lässt. Außerdem steigern Zahlen die politische Aufmerksamkeit: Wer aufgrund höherer Standardisierbarkeit der Forschung schneller Daten liefern kann, gewinnt im Wettrennen der Disziplinen um politische Aufmerksamkeit (Jungert 2021: 44f.).

Die Zusammensetzung einer Kommission und die Festlegung ihrer Arbeitsweise haben also deutliche Auswirkungen auf das Problem-Framing bzw. repräsentieren das vorgefasste Problem-Framing. So fallen bestimmte Themen (z. B. Schulen) nicht in den Kernbereich der GECKO, obwohl sich diese als gesamtstaatliche Einrichtung versteht. Bestimmte Aspekte (z. B. ethische) bleiben stark unterbelichtet, obwohl diese gerade bei der Impfthematik zwangsläufig im Spiel sind. Die zeitlich eng getaktete Veröffentlichung von Berichten (teilweise im Wochentakt) lassen gar nicht den Spielraum, anderes als die vorgegebenen Fragen zu behandeln. Indem man die Kommission als Auskunftsbüro konzipiert, wird das Framing maßgeblich von der Politik bestimmt. Die Erwartung an die Kommission lautet eben, dass sie die von der Politik gestellten Fragen beantwortet, aber nicht darüber hinaus geht. Damit etabliert sich ein Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik, das ein bisschen an Schule erinnert: Die beratenden Expert:innen sollen ihre Hausaufgaben ordentlich erledigen. Weiter nichts.

## 6.2.5 ZWISCHENFAZIT

Die Frage des Framings ist für Politikberatung in Krisenzeiten fundamental. In sachlicher Hinsicht nämlich legt das Framing – also eine bestimmte Problemsicht oder Perspektive – fest, was überhaupt das Problem ist, also welche Aspekte oder Zusammenhänge als bedeutsam oder vernachlässigbar gelten. Das Framing legt außerdem fest, welche Disziplinen für die Politikberatung maßgeblich sind, welche Argumente als sachlich angemessen und legitim gelten und welche Stimmen überhaupt gehört werden sollen (auch über die Wissenschaft hinaus). In sozialer Hinsicht wird Framing damit zu einer Frage von Inklusion und Exklusion.

*Kurze Antworten auf knappe Fragen sollen zu einem klaren Lagebericht führen*

*Beratende Wissenschaft soll ihre „Hausaufgaben“ machen – aber nicht mehr*

*Wie ein Problem zu Beginn einer Krise definiert wird, ist von grundlegender Bedeutung*

Im Zuge der Corona-Krise wurde eine deutliche Ausweitung des Problem-Framings deutlich. Dies wurde in dem bald weit verbreiteten Begriff der komplexen oder multiplen Krise greifbar. Damit ist gemeint, dass die Corona-Krise mit anderen Krisen (etwa Demokratie, Klima, Bildung) strukturell verknüpft ist. Die Corona-Krise wurde damit gewissermaßen als ein Konglomerat verschiedener Krisen interpretiert. Dies hat zur Voraussetzung, dass man die Pandemie nicht einfach nur als ein Gesundheitsproblem begreift. Die Kritik an dieser strikten Fokussierung zu Beginn der Pandemie – plakativ in der Rede vom „medizinisch-virologischen Tunnelblick“ – traf zunächst allerdings auf wenig Resonanz.

Eine wichtige Aufgabe von Politikberatung in Krisenzeiten liegt darum in der Reflexion des Problem-Framings. Man sollte darüber nachdenken, welche Aspekte aufgegriffen werden müssen und welche vernachlässigt werden können. Dies kann im Übrigen nicht die Spezialaufgabe der Sozialwissenschaften sein. Da alle Expert:innen in den Bahnen eines disziplinär geprägten Framings denken, müssen solche Gremien interdisziplinär besetzt sein. Diese Interdisziplinarität erzeugt mit Blick auf das Framing aber nur dann eine reflexive Wirkung, wenn es innerhalb des Gremiums zu aktiven Auseinandersetzungen über die Angemessenheit bestimmter Problemperspektiven kommt (Bschir et al. 2023: 93f.). Diese Debatten lassen sich nicht arbeitsteilig führen, und man darf sie auch nicht den „Spezialisten“ im Team überlassen.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Repräsentation nicht-wissenschaftlichen Wissens in Beratungsgremien. Wie lassen sich lokale Expertise oder das Wissen unterprivilegierter Gruppen in Beratungsprozessen berücksichtigen? Diese Debatte steht erst am Anfang. In Großbritannien bezog sich ein Teil der Kritik an SAGE auf die Tatsache, dass die sozial ungleichen Folgen vieler Maßnahmen aufgrund der Fokussierung auf Modellierung und Virologie gar nicht in den Fokus der Politik gerieten. Manche Maßnahmen, so der Vorwurf, trugen deshalb zu einer Verschärfung der sozio-ökonomischen Probleme bei, ohne dass dies von den relevanten Beratungsgremien zum Thema gemacht wurde. Bei SAGE änderte sich dies im Laufe der Zeit, aber dies war zumindest teilweise eine Reaktion auf die Kritik an der Ausgrenzung dieser Themen, die in früheren Sitzungen geäußert wurde.

Am Beispiel des Deutschen Ethikrats wurde gezeigt, dass in manchen Beratungsgremien schon zu Beginn der Corona-Krise ein ausgeprägtes Verständnis für die normativen Aspekte der Pandemie vorhanden war. Die Krise sollte nicht nur als medizinisch-naturwissenschaftliches Problem verstanden werden. Dieser Weitblick verdankte sich nicht zuletzt der Tatsache, dass im Ethikrat in hohem Maße geistes- und sozialwissenschaftliche Expertise vertreten ist. Demgegenüber hat die Leopoldina – als eine Akademie der Naturforscher – ein Framing bedient, das sehr viel enger war und die sich bietenden Chancen auf eine Erweiterung nicht genutzt (siehe dritte Stellungnahme). Dass sich die deutsche Regierungsspitze in ihrer Entscheidungslegitimation sehr viel stärker auf die Leopoldina bezog als auf den Ethikrat, kann man als Ausdruck der Überzeugung interpretieren, dass die Pandemie in erster Linie als medizinisch-virologisches Problem gesehen wurde.

Mit Blick auf die GECKO wurde im letzten Abschnitt deutlich gemacht, dass Beratungskommissionen aufgrund ihrer spezifischen Besetzung, ihrer Publikationsformate und Arbeitsabläufe bestimmte politische Erwartungen an die Wissenschaft repräsentieren. Beratungskommissionen können, etwas überspitzt formuliert, als Auskunftsbüro oder als Gelehrtenengesellschaft konzipiert sein; sie können

*Im Laufe der Krise wurden unterschiedliche Problem-Dimensionen sichtbar*

*Ein wichtiger Teil der wissenschaftlichen Beratung in Krisen ist die Hinterfragung des dominanten Framings*

*In Großbritannien benachteiligten die vorherrschenden Framings einige soziale Gruppen*

*In Deutschland boten die verschiedenen Beratungsgremien unterschiedliche Framings an, aber die Regierung nutzte nur einen*

*Eine ideale Kommission ermöglicht sowohl die zügige Bearbeitung von Problemen ...*

sich darauf beschränken, Zahlen und Fakten zu liefern oder aber über die Grundfragen des Menschseins zu sinnieren. Sie können in voraussetzungsloser Akzeptanz des gegebenen Problem-Framings der Politik die notwendigen Informationen liefern oder aber die gesellschaftliche Krisenwahrnehmung problematisieren, ohne vielleicht jemals zu verwertbaren Schlussfolgerungen zu finden. Beide – idealtypisch überzeichneten – Varianten der Politikberatung haben ihre Berechtigung. Im Normalfall wird man gut beraten sein, eine Kommission so einzurichten, dass sowohl eine interdisziplinäre Beratung politisch dringlicher Fragen als auch die Reflexion des zugrunde liegenden Problem-Framing möglich wird. Der Deutsche Ethikrat ist in dieser Hinsicht die maßgebliche Referenzinstitution.

*... als auch eine kritische Überprüfung des zugrunde liegenden Framings*

## 6.3 WOZU KONSENS?

In diesem Kapitel wird diskutiert, warum das Ideal des Konsenses im Bereich der Politikberatung so hochgehalten wird. Es wird argumentiert, dass der Wille zum Konsens in Expert:innengremien mit Blick auf die politische Sonderstellung der Wissenschaft in Krisenzeiten durchaus verständlich ist. Gleichzeitig wird aber gezeigt, dass diese Konsensorientierung in der Praxis wichtige Reflexionschancen verschenkt. Denn der Konsens in ausreichend divers zusammengesetzten Beratungsgremien verdankt sich weniger der Qualität des Deliberationsprozesses als vielmehr strategischen Überlegungen. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass ein echter interdisziplinärer Austausch zugunsten weitreichender Arbeitsteiligkeit aufgegeben wird und auf diese Weise der politisch oder medial vermittelte Problemzuschnitt nicht mehr angemessen reflektiert werden kann.

*Konsensorientierung reduziert die Möglichkeiten zur Reflexion*

Um diesen Zusammenhang deutlich zu machen, wird zunächst dargestellt, welche Rolle Konsens und Dissens für Expertise bzw. Forschung spielen (Kap. 6.3.1). Anschließend wird konkret gezeigt, wie Konsens in Beratungsgremien hergestellt wird (Kap. 6.3.2). Welche Gefahren für Wissenschaft und Demokratie drohen, wenn Expert:innen daran gehen, die Politik mittels weitreichendem Konsens steuern zu wollen, beschäftigt uns danach (Kap. 6.3.3). Dass der real existierende Dissens zwischen den Expert:innen seitens der Öffentlichkeit zuweilen stark überschätzt wird, thematisiert der nächste Abschnitt (Kap. 6.3.4). Am Ende steht ein kurzes Fazit (Kap. 6.3.5).

### 6.3.1 KONSENS UND DISSENS IN FORSCHUNG UND EXPERTISE

Dissens und Widerspruch sind der Motor des wissenschaftlichen Fortschritts. Nur über den offenen Wettstreit konkurrierender Wissensansprüche schält sich das bessere Argument heraus. Nur die ständige Infragestellung etablierter Wahrheiten verhilft zu besseren Einsichten. Die Wissenschaft (als Forschung) fördert darum die Artikulation von Kritik und Widerspruch auf allen Ebenen („Peer Review“), weil sie sich dadurch Qualifizierungseffekte verspricht: solide begründete Behauptungen, robustere Erkenntnisse, besseres Wissen.

*Die Wissenschaft ist auf Dissens angewiesen, um voranzukommen*

Dissens ist also für die Wissenschaft zum einen in kognitiver Hinsicht von großer Bedeutung, und zwar weil er die Begründungslasten erhöht und vor Dogmatismus bewahrt. Widerspruch ist aber auch in sozialer Hinsicht konstitutiv: Nur die Gegenrede garantiert das Fortdauern des Systems Wissenschaft. Schließlich sorgen Konflikte dafür, dass der Kommunikationsfluss nicht abreißt. „Das

*Nach Popper ist ständige Prüfung und Hinterfragung der Motor des Fortschritts*

*Spiel Wissenschaft hat grundsätzlich kein Ende*“, so Karl Popper. „*Wer eines Tages beschließt, die wissenschaftlichen Sätze nicht weiter zu überprüfen, sondern sie etwa als endgültig verifiziert zu betrachten, der tritt aus dem Spiel aus.*“ (Popper 1971: 26) Wer auf dauerhaften Konsens hofft, mit anderen Worten, der hat die Logik der Forschung nicht verstanden.

Die Logik der Forschung entspricht allerdings nicht ganz der Logik wissenschaftlicher Expertise. Bei Forschung und Expertise handelt es sich um zwei verschiedene Wissensformen. Forschung erzeugt (im besten Fall) Evidenz, also gesichertes Wissen. Forschung folgt allein der Unterscheidung von wahr und falsch. Expertise hingegen ist zusätzlich am Kriterium politischer Relevanz orientiert. Deswegen gilt es für Beratungsgremien, auf Basis von Evidenzen Expertise zu produzieren – also wissenschaftliches Wissen für politische Entscheidungsprobleme anschlussfähig zu machen. Im Bereich von Expertise liegt für die Wissenschaft darum der Wunsch nahe, mit einer Stimme zu sprechen. Schließlich belegt dies die Leistungsfähigkeit beratender Wissenschaft (Carrier 2017). Es steigert die Chance, dass die Wissenschaft als wichtiger Orientierungsfaktor im politischen Entscheidungsprozess wahrgenommen wird oder sogar als zentrale Legitimationsressource.

Konsens meint die Übereinstimmung einer Mehrheit maßgeblicher Expert:innen darüber, dass eine bestimmte Aussage oder Hypothese zum gegebenen Zeitpunkt durch eine signifikante Mehrzahl von Einzelstudien gestützt wird. Gerade in Krisenzeiten – angesichts komplexer Probleme und unzureichender Datenlage – kann sich der Konsens nicht auf kanonisches Wissen („Lehrbuchwissen“) gründen. Insofern ist er graduell, existiert in vielen Abstufungen und entwickelt sich über die Zeit. Weitreichender Konsens ist darum gerade in Krisensituationen keine Selbstverständlichkeit. Genau aus diesem Grund ist in den Geschäftsordnungen vieler Beratungsgremien explizit Konsens als anzustrebendes Idealergebnis der internen Aushandlungsprozesse festgeschrieben. Vor dem Hintergrund der hier entwickelten Argumentation ist zu ergänzen: dass die Möglichkeit zur Formulierung von Minderheitsvoten manchmal ebenfalls explizit erwähnt wird, ist ein Lernfortschritt.

Mit Blick auf die Unterscheidung zwischen Forschung und Expertise lässt sich die Fabrikation von Expertise als ein zweistufiger Prozess verstehen. Auf einer ersten Ebene geht es um die Herstellung von Evidenz und die Qualitätsprüfung durch Fachkolleg:innen. Auf der zweiten Ebene wird Evidenz in Expertise umgewandelt und damit politisch anschlussfähig gemacht; Evidenz wird sozusagen in Hinblick auf das politisch definierte Problem ausbuchstabiert. Aufgrund unzureichender Evidenz, hoher Unsicherheit und der Inkongruenz wissenschaftlicher und politischer Fragestellungen ist dies ein komplizierter Aushandlungsprozess: Die Politik vermeidet die offene Kommunikation real existierender Erwartungen und Wünsche, kann aber deren Kenntnis auf Seiten der Wissenschaft voraussetzen. Die Wissenschaft versucht die politische Position zu antizipieren, um die Chance einer authentischen Rezeption ihrer Empfehlungen zu erhöhen. In der Praxis ergibt sich daraus, wie es pandemieerfahrener Politikberater formuliert hat, ein „Katz- und Maus-Spiel“:

*„Und bei der Frage, weil das auch häufig kommt, das ist natürlich auch ein Katz- und-Maus-Spiel, weil man weiß es so circa, was politisch gewünscht ist, sagen wir es mal so, aber es sind natürlich alle gescheit genug, dass sie uns nicht sagen, was jetzt gerade politisch gewünscht ist, was da rauskommen soll bei den Modellierungen. Aber natürlich, wenn man jetzt mitkriegt, okay, das geht jetzt in eine Richtung,*

*Forschung und Expertise sind verschiedene Wissensformen*

*Weitreichender Konsens ist in Krisenzeiten eher unwahrscheinlich*

*Expertise ist an gesellschaftlicher Relevanz orientiert*

*die denen nicht gefallen wird, muss man das natürlich auch ein bisschen antizipieren und dann so in die Formulierungen verpacken, dass man sozusagen dann kein ... und dass man sich das dann nicht schönreden kann sozusagen. Oder da ... also diese ... das ist dann eher auf der Subtext-Ebene, aber das läuft natürlich auch immer mit, wenn man dann an das Betexten von Resultaten geht, dass man sich natürlich auch überlegt, wenn wir das jetzt reinschreiben, was löst das beim Gegenüber aus, und wollen wir haben, dass das ausgelöst wird.“*

Diese Bemerkung macht deutlich, dass sich die Fabrikation von Expertise von der Logik der Forschung erheblich unterscheidet. Expertise wird nicht nur im Hinblick auf fachliche Stimmigkeit (und damit mit Blick auf die Fachkollegen) formuliert, sondern mit Rücksicht auf die politische Stimmungslage. Die Chance auf weitreichenden Expertenkonsens hängt damit auch von der Interpretation der politischen Situation durch die beteiligten Fachleute ab.

*Konsenschance hängt von der Interpretation der politischen Situation durch die Expert:innen ab*

### 6.3.2 SAGE UND GECKO: DIE FABRIKATION VON KONSENS

Am Beispiel zentraler Beratungsgremien wie SAGE und GECKO lässt sich zeigen, dass Konsens in Expertengremien nicht einfach ein epistemisches Produkt ist, also eine zwangsläufige Folge kognitiv geprägter Erwägungen. Vielmehr muss dieser Konsens durch institutionelle und organisatorische Vorkehrungen möglich gemacht, gewissermaßen geplant werden. Am Beispiel von SAGE und GECKO lässt sich dies zeigen, weil beide Gremien das Ziel haben, einen Konsens zu erreichen. Wie wird dieses Ziel erreicht? Die Antwort lautet: durch eine entsprechende Expertenauswahl und ein Problem-Framing, das Grundsatzdiskussionen über Disziplingrenzen hinweg ausschließt.

*Konsens ist nur durch sorgfältige Expertenauswahl und enges Problem-Framing erreichbar*

Bei der fachlichen Besetzung von GECKO wurde darauf geachtet, dass jeweils nur ein/e Vertreter:in einer Disziplin in der Kommission sitzt, um „Doppelgleisigkeiten“ zu vermeiden, wie jemand aus GECKO dies im Interview genannt hat. Dahinter steht die Vorstellung, dass jede(r) Expert:in aufgrund internationaler Vernetztheit und eines regen Austauschs innerhalb der eigenen Fachgemeinschaft sozusagen als Repräsentant:in dieser Fachgemeinschaft in der Kommission sitzt.

*„Ja, und bei der Zusammensetzung von GECKO wurde offensichtlich – bewusst oder unbewusst, um einfach die Menge an Leuten auch zu begrenzen – darauf geachtet, dass es keine Doppelgleisigkeiten gibt. [...] Jeder akzeptiert die Expertise des anderen. Und wenn er eines hat, aus meiner Sicht ist das so, dann wird ihm der andere kaum sozusagen massiv widersprechen, sondern aus seiner Sicht einen zusätzlichen Aspekt dazu bringen. Das verbreitert dann noch dazu die Sichtweise von allen, und im Endeffekt kommt es eigentlich nicht zu inhaltlicher Disharmonie.“*

Fachliche Redundanzen gelten aus dieser Perspektive als überflüssig, da die Konsolidierung von Fachmeinungen vor ihrer Diskussion in der GECKO eigentlich schon weitgehend abgeschlossen sein sollte. Das heißt, fachliche Fragestellungen werden vorab in den jeweiligen wissenschaftlichen Gremien und Fachgruppen ausdiskutiert und zu einer einhelligen Fachmeinung kondensiert, bevor sie in die GECKO getragen werden. Dort erstellen dann Arbeitsgruppen Antworten auf die Fragen der Bundesregierung. Die offene und nachvollziehbare Auseinandersetzung mit konkurrierenden Perspektiven und Paradigmen innerhalb einer Disziplin (oder eines Forschungsfelds) gilt nicht als Aufgabe der GECKO, sondern wird in die Anonymität der vorkommissionellen Verhandlungen verbannt. Deshalb gilt es als ausreichend, jeweils nur einen Fachvertreter zu berufen.

*Der Arbeitsprozess der GECKO war auf die Herstellung von Konsens ausgerichtet*

*„Da diskutiert jeder in seinen Kreisen, bringt dann daraus bereits eine Art von schon zusammengedampftem Ergebnis mit, und daher reduziert sich pro Ebene – sprich Arbeitsgruppe und dann GECKO – dieses Dissens-Potenzial massiv. Und daher, wenn dann so locker-flockig die Arbeitsgruppe nach fünf Minuten einen gemeinsamen Text erstellt hat ... in Wahrheit sozusagen finden diese durchaus harten Diskussionen weit vorher statt.“*

Aufgrund der hohen Arbeitsteiligkeit innerhalb der GECKO sind Konflikte auch zwischen den – aufgrund ihres spezifischen Problem-Framings potenziell rivalisierenden – Disziplinen nicht erwartbar. Schließlich lautet die politische Erwartungshaltung, dass die GECKO klare Antworten auf klare Fragen gibt. Dass es mitunter geboten sein kann, das zu einem bestimmten Zeitpunkt dominante Problem-Framing in Frage zu stellen, gerät damit aus dem Blick. In der GECKO sollen Konflikte auf die Ebene der Evidenzbildung beschränkt bleiben und würden demnach auf einer der eigentlichen Kommissionsarbeit vorgelagerten Ebene stattfinden (wenn überhaupt).

Der Wille zum Konsens versteht sich als Serviceleistung für die Politik. Die Entlastung der Politik steht im Vordergrund und nicht der Versuch, die Politik aufgrund sachdienlicher Informationen zu einer selbständig zu begründenden Entscheidung anzuleiten. Eine Beratung in Optionen nach dem Vorbild des „honest broker“ (Pielke 2007) erscheint vor diesem Hintergrund zweifelhaft. Oder, wie es jemand aus den Reihen der GECKO auf die Interviewfrage formuliert hat, ob man denn nicht auch verschiedene Optionen entwerfen könnte: *„Aber damit fängt die Politik genau gar nichts an. Wir empfehlen nicht drei Maßnahmen, sondern wir kommen mit einer wissenschaftlichen Position.“* Das Problem an dieser Stelle ist, dass die disziplinär zersplitterte Wissenschaft ganz offensichtlich als eine homogene Einheit gedacht wird. Versteht man es demzufolge als vordringliche Aufgabe der Wissenschaft, eindeutige Fakten zu liefern, muss Dissens als Defekt erscheinen. In der Beratungspraxis heißt dies, dass man lieber eine umstrittene Frage zurückziehen wird, als gruppeninternen Dissens zu präsentieren.

In Deutschland lieferte der Corona-Expert:innenrat der Bundesregierung ebenfalls ausschließlich einhellige Stellungnahmen. Dieser weitreichende Konsens wurde durch die Abstraktionshöhe der Stellungnahmen erreicht, weil mangels verfügbaren Forschungsapparat und Expertise nur Themen behandelt wurden, die man auf Basis wissenschaftlich einschlägig informierten Menschenverstands verhandeln konnte. Inklusiv wirkende Formulierungen waren daher nicht schwer zu finden. Dies macht deutlich, dass gleichermaßen ein sehr enges Framing (siehe GECKO) oder eben ein sehr weites Framing die Chancen auf Einstimmigkeit erhöht. Ein Mitglied dieses Expert:innenrats nimmt dazu folgendermaßen Stellung:

*„Also die Limitation des Corona-Expertenrates war mir immer klar und Sie sehen, wenn Sie die mal angucken, die Empfehlungen sind sehr oberflächlich, sehr generisch. [...] Und das ist auch gut so, weil mehr ... also das bleibt auch hoffentlich so. Da haben wir uns drüber vereinbart, weil eben die Expertise nicht groß genug ist. Ich meine, ist ja Quatsch, zum Beispiel können die ja keine Empfehlung für Impfungen machen, dafür haben wir die STIKO. Wir geben keine Empfehlung für Hygiene, dafür haben wir die KRINKO. Wir können keine Empfehlung über Kontaktnachverfolgung machen, da haben wir das RKI – das ist ja sinnlos.“*

**Konflikte beschränken sich auf die Generierung von Evidenz und treten (wenn überhaupt) außerhalb der GECKO auf**

**Wissenschaft als homogene Einheit**

**Hohes Abstraktionsniveau der Empfehlungen erhöht Chance auf Konsens**

Bei SAGE ist es komplizierter. Der Prozess wurde uns in einem Interview mit einem führenden Mitglied von GO-Science und Organisator von SAGE Meetings so beschrieben: Dort wird zunächst die politische Frage (z. B. ob man das Tragen von Masken verpflichtend machen soll) in wissenschaftliche Fragen übersetzt und an die SAGE-Untergruppen weitergeleitet. Die Antworten auf Basis einschlägiger Evidenzbildung werden bei GO-Science eingereicht, die ein zusammenfassendes Papier erstellt (ein Schritt in Richtung Konsens, denn es filtert Informationen). Dies wird an die SAGE-Mitglieder zur weiteren Diskussion gesendet. Der GCSA, Sir Patrick Vallance, der auch den Vorsitz führt, steuert die Kommunikation innerhalb des Treffens so, dass ein Konsens möglich und sehr wahrscheinlich wird. Die Teilnehmer, die bei den Treffen immer anwesend sind, sind die Leiter jener Gruppen, die die Evidenzen geliefert haben. Auf die Frage, warum es in den SAGE-Treffen so wenig Meinungsverschiedenheiten gab, sagte unser Interviewpartner von GO-Science: „Um zu widersprechen, muss man sich ziemlich sicher sein, worüber man spricht“. Mit anderen Worten: Es ist schwierig, nicht zuzustimmen, wenn die vorgelegten Evidenzen außerhalb deiner unmittelbaren Expertise liegen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Konsensfindung ist die Frage, wer als Teilnehmer:in an der Sitzung teilnehmen darf, so ein Independent SAGE-Mitglied im Interview. Das Auswahlverfahren kann einen Konsens wahrscheinlicher oder unwahrscheinlicher machen. Ein weiterer Aspekt ist, wer mit der Evidenzbildung beauftragt wird. In den Untergruppen, in denen in einigen Fällen kein Konsens erzielt werden konnte, wurden dann noch mehr Untergruppen mit Personen gebildet, die sich einig waren, erzählte ein Mitglied von SPI-B. Die kleineren Gruppen übernahmen dann die wissenschaftliche Arbeit und erstellten die Evidenz.

In den meisten Fällen wurde ein Konsens dann erreicht, wenn es ausreichende wissenschaftliche Evidenz gab. Dies war beispielsweise der Fall, als es um die Frage nach der Wirksamkeit des ersten und zweiten Lockdowns ging. Die Eignigkeit der Expert:innen in dieser normativ aufgeladenen Frage macht allerdings deutlich, dass eine klare Antwort von der Engführung des Problem-Framings abhängt.

SAGE wurde dafür kritisiert, dass ihre Mitglieder nicht speziell für die Pandemie ausgewählt worden waren. Die Existenz eines langjährig stabilen Arbeitszusammenhangs, so der Vorwurf, mache Meinungsverschiedenheiten unwahrscheinlicher. Ein Vorschlag ging deshalb dahin, die Mitgliedschaft bei SAGE flexibler zu machen und die Mitglieder nach einer bestimmten Zeit ausscheiden zu lassen. Dies würde das Forum für vielfältigere Standpunkte und möglicherweise mehr Meinungsverschiedenheiten öffnen, erklärte ein Independent SAGE-Mitglied). Das Gleiche gilt für die Mitgliedschaften in den Untergruppen von SAGE (insbesondere NERVTAG und SPI-M).

Bei der Auswahl der Expert:innen sollte man sich nicht auf die Vielfalt der Disziplinen beschränken (obwohl das auch sehr wichtig ist). Man muss auch die Vielfalt der Ideologien und der lokalen Experten berücksichtigen, um die Bedürfnisse der Gesellschaft zu repräsentieren, so ein Mitglied von SPI-B. Im Fall von Großbritannien zum Beispiel wurde der Regierung eine libertäre Ideologie zugeschrieben, bei der es um die Verantwortung des Einzelnen ging (und nicht darum, was zum Beispiel zur Verringerung der Armut getan werden kann, was wichtig gewesen wäre, da arme Menschen überproportional von Covid betroffen waren). Die Berücksichtigung divergierender ideologischer Kontexte mindert die Chance auf Konsens.

*Im Großbritannien wurde Dissens dadurch erschwert, dass das Problem so eng gerahmt war, dass nur wenige Menschen die Expertise hatten, der Evidenz zu widersprechen*

*Die Auswahl der Personen, die Evidenz generieren und an den Sitzungen teilnehmen können, ist Teil des Prozesses der Konsensbildung*

*Wenn das Problem eng definiert ist, ist ein Konsens wahrscheinlich*

*SAGE wurde dafür kritisiert, dass die Expert:innen für diese Krise nicht in einem offenen Verfahren ausgewählt wurden*

*Bei der Vielfalt geht es nicht nur um Disziplinen, sondern auch um Wissensformen und Ideologien*

### 6.3.3 DIE KONSENSPOLITIK DER EXPERTEN UND DIE ALTERNATIVLOSIGKEIT DER POLITIK

Die Pandemie wurde, wie eingangs schon bemerkt, zu einem Motor der Verwissenschaftlichung der Politik. Selten zuvor verließ sich die Politik in so hohem Maß auf die Empfehlungen der Expert:innen. Die ehemalige deutsche Wissenschaftsministerin Anja Karliczek erklärte zu Beginn der Corona-Krise, im April 2020: „Wissenschaftliche Erkenntnisse leiten die Politik und leiten uns wie selten zuvor.“ (Karliczek 2020) Dieser hohe Stellenwert der Wissenschaft in Zeiten der Krise eröffnet für die Wissenschaft die Möglichkeit, unter dem Deckmantel wissenschaftlicher Expertise als politischer Akteur zu agieren. Unter dem Titel „Konsenspolitik“ wird im Folgenden eine politische Strategie einflussreicher Expertenallianzen beschrieben, die auf die Konstruktion politischer Sachzwänge hinausläuft und damit die Entscheidungsspielräume der Politik stark begrenzt. Was ist damit genau gemeint?

Anfang Dezember 2020 veröffentlichte die Leopoldina eine siebte Ad-hoc-Stellungnahme zur Coronavirus-Pandemie (Leopoldina 2020e). Die 34-köpfige Arbeitsgruppe votierte einstimmig für einen harten Lockdown über die Weihnachtstage und befand sich damit in Übereinstimmung mit der Regierungslinie. Aus den Reihen der Wissenschaftsforschung wurde der Vorwurf laut, dass es sich hier gar nicht um wissenschaftliche Expertise im strengen Sinne handele (erkennbar an politischer Ergebnisoffenheit), sondern um einen klaren politischen Appell (Hirschi 2021). Schließlich sei es unplausibel, dass sich ein multidisziplinäres Gremium von 34 Fachleuten auf eine einzige Lesart der verfügbaren relevanten Daten, Studien und Modelle verständigen könne – sofern es nicht nach politischem Kalkül zusammengesetzt ist. Die Leopoldina, so der zentrale Vorwurf, habe also ihre wissenschaftliche Autorität missbraucht, um mittels einer einstimmig formulierten Stellungnahme einen politischen Sachzwang zu konstruieren.

Ende November 2021 veröffentlichte die Leopoldina ihre 10. Ad hoc-Stellungnahme zur Corona-Pandemie (Leopoldina 2021b). Zwölf Mitglieder der Leopoldina, darunter der Virologe Christian Drosten, ein Jurist und zwei Ethikerinnen platzierten ihr zentrales Anliegen schon im Titel des fünfseitigen Papiers: „Klare und konsequente Maßnahmen – sofort!“ Die kurze Sachstandsdarstellung zu Beginn erlaubt keinen Einblick in den aktuellen Forschungsstand, sondern ist auf die warnende Prognose des Autor:innenteams zugeschnitten: Aufgrund ansteckender Varianten (Delta bzw. Omikron), zu niedriger Impfquote und zu laxer Maßnahmen drohe im kommenden Winter eine Überlastung des Gesundheitssystems. Den Großteil der Stellungnahme nimmt die Auflistung konkreter Maßnahmen ein, die von der Politik eingefordert werden. Angesichts der interdisziplinären Zusammensetzung ist die Stellungnahme von einer bemerkenswerten Einhelligkeit getragen. Nicht einmal das Thema Impfpflicht führt zu kontroversen Erwägungen, obwohl das Spannungsverhältnis zwischen restriktiven Maßnahmen und Individualfreiheiten durchaus thematisiert wird.

Eine ähnliche Initiative kam in Österreich zur selben Zeit aus den Reihen des Future Operations Board. Dort trat im November 2021 eine interdisziplinäre Expert:innenallianz mit einer schriftlichen Stellungnahme hervor (Bathke et al. 2021). In dem zweiseitigen Papier formuliert das 33-köpfige Team unmittelbar notwendige sowie mittel- und langfristig wirksame Maßnahmen, um den Weg

*In Krisen hat die Wissenschaft die Möglichkeit, unter dem Deckmantel der Expertise zu einem politischen Akteur zu werden*

*Indem sie einstimmig für einen Lockdown stimmte, nutzte die Leopoldina ihre wissenschaftliche Autorität, um politischen Zwang zu erzeugen*

*Überraschende Einhelligkeit der Leopoldina-Experten*

*Konsenspolitik auf Basis von Pseudo-Interdisziplinarität: das Future Operations Board*

„zurück in die Normalität“ zu schaffen. Obwohl die Sozialwissenschaften prominent vertreten sind, ist die Handschrift des Papiers ausschließlich durch die einschlägigen Naturwissenschaften geprägt (Virologie, Infektionsbiologie, Epidemiologie). Es ist nicht ersichtlich, dass die Fachleute aus den anderen Disziplinen einen Beitrag auf Basis ihrer Fachexpertise formuliert hätten. Interdisziplinarität wird auf diese Weise nur simuliert. So entsteht der Eindruck, dass sich normativ Gleichgesinnte zur Unterzeichnung des Dokuments gefunden haben, um durch Ausweitung des Fächerkanons die Autorität der Wissenschaft zu erhöhen.

Der unbedingte Wille zum Konsens erklärt sich nicht zuletzt aus der gemeinsamen Krisenwahrnehmung: Für die Mitglieder der Leopoldina bzw. der österreichischen Expertenallianz hatte sich – angesichts gefährlicher Virusvarianten und mangels einer klaren politischen Strategie – die chronische Krise längst wieder in eine akute Krise verwandelt. Deshalb wird der Politik und der Öffentlichkeit suggeriert, dass es nur noch einen Weg geben könne. Es werden politische Forderungen erhoben, weil für eine umfassende Sachstandsdarstellung, aus der die Politik ihre eigenen Schlüsse ziehen könnte, keine Zeit mehr zu sein scheint.

In den hier erwähnten Konsenspapieren stehen klare Handlungsanweisungen im Vordergrund, nicht das Abwägen konkurrierender Positionen. Allerdings setzen Handlungsanweisungen (auch jene aus der Wissenschaft) notwendigerweise Wertentscheidungen voraus. Denn aus den Zahlen und Erkenntnissen allein – mögen sie auch noch so robust sein – ergibt sich noch kein politisches Handlungsprogramm. Auch wenn man die eigene Lesart der Zahlen für die einzig plausible Interpretation hält, ist es doch nie die einzig mögliche. Es gibt immer Alternativen; die müssen natürlich keineswegs besser sein, doch nur die offene Auseinandersetzung mit abweichenden Positionen begründet die Überlegenheit des eigenen Standpunkts. Und vor allem: Nur die Berücksichtigung relevanter Gegenstimmen macht deutlich, dass die eigenen Handlungsempfehlungen sich einer bestimmten, zwangsläufig normativen Lesart wissenschaftlicher Erkenntnisse verdanken. Anders gesagt: Der konstruktive Umgang mit Dissens verhindert, dass man die eigenen Werte unter dem hehren Titel wissenschaftlicher Wahrheit absolut setzt.

Konsenspapiere laufen deshalb immer Gefahr, die epistemische und normative Ebene kurzzuschließen. Schließlich präsentieren sie die politischen Forderungen normativer Gesinnungsgemeinschaften als zwangsläufiges Resultat aktueller wissenschaftlicher Einsichten. Indem die wissenschaftlichen Zahlen oder Tatsachen von den Experten übereinstimmend als Bedrohung zentraler Werte gedeutet werden, beginnen diese Zahlen, von sich aus „zu sprechen“. Anders gesagt: Die von den Fachleuten gemeinsam geteilten Wertpräferenzen verleihen den Zahlen eine eindeutige Bedeutung, einen klaren politischen Aufforderungscharakter. Dass diese scheinbare Selbstevidenz der Zahlen das Ergebnis einer Interpretationsleistung ist, wird nicht mehr kenntlich. Indem das Normative in die Darstellung der wissenschaftlichen Einsichten eingewoben wird, erhält das Faktische Appellcharakter. Auf dieser Implizitisierung des Normativen beruht die Konstruktion des Sachzwangs.

Dieser Sachzwang hat Folgen, und zwar auch für die Wissenschaft selbst. Denn natürlich gibt es weiterhin Gegenstimmen. Doch im Kontext eines autoritativen Expert:innenkonsenses erscheinen diese Gegenstimmen nicht nur als sachlich fragwürdig, sondern letztlich auch als politisch unverantwortlich.

*Anstelle ausgewogener Beratung werden politische Forderungen erhoben*

*Konstruktiver Umgang mit Dissens bedeutet, dass Wertunterschiede nicht versteckt werden*

*Durch normativen Expertenkonsens die Zahlen „zum Sprechen bringen“*

*Widerspruch wird damit fragwürdig und unverantwortlich*

### 6.3.4 PSEUDO-DISSENS

Manchmal versteckt sich hinter dem, was in der Öffentlichkeit als Expertendissens wahrgenommen wird, nur ein unterschiedlicher Problemzuschnitt. Der Expertendissens erweist sich auf diese Weise als Folge inkongruenter Perspektiven, unter denen verschiedene Expertengruppen oder Fachkulturen ein Problem in den Blick nehmen. Einen solchen Dissens, der kein fachlicher, sondern eine Folge differierender Problem-Framings ist, kann man Pseudo-Dissens nennen. Was ist damit genau gemeint?

Um es am Beispiel der Kontroverse um das Pflanzengift Glyphosat zu illustrieren: Je nachdem, ob Glyphosat als Umwelt-, Gesundheits- oder Ernährungsproblem verhandelt wird, erhält man ganz unterschiedliche Expertenempfehlungen. Das liegt daran, dass die Medizin die Kanzerogenität von Glyphosat als prinzipielle Gesundheitsgefahr, also unabhängig von der aufgenommenen Menge des Pestizids, verhandelt. Die individuellen Ernährungsgewohnheiten werden erst relevant, wenn Glyphosat als Ernährungsproblem gerahmt wird. Kurz gesagt: Die Differenzen zwischen den Experten repräsentieren keinen substanziellen Widerspruch; vielmehr sind sie Folge (notwendig) divergierender disziplinärer Perspektiven auf das zugrunde liegende Problem. Im Zuge der Beauftragung bestimmter Fachleute legt also die politische Administration (wissentlich oder unwissentlich) das Problem-Framing fest, denn mit dem gewählten Fach ändert sich auch der Problemzuschnitt. Was also manchmal als verwirrender Expertendissens skandalisiert wird, begründet sich ganz nüchtern durch Differenzen in der politischen Rahmung des Themas (Barlösius/Ruffing 2021).

Mit Blick auf die Pandemie ergab sich ein ähnliches Problem im Bereich der Modellierung. Aufgrund unüberwindlicher Unschärfen bei der Konstruktion von Verlaufskurven ergeben sich vielfältige Möglichkeiten, jeweils gut begründete Priorisierungen vorzunehmen. Dies führt leicht zu dem Eindruck, dass sich die Modellierungsexperten widersprechen. Ein Experte beschreibt dieses Problem folgendermaßen:

*„Wir sind uns alle bewusst gewesen, alle Modellierer, dass die Modelle Grenzen haben. Und wir können diese Grenzen sogar quantifizieren. Ja, also das heißt, wir können nicht einfach sagen, okay, hier dieser Parameter, den haben wir nur in diesem Bereich [...]. Was man dann macht, ist, wenn man den Parameter nicht kennt, man wählt ihn zufällig. Also und wiederholt das. Das heißt, man kriegt dann so eine ganze Schar von Ergebnissen und die Breite dieser Schar von Ergebnissen sagt einem dann, wie ...in welchem Bereich sozusagen das Ergebnis zu erwarten ist. Aber man hat dadurch eben nicht eine Kurve, die dabei rauskommt, sondern eine ganze Schar von Kurven, die dabei rauskommen, die dann auch diesen Bereich definieren. Und da wir uns bewusst waren, dass da diverse Parameter nicht genau bekannt sind und sich auch außerdem noch über die Zeit verändern, weil das Virus ja mutiert, haben wir da keine Dissonanzen gehabt, da ist also kein Dissens in dem Sinne, sondern das ist ein Bewusstwerden über Unsicherheiten. [...] Also dafür (für die Quantifizierung von Unsicherheiten) gibt es Methoden und das ist natürlich in der Öffentlichkeit überhaupt nicht in der Form wahrgenommen worden. Also wenn zwei Leute, die zwei Kurven aus unterschiedlichen Bereichen der Spektren des Möglichen genommen haben, dann galt das als Dissens. So, ich meine, das habe die Leute dann gewusst, dass sie eben einfach nur zwei Kurven ausgewählt haben aus einem Bereich, wo beide möglich sind, ne?“*

*Pseudo-Dissens – eine Folge differierender Problem-Framings*

*Glyphosat kann als Umwelt-, Gesundheits- oder Ernährungsproblem angesehen werden – was zu unterschiedlichen Empfehlungen führt*

*Pseudo-Dissens im Bereich der Modellierung*

Was zeigen uns diese Fälle von Pseudo-Dissens? Erstens: Wissenschaftliche Positionen unterscheiden oder widersprechen sich häufig weniger als es in der öffentlichen Wahrnehmung erscheinen mag. Zweitens, wichtiger noch: Objektives Wissen („Fakten“) funktioniert nur innerhalb eines bestimmten Rahmens, der selbst wieder nicht durch überlegenes Wissen begründet werden kann. Die spezifische Art und Weise der Problemwahrnehmung und Problemformulierung, also das Problem-Framing, ist maßgeblich dafür, wessen Wissen und welche Methoden als zielführend gelten (siehe Kap. 6.2). Mit Blick auf die zähen Streitigkeiten um Glyphosat, Handymasten oder die Gentechnik lässt sich festhalten: Hinter diesen Konflikten um das bessere Wissen stehen oftmals Konflikte um die Angemessenheit des gewählten Problemzuschnitts. Das heißt, überspitzt formuliert: Wenn es um die Verteidigung epistemischer Geltungsansprüche geht, sollte man auch auf normative Aspekte zu sprechen kommen, die darüber entscheiden, welche Daten und Parameter wir als relevant bzw. als tragfähige Grundlage für bestimmte Aussagen erachten.

### 6.3.5 ZWISCHENFAZIT

In der Wissensgesellschaft werden viele politische Konflikte als Auseinandersetzungen um das bessere Wissen ausgetragen. In diesen Wissenskonflikten eröffnet sich immer dann die Möglichkeit zu einer Politik der Alternativlosigkeit, wenn sich demonstrativer Expert:innenkonsens in Form von Stellungnahmen mit politischem Appellcharakter äußert. Unter Verweis auf das rational Gebotene kann die Politik Deliberationsprozesse abkürzen und letztlich scheinbar reine Fachfragen der demokratischen Diskussion entziehen. Dies gilt insbesondere für Krisensituationen: Weil die Politik ohne die Wissenschaft hilflos wäre, bietet sich für die Wissenschaft die Chance, Politik zu betreiben. Gerade in der Krise, so hat der Historiker Caspar Hirschi argumentiert, wächst die Versuchung für Fachleute, ihre normativen Anliegen im Rekurs auf die Wissensebene durchzusetzen. „Man stellt sich gleichzeitig über die Niederungen des politischen Gezänks, indem man sich auf die alleinige Autorität der Wissenschaft beruft und greift in die Politik ein, um den Spielraum an Handlungsoptionen im Sinne der eigenen Werteprioritäten einzuschränken.“ (Hirschi 2021: 163)

In der Corona-Krise sind uns daher viele Expert:innen begegnet, die professionelle Distanz, also den Habitus des klassischen Sachverständigen, mit dem politischen Engagement der Aktivist:in (oder des Intellektuellen) verbinden. Dieser Entgrenzung der Expert:innenrolle entspricht eine Entgrenzung auf der semantischen Ebene: In Gestalt der Konsenspolitik werden Ansprüche auf normative Richtigkeit und wissenschaftliche Wahrheit vermischt. Die Corona-Pandemie macht deutlich, dass Krisensituationen problematische Rollen(kon)fusionen fördern, auf Seiten der Politik wie auch der Wissenschaft: Während Expert:innenallianzen mithilfe interdisziplinärer Konsenspapiere Politik betreiben, trägt eine Politik, die zwecks Legitimation auf wissenschaftlichen Konsens hofft, zur Entpolitisierung bei. Es ist also grundsätzlich erforderlich, den normativen Charakter jedes politischen Pandemie-Managements anzuerkennen und deutlich zu machen.

*Hinter dem Streit  
um Fakten stecken  
oft Differenzen über  
den „richtigen“  
Problemzuschnitt*

*Konsenspolitik  
versteckt normative  
Prioritäten hinter  
wissenschaftlichen  
Wahrheiten*

*Beratung muss  
normativen  
Charakter des  
Pandemiemanagements  
offenlegen*

Mit Blick auf SAGE und GECKO wird deutlich, dass sich Konsens in ausreichend divers zusammengesetzten Expertengremien nicht durch den zwanglosen Zwang des besseren Arguments ergibt. Dieser Konsens muss vielmehr gewollt sein und institutionell ermöglicht werden. Im Fall von SAGE arbeitet beispielsweise ein Büro wie GO-Science darauf hin, dass ein Problem in gleicher Weise interpretiert wird und dass die Empfehlung so formuliert ist, dass alle zustimmen können, auch wenn es nicht genau ihre Sichtweise ist. Grenzen des Konsenses versucht man nicht sichtbar zu machen, beispielsweise indem man Abstimmungen verhindert. In beiden Kommissionen geht auch nicht darum, das grundsätzliche Problem-Framing in Frage zu stellen, weil damit die Tür für Dissens geöffnet wird. Hätte man – mit Blick auf SAGE und Großbritannien – etwa die Frage von Armut und sozialer Ungleichheit in den Mittelpunkt gestellt, wären einstimmige Empfehlungen aus dem virologisch-epidemiologisch dominierten Expertenkreis deutlich umstrittener geblieben.

Unser Blick auf GECKO und SAGE hat also deutlich gemacht, dass die – prinzipiell verständliche – Konsensorientierung innerhalb von Beratungsgremien erhebliche Probleme aufwirft. Natürlich sollte die Wissenschaft Klarheit schaffen und nicht Verwirrung stiften. Ein weitreichender Konsens gilt deshalb nicht grundlos als erstrebenswertes Ziel institutionalisierter Politikberatung. Einstimmigkeit sollte allerdings nicht zum Selbstzweck werden. Denn der Konsens hat – gerade in komplexen Krisen – seinen Preis. Schließlich kann sich dieser Konsens in unübersichtlichen Situationen, wo kanonisches Wissen und belastbare Daten häufig fehlen, nur strategischer Orientierung verdanken. Diese strategische Orientierung macht sich mit Blick auf die Expertenauswahl, die gewählte Problemstellung und die hohe Arbeitsteiligkeit im Kommissionsalltag bemerkbar. Unter Umständen ist es besser, der Politik einen geordneten und gut begründeten Dissens zu präsentieren. Denn Dissens ist zwangsläufig Folge grundsätzlicher Reflexion, und diese Reflexion sollte sich auf das Problem-Framing und die konkrete Fragestellung, aber auch auf die Perspektivendifferenzen zwischen verschiedenen Disziplinen und Fachkulturen beziehen. Ein gehaltvoller Dissens unter namhaften Expert:innen unterstreicht außerdem, dass letztlich die Politik entscheiden muss.

*In Großbritannien sorgt GO-Science für weitreichenden Konsens – auf Kosten randständiger Themen*

*Expertendissens unterstreicht, dass die Politik entscheiden muss*

## 6.4 TRANSPARENZ ÜBER ALLES?

Transparenz ist die Grundlage der Rechenschaftspflicht. Mit Blick auf wissenschaftliche Beratung heißt das: Nur wenn der Rat öffentlich sichtbar ist, wenn man also weiß, wer berät, können die Beratenden auch zur Rechenschaft gezogen werden. Dies illustriert ein Extremfall aus Italien: Nach dem Erdbeben von 2009 bei L'Aquila, bei dem 309 Menschen ums Leben kamen, wurden sechs Experten wegen fahrlässiger Tötung angeklagt. Die Experten gehörten der Kommission für Großrisiken (CGR) an, die den Katastrophenschutz beriet. Ihnen wurde vorgeworfen, das Erdbeben-Risiko nicht richtig eingeschätzt und keine klaren Warnmeldungen verbreitet zu haben. In der internationalen Fachwelt entbrannte schnell ein heftiger Streit um die Frage der Prognostizierbarkeit von Erdbeben dieser Art. Die Angeklagten wurden zunächst verurteilt und später, in zweiter Instanz, freigesprochen (Donovan 2021).

*Wenn Beratung öffentlich ist, können die Experten zur Rechenschaft gezogen werden*

Das ist natürlich der Extremfall. Aber auch unterhalb der Grenze strafrechtlich relevanten Handelns hat der hohe Stellenwert der Transparenz in Beratungsprozesse seine Berechtigung. In unserem Zusammenhang, also mit Blick auf die Pandemie, lautet eine zentrale Einsicht: Transparenz – und zwar hinsichtlich der Besetzung von Beratungsgremien, ebenso wie auf die Kommunikation von Beratungsergebnissen – ist zentral, um Verständnis für Sachlagen und Entscheidungen zu erzeugen und Vertrauen zwischen verschiedenen Akteuren (Politik, Wissenschaft, Öffentlichkeit) aufzubauen. Entsteht in der Öffentlichkeit der Eindruck mangelnder Transparenz, steht schnell der Verdacht politischer Instrumentalisierung der Wissenschaft im Raum. Damit verschiebt sich der Fokus der öffentlichen Debatte. Anstelle einer Diskussion um die Stichhaltigkeit der jeweiligen Expertise bzw. ihrer Bedeutung für den politischen Prozess tritt die Auseinandersetzung um die Kriterien der Expertenauswahl, das gewählte Problem-Framing und den Zuschnitt der Themenstellungen. Diese wichtige Diskussion sollte man im Vorfeld der Gründung von Beratungsgremien führen.

Zu Beginn dieses Kapitels wird gezeigt, welche Probleme entstehen, wenn wissenschaftliche Beratung in der Öffentlichkeit als „Black Box“ wahrgenommen wird. Das Transparenzgebot bezieht sich auf verschiedene Aspekte; ganz wichtig ist die Offenlegung der Kriterien der Expertenauswahl (Kap. 6.4.1). Anschließend werden die Grenzen der Transparenz diskutiert. Totale Transparenz, so das Argument, würde Vertraulichkeit untergraben und damit das freie Flottieren der Argumente im Gremium zum Erliegen bringen (Kap. 6.4.2). Dass bei der Erstellung von Expertise unterschiedliche Wissensformen zusammenwirken, ist Thema des nächsten Abschnitts. Allerdings sollte es nicht nur Vermischung von Systemlogiken kommen. Wo wissenschaftliche Expertise draufsteht, sollten nicht auch politisch-strategische Erwägungen enthalten sein. Das ist ein Problem gemischt zusammengesetzter Gremien (Kap. 6.4.3). Abschließend geht es um die Frage, welche Anforderungen eigentlich an Politik entstehen, wenn man das Transparenzgebot auf die politische Verwendung von Expertise richtet (Kap. 6.4.4). Am Ende steht ein kurzes Fazit (Kap. 6.4.5).

### 6.4.1 DIE NOTWENDIGKEIT VON TRANSPARENZ

*„Selten gab es in den letzten Jahrzehnten eine so engmaschige, zugleich aber auch umstrittene wissenschaftliche ‚Begleitung‘ politischen Entscheidens. [...] Politisches Handeln wurde selbst zu einem Beispiel betreuten Handelns, wobei zuweilen für die Öffentlichkeit völlig unklar blieb, wer am Ende wen von was und mit welchen Daten und Argumenten überzeugte.“ (Scobel 2021: 329)* Dass angesichts der großen Beratungsabhängigkeit der Politik in der Öffentlichkeit immer wieder die Frage aufkam, wer eigentlich die Politik berät, kann nicht überraschen. Gerade in der Frühphase der Pandemie, als die Regierungen in Österreich und Deutschland sich sehr stark auf informelle Beratung stützten, aber auch später noch, als sich Kanzlerin Merkel im Vorfeld der Corona-Krisengipfel von einem kleinen Expertenstab beraten ließ, wurde in den Medien immer wieder die Frage verhandelt: Wer ist Teil des Beratergremiums, und wer vertritt welche Positionen?

*Der Eindruck mangelnder Transparenz führt zu Vertrauensverlusten in die Wissenschaft*

*Selten haben sich Politiker bei so weitreichenden Entscheidungen so offen auf Experten verlassen. Die Öffentlichkeit wollte wissen: Wer gibt den Rat?*

Schnell kam der Verdacht auf, dass die Politik nur jene Experten einlädt, die den Regierungskurs stützen. „Corona-Pandemie: Die bestellten Berater“, so titelte der „Spiegel“ Anfang 2021 (Rosenfelder 2021). Die Vielfalt an gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Positionen, die sich in der Pandemie allmählich entwickelt hatte, werde in der lediglich achtköpfigen Beraterrunde nicht abgebildet, so der Vorwurf. Gegenexperten wie Klaus Stöhr, ehemaliger SARS-Forschungskordinator der Weltgesundheitsorganisation und Verfechter eines eher liberalen Kurses, würden aus politischen Gründen erst gar nicht eingeladen, obwohl ihn die SPD-Länder auf die Einladungsliste gesetzt hatten. Das heißt, der Eindruck mangelnder Transparenz bei der Auswahl der Berater:innen ließ den Verdacht politischer Instrumentalisierung der Wissenschaft aufkommen.

In Österreich basierte die Besetzung neu zu gründender COVID 19-Gremien bzw. informeller Beratungsrunden zu Beginn der Pandemie ebenfalls nicht auf explizit formulierten Richtlinien. Brainstorming-Aktivitäten der facheinschlägigen Verwaltung bzw. ein daran anschließendes „Schneeballsystem“ waren der Ausgangspunkt der Expert:innenauswahl. Dies führte dazu, dass selbst den Beteiligten häufig unklar blieb, aufgrund welcher Kriterien sie zur Mitarbeit eingeladen wurden. Dies führte bei Außenstehenden schnell zur Vermutung, dass die Expert:innenauswahl nicht in erster Linie von wissenschaftlichen Erwägungen, sondern vielmehr von politischen Interessen gesteuert werde. Ein Interviewpartner, ein ausgewiesener Experte auf seinem Gebiet, bringt diese Position beispielhaft auf den Punkt:

*„Die Zusammensetzungen, also sowohl bei jetzt bei der Corona-Kommission als auch bei anderen, also auch bei GECKO zum Beispiel, ist natürlich immer so, dass wahrscheinlich drei Viertel politische Besetzungen sind. Und dann sind drei oder vier Expertinnen und Experten dabei, die sich wissenschaftlich mit dem auseinandersetzen, die natürlich immer völlig in der Minderheit sind und halt oft nicht mehr sind als Feigenblätter, die halt auch ein bisschen mitreden.“*

Entscheidend ist an dieser Stelle gar nicht, ob die Einschätzung des Experten richtig ist. Viel wichtiger ist die Erkenntnis, dass für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sein muss, auf Grundlage welcher Überlegungen eine Beratungskommission auf eine bestimmte Weise zusammenstellt wurde. Andernfalls regt sich sofort der Verdacht einer politisch gesteuerten Expertenauswahl.

Dieses Problem wird auch mit Blick auf Großbritannien sichtbar. In den ersten sechs Wochen der Pandemie blieben sowohl die Mitglieder als auch die Themen der SAGE geheim. Dies hatte man in vergangenen Notfällen bereits so praktiziert. Auf nennenswerte Kritik war dies nicht gestoßen, vielleicht deshalb, weil die Notfälle der Vergangenheit von kurzer Dauer und geringem Ausmaß waren. Es war zu Beginn der Corona-Krise jedenfalls fast unmöglich herauszufinden, warum bestimmte Personen für bestimmte Gruppen ausgewählt wurden, außer dass es sich um Wissenschaftler handelte, die bereits bei früheren Krisen in SAGE mitgewirkt und Erfahrung mit der Modellierung von Influenza und anderen Pandemien hatten. Während das ausgewählte Fachwissen für die Beantwortung bestimmter Fragen zur Virologie und Epidemiologie nützlich war, gab es viele andere Aspekte, die für eine Krise dieses Ausmaßes wichtig gewesen wären, aber in der Expertenauswahl nicht berücksichtigt wurden.

*Mangelnde Transparenz bei der Auswahl der Berater:innen erweckte den Eindruck einer Instrumentalisierung der Wissenschaft*

*In Österreich waren die Kriterien, nach denen die Experten ausgewählt wurden, unklar*

*In Großbritannien waren die Mitglieder der SAGE zunächst geheim und wurden erst später aufgrund des öffentlichen Drucks bekannt*

Die Gründung einer Gegenkommission (Independent SAGE) reagierte auf die Geheimhaltungspolitik und mangelnde Diversität. Ob die Vorwürfe von Independent SAGE korrekt waren, ist dabei letzten Endes zweitrangig. Es wird jedoch deutlich, dass Unabhängigkeit (klare Trennung zwischen Politik und Wissenschaft, reine Expertenkommissionen) sowie eine Vielfalt an Fachkulturen, Disziplinen und Positionen zentrale Ansprüche an Politikberatung sind. Zusätzlich sollte man für die Öffentlichkeit nachvollziehbar machen, auf welcher Datenbasis bzw. Überlegungen die Schlussfolgerungen der Kommission fußen. Um dies nachvollziehen zu können, muss wiederum die Öffentlichkeit fähig sein, Expertise hinsichtlich ihrer inhaltlichen Aussagen sowie ihrer Genese verstehen zu können.

Wichtig sind daher die Verschriftlichung und Veröffentlichung von Stellungnahmen und Empfehlungen. Dies dient der öffentlichen Nachvollziehbarkeit und erhöht außerdem den politischen Begründungszwang. Die Prämissen der Fachleute, ihre spezifische Problemperspektive, ihr „Framing“, werden nachvollziehbar und kritisierbar. Die Politik wiederum erscheint auf diese Weise nicht als Hort höherer Vernunft, sondern es wird der Eigensinn der politischen Entscheidung ein Stück weit sichtbar. Dieses lässt sich am Verhältnis zwischen Expertenempfehlung und konkreter Entscheidung ablesen. In Österreich bemühten sich die meisten Gremien, die während der Pandemie gegründet wurden, im Laufe der Zeit um Transparenz hinsichtlich ihrer Strukturen und Prozesse, indem sie Geschäfts- oder Verfahrensordnungen, Mitgliederlisten und Protokolle veröffentlichten. Dies lässt sich insbesondere am Beispiel der GECKO ablesen. Was jedoch nach wie vor fehlt, sind Standards für die Besetzung von Gremien.

## 6.4.2 GRENZEN DER TRANSPARENZ

Der Reiz von Kommissionen und Gremien ergibt sich in epistemischer Hinsicht aus dem liberalen Konkurrenzmodell: Man kann davon ausgehen, dass die kommissionsöffentliche Verhandlung von Argumenten und Gegenargumenten das Wissen robuster macht. In sozialer Hinsicht ist interessant, dass diese Aushandlung unter Anwesenden stattfindet. Dies trägt dazu bei, wie Wolfgang van den Daele mit Blick auf den Deutschen Ethikrat argumentiert hat, dass sich allmählich ein Verständnis für den Standpunkt des Anderen etabliert, das – die bei polarisierenden Streitfragen typische – Moralisierung unterläuft. Das heißt, in jede Kommission ist ein Zwang zum konstruktiven Umgang mit Dissens eingebaut (van den Daele 2013). Kommissionen sind also wichtig, um das Ausmaß des Dissenses und die Chance auf Konsens abzuschätzen. Konsensfindung heißt in diesem Fall: im persönlichen Gespräch zu eruieren, wie eng oder breit der Korridor der Gemeinsamkeit tatsächlich ist. Zwar kann die Erzielung weitgehender Übereinstimmung kein Selbstzweck sein (wie in Kap. 6.3 erwähnt), doch gilt es natürlich im Sinne wirksamer politischer Orientierung den Dissens soweit es geht zu bündeln.

Dieser Mehrwert von Kommissionen ergibt sich allerdings nur über den ungeschützten Austausch von Standpunkten und Meinungen. Ein solcher Austausch ist nur möglich, wenn es Vertraulichkeit gibt. Das heißt, mit Blick auf die Sitzungen von Kommissionen muss es die Möglichkeit zur Informalität geben. Es stellt sich an dieser Stelle darum auch die Frage, inwieweit die Teilnahme von Regierungsvertretern oder deren Vertrauten dieses Klima vertrauensbildender Informalität stört. Die Meinungen darüber gehen auseinander: Während ein britischer

*Independent\_SAGE wurde als Reaktion auf die Geheimhaltung und den Mangel an Transparenz in der staatlichen SAGE geschaffen*

*In Österreich wurden Stellungnahmen und Protokolle veröffentlicht, aber es fehlen immer noch Standards für die Gremienmitgliedschaft*

*In Kommissionen etabliert sich der Zwang zum konstruktiven Umgang mit Dissens*

*Einige Formen des völlig offenen Austauschs können nur stattfinden, wenn Vertraulichkeit gegeben ist*

Interviewpartner erklärte, dass es in Anwesenheit der Politik sehr unwahrscheinlich sei, dass die Anwesenden einander offen widersprechen, betonte ein anderer, dass er die Teilnahme von Regierungsvertretern (oder deren Beratern) an den SAGE-Sitzungen nicht als Problem ansehe. Schließlich würden sie dadurch besser verstehen, worum es eigentlich geht und worin die Probleme bestehen. In jedem Fall wird deutlich: Das Gebot der Transparenz, das sich sinnvollerweise auf die zentralen Strukturen der Beratung bezieht (Begründung der Expertenwahl, Veröffentlichung von Ergebnisprotokollen), hat Grenzen. Sie ergeben sich dort, wo kommissionsintern unter Unsicherheit über neuartige Dinge verhandelt werden muss. Eine Interviewpartnerin, selbst erfahrene Politikberaterin, bringt diesen Aspekt folgendermaßen auf den Punkt:

*„Es ist wichtig, dass wissenschaftliche Politikberatung nicht nur transparent und nicht nur in der Öffentlichkeit stattfindet. Wir brauchen Räume, in denen Vertraulichkeit herrscht, die nicht durch Journalisten und die nicht durch die Öffentlichkeit begleitet sind, weil man ja wirklich überlegt und streitet und diskutiert und abwägt und auch unter Bedingungen maximaler Unsicherheit, was ja in der Pandemie der Fall war, und man muss auch mal ungeschützt krasse Sachen sagen können und einfach mal ... sonst kann man nie ... maximale Transparenz zerstört wissenschaftliche Beratung. Das ist mir ganz wichtig. Ich wusste das vorher gar nicht, wie wichtig das ist. Ich war immer total für Transparenz.“*

Einer unserer Interviewpartner und Mitglied der Environmental Modelling Group (EMG), einer der wichtigsten SAGE-Untergruppen, stellte eine wichtige Verbindung zwischen der allgemeinen Kultur der Transparenz und der Art und Weise her, wie die Unsicherheit von den Medien und der Öffentlichkeit aufgenommen wird:

*„I would argue that one should think about the system within that transparency sets. It's not just about the transparency or other items of the group. It's about the political culture, it's about the ways in which government decision-making is portrayed generally. It's ... because that's actually what determines, to a large extent, the pros and cons of the transparency of scientific advice to government. I think it should be as transparent as ... clearly, if there's a national security question, where by being completely transparent you're going to give something to terrorists, sure, that's got to be confidential. But in general, these things should be transparent. However, that's in the context of a media that are looking to say, „These people don't know what they're doing, they're changing their minds all the time“, or whatever it might be. And that's where I think the nature of the political environment... so if you have political consensus, so you've got left and right fighting each other, then these people will always be looking for somebody to attack them for. Because if you've got them working together on this, then it's much easier to say, „Okay, we've changed because the science has changed. We understand more.“ And then they're not going to attack these people because they changed. They're going to support them because they're gonna say, „Okay, we're making the best decisions with emerging evidence.“ And I think ... so for me this is not fundamentally a question about the specifics of particular structures of science advisory groups, the government. It's more about ... I would argue that there is an absolute need, certainly in my country, to do something about the incredibly toxic media environment that attacks politicians for making, for changing their mind, even when the reason they're changing their mind is completely sound and appropriate because the facts have changed.“*

**„Maximale Transparenz zerstört wissenschaftliche Beratung“  
(Interviewpartnerin)**

**Der Grad nützlicher Transparenz wird durch die öffentliche Fehlertoleranz bestimmt**

Die SAGE reagierte, wie oben beschrieben, auf die öffentlichen Forderungen nach mehr Transparenz, indem man es den Mitgliedern ermöglichte, ihre Identität preiszugeben, und Regeln für die Dokumentation aufstellte. Einige der Berichte, Analysen und anderen Dokumente, die für die SAGE-Sitzungen wichtig waren, wurden öffentlich zugänglich gemacht. Eine weitere Änderung war die Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen. Dabei handelte es sich jedoch nicht um eine detaillierte Auflistung, wer wann was zum wem gesagt hat, sondern um eine Zusammenfassung von Punkten, Konsensentscheidungen und Arbeiten, die bis zur nächsten Sitzung erledigt werden müssen (z. B. Evidenzproduktion). Deshalb ist nicht ersichtlich, welches Gewicht die einzelnen Themen oder die Ansichten der Teilnehmer:innen hatten oder inwieweit die Gruppe während des Treffens zustimmte oder uneinig war. Damit wollte man den Teilnehmenden die Möglichkeit geben, in den Sitzungen frei zu sprechen, ohne Angst haben zu müssen, dass das, was sie dort sagen, berichtet oder aufgezeichnet wird und damit in die Medien gelangen kann. Das heißt, auch das Transparenzmanagement der SAGE ermöglichte Inseln der Informalität.

*Die SAGE-Protokolle wurden veröffentlicht, aber auch sie enthielten keine genauen Informationen darüber, wer was gesagt hatte*

### 6.4.3 EVIDENZ, EXPERTISE, EMPFEHLUNG: EPISTEMISCHE TRANSPARENZ

Wissenschaftliche Expertise ist ein komplexes Gebilde. Schließlich sind unterschiedliche Wissensformen darin vereint. Neben wissenschaftlich produziertem Wissen (Evidenz) spielen für Expertise auch Erfahrungswissen, lokales Wissen, Analogieschlüsse oder begründete Vermutungen („educated guess“) eine Rolle. Diese Wissensformen lassen sich letztlich nur analytisch trennen. Im praktischen Prozess der Politikberatung gehen sie unaufhörlich enge Verbindungen ein. Gerade deshalb ist aus Gründen der argumentativen Nachvollziehbarkeit die Aufklärung darüber wichtig, auf welcher Grundlage eine Kommission zu bestimmten Empfehlungen oder Schlussfolgerungen gefunden hat. Es muss transparent gemacht werden, auf welche Evidenz sich die Expertise stützt, also welche Daten, Studien und Szenarien in den Prozess der Evidenzbildung eingeflossen sind. Auch fehlende Evidenz, Unsicherheiten und Nichtwissen müssen thematisiert werden. Und schließlich muss ersichtlich sein, ob und in welcher Form politisch-strategische Überlegungen in den Prozess der Expertiseerstellung eingeflossen sind bzw. Akteure aus Politik und Verwaltung in die Diskussionen einbezogen wurden.

*Es muss transparent sein, auf welche Daten und Überlegungen sich Expertise stützt*

Die Stellungnahmen und Empfehlungen von Beratungskommissionen stehen also unter dem Anspruch epistemischer Transparenz. Das heißt, der Stellenwert und der Einfluss verschiedener Wissens- und Argumentationsformen müssen nachvollziehbar dargestellt werden. Die Rezipienten von Expertise müssen eine Vorstellung davon bekommen, wo man sich auf der Ebene wissenschaftlicher Aussagen bewegt und an welcher Stelle Meinungen und normative Überzeugungen ins Spiel kommen. Meinungen sind nicht zwangsläufig illegitim. Es muss jedoch nachvollziehbar sein, ob die aus der Evidenz entwickelten Empfehlungen durch den Einfluss strategischer Überlegungen modifiziert wurden. Dieses Problem stellte sich insbesondere im Kontext der GECKO, weil hier Wissenschaftler:innen mit Interessenvertreter:innen gemeinsam am Tisch saßen. Es war, so argumentiert ein Experte in der folgenden Interviewpassage, nie klar, welche Wissensformen und welche Einflussfaktoren das gestaltet hatten, was man am Ende unter dem Titel „wissenschaftliche Expertise“ in Händen hielt:

*Es muss transparent sein, welche Wissensformen und Werthaltungen in die Expertise eingeflossen sind*

*„Aber der Unterschied ist ja der: Wenn Sie eine wissenschaftliche Evidenz haben, die als solche aber nicht mehr gekennzeichnet in einem Protokoll oder in einem Bericht steht, sondern nur mehr das, was am Ende der Diskussion rausgekommen ist, und das aber schon beinhaltet, dass schon bestimmte Interessen – die ja legitim sind, da ist nichts gegen die Interessen zu sagen –, dass diese Interessen halt inhaltlich da was verändern. Und das bedeutet dann natürlich, dass man sich vorwerfen lassen muss, dass das sozusagen nicht mehr evidenzbasiert ist unter Umständen.“*

Argumentiert wird an dieser Stelle also nicht gegen politische Interessen, sondern für epistemische Transparenz: Sofern die Kommission deutlich macht, welche Evidenzen im Spiel waren, zu welchen Schlussfolgerungen die Gruppe kam und an welcher Stelle welche Interessen dieses Gruppenergebnis verändert haben, ist gegen das gemischte Doppel aus Wissenschaft und Interessenvertretungen nichts einzuwenden. Allerdings, so wäre kritisch gegen diese Position einzuwenden, könnten die Schlussfolgerungen bzw. Empfehlungen wohl nicht mehr als Ausdruck wissenschaftlicher Expertise gelten. Schließlich wurden die wissenschaftlich entwickelten Empfehlungen gewissermaßen interessenpolitisch „gefiltert“. Dieses Problem lässt sich wahrscheinlich auch durch entsprechende Transparenz nicht beheben. Der Anspruch epistemischer Transparenz lässt vielmehr den Schluss zu, dass in Beratungsgremien, die den Anspruch der Wissenschaftlichkeit vertreten, nicht auch Sozialpartner, Ländervertreter usw. sitzen sollten.

Natürlich kann man versuchen, unterschiedliche Quellen und Wissensformen zu kennzeichnen und die darauf fußende Entscheidung, ebenso wie die Einbringung von Interessen, klar von der Wissensbasis abzugrenzen. In der Praxis freilich wird jedoch der Eindruck entstehen, dass man durch die Abstimmung von Wissen und Interessen versucht, wissenschaftliche Aussagen politischen Ansprüchen zu unterwerfen. Die Abstimmung von Wissen (Expertise) und Interessen hat letztlich im politischen Erwägungsprozess zu erfolgen. Ein Gremium ist nicht das richtige Forum, um diesen Prozess im Kleinformat unter Eingeweihten vorwegzunehmen. Eine Kommission ist kein Mini-Parlament.

Andererseits stellt sich mit Blick auf die Organisation von Politikberatung natürlich die Aufgabe, auch nicht-wissenschaftliche Wissensformen zu berücksichtigen, sofern dies im Kontext einer Krise sinnvoll erscheint. Im Fall der Corona-Krise wäre die Einsetzung eines Bürger-Panels in manchen Phasen sicher hilfreich gewesen, um die Bereitschaft zum Impfen oder zur Befolgung von Maßnahmen auch mittels qualitativer Daten besser abschätzen zu können. Das heißt, man sollte zur Komplettierung von Expertise so etwas wie einen stehenden Bürger:innenrat andenken, der die Überlegungen der Expert:innen aus lebensweltlicher Perspektive kommentiert. Diese Bürger-Expertise wäre als externer Beirat zu organisieren, um den Informationscharakter zu unterstreichen. Zum anderen könnte man sich weitere institutionelle Verknüpfungen zwischen einer zukünftigen GECKO und ihrem beratungsrelevanten Umfeld vorstellen bzw. die Einrichtung einer Kommunikationsplattform, die die Koordination mit anderen Gremien und der Öffentlichkeit übernimmt.

*Sozialpartner:innen und staatliche Vertreter:innen sollten nicht in Beratungsgremien sitzen, die den Anspruch erheben, wissenschaftlich zu sein*

*Die Harmonisierung von Wissen und Interessen muss außerhalb von Gremien stattfinden*

*Nicht-wissenschaftliches Wissen sollte einbezogen werden, zum Beispiel durch Bürger:innenräte*

## 6.4.4 ZUR TRANSPARENZ DER POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

In aller Regel wird das Transparenzgebot nur an die Adresse der beratenden Wissenschaft gerichtet. Transparenz ist aber eine Anforderung, die sich in gewissem Sinne auch an die Politik richtet. Schließlich ist sie aufgerufen, den Stellenwert der abgerufenen Expertise im Entscheidungsprozess nachvollziehbar zu machen. Die Politik, mit anderen Worten, hätte zu erklären, warum und bis zu welchem Grad sie welchen Expertenempfehlungen gefolgt ist bzw. welche Überlegungen der Expert:innen für die Entscheidung maßgeblich waren. Insofern stellt transparente Beratung ein Risiko für die Politik dar, weil Ratschläge von Expert:innen eine gewisse Bindungswirkung entfalten: Eine politische Entscheidung zu begründen wird erschwert, wenn sie qualifizierten Stimmen aus der Wissenschaft widerspricht. Deswegen gibt es – aus Gründen der Selbstentlastung – seitens der Politik immer den Versuch, einen weitreichenden Expertenkonsens zu finden. Dieses Thema haben wir bereits aufgegriffen (siehe Kap. 6.3).

Gute Beratung – im Sinne von Transparenz, Ausgewogenheit, Multiperspektivität – erhöht tendenziell die Begründungslasten für die Politik. Schließlich ist gerade in Krisenzeiten, angesichts unzureichender Daten und unsicheren Wissens, ein weitreichender Expertenkonsens nicht zu erwarten. Und wenn doch, stellt sich die Frage, ob dieser Konsens sich tatsächlich epistemischen oder nicht vielmehr normativen oder strategischen Gründen verdankt. Sich auf die Wissenschaft einzulassen bedeutet daher im Regelfall, die Anzahl legitimer Entscheidungsoptionen zu erhöhen – sofern Wissenschaft nicht mit einer bestimmten Fachkultur gleichgesetzt wird. Ein Experte sagt in diesem Zusammenhang:

*„Wissenschaft heißt, dass der Politiker gut beraten ist, auch Leute anzuhören, die widersprechen.“*

Ernstzunehmender Expertendissens ist unangenehm für die Politik, weil er – im Rahmen des wissenschaftlich Vertretbaren – zu selbständigen Wertentscheidungen unter Zeitdruck zwingt. So verwiesen Politiker:innen in unseren Interviews mehrfach auf die Schwierigkeit, mit wissenschaftlichem Dissens in der politischen Praxis umzugehen. Für Dissens gibt es vielfältige Anlässe und Ursachen. Dissens kann sich beispielsweise unterschiedlichen Einschätzungen innerhalb einer Disziplin verdanken. Ein ehemaliges hochrangiges Regierungsmitglied erzählt im Rückblick:

*„Ich kann mich noch erinnern: Zur ersten Fachbeiratssitzung bin ich die Stiege raufgehabt, weil ich halt zu spät gekommen bin zur Sitzung, und beim Raufgehen ... links vorbei ist dann eines der Mitglieder jeweils neben mir gegangen, und der eine hat zu mir in der Kürze der Zeit gesagt: Es wird wie Grippe, brauchen Sie sich keine großen Sorgen machen. [lacht] Und der andere: Ha, das würde ich gar nicht so sehen, ich habe da ganz schlimme Befürchtungen. [Lachen] Ehrlich!“*

Bei den Diskussionen um die Schulschließungen resultierte der Expertendissens aus der Nichtübereinstimmung verschiedener disziplinärer Perspektiven. Ein solcher Dissens lässt sich auf der epistemischen Ebene nicht auflösen. Die Politik kann diese Pattsituation („Wissenschaft gegen Wissenschaft“) letztlich nur auf Basis einer Priorisierung von Werten überwinden. Ein ehemaliges hochrangiges Regierungsmitglied erzählt im Rückblick:

*„Bei der Frage, die mir immer gestellt worden ist, Schule auf oder Schule zu, haben mir die Mikrobiologen gesagt: Schule zu, weil in der Ökologie der Schule freuen sich die Viren über den engen Kontakt. Und gleichzeitig haben mir die Bildungswissen-*

*Transparenz ist auch ein Qualitätskriterium für die politische Entscheidungsfindung, nicht nur für die Erstellung von wissenschaftlicher Evidenz*

*Gute Beratung erweitert die politischen Entscheidungsmöglichkeiten*

*Expertendissens erzwingt selbständige Wertentscheidungen in der Politik*

*Politische Entscheidungen basieren auf Wertepriorisierung*

*schaftler aber eben auch gesagt: Nein, ihr müsst den Kindern wieder Normalität bringen. Das heißt, da ist Wissenschaft gegen Wissenschaft.“*

Ein anderer Fall von weitreichendem Dissens bezog sich auf die Frage des Maskentragens. Hier vervielfältigte sich der Kanon der wissenschaftlichen Stimmen, weil für manche noch nicht einmal die notwendige Evidenz gegeben schien, um überhaupt eine stichhaltige wissenschaftliche Aussage treffen zu können. Dass dadurch für die Politik eine extrem unangenehme Situation entsteht, erzählt ein ehemaliges hochrangiges Regierungsmitglied im Rückblick:

*„Und wir haben dann, Mitte April war das glaube ich, die Diskussion gehabt, naja, wie sollen wir jetzt mit der Maske umgehen? Ja oder nein? Und in diesem Fachbeirat ist es circa ein Drittel zu einem Drittel zu einem Drittel gestanden: Ein Drittel pro Maske, ein Drittel nein, eher nicht, und ein Drittel, wissen wir noch nicht, gibt es zu wenig Evidenz dafür. Dann sitzt du als Minister da und hast drei Positionen vor dir, und am Schluss muss ich aber trotzdem eine Entscheidung treffen.“*

Unter diesen Bedingungen kann die Politik – unter Hinweis auf real existierenden Dissens innerhalb der Wissenschaft – eigentlich nur ihre Entscheidung ganz offen als politische Entscheidung deklarieren. Das heißt, es bleibt letztlich für die Politik nur die Option, transparent zu sein. Die Schwierigkeit dürfte in politischer Hinsicht wahrscheinlich darin bestehen, rasch zu einer einhelligen oder mehrheitsfähigen Position zu finden und den Expertendissens nicht zum Anlass für regierungsinterne Auseinandersetzungen über Dinge zu verstehen, die fernab der Sachebene gelagert sind. Allerdings: Nicht über die Existenz anderer Meinungen zu reden (sofern sie sich im Rahmen des wissenschaftlich Vertretbaren bewegen), ist auch keine Lösung. Es kann seitens der Politik letztlich nur darum gehen, der eigenen – eben genuin politischen – Entscheidung dadurch Legitimität zu verleihen, dass sie den Entscheidungsweg und die jeweiligen Prioritätensetzungen transparent macht.

#### 6.4.5 ZWISCHENFAZIT

Transparenz ist wichtiges Gebot wissenschaftlicher Politikberatung. Eine Beratung, die in der Öffentlichkeit als „Black Box“ wahrgenommen wird, sieht sich starken Vorbehalten ausgesetzt. Immer steht dabei der Verdacht der politischen Steuerung im Raum. Allerdings: Totale Transparenz kann nicht das Ziel sein. Es muss in Beratungskommissionen die Möglichkeit zu ungeschütztem Austausch geben; es muss Freiräume zum Ausprobieren von Argumentationen geben. Transparenz würde diese Vertraulichkeit untergraben.

Der Anspruch der Transparenz bezieht sich auf verschiedene Aspekte. Im Zentrum steht dabei die Expertenauswahl. Es muss nachvollziehbar sein, welche Expert:innen auf Basis welcher Kriterien für eine bestimmte Kommission ausgewählt wurden. Es muss außerdem eine Vielzahl von Fachkulturen vertreten sein, gerade in komplexen Krisen. Außerdem bedarf es einer klaren Rollenverteilung: In welcher Funktion sitzen die berufenen Mitglieder in dem jeweiligen Gremium? Im Sinne des Gebots epistemischer Transparenz darf sich wissenschaftliche Expertise nicht mit normativ-strategischen Aspekten wie Machbarkeit oder Umsetzbarkeit belasten. Solche Aspekte spielen als Teil des politisch-verwaltungstechnischen Umsetzungsprozesses eine wichtige Rolle, sollten aber nicht in den wissenschaftlichen Beratungsprozess hineingezogen werden. Schließlich müssen Evidenzen, Sitzungsprotokolle und Stellungnahmen von Beratungskommissionen veröffentlicht werden.

*Unterschiedliche wissenschaftliche Meinungen sind für Politiker frustrierend*

*Politische Entscheidungen gewinnen an Legitimation, wenn der Entscheidungsweg transparent ist*

*In den Gremien soll es die Möglichkeit zum freien und offenen Dialog geben, völlige Transparenz ist kontraproduktiv*

*Auswahlverfahren, Beweisdokumente, Stellungnahmen und Sitzungsprotokolle müssen veröffentlicht werden*

Mangelnde Transparenz wird mit öffentlicher Skandalisierung beantwortet. Dies zeigt das Beispiel der Independent SAGE. Die Gründung einer solchen Gegenkommission ist in erster Linie – also abgesehen davon, was sie in ihrer konkreten Arbeit leistet – ein Krisenindikator: Sie weist auf die öffentliche Wahrnehmung einer letztlich mangelhaften Transparenz des Beratungsprozesses hin. Das Gebot der Transparenz lässt sich jedoch nicht nur auf die wissenschaftliche Beratung anwenden, es tritt in gewissem Sinne auch die Politik. Dabei geht es um die Transparenz der politischen Entscheidungsfindung. Dies ist ein oft übersehener Punkt. Die Politik ist nicht nur berechtigt, Expertise einzuholen. Sie auch gehalten, nachvollziehbar zu machen, an welcher Stelle im politischen Entscheidungsprozess die potenzielle Vielfalt wissenschaftlicher Expertisen welche Rolle gespielt haben.

*Ein Mangel an Transparenz kann für den gesamten Beratungsprozess gefährlich sein, und Transparenz muss auch für Politiker:innen gelten.*

## 6.5 LANGSAME WISSENSCHAFT, SCHNELLE POLITIK?

Mit Recht ist von einer Beschleunigung der Wissenschaft im Zuge der Corona-Krise gesprochen worden. Das heißt, die Geschwindigkeit des Forschungs- und Publikationsprozesses hat sich ab 2020 extrem gesteigert, was sich nicht zuletzt an der gewaltigen Publikationsmenge in kurzer Zeit ablesen lässt (vgl. Jungert 2023). Dies stellte erhöhte Anforderungen an das wissenschaftliche Qualitätssicherungssystem. Die Veröffentlichung noch nicht-begutachteter Artikel auf sog. „Preprint-Servern“ führte zu intensiven Debatten über die Qualität des verfügbaren Wissens in der Krise.

*Der Zeitdruck für Evidenzbildung führte dazu, dass Pre-Prints als Evidenz verwendet wurden*

Dieser Beschleunigungsprozess, der mit der rasanten Entwicklung wirksamer Impfstoffe einen öffentlichkeitswirksamen Höhepunkt fand, spricht dafür, dass die Wissenschaft im Normalfall mehr Zeit braucht. Im Bereich der Forschung ist dies zweifellos der Fall. Das liegt daran, dass Wissenschaft ein Team sport ist: Erst die ausgiebige Kritik innerhalb der Kollegenschaft führt dazu, dass aus fehlerhaften Einzelaussagen konsolidiertes Wissen werden kann. Die Diskussionsprozesse, die zur allmählichen Stabilisierung von Wissensansprüchen beitragen, kosten Zeit. Dies trifft allerdings nicht in gleichem Maße auf den Bereich von Expertise zu. Im besten Fall kann Expertise auf konsolidiertes Wissen zurückgreifen. Aber selbst dann, wenn Wissen unsicher ist, können Expert:innen auf Basis ihrer Erfahrung, internationaler Vergleiche und Analogieschlüsse oft gute Näherungen liefern. Das Problem zeitlicher Asynchronität zwischen Wissenschaft und Politik stellt sich also mit Blick auf Expertise nicht unbedingt in gleicher Weise.

*Evidenzbildung kostet die Zeit, die die Politik in Krisenzeiten nicht hat*

In diesem Kapitel wird die landläufige Annahme, dass Politik schnell, Wissenschaft aber langsam ist, auf den Prüfstand gestellt. Eingangs wird gezeigt, dass sich der politische Entscheidungszeitpunkt nicht in erster Linie am Stand „objektiv“ verfügbarer Evidenz ausrichtet; ob die Evidenz ausreichend ist, verdankt sich vielmehr normativ-strategischen Erwägungen (Kap. 6.5.1). Ob die Politik schnell oder langsam ist, hängt auch von der gesellschaftlichen Wahrnehmung der Krise und dem damit verbundenen Problemzuschnitt zusammen (Kap. 6.5.2). Anschließend wird gezeigt, welche Rolle der Aspekt der Zeitlichkeit in den Stellungnahmen hochrangiger deutscher Beratungsgremien spielte (Kap. 6.5.3). Wie die SAGE in Großbritannien mit dem erhöhten Zeitdruck umging, ist das abschließende Thema (Kap. 6.5.4). Am Ende steht ein kurzes Fazit (Kap. 6.5.5).

## 6.5.1 GIBT ES AUCH ZU VIEL EVIDENZ

Das gängigste Bild ist wohl das von der schnellen Politik und der gemächlichen Wissenschaft. Allerdings wurde dieses Bild in der COVID-19-Pandemie durchaus herausgefordert. So war in Großbritannien das Wissenschaftssystem extrem schnell bei der Erstellung von Evidenzen (vor allem nachdem in der ersten Hälfte von 2020 viele Dateninfrastrukturen eingerichtet worden waren). Hingegen war die politische Reaktion durchweg sehr langsam. Die SAGE-Sub-Gruppen veröffentlichten jede Woche oder sogar alle zwei bis drei Tage Papiere und Modellierungsberichte. Ganz zu schweigen von den Publikationen, die auf internationaler Ebene geschrieben wurden und die auch schnell in wissenschaftlichen Zeitschriften (oder auf „Preprint-Servern“) veröffentlicht wurden, die dem Thema Priorität einräumten und dafür sorgten, dass die Coronavirus-Artikel vor allen anderen Veröffentlichungen Vorrang hatten. In Großbritannien sorgte das wöchentliche, manchmal sogar zweimal wöchentliche SAGE-Treffen dafür, dass die Erkenntnisse auch schnell in wissenschaftliche Empfehlungen umgesetzt wurden. Zögerlichkeit bestand in Großbritannien eher auf Seiten der Politik, und zwar aus ideologischen Gründen (siehe Kap. 5.1.1 und 6.1.2).

Dass die Politik in ihrer genuinen Entscheidungsfreudigkeit nur durch eine sorgsam abwägende und darum notorisch langsame Wissenschaft ausgebremst werde, ist ein Mythos. Gerade in unübersichtlichen Krisenzeiten, wo für die Politik oft völlig undurchsichtig bleibt, durch welche Entscheidungen was zu gewinnen ist, agiert die Politik von Haus aus zurückhaltend. Schließlich sind Entscheidungen in Krisensituationen fast zwangsläufig mit unabsehbaren Nebenfolgen und darum erheblichem Konfliktpotenzial belastet. Solange keine Klarheit darüber besteht, welche Entscheidungen mittelfristig mehrheitsfähig sind, wartet die Politik aus Legitimationsgründen am liebsten auf eine gesicherte Faktenbasis. Auf diese Weise wird der Hinweis auf fehlende Evidenz zu einem strategischen Argument, um politische Entscheidungen hinauszögern. Ein ehemaliges österreichisches Regierungsmitglied sagt dazu im Interview:

*„Mein Eindruck war: Sobald ein Wissenschaftler oder eine Wissenschaftlerin erstmals den Konjunktiv verwendet hat, haben die Kollegen in der Politik sich entspannt und haben sich gedacht: Eh nicht notwendig! [lacht] [...] Die Wissenschaftler haben völlig, völlig korrekt – weil es die absolute Wahrheit einfach nie gab und nie geben wird – dargestellt, mit einer hohen Wahrscheinlichkeit könnte es so sein, dass ... Und sobald das ein Politiker hört, ist für ihn die Entwarnung da.“*

Das sich daraus ergebende Problem ist mit wissenschaftlichen Mitteln unlösbar. Die Frage lautet nämlich: Wieviel Evidenz ist nötig, um die Politik zu alarmieren? Unter welchen Umständen kann oder muss der oder die Expert:in auf eine politische Entscheidung drängen, auch wenn es – was eher der Normalfall ist – epistemische Unsicherheiten gibt? Ist Zurückhaltung oder das skrupulöse Abwägen verbleibender Unsicherheiten der richtige Weg, wenn sich eine Katastrophe abzuzeichnen scheint? Und wer bestimmt darüber, ob es sich wirklich um eine Katastrophe handelt? Welche Parameter sind dafür relevant? All diese wissenschaftlich unentscheidbaren Fragen verweisen darauf, dass für Politikberatung in Krisenzeiten normative Aspekte konstitutiv sind. Angesichts komplexer Problemlagen und unzureichenden Wissens ist es letztlich eine Wertentscheidung der beratenden Wissenschaftler:innen, in welcher Form sie ihre Ergebnisse kommunizieren. Das Berufsethos (Genauigkeit, Zurückhaltung) konfliktiert unter Umständen mit dem politischen Aufklärungsanspruch (Alarmieren). Im Einzelfall

*In Großbritannien hat selbst schnelle Evidenzbildung die langsame Politik nicht beschleunigt*

*Politiker ziehen es vor, zu warten, und ein Mangel an Evidenz kann ein strategisches Argument sein, um Entscheidungen hinauszuzögern*

*Die Frage ist: Wie viel Evidenz sind nötig, um die Politik zu alarmieren?*

gilt es dann auf Basis der eigenen Präferenzen zu entscheiden, welche Botschaft man der Politik vermitteln will. Ein Modellierer sagt dazu im Interview:

*„Also wenn wir Szenarien machen, ja, es könnte so sein, es könnte so sein, es könnte so sein, am wahrscheinlichsten ist es so, aber es kann eben auch so oder so sein, dann kommt eben die Reaktion: Ja, dann müssen wir doch erst mal gucken, wie es ist, dann können wir entsprechend reagieren. Aber dann kann man nicht mehr reagieren, weil es ja zu spät ist. Diese Reaktion kommt ja immer zeitverzögert, das ist nämlich das nächste Dilemma, dass man ja ... was man heute tut, wirkt sich ja erst in zwei Wochen aus, ne? Das heißt, wenn man dann erst mal guckt, ob es so passiert, dann ist es ja schon zu spät. Da ist das Kind in den Brunnen gefallen, ne? Also das ist ... also diese Problematik ist ganz schwer aufzulösen. [...] Das ist ein wirkliches Problem. Also das ist mein Hauptkampf gewesen, dass ich es wissenschaftlich sauber darstelle mit allen Unsicherheiten, die da sind, und die Unsicherheiten aber nicht als Aufforderung zum Nichtstun interpretiert werden. Das ist das ... also mein Kern-Kommunikationsproblem gewesen.“*

Aus dieser Perspektive ist für die beratende Wissenschaft nicht die hohe Geschwindigkeit der Politik das Problem, sondern deren Strukturkonservatismus. Die Kommunikation wissenschaftlicher Unsicherheiten wird für die Politik, wie es im Interview heißt, zur Einladung zum Abwarten – obwohl natürlich auch Nichtstun eine Entscheidung ist. Allerdings sind die Legitimationsansprüche für Nichtstun vergleichsweise niedriger. Der Hinweis auf wissenschaftliches (Noch-)Nichtwissen reicht aus. In einer unübersichtlichen Situation auf Basis unvollständigen Wissens politisch zu entscheiden, erhöht hingegen die Begründungslasten: Prioritätensetzungen müssen explizit gemacht und strategische Ziele benannt werden. Dieser Belastungsprobe entgeht die Politik, wenn sie sich auf epistemisches Gelände zurückzieht. Dies ist es letztlich, was den Reiz einer „Epistemisierung des Politischen“ (Bogner 2021a) ausmacht: Man behandelt politische Probleme als Sachfragen, die sich mithilfe von Expertise eindeutig lösen lassen. Der Mythos einer prinzipiell langsamen Wissenschaft dient dann der Entlastung der Politik. Er lenkt davon ab, dass die Wissenschaft in vielen Fällen sehr früh eine bestimmte Entwicklung ungefähr abschätzen kann. Dies unterstreicht einer der von uns befragten Experten, ein gefragter Politikberater in Deutschland, im Gespräch:

*„Also natürlich ist es so, dass die Wissenschaft, wenn sie eine sorgfältig und gut recherchierte Aussage machen will, dann braucht sie relativ lang, ne? [...] Aber wenn es darum geht, erst mal zu sehen, was passiert hier eigentlich gerade grundsätzlich, in welche Richtung läuft das hier? Das kann man eigentlich ziemlich sofort sagen und dann ist natürlich dann immer noch diese Aussage dabei: Ja, aber wir wissen natürlich nicht genau, ob das so sein wird, ne? Aber das ist eben wahrscheinlich so. Ja, also in diese Richtung wird es laufen, plus/minus irgendwas. Und die Aussage kommt einfach wahnsinnig schnell aus der Wissenschaft raus, ja?“*

Wenn man davon ausgeht, dass die Wissenschaft oft schon ziemlich früh, aber eben nicht ganz genau weiß, worin ein Problem besteht oder wie es sich entwickeln wird, dann wandelt sich die Perspektive. Die maßgebliche Frage lautet dann nicht mehr: Warum ist die Wissenschaft so langsam? Denn langsam ist Wissenschaft im Modus der Forschung, nicht unbedingt aber im Modus der Expertise. Die maßgebliche Frage lautet dann vielmehr: Wieviel Evidenz ist eigentlich genug? Und diese Frage richtet sich gleichermaßen an die beratende Wissenschaft wie auch an die Politik. Denn es geht darum, wann die Wissenschaft aufrütteln bzw. die Politik entscheiden muss. Beide Fragen sind nicht mit wissen-

*Die am wenigsten umstrittene politische Option ist oft, gar nichts zu unternehmen*

*Wie viel Evidenz ist genug, um Maßnahmen zu ergreifen? Das ist eine normative Frage*

schaftlichen Mitteln zu entscheiden. Es geht letztlich also nicht um die Frage des Tempos, sondern um eine normative Frage: Wie hoch ist die Toleranz gegenüber verbleibenden Unsicherheiten? Wie viel Unsicherheit ist man zu akzeptieren bereit, um dennoch zu handeln (wobei das Handeln auch in bewusstem Nichtstun bestehen kann)? Wann sollte das Vorsorgeprinzip zur Anwendung kommen?

Die Eingangsfrage, ob es auch zu viel Evidenz geben könne, hat also keineswegs rhetorischen Charakter. Sie will vielmehr darauf hinaus, die Frage nach der Beschleunigungsfähigkeit von Wissenschaft in die Frage nach den Bedingungen der Entscheidungsfähigkeit von Politik zu übersetzen, also den normativen Kern in der Dimension der Zeitlichkeit präziser zu fassen. Die Entscheidung zur Entscheidung orientiert sich nicht an einem „objektiven“ Stand der Evidenz. Die Interpretation der Evidenz geschieht im Licht der potenziellen Konflikthaftigkeit der politischen Entscheidung. Überspitzt gesagt: Zu wenig Evidenz ist, wenn das politische Risiko zu hoch erscheint. Zu viel Evidenz ist, wenn man die höhere Moral auf seiner Seite glaubt. Wissenschaftliche Politikberatung muss vor diesem Hintergrund darüber aufklären, dass es keinen Automatismus zwischen einem „ausreichenden“ Wissen und einer „angemessenen“ Entscheidung gibt. Anders gesagt: Der richtige Entscheidungszeitpunkt errechnet sich nicht aus einem bestimmten Stand des Wissens. Welcher Stand der Evidenz zum Anlass für eine politische Entscheidung wird, ist selbst schon eine politische Entscheidung, die sich vor allem normativen und strategischen Erwägungen verdankt.

*Der richtige Zeitpunkt für eine Entscheidung wird nicht durch den Umfang des Wissens bestimmt, sondern ist eine strategische und normative Entscheidung*

## 6.5.2 LANGSAME UND SCHNELLE POLITIK

Die Berufung auf (fehlende) wissenschaftliche Evidenz kann Ausdruck politischen Verantwortungsbewusstseins sein – oder Teil einer politischen Verzögerungsstrategie. Welche politischen Motive im Einzelfall im Spiel sind, ist nicht leicht zu entscheiden. Gerade wenn es um Maßnahmen geht, die relativ großen Nutzen und relativ wenige negative Nebenfolgen versprechen, ist nach Meinung vieler Expert:innen eine Entkopplung von Evidenz und Entscheidung jedoch ange raten. In solchen Fällen sollte man einen gesunden Pragmatismus walten lassen bzw. dem Vorsorgegedanken folgen. Ein ranghoher Experte formuliert dies im Rückblick auf die Debatte um das Maskentragen folgendermaßen:

*„Also nach dem Motto, hilft nicht, schadet nicht. Ich brauche jetzt auch wieder nicht ein super Experte zu sein, um zu der Meinung zu kommen. Also wenn das eine Tröpfcheninfektion ist, die über die Atemwege übertreten wird, ist die Maske sicher nicht schlecht.“*

Auch bei komplexeren Abwägungen sind schnelle Entscheidungen möglich, sofern man mit einem relativ engen Problem-Framing operiert. Wenn beispielsweise – wie zu Beginn der Pandemie – die Zielsetzung lautet, die Zahl der Infizierten zu reduzieren, um die Kapazität an Intensivbetten in den Krankenhäusern nicht zu sprengen („flatten the curve“), dann ergibt sich daraus zwangsläufig die Anwendung einer Reihe von Maßnahmen. Im Vordergrund steht dabei die Kontaktreduktion, und das soziale Leben wird dann eben diesem Ziel untergeordnet. Ein Experte fasst dies im Gespräch folgendermaßen zusammen:

*„Also es war relativ schnell klar, was man tun muss. Also wenn man die Kurve quasi ... flatten the curve macht, muss man Kontakte reduzieren, wie auch immer. Wie man sie reduziert, ist ausschließlich eine Entscheidung der Politik, wie stark man bremst, was das für Auswirkungen hat. Aber Kontaktreduktion ist sinnvoll. Maske ist sinnvoll. Und wir sollten also schnell schauen, dass wir eben eine Impfung bekommen,*

*Das Warten auf weitere Evidenz kann verantwortungsvoll oder Teil einer politischen Strategie sein*

*Schnelle Entscheidungen sind möglich, wenn das Problem sehr eng gerahmt ist*

*dass wir Medikamente integrieren, das war sozusagen die Vorinstanz. Und das war alles relativ schnell klar. Aber das hat also zu wüsten und wilden Diskussionen geführt, ne?“*

Die Wissenschaft ist also ziemlich schnell, wenn es darum geht, einigermaßen zuverlässige Einschätzungen über künftige Entwicklungen sowie über notwendige Maßnahmen zu geben, sofern die Zielsetzungen sich innerhalb eines relativ engen Rahmens bewegen. Dass sich daraus „wüste und wilde Diskussionen“ ergeben können, heißt nicht, dass die Leistungsfähigkeit der Wissenschaft in Frage gestellt wurde. Es verweist vielmehr darauf, dass der Problem-Rahmen hinterfragt wurde, dass also in zunehmendem Maße darüber gestritten wurde, ob die virologisch-epidemiologisch definierten Problemstellungen der Komplexität der Krise tatsächlich gerecht wurden. Das heißt, die Wissenschaft, aber auch die Politik kann sehr schnell sein, aber das hängt nicht in erster Linie von der verfügbaren Evidenz ab, sondern von den strategischen Zielen bzw. dem Problem-Rahmen.

Die Zögerlichkeit der Politik – auch das wurde in der Krise deutlich – führte fallweise zu einer Politisierung der Wissenschaft (siehe Kap. 6.3.3): Die Wissenschaft trat als Stakeholder in Erscheinung, indem sie die Autorität interdisziplinär zusammengestellter Expertenallianzen nutzte, um Aufmerksamkeit für bestimmte Themen bzw. Unterstützung für bestimmte Maßnahmen zu erzielen. Das heißt, die Lücke, die eine nur abwartende Politik hinterließ, füllte die Wissenschaft. Dass dies die erwartbaren Reaktionen zur Folge hatte, nämlich den Vorwurf der Grenzüberschreitung oder Expertokratie, sei nur am Rande erwähnt. Dies heißt jedoch nicht, dass die Politik in der Krise immer der Wissenschaft hinterherhinkte, im Gegenteil. Doch die Geschwindigkeit des politischen Handlungswillens hängt eben nicht in erster Linie von der Evidenz, sondern von der erwartbaren Popularität der Entscheidung, sei es im Sinne medialer Sichtbarkeit oder politischer Mehrheitsfähigkeit. Ein ranghoher Politikberater meint dazu mit Blick auf Deutschland:

*„In Deutschland gibt es ja Ministerpräsidenten. Und da gibt es welche, die wollen einfach die Ersten sein. Denen geht es gar nicht darum, ob die Sache jetzt gut oder schlecht ist, aber sie wollen die Ersten sein. Wenn sie merken, das könnte etwas sein, was momentan irgendwie vielleicht auch goutiert wird, dann wollen sie die Ersten sein. Das ist ein Wettbewerb wie Pole Position. Ist kein Wettbewerb um Inhalte. Und das ist ganz schlecht.“*

Dieses Streben danach, „Erster“ und in der „Pole Position“ zu sein, kann in der Praxis zu Entscheidungen führen, die wissenschaftlich nicht begründet sind oder auch in praktischer Hinsicht wenig Sinn machen. So führten beispielsweise die Veränderungen im deutschen Infektionsschutzgesetz zum Konflikt mit dem Arbeitsschutzgesetz: Durch die Vorschrift für Ärzte, FFP-2-Masken zu tragen, gerieten diese regelmäßig in Konflikt mit dem Arbeitsschutzgesetz, das nach 75 Minuten eine Trage-Pause von 30 Minuten vorsieht; eine Vorschrift, die in der Praxis (z. B. bei Operationen) nicht eingehalten werden kann. Solche handwerklichen Fehler können als Ausdruck eines politischen Aktionismus gelesen, der auf das Erfahrungswissen aus der Praxis wenig Rücksicht nimmt.

*Durch das Überschreiten der Grenze zur Politik füllte die Wissenschaft die Lücke, die durch eine abwartende Politik entstanden war*

*Einige politische Aktionen waren durch den Wettbewerb zwischen Politikern motiviert*

### 6.5.3 TEMPORALITÄT ALS ARGUMENTATIONSFORM IN DEN STELLUNGNAHMEN DER LEOPOLDINA

Temporalität – im Sinne von Zeithorizonten und Eigenzeitlichkeit bestimmter Phänomene – spielt in der Argumentation der Leopoldina Stellungnahmen eine große Rolle. Die Temporalität der Pandemie, abgeleitet aus ihrer epidemiologischen und virologischen Beschreibung, erzwingt in dieser Argumentation das Handeln in einem bestimmten Framing und lässt gleichzeitig nicht den Raum, das eingenommene Framing zu überdenken. Von der ersten Stellungnahme an operiert die Leopoldina in ihren Problemdefinitionen, -analysen und Lösungsvorschlägen im Framing der Virologie und Epidemiologie (s. Kap. 6.2.2). Für beide Teile des Framings spielt die Temporalität der Pandemie eine große Rolle. Die schnelle Entwicklung des Ansteckungsgeschehens erzwingt eine genauso schnelle Antwort in Form von epidemiologischen Maßnahmen. Auf der anderen Seite ist es die Dauer der Entwicklung von therapeutischen (virologischen) Maßnahmen, die diese zu Beginn in den Hintergrund treten lässt – solange die Impfung oder wirkungsvolle Medikamente nicht entwickelt sind, muss anders gehandelt werden.

In der neunten Stellungnahme (Leopoldina 2021a) wird die Möglichkeit pharmazeutischer (virologischer) Maßnahmen zur Unterstützung der Pandemie-Bewältigung hervorgehoben. Hierfür wird die Option antiviraler Medikamente beleuchtet, die die Impfung unterstützen sollen. Es soll also das virologische Maßnahmen-Repertoire ausgebaut werden. Dies ist jedoch nur die Prävention und Langfristoption, für das Handeln in der aktuellen und akuten Situation bleibt auch in der neunten Stellungnahme das kurzfristige epidemiologische Handeln vorherrschend.

Über den Begriff der Infektionsraten (und diese verstanden als dynamisch wachsend) wird schon in der ersten Stellungnahme die Temporalität der pandemischen Entwicklung betont: Auf eine sich dynamisch verändernde, exponentiell wachsende Situation muss auch schnell reagiert werden (Leopoldina 2020a: 1). Aus diesem Grund müsse die Leistungsfähigkeit akutmedizinischer Behandlung erhalten bleiben. Da Therapeutika fehlen, müssten andere Handlungsperspektiven ermöglicht werden. Diese beinhalten einen „Shutdown“, also eine epidemiologisch begründete Maximal-Maßnahme. Da derartige Maßnahmen unter Umständen nicht lange aufrechtzuerhalten seien, werde zum einen verhaltenswissenschaftliche Expertise benötigt, um die Akzeptanz zu erhalten – hier verlangt die pandemische Temporalität Durchhalten, bis die Infektionsraten im gewünschten Bereich angekommen sind. Dies wird in der zweiten Stellungnahme durch die Betonung der Modellierung noch mehr hervorgehoben: Durch die Modellierung erhält die zeitliche Entwicklung der Fallzahlen ein gut sichtbares Gesicht in Form von Graphen mit einer Zeitachse. Die Umsetzung der Maßnahmen erscheint so als ein Bewegen der Kurve in die richtige Richtung beim Fortschreiten auf der Zeitachse.

In der sechsten Stellungnahme (Leopoldina 2020d) wird die pandemische Temporalität als Argument genutzt, das epidemiologische Framing als dominant beizubehalten, auch wenn das (Neben-)Ziel des Aufrechterhaltens des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens anerkannt wird. Es bleibt die Ultima Ratio des epidemiologischen Ernstfalls in der Hinterhand, falls die Pandemie nicht mehr „unter Kontrolle“ zu halten ist, falls also die zeitliche Entwicklung der epi-

*Die Dringlichkeit wurde als Grund dafür angeführt, dass die Leopoldina ihre Problemdefinition nicht in Frage gestellt hat*

*Kurzfristiges epidemiologisches Handeln blieb der vorherrschende Ansatz*

*Wenn die Infektionsrate als Hauptindikator verwendet wird, erzeugen „richtige“ Maßnahmen entsprechende Bewegungen auf der Kurve*

*Das epidemiologische Framing unterstützt das virologische Framing*

miologischen Parameter nicht mehr steuerbar wird. Dies ist unterstützt durch die ländervergleichende Visualisierung von Todesfällen in zeitlicher Entwicklung. Auch die Maßnahmen haben ihre Temporalität, die jedoch beschleunigt werden muss: es solle schneller getestet werden und die für die Datenverarbeitung benötigte Zeit verkürzt werden. Hieran kann gezeigt werden, wie das virologische Framing das epidemiologische unterstützt: die schnellere Testzeit wird nicht nur epidemiologisch (z. B. R-Wert) begründet, es wird explizit auf die Temporalität des Virus und die infektiöse Phase der Erkrankung verwiesen, an die das Test-Regime angepasst werden müsse.

Da die siebte Stellungnahme vom eingetretenen Ernstfall ausgeht, hat in ihrer Darstellung die Temporalität der pandemischen Entwicklung die Gegenmaßnahmen überholt (Leopoldina 2020e). Daraus folge eine wissenschaftliche (sprich epidemiologische) Notwendigkeit für einen harten Lockdown, also die ultimative epidemiologische Maßnahme. Genauso wird in der zehnten Stellungnahme der Ernstfall attestiert, diesmal fast im Superlativ; die Eskalation der Krise würde sich erneut verschärfen (Leopoldina 2021b: 1). Dies ist deutlich wie sonst kaum eine Argumentation mit der alles bestimmenden Temporalität der Pandemie.

In den Publikationen des Deutschen Ethikrats lässt sich immer wieder das Thema der Temporalität im Kontext politischer Entscheidungsfindung während der Pandemie finden. Besonders zu Beginn der Pandemie habe sich dies auf die Entscheidungen der Bundesregierung ausgewirkt. Jedoch müsse auch die kritische Bewertung – beispielsweise durch den Ethikrat – diesem Zeitdruck Rechnung tragen und die Bewertung historisch erfolgen: den Wissensstand der jeweiligen Entscheidungssituation und ihre politischen Umstände berücksichtigen, wie das Problem der Dringlichkeit angesichts einer sich rapide ändernden epidemiologischen Situation. Gleichzeitig kritisiert der Ethikrat jedoch deutlich die unzureichende Beachtung vorliegender – und damit in einer Phase ausreichender Beratungs- und Planungszeit erstellter – Pandemiepläne. Der akute Zeitdruck der Situation zu Beginn der akuten Krise sei keine Ausrede, diese nicht zu beachten (Deutscher Ethikrat 2022a). Stellungnahmen wie die vom 4. April 2022 sieht der Ethikrat als Beitrag zur Entwicklung einer Langzeitstrategie indem ethische Orientierung für schwierige Abwägungsprozesse gegeben werden soll. Auch die eigene Arbeit betrachtet der Ethikrat unter dem Blickwinkel der Temporalität kritisch. Die Hinweise auf die Lage der psychischen Gesundheit von Kindern und Jugendlichen unter den Schutzmaßnahmen, verbunden mit den Handlungsaufforderungen, dieser Lage Abhilfe zu schaffen, sei zu spät erfolgt. Dies könne rückblickend festgestellt werden (Deutscher Ethikrat 2022b). Ob der Ethikrat aus dieser Selbstkritik die Konsequenz von Änderungen in seinen Abläufen oder Strukturen zieht, lässt sich aus den öffentlich zugänglichen Dokumenten leider nicht beurteilen.

*Das vorherrschende Framing bevorzugt eine klare, sofortige, umsetzbare und ultimative politische Maßnahme: den harten Lockdown*

*Der Deutsche Ethikrat betont die Bedeutung der Temporalität und übt Selbstkritik*

## 6.5.4 DER UMGANG MIT ZEITDRUCK IN DER SAGE

Auch mit Blick auf Großbritannien wird der Einfluss der Zeitlichkeit auf Beratungsstrukturen deutlich. Zu verschiedenen Zeitpunkten während der Pandemie standen nicht genügend Daten zur Verfügung, um einen Konsens zu erzielen, oder es wurden ständig neue Erkenntnisse gewonnen, die die bisherigen Aussagen widerlegten. Die Pandemie dauerte viel länger und hatte weitaus größere Auswirkungen als frühere SAGE-Notfälle. Der SAGE-Mechanismus wurde für Krisen von relativ kurzer Dauer (Wochen oder Monate) konzipiert. Frühere Krisen hatten nicht so viele Todesfälle und so viele Krankheiten verursacht und waren nicht mit so hohen wirtschaftlichen Kosten verbunden. Während der ersten Ausbrüche war nur sehr wenig über das Virus, seine Ursprünge und seine politisch-strategische Bedeutung bekannt (Farrar/Ahuja 2021).

Andere Krisen, mit denen sich das SAGE in jüngster Zeit befasst hatte, waren nicht so international, sowohl was ihre Auswirkungen als auch die Art der wissenschaftlichen und nationalen Zusammenarbeit betrifft. Die Pandemie hat Bedingungen für eine Konzentration von Befugnissen und eine Stärkung der Rolle der nationalen Regierungen und Nationalstaaten geschaffen (Krastev 2020), die für so viele Länder gleichzeitig ungewöhnlich waren und sowohl die Europäische Union als auch Globalisierungsprozesse in Frage stellten.

Die Ungewissheit, der Mangel an Daten und der hohe Druck, Beweise zu erbringen, führten dazu, dass viel Arbeit schnell erledigt werden musste, was einer guten wissenschaftlichen Praxis – Stichwort „Peer Review“ – nicht förderlich war. Dies führte, wie viele Gesprächspartner erklärten, zu einer Verschärfung der Replikationskrise der Wissenschaft in der Pandemie. Viele Schlussfolgerungen stellten sich als voreilig heraus, viele Artikel mussten zurückgezogen werden. Einige wissenschaftliche Beratungsgruppen schalteten vollständig auf den „Schnellreaktionsmodus“ um. Dies hatte zwar einige Vorteile, doch sagte ein Experte für wissenschaftliche Beratung und ehemaliger Leiter eines Beratungsgremiums innerhalb der Britischen Regierung auf die Frage nach den Auswirkungen des Produktionsdrucks:

*„But what did speed of production mean in this context? It narrowed the range of questions to a particular aspect or topic and involved fewer scientists.“*

Hochstrukturierte Prozesse sind zwar effizient und effektiv, aber sie schränken den Umfang der Fragen ein, die gestellt werden können. Sie beschränken sich auf die Fortsetzung dessen, was in der Vergangenheit schon immer gefragt wurde (z. B. „Wie breitet sich das Virus in der Bevölkerung aus?“), wobei dieselben Modelle verwendet werden, aber mit neuen Daten. Das mag in einem statischen und geschlossenen System zuverlässig sein („ceteris paribus“), ist aber in einem komplexen und dynamischen globalen System wie der „realen Welt“ unrealistisch (wo eine relevante Frage lauten könnte: Erhalten die Menschen die richtigen Informationen, um sich zu schützen?). Der Ausschluss bestimmter Disziplinen oder Perspektiven ist problematisch, weil die Vielfalt der Auswirkungen nicht in die Beweisführung einbezogen wird.

*SAGE wurde für kurze Krisen entwickelt, nicht für lange und kostspielige*

*Andere Krisen waren weniger global und führten nicht zu einer so massiven Stärkung der Exekutive*

*Schnelligkeit schränkt das, was in Krisen berücksichtigt werden kann, stark ein*

*Hochgradig strukturierte, permanente Prozesse schränken die Fragen, die gestellt werden können, ein*

### 6.5.5 ZWISCHENFAZIT

In Krisen steigen die Ansprüche an Wissenschaft, weil angesichts neuartiger Gefahren sehr schnell neues Wissen produziert werden muss. In der Pandemie wurde eindrucksvoll deutlich, dass Wissenschaft dazu in der Lage ist. Zu behaupten, dass eine andauernd schnelle Politik auf eine notorisch langsame Wissenschaft trifft, zeichnet ein schiefes Bild. Die Politik ist in gewisser Weise strukturkonservativ, weil sie dazu tendiert, angesichts konflikthafter Entscheidungen auf gesichertes Wissen zu warten, um Begründungslasten zu reduzieren und die Legitimation zu erhöhen. Umgekehrt gilt: Die Begründungslasten für die Politik erhöhen sich zwangsläufig, wenn das Wissen unsicher ist und keine „zwingende“ Entscheidungen aus der verfügbaren Expertise abgeleitet werden kann. Vor diesem Hintergrund stellt sich für die beratende Wissenschaft die Frage, unter welchen Umständen sie aufgefordert ist, die Politik vor Nichtstun oder Entscheidungsverzögerung zu warnen. Da sich eine solche öffentliche bzw. politische Alarmierung sehr schnell abnutzt, sollte man diese Strategie vorsichtig dosieren.

Für die beratende Wissenschaft gilt es im Vorfeld zu reflektieren, inwieweit sich die Beschleunigung ihrer Erkenntnisse oder Einschätzungen vor allem einer Engführung des Problem-Framings verdankt. So etwas wie ein wissenschaftlicher Sachzwang ergibt sich meist erst dann, wenn bestimmte wissenschaftliche Perspektiven oder Paradigmen hegemonial geworden sind und konkurrierende Positionen außer Sichtweite geraten. Das heißt, beratende Wissenschaft sollte im Kontext einer Alarmierung der Politik ihre normativen Prämissen bzw. Zielsetzungen reflektieren und offenlegen. Erst dies macht politische Appelle aus der Wissenschaft legitim. Andernfalls operiert die Wissenschaft wie eine ganz normale Interessenvertreterin.

Außerdem sollte sie darüber aufklären, dass es keinen Automatismus zwischen einem „ausreichenden“ Wissensstand und dem „richtigen“ Entscheidungszeitpunkt gibt. Welchen Stand des Wissens die Politik zum Anlass für Entscheidungen nimmt, ist selbst schon wieder eine politische Entscheidung, die sich vor allem normativen und strategischen Erwägungen verdankt. An die Beratung ergeben sich aus dieser Perspektive Anforderungen, die über eine Bereitstellung von Fakten oder konkreten Antworten auf politische Fragen hinaus gehen. Beratungsgremien müssen einerseits die Chance haben, über das grundsätzliche Problemverständnis in Krisenzeiten zu reflektieren (Stichwort „Framing“). Zum anderen muss es die Möglichkeiten geben, neben dem aktuellen Tagesgeschäft auch strategische Fragen aufzugreifen, die sich stärker um die bewusste Gestaltung der Zukunft drehen (Stichwort „Foresight“).

*Unsicheres Wissen erhöht die Begründungslasten der Politik – dies verführt zum Abwarten*

*Die beratende Wissenschaft muss ihre normativen Prämissen ständig reflektieren und offenlegen*

*Die Entscheidung, wann der richtige Zeitpunkt zum Handeln gekommen ist, ist nicht immer ein Resultat von ausreichender Evidenz*

## 6.6 WIE SOLL DIE WISSENSCHAFT KOMMUNIZIEREN?

Im Rahmen unseres Themas ist die Wissenschaftskommunikation nur von beiläufiger Bedeutung. Wie die Wissenschaft mit der Politik kommunizieren sollte, wird in aller Regel unter dem Stichwort „Politikberatung“ abgehandelt. Unter dem Stichwort „Wissenschaftskommunikation“ hingegen werden jene Maßnahmen und Aktivitäten gebündelt, die seitens der Wissenschaft ergriffen werden, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen bzw. zu erhöhen. Der Begriff der Wissenschaftskommunikation hat sich zu einer Zeit eingebürgert, als das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit im größeren Maßstab problematisiert wurde.

Die Royal Society hatte im Jahr 1985 einen schlanken Bericht mit dem schlichten Titel „The Public Understanding of Science“ veröffentlicht. Niemand ahnte damals, dass dies eine neue Ära im Verhältnis von Wissenschaft und Öffentlichkeit einläuten sollte. Die Wissenschaft wurde unmissverständlich beauftragt, den Elfenbeinturm zu verlassen und den Kontakt zur Öffentlichkeit zu suchen. Schließlich gelte es, so argumentierte die Gelehrtenesellschaft, einer zunehmenden Wissenschaftsskepsis durch verbesserte Wissenschaftskennntnisse auf Seiten der Öffentlichkeit zu begegnen (Royal Society 1985).

Auch wenn das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit nicht im Fokus dieses Berichts steht, so stellen sich doch auch an die politikberatende Wissenschaft einige Anforderungen hinsichtlich ihrer Kommunikation. Ein paar zentrale Aspekte sollen in diesem Kapitel angesprochen werden. Im ersten Abschnitt wird betont, dass die Kommunikation von Unsicherheit eine wichtige Aufgabe von Beratungsgremien darstellt, gerade in Krisensituationen, wo Daten und Evidenzen fehlen (Kap. 6.6.1). Anschließend wird erläutert, worin zentrale Anforderungen an die Kommunikation mit der Politik bestehen (Kap. 6.6.2). Dass die Professionalisierung wissenschaftlicher Beratung systematischer Anreize und einer entsprechenden Anerkennung bedarf, muss gerade mit Blick auf Großbritannien betont werden. In Österreich hängt die Qualität von Beratungsleistungen zu sehr von der intrinsischen Motivation einzelner Fachvertreter:innen ab (Kap. 6.6.3). Am Ende steht ein kurzes Fazit (6.6.4).

### 6.6.1 KOMMUNIKATION VON UNSICHERHEIT

Für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ist Unsicherheit ein normaler Aspekt ihrer Arbeit. Sie sind es gewohnt, nicht alles zu wissen, nicht alle Fragen beantworten zu können und ihre Erkenntnisse aufgrund von Änderungen der Daten und Analysen zu verbessern oder zu korrigieren. All diese Situationen sind aus wissenschaftlicher Sicht akzeptabel. Wie ein Leiter der GO-Science sagte:

*„Science doesn't have a problem with uncertainty. The problem arises when you need to talk to people who want certainty.“*

Es ist Teil des wissenschaftlichen Prozesses, das Unbekannte aufzudecken und nicht in der Lage zu sein, die Fragen sofort zu beantworten. Wie ein Experte in der Wissenschaftsberatung und ehemaliger Berater der britischen Regierung sagte:

*„You know, we're talking here particularly about the early period, but very quickly ... because it was obvious that there was uncertainty about the science, it became more obvious, obviously, well either as, both as we knew more, but also as we knew more what we didn't know, in a kind of classic post-normal sort of sense.“*

*Wissenschafts-  
kommunikation und  
Politikberatung*

*1985 läutete die  
Royal Society eine  
neue Ära der Beziehung  
zwischen Wissenschaft  
und Öffentlichkeit ein*

*Unsicherheit – für die  
Wissenschaft normal,  
für Wissenschafts-  
kommunikation ein  
Problem*

Auch in „normalen“ Situationen wird Ungewissheit von den Entscheidungsträgern im Allgemeinen akzeptiert, wenn sie Zeit haben, sich ein Bild davon zu machen, was sie bedeutet. In „normalen“ Zeiten gibt es genügend Zeit für Wissenschaftler und Entscheidungsträger, um die Anforderungen und Fähigkeiten des jeweils anderen zu verstehen. In der Zeit können Wissenschaftler ihre Fähigkeiten in der Wissenschaftskommunikation ausbauen und lernen wie man Unsicherheit kommuniziert.

In einer akuten Krise wie der Covid-Pandemie, in der Entscheidungen schnell getroffen werden mussten und die Folgen weitreichend waren, machte die Ungewissheit die Vermittlung von Erkenntnissen an die Entscheidungsträger:innen sehr schwierig. Ein Interviewpartner der COVID Task Force drückte es im Interview folgendermaßen aus:

*„The politicians want to know: What is going to happen? And the scientists give them a range.“*

Diese Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Entscheidungsträger:innen und dem, was die Wissenschaftler liefern können, hat mehrere Gründe. Ein Teil davon hat mit dem Unterschied zwischen politischen und wissenschaftlichen Fragestellungen zu tun. Dies kommt sehr gut in der folgenden Aussage aus einem Interview mit einem Mitglied aus der COVID Task Force zum Ausdruck:

*„One of the biggest problems was how to communicate uncertainty. It is very hard for politicians to understand, or to be happy with, normal scientific statements such as „there is weak positive evidence that ...“.*

Oft müssen politische Fragen, die oft sehr konkret sind, erst einmal in wissenschaftlich bearbeitbare Fragen übersetzt werden. Die Frage beispielsweise, ob die Sperrstunde aus Gründen des Infektionsschutzes um 22 Uhr oder um 23 Uhr angesetzt werden sollte, lässt sich wissenschaftlich nicht beantworten. Auch die politische Anfrage, ob die Wissenschaft zu Masken raten würde, lässt sich in dieser Form nicht beantworten. Die wissenschaftlich reformulierte Fragestellung würde wohl lauten: „Wenn Masken in Schulen eingeführt würden, wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie die Übertragung um X Prozent reduzieren würden?“

Andere Gründe für die Diskrepanz zwischen politischen Erwartungen und wissenschaftlicher Leistungsfähigkeit sind die Dateninfrastrukturen und die Datenverfügbarkeit. In der ersten Phase der Pandemie gab es zum Beispiel nicht genügend Daten und nur wenige Evidenzen. Wissenschaftliche Beratung konzentrierte sich damals darauf, die Ungewissheit zu erklären, die durch den Mangel an Evidenz entstand. Als dann die Dateninfrastrukturen aufgebaut wurden, gab es zu viele Daten und es war schwierig zu verstehen, welche Daten verwendet werden sollten. Einige Wissenschaftler sagen immer noch, dass es nicht genug Daten gibt, um die richtigen Aussagen machen zu können.

Außerdem gab es selten oder nie genug Zeit für wissenschaftliche Qualitätssicherung („Peer-Review“), die für die Verbesserung der Validität und die Möglichkeit eines wissenschaftlichen Konsenses unerlässlich ist. In jeder dieser Situationen war es wichtig, den Entscheidungsträger:innen zu erklären, was Wissenschaftler:innen meinten, wenn sie sagten „das ist unsicher und ungewiss“.

Wie soll man mit Unsicherheit im Rahmen der Wissenschaftskommunikation umgehen? Der SAGE-Mechanismus und sein Ziel, der Politik einen wissenschaftlichen Konsens zu vermitteln, ist eine Möglichkeit, das Problem der Unsicherheit zu verringern. Das britische Government Office of Science (GO-Science), das SAGE koordiniert und die Kommunikation zwischen Wissenschaft und Regie-

*Krisen verstärken das Problem der Unsicherheit*

*Politische Fragen müssen meist erst in wissenschaftliche Fragen übersetzt werden*

*Mangel an Evidenz kann sich auch durch mangelhafte Dateninfrastruktur ergeben*

*Durch konsensuelle Erklärungen wird die Unsicherheit weniger offensichtlich gemacht*

rung in Notfällen in Großbritannien organisiert, sieht es als einen großen Teil seiner Arbeit an, SAGE dazu zu bringen, die richtigen Fragen zu stellen und sicherzustellen, dass die politischen Entscheidungsträger die Ratschläge verstehen, denn es geht darum, wie ein Experte von GO-Science im Interview seine Rolle beschrieb:

*„[...] making sure that the policy makers understand the advice because it's quite technical. It can be quite difficult to understand. It will almost always come with a reasonable degree of uncertainty. Making sure that they (the politicians) understand the facts and the evidence, and the strength of the evidence is another big part of my job and the job of my team“.*

GO-Science sieht es als eine seiner Hauptaufgaben an, dafür zu sorgen, dass die Entscheidungsträger die Erkenntnisse verstehen, aber nicht, ihnen zu sagen, was sie tun sollen. Das bedeutet, dass sie sich nicht dem Druck der Regierung beugen, Ratschläge für die Umsetzung von Maßnahmen einzuholen. Die Debatte um das Tragen von Masken war ein solches Beispiel: *„The politicians wanted us (SAGE and GO-Science) to tell them what to do, instead of giving them the scientific evidence“*, sagte ein Leiter in GO-Science.

## 6.6.2 KOMMUNIKATION MIT DER POLITIK

Am Beispiel von Großbritannien wird deutlich, dass gelingende Wissenschaftskommunikation eigenständiger Organisationsformen bedarf. In Großbritannien steuert GO-Science die wichtigste formale Kommunikation im Prozess der wissenschaftlichen Auftragsvergabe, indem es die Erwartungen der Entscheidungsträger steuert und mit den Wissenschaftlern zusammenarbeitet, damit sie mit einem Problem betraut werden, für das sie Evidenzen liefern können. Sobald die Evidenz vorliegt, erstellt GO-Science ein zusammenfassendes Papier, in dem alle Ergebnisse zusammengefasst werden. Dieses zusammenfassende Papier wird dann zur Genehmigung an alle Experten in den Modellierungsuntergruppen verschickt. Die Experten werden dann in der nächsten SAGE-Sitzung zusammengebracht, wo die Ergebnisse mit anderen Mitgliedern diskutiert und von den Beobachtern angehört werden.

Das Ziel, das in der Sitzung erreicht werden muss, ist ein weitreichender Konsens innerhalb von SAGE, und zwar im Blick auf die konkrete wissenschaftliche Frage (z. B. über die wahrscheinlichen Auswirkungen von Masken). Nach der Sitzung wird ein Protokoll verfasst, das die Konsenserklärung darstellt (nicht das traditionelle Protokoll) und damit festhält, was SAGE zu dieser Frage zu diesem Zeitpunkt entschieden hat. Diese Konsenserklärung wird vom Chief Scientific Adviser und vom Chief Medical Officer genehmigt, die sich auch mit den Leitern der jeweiligen Untergruppen beraten. Sobald die Genehmigung vorliegt, würde GO-Science das Protokoll an das Kabinettsbüro, das Gesundheitsministerium und eine große Gruppe von Personen in der Regierung senden.

Es ist natürlich problematisch, wenn das Protokoll und der Expertenkonsens von der Regierung nicht verstanden werden. Das war in Großbritannien der Fall, als GO-Science feststellte, dass die Covid Task Force die Verantwortung dafür übernahm, dass die Regierung die Ratschläge richtig umsetzte, aber die Regierung nicht danach handelte. GO-Science bemühte sich daraufhin, den Regierungsbeamten in Form von „Teach-ins“ beizubringen, was die Evidenz bedeutet. Damit sollte versucht werden, die Reaktion der Regierung zu beschleunigen, indem ihr Verständnis der Evidenz verbessert wurde. Bei den „Teach-ins“ handelte es

*Politiker:innen wollen Ratschläge, was sie tun sollen, und keine Informationen über Unsicherheit*

*Gute Wissenschaftskommunikation braucht organisationale Unterstützung*

*GO-Science ist das Sekretariat, das die Kommunikation von SAGE mit Behörden und der Öffentlichkeit verwaltet*

*GO-Science lernt Entscheidungsträgern, was Evidenz bedeutet*

sich im Wesentlichen um Präsentationen, die von SAGE-Teilnehmern in Zoom-Calls gehalten wurden, um den Hauptteil der Arbeit vorzustellen, mit einer Frage- und Antwortrunde. An diesen Teach-ins nahmen jedes Mal etwa 200 Personen aus der Regierung teil. Ein besseres Verständnis der Evidenz und der damit verbundenen Unsicherheiten ermöglichte eine bessere Kommunikation der Beamten in den verschiedenen Ministerien mit der Öffentlichkeit (was in ihrer Verantwortung liegt).

Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen für den Umgang mit Unsicherheit in der Wissenschaftskommunikation mit Entscheidungsträger:innen:

- Es müssen solche Fragen an die Wissenschaft gerichtet werden, zu denen sie Evidenzen liefern kann. Dies kann eine Reformulierung der gestellten Frage bedeuten.
- Die Wissenschaft muss erklären, worin genau die Unsicherheit besteht (z. B. wenn es keine Evidenzen gibt und die Unsicherheit hoch ist oder erhebliche Unsicherheiten mit Blick auf die vorhandenen Evidenzen bestehen).
- Expert:innen müssen die Möglichkeit haben, ihre Meinung zu einer Konsenserklärung oder zu Schlussfolgerungen zu äußern, die auf der Grundlage ihrer Evidenzpapiere gemacht wurden (z. B. in einer regierungsnahen Beratungsgruppe).
- Die Wissenschaft sollte kontinuierlich und systematisch erklären und lehren („Teach-ins“), um das Verständnis für die Evidenzen und Unsicherheiten für Regierungsbeamte zu verbessern.

*Empfehlungen für den Umgang mit Unsicherheit in der Wissenschaftskommunikation*

### 6.6.3 KOMMUNIKATION MIT DER ÖFFENTLICHKEIT

Wissenschaftskommunikation braucht Zeit und Erfahrung, um gelernt zu werden. Damit ein Wissenschaftler ein Wissenschaftsberater werden kann, braucht es eine gewisse Zeit der Interaktion mit der Regierung, um zu lernen, Ausschusssitzungen zu leiten, mit Minister:innen zu kommunizieren und zu verstehen, wie man mit Politiker:innen spricht. Während der Coronavirus-Pandemie gab es nicht genug Zeit, um diese Art von Erfahrung zu sammeln. Gleichzeitig standen die Wissenschaftler:innen unter großem Druck, mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren, was ebenfalls Zeit und Ausbildung erfordert. Es war darum für Großbritannien sehr wichtig, Wissensvermittler wie den Chief Scientific Adviser oder den Chief Medical Officer zu haben, die diese Art der Kommunikation übernehmen konnten.

Auch in Österreich wurde im Laufe der Krise der Wunsch nach einer Professionalisierung der Übersetzung zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik lauter. Ein Wissenschaftler und hochrangiger Politikberater sagte dazu im Interview:

*„Das heißt, auch so eine Position war super überfällig, ja, dass wir sagen, so eine Situation, wo man nicht eine Person hat im Ministerium nämlich, die eine Expertin, eine medizinische ... sagen wir zumindest Expertin ist, die in der Lage ist, diese gesamten Informationen zu kanalisieren, war ja an sich schon ein Problem, nicht? [...] Und jetzt glaube ich, mit der neuen Position [Chief Medical Officer] ist es auch logischer, dass man eben nicht nur den Minister hat, sondern auch im Ministerium eine sagen wir mal Fachkraft, über die diese Informationen irgendwie sagen wir eingeordnet werden können, sortiert werden können.“*

*Wissenschaftskommunikation muss erlernt werden – das kostet Zeit*

*Diese Lücke kann durch die Schaffung neuer Stellen, wie z. B. des Chief Medical Officer, geschlossen werden*

Gleichzeitig darf man in komplexen Krisen natürlich nicht davon ausgehen, dass die Medizin die gesamte Wissenschaft (oder den relevanten Teil davon) repräsentiert. Die Verengung der Perspektive auf eine bestimmte Disziplin oder Fachkultur ist ein schwieriges Problem. Schließlich geht es gerade in akuten Krisen um schnelle Antworten auf politische Fragen. Eine aussichtsreiche Beschleunigungsstrategie liegt auf Seiten der Wissenschaft darin, die „große“ Ausgangsfrage in kleine Einheiten zu übersetzen. Auch wenn dies selbstverständlich legitim ist – es gilt zu reflektieren und zu kommunizieren, welche Aspekte in diesem Übersetzungsprozess potenziell verloren gehen.

Dieses Problem der Problemverengung wird auch mit Blick nach Deutschland offensichtlich: Da die Rolle des obersten Politikberaters dem Chef des Robert-Koch-Instituts (RKI) zufiel, weil das RKI die biomedizinische Referenzinstitution darstellt und in der Pandemie zwangsläufig die zentrale Forschungs- und Beratungseinheit war, resultierte daraus natürlich ein relativ enger Problemzuschnitt. Andere Disziplinen bzw. Perspektiven waren nicht (oder selten) in gleichgewichtiger Vertretung in Pressekonferenzen präsent. Das heißt, mit Blick auf komplexe Krisen müsste ein Chief Scientific Adviser ein hohes interdisziplinäres Potenzial mitbringen. Gleichzeitig lässt sich natürlich ein Beratungsmodell, das in Großbritannien seit langer Zeit praktiziert wird, nicht umstandslos auf Österreich übertragen. Es bedürfte, um entsprechende Wirkung entfalten zu können, dafür auch einer entsprechenden politischen Kultur, eines wissenschaftlich-unterstützenden Apparats und entsprechender intermediärer Organisationen.

Professionalisierte Beratung bedürfte darüber hinaus auch einer höheren Anerkennung dieser Leistung im Wissenschaftssystem selbst. Die Übernahme einer beratenden Funktion wird nicht immer von allen Universitäten wirklich unterstützt, weder in Großbritannien noch anderswo. Dies führt dazu – und darüber haben viele der von uns befragten Expert:innen ausführlich berichtet –, dass Beratung auf intrinsischer Motivation und gesteigerter Selbstausschöpfung basiert. Der Dank und die Wertschätzung seitens der Politik können den Mangel an systemspezifischer Gratifikation nicht kompensieren. Obwohl auch in Österreich mit Blick auf die Notwendigkeit professioneller Wissenschaftskommunikation gerne eine „dritte Säule“ beschworen wird, lässt sich im Wissenschaftssystem mit Beratungs- und Kommunikationsleistungen immer noch wenig gewinnen. Einige wissenschaftliche Berater:innen sahen sich mit enormen persönlichen Kosten konfrontiert, da sie neben ihrer normalen akademischen Arbeit eine Menge zusätzlicher Arbeit leisten mussten, um Evidenzen zu liefern und den Forschungsstand aufzuarbeiten. Ein Mitglied von EMG (einer Untergruppe von SAGE) sagte dazu im Interview:

*„I ended up pretty much burnt out and my family were pretty fed up with me. But they understood we had a global emergency. [...] I had basically two years where I didn't have the time or capacity to put in big grant proposals. I'm now at the outer side of COVID and I don't have a team, I don't have grants.*

Eine entsprechende Infrastruktur und Anreize sind „notwendig, um in Krisenzeiten auf systematisch entwickelte Expertise zurückgreifen zu können. Es ist weder den Betroffenen zumutbar, noch ist es im Sinne einer professionellen Politikberatung vertretbar, dass man die Verfügbarkeit einschlägigen Wissens dem Pflichtbewusstsein teilweise prekär Beschäftigter in Universitäten überlässt. In diesem Bereich liegt sicher das größte Professionalisierungspotenzial für Beratungsprozesse.

*Informationsverlust durch Übersetzung „großer“ in kleine, wissenschaftlich bearbeitbare Fragen*

*Das britische Beratungsmodell lässt sich nicht einfach auf Österreich übertragen*

*Beratung in Österreich basiert auf intrinsischer Motivation der Experten und Selbstausschöpfung*

*Anreize und eine entsprechende Infrastruktur sind nötig, damit Wissenschaftler:innen Beratung zusätzlich zu ihrer normalen Arbeitsbelastung erbringen können*

Ein letzter Punkt betrifft die öffentliche Inszenierung von Politikberatung. Während in anderen Ländern (wie Großbritannien oder Deutschland) die Berater:innen, die in Pressekonferenzen teils zusammen mit Regierungsvertreter:innen vor die Kamera traten, nicht wechselten, gab es in Österreich eine gewisse Fluktuation. Dies lag sicher am Regierungswechsel im Dezember 2021, aber auch daran, dass sich manche Expert:innen im Lauf der Pandemie aus der Öffentlichkeit zurückzogen und andere an deren Stelle traten. So entstand leicht der Eindruck, dass die Politik in der Lage sei, Expertise nach Bedarf zu mobilisieren. Das heißt: Im Rahmen von Pressekonferenzen sollten Regierung und Wissenschaft am besten nicht als gemischtes Doppel auftreten. Das gemeinsame Erscheinen vor der Kamera legt zwei Interpretationen nahe. Entweder: Die Politik instrumentalisiert die Wissenschaft. Oder: Die Expert:innen steuern die Politik. In jedem Fall wird ein Naheverhältnis zwischen Politik und Wissenschaft inszeniert, das zwangsläufig Missverständnisse auslösen muss.

#### 6.6.4 ZWISCHENFAZIT

In diesem Kapitel haben wir – auch wenn das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit nicht im Fokus dieses Berichts steht – einige Anforderungen thematisiert, die sich an beratende Wissenschaft hinsichtlich ihrer Kommunikation stellen. Zum einen stand im Vordergrund, dass die Wissenschaft Unsicherheiten offenlegen muss, gerade in Krisensituationen, wo die Datenlage oft schlecht ist und kanonisches Wissen fehlt. Die Thematisierung von Unsicherheiten macht deutlich, dass sich die zugrunde liegende Frage nicht allein im Rekurs auf (überlegenes) Expertenwissen lösen lässt. Die Politik, mit anderen Worten, ist in solchen Situationen gezwungen, eine normative Abwägung zu treffen und ihre Entscheidung auch entsprechend zu begründen. Im Prinzip könnte also die Kommunikation von Unsicherheit zu einer Politisierung krisenrelevanter Fragen beitragen.

Mit Blick auf die Professionalisierung wissenschaftlicher Beratung in Österreich wurde betont, dass es dafür systematischer Anreize und einer entsprechenden Anerkennung bedarf. Das heißt, Beratungsleistungen bzw. Aktivitäten im Bereich der Wissenschaftskommunikation müssen einen höheren Stellenwert für die Leistungsbeurteilung von Wissenschaftler:innen erhalten. Es müssen dafür entsprechende Ressourcen mobilisiert werden, etwa in Form von Entlastungen in der Lehre. Die Qualität von Beratungsleistungen darf nicht allein von der intrinsischen Motivation einzelner Fachvertreter:innen abhängen; es muss vielmehr eine akademische Kultur geschaffen werden, in der das Engagement im Bereich der Wissenschaftskommunikation ab einer bestimmten Qualifikationsstufe zum integralen Bestandteil des Berufsbilds gehören muss.

Die öffentliche Inszenierung wissenschaftlicher Beratung ist ebenfalls ein Thema, das bislang zu wenig berücksichtigt wurde. In der Corona-Krise wurde im Rahmen von Pressekonferenzen oftmals das Bild einer weitreichenden Harmonie zwischen Regierung und beratender Wissenschaft gezeichnet, das den Verdacht von Grenzüberschreitungen anregte. Es wäre besser, die notwendige Grenzziehung zwischen Beraten und Entscheiden auch auf medialer Ebene zu betonen. Eine Politik, die sich als maßgebliche Entscheidungsinstanz versteht, muss zur Begründung aktueller Maßnahmen nicht auf eine begleitende Expert:in rekurrieren, so als gäbe es keine weiteren berücksichtigenswerten Interessen oder Werte.

*Das gemeinsame Auftreten von Politiker:innen und Wissenschaftler:innen bei Pressekonferenzen trägt zur Verwirrung über ihre jeweiligen Rollen bei*

*Wissenschaftler:innen müssen Ungewissheiten kommunizieren*

*Professionalisierung der wissenschaftlichen Beratung ist auch eine Ressourcenfrage*

*Mediale Inszenierung einer Symbiose zwischen Wissenschaft und Politik ist problematisch*

Natürlich ist der Rekurs auf wissenschaftliches Wissen wichtig. Es sollte jedoch nicht der Eindruck erweckt werden, als ergäbe sich aus diesem Wissen automatisch bestimmter politischer Handlungsdruck.

Abschließend gilt es noch ein zentrales Missverständnis auszuschließen: Im Rahmen der Wissenschaftskommunikation kann es nicht allein darum gehen, den Expert:innen beizubringen, wie man seine Anliegen medial „gut überbringt“. Genauso wichtig ist ein gründliches Verständnis dafür, wo die Grenzen der Expert:innen liegen bzw. worin potenzielle Grenzüberschreitungen begründet sind. Man sollte beispielsweise nicht die eigene Autorität als Expert:in nutzen, um politische Kommentare zu lancieren oder seine Meinung zur Regierungspolitik kundzutun – und wenn, dann muss man es ausdrücklich als Bürger:in tun. Das ist eine heikle Angelegenheit, wenn man ursprünglich als Expert:in adressiert wurde und unterwegs die Rolle vom „honest broker“ zum „stealth issue advocate“ wechselt (vgl. Pielke 2007).

*Wissenschaftler:innen  
sollten politische  
Kommentare nur als  
Bürger:innen abgeben*

# 7 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

In diesem Abschlusskapitel werden einige grundsätzliche Schlussfolgerungen sowie praktische Empfehlungen für die Organisation von Politikberatung in Krisenzeiten präsentiert. Es geht also um die Lehren, die die Erfahrung der Pandemie mit Blick auf Politikberatung für uns bereithält. Im ersten Teil werden zunächst einige zentrale Leitlinien guter Politikberatung formuliert (Kap. 7.1). Im zweiten Teil wird gewissermaßen eine Operationalisierung dieser Leitlinien vorgenommen. Im Mittelpunkt stehen konkrete Ansprüche an die Organisation, die Praktiken und Prozesse wissenschaftlicher Beratung (Kap. 7.2).

## 7.1 LEITLINIEN GUTER POLITIKBERATUNG

Gute Politikberatung verwirklicht sich darin, dass politische Entscheidungen als Gegenstand eines öffentlichen Erwägungsprozesses verstanden werden – und wissenschaftliches Wissen als eine wichtige Grundlage dieses Prozesses. Politik, mit anderen Worten, soll mithilfe der beratenden Wissenschaft genuin als Politik in Erscheinung treten. Zu diesem Zweck ist es wichtig, die Grenzen zwischen Beraten und Entscheiden stabil zu halten. Außerdem muss – in politischer Hinsicht – etwas auf dem Spiel stehen. Das heißt, gut begründete Handlungsalternativen müssen miteinander in Konkurrenz treten. Auch die politische Berufung auf (scheinbare) Alternativlosigkeit muss als politische Entscheidung kenntlich gemacht werden. Letztlich geht es guter Politikberatung um die Ermöglichung oder Unterstützung demokratiepolitischer Konkurrenz – auf Basis innerwissenschaftlicher Konkurrenz um das bessere Wissen. Wissenschaftliches Reflexionsvermögen muss also dazu beitragen, den Radius rational vertretbarer politischer Handlungsmöglichkeiten breit zu machen.

Diese Öffnung bzw. Qualifizierung des politischen Diskurses setzt ein bestimmtes Verhältnis von Wissenschaft und Politik voraus, das in den folgenden Leitlinien näher erläutert werden soll. Diese Leitlinien verdanken sich sowohl unseren theoretischen Prämissen (siehe Kap. 2) als auch empirischer Analyse (siehe Kap. 6). Eine wichtige Anregung stellen in diesem Zusammenhang auch die „Wiener Thesen zur wissenschaftsbasierten Beratung von Politik und Gesellschaft“ dar, die die Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW) zusammen mit der Leopoldina im Februar 2023 verabschiedet hat (ÖAW/Leopoldina 2022).

### „FOLLOW THE SCIENCE“ – ABER NICHT ZU WEIT!

Wir hatten eingangs – mit Blick auf notwendige Grenzziehungen zwischen Wissenschaft und Politik – argumentiert, dass Wissenschaft in der Politikberatung als „ehrlicher Makler“ (Pielke 2007) agieren soll. Die Wissenschaft, mit anderen Worten, sollte in Optionen denken und beraten. Gerade in zähen Krisen, wenn die Datenlage unzulänglich und das Wissen unsicher ist, sind alternativlose Wahrheiten nicht zu haben. Modellierungen und Szenarien operieren mit (relativ genau zu definierenden) Unsicherheitszonen, innerhalb einzelner Disziplinen stehen

*Politische Entscheidungen müssen wissenschaftlich informiert, aber politisch begründet werden*

*Die folgenden Leitlinien beruhen auf den Erkenntnissen dieses Projekts sowie auf den Wiener Thesen*

*Die Wissenschaft muss Optionen aufzeigen, nicht Entscheidungen ableiten*

verschiedene Paradigmen und Interpretationen gegenüber, und zwischen den Disziplinen bestehen grundlegende Perspektivenunterschiede in ihrer Sicht auf die Dinge. Selbst wenn es den beratenden Expert:innen unter diesen Umständen gelingen sollte, einen weitreichenden Konsens herzustellen, sollten sie gleichzeitig daran erinnern, dass politische Maßnahmen nicht allein durch (noch so überzeugende) Zahlen und Daten begründet werden können, sondern in der Abwägung divergierender Werte und Interessen, also im Bereich des Politischen. Das heißt: Natürlich muss sich Politik auf Wissenschaft stützen, wenn es um Viren, Tornados oder globale Erwärmung geht. Aber die Wissenschaft sagt uns nicht, was wir tun sollen, selbst wenn sie überzeugende Zahlen, Daten und Studien zur Hand hat. In den wissenschaftlichen Fakten steckt kein politisches Handlungsprogramm. Die Politik sollte also der Wissenschaft zweifellos folgen, aber ohne ihre Entscheidungsmacht zu delegieren.

### **VOR ALLEM INFORMIEREN – WENIGER LEGITIMIEREN**

Wissenschaftsbasierte Beratung sollte also nicht vorrangig darauf abzielen, der Politik Begründungslasten und Entscheidungsnotwendigkeiten abzunehmen. Das heißt, die Politik sollte durch umfassende Sachstandsdarstellungen und nuancierte Stellungnahmen dazu bewegt werden, ihre Entscheidungen selbständig zu begründen und offenzulegen, welche Empfehlungen und Expertisen für ihre Abwägungsprozesse wichtig waren. Kurzum: Wissenschaft sollte die Politik so umfassend wie nötig informieren, aber so wenig wie möglich legitimieren. Damit ist natürlich nicht gemeint, dass sich die Politik – gerade in komplexen Krisen – nicht auf die Wissenschaft verlassen sollte. Die Politik sollte die Wissenschaft aber nicht zu Legitimationszwecken instrumentalisieren. Sie sollte nicht vorgefasste Entscheidungen im Nachhinein im Rückgriff auf wissenschaftliche Expertise legitimieren. Letzteres liegt für die Politik nahe, weil jede Entscheidung potenziell konflikthaft ist. Der politische Konflikt kann in Form von Kompromissen vorübergehend still gestellt werden, aber nicht durch den Rekurs auf bestimmte Werte und Interessen aufgelöst werden. Eine alternativlose Überlegenheit bestimmter Interessen oder Werte lässt sich oft nicht argumentieren. Für die Politik muss es daher attraktiv erscheinen, potenziell umstrittene Maßnahmen im Rückgriff auf das „unumstößliche“, bessere Wissen der Expert:innen zu legitimieren. Aus der einen politischen Option (unter mehreren) wird auf diese Weise der „one best way“ der Krisenlösung.

### **WARUM KONSENS KEINE PATENTLÖSUNG IST (UND DISSENS AUCH NICHT)**

Nicht nur die Politik hat – aus den beschriebenen Gründen – Interesse an weitreichendem Expertenkonsens, auch die Wissenschaft selbst. Schließlich unterstreicht Einstimmigkeit die Leistungsfähigkeit eines rationalen, methodengeleiteten Vorgehens (Carrier 2017). Konsens unter Fachleuten sollte allerdings nicht zum Selbstzweck werden. Denn auf diese Weise kommen strategische Aspekte ins Spiel, die die Darstellung des besten verfügbaren Wissens verzerren. Es kann auf epistemischer Ebene gewissermaßen zu Kompromissbildungen kommen. Ein anderer Weg besteht in der künstlichen Verknappung von Expertise. Das kann heißen, dass die Politik nur jene Expert:innen berücksichtigt, die politisch genehm sind (Cairney 2021); oder dass wichtige Disziplinen oder Paradigmen nicht im Beratungsgremium abgebildet sind (eingeschränkte Interdisziplinarität); oder dass die einzelnen Fachvertreter:innen als autoritative Stimme einer ganzen Disziplin gehandelt werden.

*Wissenschaftlich fundierte Beratung kann politische Entscheidungen informieren, aber nicht rechtfertigen*

*Expertenkonsens verbirgt die normative Grundlage und den Reduktionismus, die zu seiner Erreichung nötig sind*

Es ist jedenfalls manchmal klüger, der Politik gut begründete Optionen, also einen geordneten Dissens, zu präsentieren, als einen Konsens, der sich nicht selten normativen Erwägungen verdankt. Die in diesem Bericht angesprochene Konsenspolitik der Expert:innen wäre ein Beispiel dafür (siehe Kap. 6.3.3). Expert:innendissens ist kein Defekt – er macht vielmehr deutlich, dass es mehrere legitime Entscheidungsoptionen gibt und unterstreicht auf diese Weise die politische Entscheidungsnotwendigkeit. Dass die Politik diese Herausforderung auch tatsächlich annimmt, setzt allerdings die Einsicht voraus, dass die politische (Streit-)Frage nicht auf epistemischer Ebene entschieden werden kann. Gilt eine Streitfrage ganz offensichtlich als eine Folge divergierender Werte (wie z. B. im Fall der Beihilfe zum Suizid), gibt es für die Politik keinen Grund, auf eine Lösung durch besseres Wissen zu hoffen. In der Corona-Krise haben wir jedoch gesehen, dass die Zögerlichkeit der Politik teilweise auf der Hoffnung basiert, eine allgemein als überlegen akzeptierte Lösung durch Rekurs auf eine einstimmige Wissenschaft zu finden. Im Fall dieser „Epistemisierung“ wird der Expertendissens für die Politik zu einer Einladung zum Nichtstun (siehe Kap. 6.5.1). In dieser prekären Lage kann die Wissenschaft starke Appelle formulieren (Stichwort „Konsenspolitik“); allerdings tritt sie auf diese Weise gewissermaßen als Stakeholder in Erscheinung. Sie kann aber auch die Politik darüber aufklären, dass politische Entscheidungen stets in der Sphäre des Normativen angesiedelt sind – auch dann, wenn die Entscheidung in epistemisch begründeter Entscheidungsvermeidung besteht.

*Gut begründeter  
Dissens ist besser als  
strategischer Konsens*

## GESELLSCHAFTLICHE PROBLEMWAHRNEHMUNGEN HINTERFRAGEN

Die Aufgabe beratender Wissenschaft besteht nicht nur darin, Sachfragen evidenzbasiert zu beantworten, sondern auch das Problem-Framing kritisch zu reflektieren. Der Rahmen, innerhalb dessen ein Problem verhandelt wird („Framing“), beeinflusst maßgeblich, welche Aspekte als (un-)wichtig und welche Disziplinen als (ir-)relevant gelten. Dies wurde im Laufe der Corona-Krise mehr als deutlich: Solange die Pandemie als ein reines Gesundheitsproblem verstanden wurde, waren die Zielsetzungen sehr klar bzw. sehr eng („flatten the curve“) und nur wenige wissenschaftliche Disziplinen galten als relevant (v. a. Virologie und Epidemiologie). Öffentlichkeitswirksame Kritik an einem „virologisch-epidemiologischen Tunnelblick“ konnte erst aufkommen, als auch soziale, psychologische, bildungsbezogene und ökonomische Aspekte auf die Agenda kamen. Die Pandemie wurde auf diese Weise zu einer Krise mit vielen Gesichtern.

*Die Reflexion über  
das Problem-Framing  
muss Teil der  
wissenschaftlichen  
Beratung sein*

In akuten Krisensituationen bzw. jenen Notfällen, wo es ums sprichwörtliche Überleben geht, steht die Reflexion des Problem-Framings sicher nicht oben auf der Tagesordnung. In solchen Fällen kann es nur darum gehen, schnelle Entscheidungen auf Basis einer eng gefassten, sicherheitsrelevanten Expertise zu treffen. In chronischen oder zähen Krisen hingegen, wenn die politischen Zielsetzungen auf Basis vielfältiger Interessen und Expertisen ausgehandelt werden müssen, wird die Reflexion des Problem-Framings zu einer vordringlichen Aufgabe. Man muss sich darüber klar werden, unter Zugrundelegung welcher Problemwahrnehmungen, Zukunftsbilder, Begrifflichkeiten und Alternativen man über die Dinge nachdenkt. Denn dies öffnet bzw. begrenzt den politischen Erwägungsraum. In der Corona-Krise beispielsweise etablierten sich sehr schnell bestimmte Gegensatzpaare, die in Folge den Konflikt strukturierten (wie z. B. Freiheit versus Gesundheit oder Lockdown versus Prosperität). Es war im Weiteren schwierig, diese Konstruktion sich ausschließender Gegensätze zu hinterfragen.

Die Reflexion des Problem-Framing muss im Übrigen eine Gemeinschaftsaufgabe für die Wissenschaft sein; dies spricht für Interdisziplinarität. Denn alle Expert:innen – auch jene aus den Sozialwissenschaften – denken in den Bahnen eines disziplinär geprägten Framings und unter Bezug auf normative Überzeugungen, die innerhalb des Fachs nicht in Frage gestellt werden. Allerdings erzeugt diese Interdisziplinarität nur dann eine reflexive Wirkung, wenn es innerhalb der Gremien auch tatsächlich zu aktiven Auseinandersetzungen über die Angemessenheit bestimmter Problemperspektiven kommt (Bschir et al. 2023).

*Interdisziplinarität ist für Reflexion des Problem-Framings essentiell*

### EXPERTISE SOLLTE TRANSPARENT SEIN – POLITIK ABER AUCH

Evidenz und Expertise sind zwei verschiedene Wissensformen. Wissenschaftliche Erkenntnisse müssen, um politisch anschlussfähig zu sein, auf einen Problemkontext angewendet werden, in dem sie meist nicht entwickelt wurden. Das heißt, Evidenz muss in Expertise übersetzt werden. In diesem Übersetzungsprozess spielen zwangsläufig normative Aspekte eine Rolle. Schließlich kann die Frage, wie viel Evidenz notwendig ist, um eine bestimmte Aussage zu stützen, letztlich nicht mit wissenschaftlichen Mitteln entschieden werden (Douglas 2021). Diese implizite Normativität ist kein Problem, solange diese Werte im Herstellungsprozess von Expertise nachvollziehbar werden. Auf Basis dieser Transparenz wird eine informierte, offene Debatte darüber möglich, ob die von den Expert:innen vertretenen Werte auch sozial akzeptable Werte sind. Das Anstoßen genau dieser Debatte sollte ein wesentliches Ziel wissenschaftlicher Beratung sein.

*Das Kriterium der Transparenz muss von der wissenschaftlichen Beratung auf die Entscheidungsprozesse ausgeweitet werden*

Das Gebot der Transparenz betrifft jedoch nicht nur die wissenschaftliche Beratung, sondern auch die Politik, sprich: den Prozess der politischen Entscheidungsfindung. Expertise, die von politischer Seite als „Black Box“ konzipiert wird, löst öffentlichen Protest aus. Dies hat das britische Beispiel der Independent SAGE deutlich gemacht (siehe Kap. 5.1.3 und 6.4.1). Die Politik sollte daher nachvollziehbar machen, welche Expert:innen kontaktiert bzw. in Beratungsgremien berufen wurden und welche Zielsetzungen damit verbunden waren. Es sollte außerdem deutlich werden, an welcher Stelle im politischen Entscheidungsprozess die verschiedenen wissenschaftlichen Expertisen eine Rolle gespielt haben.

### REFLEKTIEREN, IN WELCHER ROLLE MAN SPRICHT

Wenn man als Expert:in spricht, hat man eine große Bühne. Zumindest dann, wenn es um stark verwissenschaftlichte Themen und Streitfragen geht. Es gilt daher ein Verständnis dafür zu entwickeln, wo die Grenzen des Expertentums liegen bzw. wo problematische Grenzüberschreitungen stattfinden. Man sollte beispielsweise nicht als Mitglied einer Kommission deren Empfehlungen (die man mitgetragen hat) im Nachhinein quasi als externer Experte kommentieren – eine Situation, die die Schweizerische „Task Force“ anfänglich belastete (Hirschi et al. 2022: 61). Man sollte auch nicht die eigene Autorität als Expert:in nutzen, um politische Kommentare zu lancieren oder seine Meinung zur Regierungspolitik kundzutun – und wenn, dann muss man dies ausdrücklich als Bürger:in tun. Das allerdings ist eine heikle Angelegenheit, weil man von Medien ja ursprünglich als Expert:in adressiert wurde und dann während des Interviews die Rolle wechselt.

*Unbedingt notwendig: Eigene Rolle und Grenzen des (eigenen) Expertentums reflektieren*

Das heißt, auch mit Blick auf Wissenschaftskommunikation ist ein klares Verständnis der Rollenverteilungen und Verantwortlichkeiten zentral. Dies betrifft nicht zuletzt auch die öffentliche Inszenierung wissenschaftlicher Beratung: In der Corona-Krise wurden wichtige Pressekonferenzen gemeinsam von Regierungs-

vertreter:innen und beratenden Wissenschaftler:innen bestritten. Dabei entstand das Bild einer weitreichenden Harmonie zwischen Wissenschaft und Politik, die den Verdacht der Entgrenzung zwischen beiden Sphären nahelegt. Man sollte die notwendige Grenzziehung zwischen Beraten und Entscheiden auch auf medialer Ebene darstellen. Gemeinsame Auftritte von Wissenschaft und Politik im Kontext der öffentlichen Präsentation politischer Maßnahmen sollte man daher vermeiden.

## 7.2 EMPFEHLUNGEN ZUR ORGANISATION INSTITUTIONALISIERTER POLITIKBERATUNG

Im Folgenden sollen aus den oben entworfenen Leitlinien guter Politikberatung konkrete Empfehlungen zur Organisation institutionalisierter Politikberatung entwickelt werden. Diese Empfehlungen erstrecken sich auf verschiedene Ebenen und Aspekte von Politikberatung, also auf Infrastrukturen, Praktiken und Prozesse. Die erste, grundlegende Frage in diesem Zusammenhang lautet, warum Politikberatung überhaupt eine institutionalisierte Form – und das heißt in aller Regel: Kommissionsförmigkeit – annehmen sollte.

### KOMMISSIONEN KONSOLIDIEREN ARGUMENTE UND POSITIONEN

Warum sollte man überhaupt Kommissionen einrichten? Man könnte einwenden, dass es heute schon genügend Möglichkeiten gibt, Expertise zu mobilisieren, etwa in den Universitäten und Wissenschaftsakademien oder durch Expert:innenanhörungen im Parlament. Der entscheidende Vorteil von Kommissionen besteht in der Ermöglichung einer Kommunikation unter Anwesenden. Mit redet miteinander und nicht – medial vermittelt – übereinander. Dies trägt zur Versachlichung und Entmoralisierung der Debatte bei. In Kommissionen – sofern sie sich nicht in arbeitsteiliger Aufarbeitung kleinteiliger Fragen erschöpfen – entfaltet sich für die anwesenden Expert:innen ein Zwang zur gegenseitigen argumentativen Bezugnahme. Die jeweiligen Argumentationen können einem kollektiven Belastungstest unterzogen werden. Ohne Kommission besteht die Gefahr, dass auch gegensätzliche Expertenpositionen unverbunden nebeneinander stehen bleiben. In der Öffentlichkeit erzeugt dies Verwirrung.

Kommissionen bieten außerdem die Möglichkeit zum Ausloten von Konsensmöglichkeiten. In den veröffentlichten Stellungnahmen können konsolidierte Positionen präsentiert werden. Für die Politik wird es dadurch schwieriger, den real existierenden Konsens zu überzeichnen oder zu leugnen. Das heißt, eine interessegeleitete Konstruktion von Expert:innenkonsens zu Legitimationszwecken ist nicht so leicht möglich. Und schließlich: Verbleibender Dissens erscheint als Qualität institutionellen Wissens und nicht als simple Meinungsverschiedenheit aufgrund persönlicher Unverträglichkeiten oder medialer Zuspitzungen. Dies kann das öffentliche Vertrauen in die Wissenschaft steigern.

### DISSENS ERMÖGLICHEN

Weder in der Geschäftsordnung von Beratungskommissionen noch in der Moderation der Prozesse sollte ein versteckter Zwang zum Konsens implementiert werden. Kommissionen bieten – wie oben erwähnt – eine gute Grundlage für das

*Kommissionen bieten die Chance zur Kommunikation unter Anwesenden*

*Kein versteckter Konsenszwang in Beratungsgremien*

Ausloten von Konsenschancen. Ein Eigeninteresse der Wissenschaft an der Konsolidierung ihrer Positionen kann man voraussetzen. Notwendig ist aber die systematische Möglichkeit, Dissens zu dokumentieren. Dissens kann sich auf Fakten, Interpretationen oder das Problem-Framing beziehen. In jedem Fall sollte dieser Dissens argumentativ qualifiziert werden und nicht – in gleichsam anonymer Form – über die Quantifizierung von Mehrheiten abgebildet werden. Wichtig ist nicht die Frage, welche Positionen mehr Stimmen auf sich vereinigen konnte, sondern welche gut begründeten Alternativen in den Kommissionsdebatten entwickelt wurden. Die Aufgabe von Beratungskommissionen ist Optionenentwicklung und nicht Mehrheitsfindung.

### TRANSPARENZ AUF VIELEN EBENEN

Autorität und Vertrauenswürdigkeit einer Beratungskommission hängen ganz maßgeblich von der Nachvollziehbarkeit ihrer Praktiken und Prozesse ab. Zunächst einmal muss transparent sein, wer die Politik berät. Das heißt, die Mitglieder der Kommissionen bzw. Ausschüsse, ihre Auswahl und die sie beratenden Wissenschaftler:innen müssen öffentlich bekannt sein. Außerdem müssen die Stellungnahmen, Empfehlungen und Sitzungsprotokolle (in Form von Ergebnisprotokollen) öffentlich zugänglich sein. Dies erschwert, dass die Politik ihre Entscheidungen auf verzerrende Lesarten der Expertise stützt. Die Geheimhaltung der Protokolle schützt letztlich nur die Politik. Diese Dokumente müssen aber auch entweder für die Menschen verständlich sein oder es muss Prozesse geben, um sie verständlich zu machen (z. B. öffentliche Briefings, öffentlicher Dialog, Mitteilungen, die für Laien und Nichtexpert:innen geschrieben wurden). Es ist außerdem zu bedenken, dass im Sinne vertrauensvoller Kommunikation auch Zonen der Informalität wichtig sind, um gute Beratung zu ermöglichen.

*Vertrauenswürdigkeit der Beratung lebt von ihrer Transparenz*

### EXPERT:INNAUSWAHL DURCH DIE WISSENSCHAFT

Wissenschaftliche Beratungsgremien sollten nicht von der Politik zusammengestellt werden, sondern durch die Wissenschaft. Aufgrund ihrer Unabhängigkeit und ihres fachlichen Exzellenzanspruchs als Gelehrtengesellschaften sollten nationale Wissenschaftsakademien in Kooperation mit den einschlägigen Fachgesellschaften die personelle Zusammensetzung maßgeblich beeinflussen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass in erster Linie mediale Prominenz darüber entscheidet, wer als Experte gilt. Kriterien der Expertenauswahl sollten öffentlich begründet und dokumentiert werden.

*Kriterien der Expertenauswahl sollten öffentlich begründet werden*

### KOMPLEXE KRISEN ERFORDERN DISZIPLINÄRE VIELFALT

Die Komplexität von Krisen – das hat die Pandemie gezeigt – erfordert auf Seiten der beratenden Wissenschaft interdisziplinäre Kooperation. Eine interdisziplinäre Besetzung von Gremien unterstreicht, dass man eine vorgängige Engführung des Problemzuschnitts vermeiden will. Potenziell randständige Aspekte können damit besser berücksichtigt werden. In dieser Hinsicht ist die Einrichtung von Beratungskommissionen ein wichtiger Gesichtspunkt der politischen Gestaltung von Krisen: Die konkrete Zusammensetzung von Beratungsgremien spiegelt und gestaltet immer auch das gesellschaftliche Problemverständnis.

*Die Zusammensetzung von Gremien spiegelt das gesellschaftliche Problemverständnis*

## INTERDISZIPLINARITÄT BEDARF AKTIVER AUSEINANDERSETZUNG

Interdisziplinarität entwickelt ihren speziellen Mehrwert erst dann, wenn die unterschiedlichen disziplinären Perspektiven miteinander in Dialog treten. Denn diese Perspektiven ergänzen sich in aller Regel nicht harmonisch, sondern führen zu divergierenden Problemzuschnitten. Für einen interdisziplinären Dialog ist erforderlich, dass innerhalb der Gruppe Probleme zur Diskussion stehen, die über reine Tatsachen- oder Sachfragen hinaus gehen (wie z. B. „wie hoch ist R?“). Wenn die Aussagen oder Empfehlungen einzelner Fachleute oder Subgruppen in den Stellungnahmen unverbunden nebeneinander stehen bleiben, dann lässt dies auf ein enges Problem-Framing schließen. Instrumentelle Aspekte stehen dann gegenüber reflexiver Auseinandersetzung im Vordergrund.

*Reflexive Debatten sind auf disziplinäre und ideologische Vielfalt angewiesen*

## NICHT NUR WISSENSCHAFTLICHES WISSEN BERÜCKSICHTIGEN

Mit Blick auf die Corona-Pandemie wurde deutlich, dass wissenschaftliche Fachexpertise wichtig, aber nicht allein ausreichend ist. Zu berücksichtigen wären darüber hinaus lokale Expertise, das Erfahrungswissen von Pflegekräften oder Hausärzt:innen oder auch das Praxiswissen von Fachleuten, die mit Beschaffung und Logistik oder auch mit der Umsetzung von Maßnahmen befasst sind. Das heißt, es gilt die Erfahrungen und Kompetenzen nicht-wissenschaftlicher Akteure in den Beratungsprozess zu integrieren. Die Lösung kann allerdings nicht sein, Stakeholder und Expert:innen gemeinsam an den Kommissionstisch zu bringen. Die daraus entstehenden Probleme sind breit erörtert worden (siehe Kap. 5.3.3 und 6.1.3). Man könnte jedoch ein Stakeholder-Gremium einberufen, das als externe Subgruppe organisiert ist.

*Es ist unerlässlich, die Erfahrungen der Menschen vor Ort zu berücksichtigen*

Gleiches gilt für das Erfahrungswissen der Bürgerinnen und Bürger. Ungesehene Nebenfolgen bestimmter Maßnahmen könnten mittels informierter Partizipation schneller identifiziert werden. Bürger:innenbeteiligung kann auch von Bedeutung sein, wenn um ethisch besonders heikle Entscheidungen gerungen wird (z. B. Impfpflicht). Anders als in Wissensfragen kann man in Wertefragen niemanden mit guten Gründen vom Diskurs ausschließen. Um diesen Diskurs auf einer sachlichen Grundlage führen zu können und einschlägig informierte Einschätzungen aus der Bevölkerung zu erhalten, wäre so etwas wie ein stehender Bürger:innenrat zu überlegen. Dieser Rat müsste hinsichtlich sozialstruktureller, ideologischer und identitärer Aspekte heterogen zusammengesetzt sein und insbesondere vulnerable Gruppen berücksichtigen. Die Empfehlungen oder Einschätzungen eines solchen Bürger:innenrats müssten im Entscheidungsprozess verpflichtend berücksichtigt werden.

## EVIDENZBILDUNG MUSS SYSTEMATISCH PASSIEREN

Für den Prozess der Evidenzbildung müsste die Einrichtung entsprechender Subgruppen eingeplant werden. Ohne einen solchen Evidenzbildungsapparat bleibt Expertise ausschließlich personengebunden. Die Aufgabe der Evidenzbildung wird damit den jeweiligen Fachvertreter:innen im Gremium aufgeladen – eine Herkulesarbeit. Die Subgruppen müssten entlang jener Fachkulturen differenziert werden, die für die Bewältigung der jeweiligen Krise maßgeblich sind. Eine fachlich breit aufgestellte Geschäftsstelle wäre ein pragmatischer Ersatz für eine solche ausdifferenzierte Beratungsstruktur. Gleichzeitig muss Begleitforschung von Anfang an besser mitgedacht und geplant werden: um die Wirksamkeit bzw. die Folgen politischer Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel besser evidenzbasiert abschätzen zu können.

*Beratungsgremien benötigen einen Apparat zur Evidenzbildung*

## SYSTEMATISCHE ANREIZE FÜR POLITIKBERATUNG SETZEN

Wissenschaftliche Beratung basiert in aller Regel auf ehrenamtlichem Engagement. Dieses Engagement war auf Seiten der Wissenschaft in der Pandemie sehr hoch und ging über das übliche Maß an Selbstausschöpfung weit hinaus. Um ein hohes Beratungsniveau zu gewährleisten, sollten die Berater:innen auf institutioneller Ebene unterstützt werden. Eine solche Unterstützung kann beispielsweise in der Reduktion des Lehrdeputats bestehen, in der Finanzierung externer Studien oder auch in der Aufwertung von Beratungs- und Kommunikationsleistungen für die akademische Karriere. Mangels systemischer Anreize für ein Engagement in der Politikberatung besteht die Gefahr, dass krisenrelevante Expertise im Ernstfall nicht im notwendigen Umfang abgerufen werden kann. Schließlich werden sich gerade jene akademischen Experten aufgrund ihrer Publikations- und Akquise-Aktivitäten in Sachen Politikberatung zurückhalten, die besonders gebraucht werden: die jüngeren und besonders forschungsaktiven.

*Professionelle  
Politikberatung  
braucht institutionelle  
Hilfe*

## KRISENRELEVANTE GRUNDLAGENFORSCHUNG FÖRDERN

In akuten Krisensituationen kann nur dort Expertise abgerufen werden, wo zuvor in einschlägige Grundlagenforschung investiert wurde. Wichtige Forschungsfelder in der akuten Phase waren Virologie, Epidemiologie und die Modellierung. In Deutschland fördert das Wissenschaftsministerium (BMBF) bis 2025 sieben interdisziplinäre Modellierungsverbände mit mehr als 15 Mio. Euro. Ziel ist die engere Kooperation innerhalb der Modellierungsforschung sowie die Kooperation mit relevanten Disziplinen wie Virologie und Epidemiologie.

*Mit Blick auf  
die nächste Krise:  
Interdisziplinäre  
Krisenforschung  
fördern!*

In Österreich wurden erste Schritte zur Einrichtung einer zentralen Forschungseinrichtung im Bereich Infektionskrankheiten an der Medizinischen Universität Wien unternommen. Das Ignaz-Semmelweis-Institut soll – nach dem Vorbild des deutschen RKI – die Forschung im Bereich der Infektionsepidemiologie bündeln, um im Krisenfall schnell zielgerichtet unterstützen zu können. Außerdem soll es als zentrale Kommunikationsstelle fungieren. Darüber hinaus sollte man unbedingt die interdisziplinäre Krisenforschung fördern. Dieses vielfältige, internationale Forschungsfeld ist in Österreich bislang kaum repräsentiert. Zu überlegen wäre die Einrichtung eines universitären Zentrums für Krisenforschung oder die Einrichtung einschlägiger Lehrstühle.

Eine schnelle, unbürokratische Forschungsförderung ist in Krisenzeiten besonders wichtig. Ein Beispiel dafür ist das – in den Anfängen vom WWTF unterstützte – Austrian Corona Panel Project (ACPP), in dessen Rahmen während der Pandemie eine große Panelstudie durchgeführt wurde. Auf Initiative von Sozialwissenschaftler:innen der Universität Wien wurden Daten produziert, die noch heute für die Bearbeitung vieler wichtiger Fragestellungen eine unschätzbare Fundgrube darstellen.

## POLITIKBERATUNG IST NICHT NUR REGIERUNGSBERATUNG

In Krisenzeiten steht das Handeln der Exekutive im Mittelpunkt. Gerade akute Krisen sind geeignet, den Stellenwert des Parlaments zu reduzieren. Es ist deshalb von besonderer Bedeutung, wissenschaftliche Beratung nicht allein als Service für die Regierungsspitzen zu konzipieren. Auch das Parlament und die Öffentlichkeit müssen von den Beratungsleistungen von Kommissionen profitieren können. Dafür ist die Veröffentlichung der Stellungnahmen und Protokolle wichtig. Außerdem sollte es – nach dem britischen Vorbild von GO-Science – eine Schnittstelle für die Kommunikation zwischen Wissenschaft und Parlamentarier:innen geben, um wissenschaftliche Erkenntnisse und Expertise leichter zugänglich zu machen.

*Zu den Adressaten der Politikberatung gehören Regierungen, Parlamentarier, die Öffentlichkeit und viele andere*

## 7.3 ABSCHLUSS UND DANKSAGUNG

Die Corona-Krise gilt zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts als überwunden. Aber die nächste Krise – in Gestalt der globalen Erwärmung – zeichnet sich in aller Härte bereits ab. Und es gibt viele weitere krisenrelevante Themen (wie Energiesicherheit, Migration, Populismus), die auf komplexe Weise miteinander verknüpft sind und deren politische und gesellschaftliche Bewältigung in hohem Maße von wissenschaftlicher Beratung abhängig ist. In krisenfreien Zeiten für den Ernstfall vorsorgen bedeutet auch, sich Klarheit darüber zu verschaffen, wie krisenrelevante Beratung organisiert sein sollte. Der vorliegende Bericht will zu dieser Aufgabe konstruktiv beitragen. Zwar gibt es kein Patentrezept für gute Politikberatung in komplexen Krisensituationen. Wir haben jedoch einige Leitlinien identifiziert, deren Berücksichtigung dazu beiträgt, Wissenschaft und Politik trotz aller Interdependenzen in ihrer Eigenlogik zu unterstützen. Nur auf diese Weise lässt sich mit dem Spannungsverhältnis zwischen Wissensgesellschaft und Demokratie verantwortlich umgehen. Dass die Rollen und Verantwortlichkeiten von Wissenschaft und Politik klar getrennt sein müssen, ist eine der zentralen Lehren aus dieser Pandemie.

*Krisenrelevante Beratung frühzeitig organisieren*

Wissenschaft ist Teamarbeit. Im engeren Sinne ist damit die Kooperation innerhalb des Projektteams gemeint. Im weiteren Sinne lässt sich darunter auch die Kooperation mit vielen externen Partner:innen verstehen, ohne die unsere Arbeit weit weniger ergiebig gewesen wäre. An erster Stelle ist dabei unser „Sounding Board“ zu erwähnen, eine bunte Zusammenstellung interessierter Personen aus verschiedenen österreichischen Ministerien, die uns im Laufe mehrerer Workshops während der Projektlaufzeit mit instruktiver Kritik und wichtigen Informationen versorgt haben. Sehr hilfreich und motivierend waren auch die Diskussionen mit unseren Schweizer Kolleg:innen an der Universität St. Gallen (Hirschi et al. 2022). Ihren Einsichten zur Politikberatung in komplexen Krisen verdanken wir viel mehr, als unsere mageren Zitationen in diesem Bericht zum Ausdruck bringen können. Ohne die großartige Kooperativität unserer zahlreichen Interviewpartner:innen aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung schließlich wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Ob in Großbritannien, Deutschland oder Österreich – wir haben in jedem Land und immer wieder aufs Neue erfahren, dass Kollegialität in der Wissenschaft kein leeres Schlagwort ist.

*Dank an unsere Partner – Kollegialität ist kein leeres Schlagwort in der Wissenschaft*

## 8 LITERATUR

- an der Heiden, M., Hamouda, O., & Robert Koch-Institut. (2020). Schätzung der aktuellen Entwicklung der SARS-CoV-2 Epidemie in Deutschland – Nowcasting. In: *Epidemiologisches Bulletin* 17/2020, 10–16.
- Barlösius, E. & Ruffing, E. (2021): Die Infragestellung wissenschaftlichen Wissens und wissenschaftlicher Expertise. Eine sozialwissenschaftliche Heuristik, S. 113-134. In: S. Büttner & T. Laux (Hg.): *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik*. Leviathan 49, Sonderband 38. Baden-Baden: Nomos.
- Bathke, A. et al. (2021): Zurück in die Normalität – mit der Impfung schütze ich mich und andere, mit zusätzlichen PCR-Tests schaffen wir Sicherheit für uns alle! „Unabhängiges Statement der Wissenschaft“ [https://www.futureoperations.at/fileadmin/user\\_upload/k\\_future\\_operations/211112\\_Unabha\\_ngiges\\_Statement\\_der\\_Wissenschaft.pdf](https://www.futureoperations.at/fileadmin/user_upload/k_future_operations/211112_Unabha_ngiges_Statement_der_Wissenschaft.pdf).
- Biggs, A. T. and Littlejohn, L. F., (2021) ‘Revisiting the initial COVID-19 pandemic projections’, *The Lancet Microbe*, 2, 3, E91-E92, March, URL: [https://www.thelancet.com/journals/lanmic/article/PIIS2666-5247\(21\)00029-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanmic/article/PIIS2666-5247(21)00029-X/fulltext).
- Bircher, M., Zuba, M., Rainer, L., Bachner, F., Rippinger, C., Ostermann, H., Popper, N., Thurner, S., & Klimek, P. (2020) Supporting COVID-19 Policy-Making with a Predictive Epidemiological Multi-Model Warning System. medRxiv 2020.10.18.20214767; doi: <https://doi.org/10.1101/2020.10.18.20214767>.
- Böcher, M. & Krott, M. (2022): Wissenschaftliche Politikberatung in der Corona-Krise. In: Lange, HJ. (Hg.): *Politik zwischen Macht und Ohnmacht. Studien zur Inneren Sicherheit*. Springer VS, Wiesbaden, S. 305-338.
- Bogner, A. (2021a): Die Epistemisierung des Politischen. Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet. Stuttgart: Reclam.
- Bogner, A. (2021b): Der diskrete Charme der Gesellschaftsdiagnose. Wesen und Wirkung eines soziologischen Genres. In: *Soziale Welt* 72 (1): 3-26.
- Bogner, A. & Torgersen, H. (2018): Precaution, Responsible Innovation and Beyond – In Search of a Sustainable Agricultural Biotechnological Policy. In: *Frontiers in Plant Science* 9, Art. 1884. doi: 10.3389/fpls.2018.01884.
- Bogner, A. & Menz, W. (2001): „Deutungswissen“ und Interaktion: Zu methodologisch-methodischen Aspekten des Experteninterviews. In: *Soziale Welt* 52: 477-500.
- Bogner, A. & Menz, W. (2021): Wissen und Werte im Widerstreit. Zum Verhältnis von Expertise und Politik in der Coronakrise. In: *Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 49 (1): 111-132.
- Boin, A., 't Hart, P., Kuipers, S. (2018): The Crisis Approach. In: Rodríguez, H., Donner, W., Trainor, J. E. (Hrsg.): *Handbook of Disaster Research*. 2. Auflage. New York: Springer, S. 23–38.
- Bschir, K., Knobloch, J., & Lohse, S. (2022): Post-COVID-19: Auf dem Weg zu einem integrativen Modell der wissensbasierten Politikberatung. In *Wissensproduktion und Wissenstransfer unter erschwerten Bedingungen* (pp. 81-116). Verlag Karl Alber.
- Burckhardt, J. (1978): Weltgeschichtliche Betrachtungen. Stuttgart: Kröner (Orig. 1905, aus dem Nachlass).
- Busch, A. (2021). Wissen allein genügt nicht: Die Nutzung von politikberatenden Institutionen während der Corona-Pandemie im Vergleich. *Coronakratie: Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten*, 283-293.
- Cairney, P. (2016): *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. London: Palgrave Macmillan.
- Cairney, P. (2021): The UK Government’s COVID-19 Policy: What Does „Guided by the Science“ Mean in Practice? In: *Frontiers in Political Science*, 15.03.2021, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2021.624068/full>.
- Carrier, M. (2017): Facing the Credibility Crisis of Science: On the Ambivalent Role of Pluralism in Establishing Relevance and Reliability. In: *Perspectives on Science* 25, S. 439-464.

- Deutscher Ethikrat (2020): Solidarität und Verantwortung in der Corona-Krise. Ad-hoc-Empfehlung. Berlin: Deutscher Ethikrat. <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Ad-hoc-Empfehlungen/deutsch/ad-hoc-empfehlung-corona-krise.pdf>.
- Deutscher Ethikrat (2021): Ethische Orientierung zur Frage einer allgemeinen gesetzlichen Impfpflicht. Ad-hoc-Empfehlung. Berlin: Deutscher Ethikrat <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Ad-hoc-Empfehlungen/deutsch/ad-hoc-empfehlung-allgemeine-impfpflicht.pdf>.
- Deutscher Ethikrat (2022a): Vulnerabilität und Resilienz in der Krise – Ethische Kriterien für Entscheidungen in einer Pandemie. Stellungnahme. Berlin: Deutscher Ethikrat <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Stellungnahmen/deutsch/stellungnahme-vulnerabilitaet-und-resilienz-in-der-krise.pdf>.
- Deutscher Ethikrat (2022b): Pandemie und psychische Gesundheit Aufmerksamkeit, Beistand und Unterstützung für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in und nach gesellschaftlichen Krisen. Ad-hoc-Empfehlung. Berlin: Deutscher Ethikrat <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Ad-hoc-Empfehlungen/deutsch/ad-hoc-empfehlung-pandemie-und-psychische-gesundheit.pdf>.
- ExpertInnenrat der Bundesregierung (2022): 8. Stellungnahme des ExpertInnenrats der Bundesregierung zu COVID-19. Die Notwendigkeit kurzer Reaktionszeiten zur Bekämpfung infektiöser Gefahren <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975196/2011684/625544903658550e2155ce13844b3ea2/8-stellungnahme-die-notwendigkeit-kurzer-reaktionszeiten-zur-bekaempfung-infektioeser-gefahren-data.pdf?download=1>.
- Donovan, A. (2021): Experts in emergencies: A framework for understanding scientific advice in crisis contexts. In: *International journal of disaster risk reduction*, 56, 102064.
- Douglas, H. (2021): *The Rightful Place of Science: Science, Values, and Democracy*. Tempe, AZ: Consortium for Science, Policy & Outcomes.
- Farrar, J. and Ahuja, A., (2021) *Spike: The Virus Vs. The People – the Inside Story*, Profile Books
- Ferguson, N. M., Laydon, D., Nedjati-Gilani, G. et al. (2020): Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>.
- Geinitz, C (2022): Expertise allein reicht nicht. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.02.2023, S. 2.
- Grundwald, A. (2008): *Technik und Politikberatung*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Hadorn, S., Sager, F., Mavrot, C., Malandrino, A., Ege, J. (2022): Evidence-Based Policymaking in Times of Acute Crisis: Comparing the Use of Scientific Knowledge in Germany, Switzerland, and Italy. In: *Politische Vierteljahresschrift* 63, 359–382.
- Hasse, R (2012): Bausteine eines soziologischen Krisenverständnisses – Rückblick und Neubetrachtung. In: T. Mergel (Hrsg.): *Krisen verstehen. Historische und kulturwissenschaftliche Annäherungen*. Frankfurt/New York: Campus, S. 29–45.
- Hilgartner, S, Benjamin H, Jasanoff, S. (2021): Was „science“ on the ballot? In: *Science* 371 (6532), 893-894. DOI: 10.1126/science.abf8762
- Hirschi, C. (2021): Expertise in der Krise. Zur Totalisierung der Expertenrolle in der Euro-, Klima- und Coronakrise, S. 161-185. In: S. Büttner & T. Laux (Hg): *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik* (Leviathan Sonderband 38). Baden-Baden: Nomos.
- Hirschi, C. (2022): Zur problematischen Vorbildfunktion der Klimakrise für die Corona-Krise, in: Rudolf Augstein Stiftung (Hg.): *Follow the science – aber wohin? Wissenschaft, Macht und Demokratie im Zeitalter der Krisen*. Berlin: Ch. Links-Verlag, S. 73-97.
- Hirschi, C., Hornung, J., Jatou, D., Mavrot, C., Sager, F., Schlauffer, C. (2022): *Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten in der Schweiz: Eine Analyse der Finanzkrise, des Fukushima-Unfalls und der Covid-19-Pandemie. Schlussbericht zuhanden des Schweizerischen Wissenschaftsrats (SWR)*. Universitäten St. Gallen, Lausanne, Bern.

- Hopkins, A., Foxen, S., Oliver, K., and Costigan, G., (2021): Science Advice in the UK, A report commissioned by the UK Science and Innovation Network. URL: [https://researchonline.lshtm.ac.uk/id/eprint/4663602/1/Hopkins\\_etal\\_2021%20\\_Science-Advice-in-the-UK.pdf](https://researchonline.lshtm.ac.uk/id/eprint/4663602/1/Hopkins_etal_2021%20_Science-Advice-in-the-UK.pdf)
- Jungert, M. (2023): Erkenntnis im Eilverfahren? Wissenschaftsphilosophische Implikationen von „Fast Science“, S. 31-54. In: R. Hauswald & P. Schmechtig (Hg.): *Wissensproduktion und Wissenstransfer unter erschwerten Bedingungen Der Einfluss der Corona-Krise auf die Erzeugung und Vermittlung von Wissen im öffentlichen Diskurs*. Baden-Baden: Karl Alber-Verlag.
- Karliczek, Anja (2020): Die Stunde der Erklärer. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1. April 2020, S. N1.
- Koch, C. & Senghaas, D. (Hg. 1970): *Texte zur Technokratiediskussion*. Frankfurt/M.: Europäische Verlansanstalt.
- König, T. (2021). Wissenschaftliche Politikberatung in Österreich. Die Erfahrungen mit der Einrichtung und Durchführung eines „Future Operations Clearing Board“. 13. 101-106.
- Koselleck, R. (1982): Krise. In: Brunner, O., Conze, W., Koselleck, R. (Hrsg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart: Klett, S. 617–650.
- Krastev, I. (2020). *Is it tomorrow yet? Paradoxes of the pandemic*. Penguin UK.
- Leopoldina (2020 a): *Coronavirus-Pandemie in Deutschland: Herausforderungen und Interventionsmöglichkeiten*. [www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2020-03-21\\_Leopoldina\\_Coronavirus-Pandemie\\_in\\_Deutschland\\_01.pdf](http://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020-03-21_Leopoldina_Coronavirus-Pandemie_in_Deutschland_01.pdf)
- Leopoldina (2020 b): *Zweite Ad-hoc-Stellungnahme: Coronavirus-Pandemie – Gesundheitsrelevante Maßnahmen*. [www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2020\\_04\\_03\\_Leopoldina\\_Stellungnahme\\_Gesundheitsrelevante\\_Ma%C3%9Fnahmen\\_Corona.pdf](http://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_04_03_Leopoldina_Stellungnahme_Gesundheitsrelevante_Ma%C3%9Fnahmen_Corona.pdf)
- Leopoldina (2020c): *Coronavirus-Pandemie – Die Krise nachhaltig überwinden*. [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2020\\_04\\_13\\_Coronavirus-Pandemie-Die\\_Krise\\_nachhaltig\\_%C3%BCberwinden\\_final.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_04_13_Coronavirus-Pandemie-Die_Krise_nachhaltig_%C3%BCberwinden_final.pdf).
- Leopoldina 2020d: *Coronavirus-Pandemie: Wirksame Regeln für Herbst und Winter aufstellen*. [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2020\\_09\\_23\\_Leopoldina\\_Stellungnahme\\_Corona\\_Herbst.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_09_23_Leopoldina_Stellungnahme_Corona_Herbst.pdf).
- Leopoldina (2020e): *Coronavirus-Pandemie: Die Feiertage und den Jahreswechsel für einen harten Lockdown nutzen*. [www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2020\\_12\\_08\\_Stellungnahme\\_Corona\\_Feiertage\\_final.pdf](http://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_12_08_Stellungnahme_Corona_Feiertage_final.pdf).
- Leopoldina (2021a): *Antivirale Wirkstoffe gegen SARS-CoV-2: Aktueller Stand und Ansätze zur verbesserten Vorbereitung auf zukünftige Pandemien*. [https://www.leopoldina.org/fileadmin/redaktion/Publikationen/Nationale\\_Empfehlungen/2021\\_Stellungnahme\\_Antivirale\\_Substanzen.pdf](https://www.leopoldina.org/fileadmin/redaktion/Publikationen/Nationale_Empfehlungen/2021_Stellungnahme_Antivirale_Substanzen.pdf).
- Leopoldina (2021b): *Coronavirus-Pandemie: Klare und konsequente Maßnahmen – sofort!*. [https://www.leopoldina.org/fileadmin/redaktion/Publikationen/Nationale\\_Empfehlungen/2021\\_Coronaviurs-Pandemie\\_Klare\\_und\\_konsequente\\_Ma%C3%9Fnahmen.pdf](https://www.leopoldina.org/fileadmin/redaktion/Publikationen/Nationale_Empfehlungen/2021_Coronaviurs-Pandemie_Klare_und_konsequente_Ma%C3%9Fnahmen.pdf).
- Luhmann, N. (2008): *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Wiesbaden: Springer VS (Orig. 1986).
- McKee M., Altmann D., Costello A., Friston K., Haque Z., Khunti K., Michie S., Oni T., Pagel C., Pillay D., Reicher S., Salisbury H., Scally G., Yates K., Bauld L., Bear L., Drury J., Parker M., Phoenix A., Stokoe E., West R. (2022): *Open science communication: The first year of the UK’s Independent Scientific Advisory Group for Emergencies*. In: *Health Policy*. 126(3):234-244.
- Milstein, B. (2015): *Thinking politically about crisis: A pragmatist perspective*. In: *European Journal of Political Theory* 14, H. 2, S. 141–160.
- Morgan, M., (2020): *Why meaning-making matters: the case of the UK Government’s COVID-19 response*. In: *American Journal of Cultural Sociology*, 8, pp. 270-323
- Müller-Salo, J. (2020): *Klima, Sprache und Moral. Eine philosophische Kritik*. Stuttgart Reclam.
- Münkler, L. (2020): *Expertokratie. Zwischen Herrschaft kraft Wissens und politischem Dezisionismus*. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Nassehi, A. (2021): *Unbehagen. Theorie der überforderten Gesellschaft*. München: C.H.Beck.
- Nisbet, M. C. (2010): Framing science: A new paradigm in public engagement. In: Kahlor, L. & Stout, P. (eds): *Communicating science. New agendas in communication*: New York and London: Routledge, pp. 40–67.
- Nowotny, H. (2005): Experten, Expertisen und imaginierte Laien, S. 33-44. In: A. Bogner & H. Torgersen (Hg.): *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*. Wiesbaden: VS. Österreichische Akademie der Wissenschaften und Leopoldina-Nationale Akademie der Naturforscher
- (2022): *Wiener Thesen zur wissenschaftsbasierten Beratung von Politik und Gesellschaft*.  
<https://www.oeaw.ac.at/fileadmin/NEWS/2023/pdf/Wiener-Thesen.pdf>.
- Pautz, H. and Thunert, M., (2019): Politikberatung in Großbritannien. In Falk, S., Glaab, M., Römmerle, A., Schober, H. and Thunert, M., (Eds.) *Handbuch Politikberatung*. 2. Edition. Springer VS.
- Pielke, R. A. (2007): *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge.
- Popper, K. (1971): *Logik der Forschung*. Tübingen: Mohr Siebeck (4. verb. Aufl.).
- Ritter, J. (2021): Aufmarsch der Schwurbler. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. November 2021, S. 3.
- Robert Koch-Institut (2018). *Forschungsagenda 2018 – 2025*. <https://doi.org/10.17886/RKIPUBL-2018-004.4>.
- Robert Koch-Institut (2022). *Wöchentlicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19)*.  
[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Wochenbericht/Wochenbericht\\_2022-11-17.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Wochenbericht/Wochenbericht_2022-11-17.pdf?__blob=publicationFile).
- Rosenfelder, L. (2021): Corona-Pandemie: Die bestellten Berater. In: *Der Spiegel*, 18.01.2021.  
<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/corona-politik-die-bestellten-berater-kommentar-a-9edd178d-1843-4522-8bde-f4c8bc0d30>.
- Rosenthal, U., 't Hart, P., Charles, M. T. (1989): The World of Crises and Crisis Management. In: Dies. (Hrsg.): *Coping with Crises. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, Ill.: Thomas, S. 3–33.
- Royal Society (1985): The Public Understanding of Science.  
[https://royalsociety.org/~media/royal\\_society\\_content/policy/publications/1985/10700.pdf](https://royalsociety.org/~media/royal_society_content/policy/publications/1985/10700.pdf).
- Sasse, T., Haddon, C. and Nice A., (2020): Science advice in a crisis, Institute for Government Report,  
[www.instituteforgovernment.org.uk](http://www.instituteforgovernment.org.uk).
- Scally, G., Jacobson, B. and Abbasi, K., (2020): The UK's public health response to covid-19: Too little, too late, too flawed, *BMJ*, 369:m1932
- Scheufele, D. A. and Tewksbury, D. (2006): Framing, agenda setting, and priming: The evolution of three media effects models. *Journal of communication* 57(1): 9–20.
- Schön, D. A. & Rein, M. (1994): *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Scobel, G. (2021). Die Kritik der Urteilskraft: Ein Nach-Wort. In *Florack, Korte et al. (Hg.): Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (pp. 321-330). Campus Verlag.
- Spector, B. (2020): Even in a global pandemic, there's no such thing as a crisis. In: *Leadership* 16, H. 3, S. 303–313.
- van den Daele, W. (2013): Moralisierung in Technikkonflikten, S. 29-50. In: A. Bogner (Hg.): *Ethisierung der Technik – Technisierung der Ethik. Der Ethik-Boom im Lichte der Wissenschafts- und Technikforschung*. Baden-Baden: Nomos.
- Whitty, C. J. M. and Collet-Fenson, L. B., (2021): Formal and informal science advice in emergencies: COVID-19 in the UK. In: *Interface Focus*, 11: 20210059.
- Wittgenstein, L. (1984): *Tractatus logico-philosophicus*. Tagebücher 1914-1916. Philosophische Untersuchungen. Werkausgabe Bd. 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.



ÖAW

[WWW.OEAW.AC.AT](http://WWW.OEAW.AC.AT)