

Thesenpapier des DFG-Forschungsprojekts

„Politics in Search of Evidence. The role of Political Philosophy and Public Health in the political responses to COVID-19“

(PoSEvi)

Autor*innen:

Julian Prugger

Ana Honnacker

Michael Reder

Anne Meuche

Christian Apfelbacher



Hochschule
für Philosophie
München



MEDIZINISCHE FAKULTÄT

Sieben Thesen für die Zukunft evidenzbasierter Politik

Für politische Entscheidungsfindungen erscheint der Bezug auf wissenschaftliche Evidenz unerlässlich. Wie aber kann Evidenz in demokratische Prozesse integriert werden? Diese Frage gewinnt angesichts aktueller Krisen wie der COVID-19-Pandemie und des Klimawandels zunehmend an Dringlichkeit. Eine zentrale Voraussetzung für den demokratischen Umgang mit Evidenz ist es, die Vielfalt verschiedener Wissensformen anzuerkennen, zu fördern und in Beratungsgremien zu repräsentieren.

Konkret folgen daraus folgende Thesen für die Zukunft evidenzbasierter Politik:

- 1. Instrumente der Evidenzbasierten Medizin sind genauso wichtig wie die Anerkennung anderer Formen der Evidenzgenerierung.**

- 2. Wissen und Evidenz sind kontextgebunden.**

- 3. Werte von Wissenschaftler*innen müssen transparent gemacht werden.**

- 4. Eine Orientierung an Vulnerabilität als Norm hilft, wissenschaftliche Ergebnisse politisch abzuwägen.**

- 5. Evidenzbasierte Politikgestaltung muss experimentalistisch sein.**

- 6. Wissenschaftliche Beratungsgremien müssen demokratisiert werden.**

- 7. Soziale Bewegungen und marginalisierte Communities sind in evidenzbasierte Politikgestaltung einzubeziehen.**

Selbstbilder spielen eine Rolle! Wie Public Health-Wissenschaftler*innen das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik einschätzen

Grundlage für diese Thesen sind die Publikationen des PoSEvi-Forschungsprojekts. Diese zeigen, dass Selbstbilder (und damit verbundene Werte) von Wissenschaftler*innen eine wichtige Rolle dabei spielen, wie Politikberatung praktisch umgesetzt wird. Dies ist das Ergebnis einer Studie, die Interviews mit Public Health-Wissenschaftler*innen zu ihrer Rolle in der Politikberatung während der COVID-19-Pandemie auswertete. Aus den qualitativen Daten wurden prototypische Selbstbilder

von Wissenschaftler*innen rekonstruiert, die unterschiedliche Einstellungen zu Politikberatung und evidenzbasierter Politik beinhalten. Der Prototyp des „scientific study suppliers“ versteht sich beispielsweise als neutrale und unabhängige Expertin, für die Spezialisierung und wissenschaftliche Integrität an oberster Stelle stehen.

Wertekonflikte sollten transparent gemacht werden.

Sie zieht eine klare Grenze zur Sphäre der Politik und der Öffentlichkeit. Im Gegensatz dazu ist es dem „expert facing political issues“ wichtig, mit der eigenen Forschung auf politische Anliegen zu antworten und mit Akteur*innen aus der Politik zu kooperieren.

Die Studienergebnisse zeigen: Im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit nehmen Wissenschaftler*innen unterschiedliche Rollen ein. Mit diesen Rollen sind divergierende Vorstellungen darüber verbunden, wie und auf welche Weise sich Wissenschaftler*innen in die Politikberatung einbringen sollten. Dabei handelt es sich auch um Wertekonflikte, die transparent gemacht werden sollten.

Selbstbilder von Wissenschaftler*innen



Scientific Study Supplier

„I [only] do high
quality research.“

Neutralität,
Spezialisierung,
Abgrenzung



Expert Facing Political Issues

„I provide data and
make findings usable
for policy-makers.“

Kooperation,
Dialog, Austausch,
Unterstützung



Restrained Scholar

„I withdraw and
concentrate on
other subjects.“

Zurückhaltung,
Resignation,
(Selbst-)Fürsorge



Public Informer

„I communicate
with the public.“

Transparenz,
demokratischer
Diskurs



Change- maker

„I work on
transformation.“

Politisierung,
Aktivismus,
Vulnerabilität

Wessen Evidenz zählt mehr?

Der Maskenstreit während der COVID-19-Pandemie

Zu Beginn der COVID-19-Pandemie konnte man eine Spaltung zwischen den Befürworter*innen des Vorsorgeprinzips – und damit der schnellen Umsetzung einer Maskenpflicht in der Öffentlichkeit – sowie denjenigen beobachten, die für eine so genannte „evidenzbasierte“ Maskenpolitik eintraten. Erstere argumentierten, dass Masken die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Virus hemmen *könnten* und gleichzeitig nicht schaden würden, weshalb sie so schnell wie möglich eingeführt werden sollten. Letztere argumentierten, dass bis zum Vorliegen wissenschaftlicher Evidenz aus randomisierten kontrollierten Studien (randomized controlled trials, RCTs) Masken nicht empfohlen und schon gar nicht vorgeschrieben werden sollten. Am Maskenbeispiel zeigt sich, dass Wissenschaftler*innen „changemaker“ sind – entweder weil sie sich politisch für eine Maskenpflicht oder für die politische Vorrangstellung von RCTs einsetzen.

Auch in der Politikberatung gibt es Machtstrukturen

Machtstrukturen spielten in diesem Streit eine zentrale Rolle. Dies zeigt sich beispielsweise am Umgang mit den Forschungsergebnissen von Aerosol-Wissenschaftler*innen, deren Erkenntnisse

als Argumente für eine Maskenpflicht herangezogen wurden. Zu Beginn der Pandemie wurden ihre Methoden teilweise als schwach, ihre empirischen Ergebnisse als unzuverlässig und ihre Beiträge zur Debatte als wenig hilfreich dargestellt. Dies könnte erklären, warum die Aerosolübertragung in einigen westlichen Ländern zunächst

Machtstrukturen spielten in diesem Streit eine zentrale Rolle.

als unbewiesen oder wenig überzeugend galt und eine Maskenpflicht entsprechend skeptisch betrachtet wurde. Die Forschungsergebnisse von Aerosol-Wissenschaftler*innen – meist Chemiker*innen und Ingenieur*innen – fanden wenig Eingang in zentrale Entscheidungsprozesse.

Der Idealtyp des „restrained scholar“, der sich aus der aktiven Forschung zu COVID-19-bezogenen Themen zurückzieht, könnte als Folge solcher Ausschlusserfahrungen interpretiert werden. Erst im Laufe des ersten Pandemiejahres setzte sich in den meisten westlichen Ländern die Perspektive der Aerosol-Wissenschaftler*innen sowie der Befürworter*innen des Vorsorgeprinzips durch.

Für eine experimentelle Offenheit gegenüber verschiedenen Formen (evidenten) Wissens

Das Beispiel zeigt, dass das Verhältnis verschiedener Formen von Evidenz im politischen Entscheidungsprozess offen diskutiert werden muss. Entscheidend ist die Frage, ob RCTs (oder deren Fehlen) stärker ins Gewicht fallen sollten als Fallstudien, Laborforschung oder qualitative Studien.

Im Sinne eines Pluralismus innerhalb der evidenzbasierten Politikgestaltung argumentieren wir dafür, RCTs einen hohen Stellenwert beizumessen, sie aber nicht als alleinige Quelle für politische Entscheidungen heranzuziehen. Wir argumentieren für einen (evidenzbasierten) Experimentalismus

in der Politikberatung, der, erstens, auf Basis verschiedener (und im Zweifelsfall auch vermeintlich schwacher) Evidenzen Handlungsoptionen prüft; zweitens, Fehler als konstitutiv und produktiv für Verbesserungen begreift; und drittens mögliche Folgen eines Handelns, aber auch NichtHandelns abwägt. Im Hinblick auf die Maskenpflicht hätte dies u. a. bedeutet, nicht nur nach der Wirkung von Masken auf Basis von RCTs zu fragen. Sondern es hätte gleich zu Beginn der Pandemie einbezogen werden sollen, welche Folgen das Fehlen einer frühzeitigen Maskenpflicht hätte haben können.

Für eine Demokratisierung von Beratungsgremien

Das Beispiel der Aerosol-Wissenschaftler*innen verdeutlicht, dass die politische Beachtung wissenschaftlicher Argumente nicht nur von ihrer Qualität abhängt. Wichtig ist auch, welche Art der wissenschaftlichen Erklärung sich in politischen Debatten als Prototyp durchsetzt. Dies zeigt sich beispielsweise in wissenschaftlichen Beratungsgremien, die häufig von bestimmten Fachrichtungen dominiert werden. Für Infektionskrankheiten genießen meist mikrobiologisch und infektionsepidemiologisch ausgebildete Ärzt*innen, die in Universitätskliniken arbeiten und in Methoden der evidenzbasierten Medizin geschult sind, den Ruf, robuste und relevante Forschungsergebnisse zu produzieren. Andere Formen der Evidenzgenerierung werden als schwächer oder begrenzter angesehen. Darüber hinaus verwenden politische Entscheidungsträger*innen Forschungsergebnisse meist strategisch. Diese werden selektiv eingesetzt, um einen bestimmten Standpunkt zu rechtfertigen, und nicht, um diesen sachlich zu begründen.

Demokratisierung bedeutet, mehr wissenschaftliche Disziplinen miteinander ins Gespräch zu bringen.

Wir argumentieren für eine Demokratisierung von Beratungsgremien. Dies könnte beispielsweise bedeuten, mehr wissenschaftliche Disziplinen miteinander ins Gespräch zu bringen. Ein wichtiges Kriterium für die Demokratisierung evidenzbasierter Politik ist außerdem die Einbeziehung der Öffentlichkeit. Entscheidend ist deshalb der „public informer“, der sich aktiv einbringt, wenn öffentlich diskutiert wird, auf welches Wissen Politik aufbauen sollte.

Diskriminierende Gesundheitspolitik während der AIDS-Pandemie

Politikberatung darf zudem nicht auf die etablierten Institutionen und Gremien beschränkt werden. Dies zeigt sich beispielsweise an der AIDS-Pandemie. In westlichen Staaten spielten vor allem zu Beginn der Pandemie (durch wissenschaftliche Daten legitimierte) diskriminierende Vorurteile gegen schwule Menschen als Ursache für die Pandemie eine zentrale Rolle in Politik und Öffentlichkeit. Im Sinne der Prävention propagierten Aufklärungskampagnen heteronormative Lebensweisen und stellten schwule Menschen als verantwortungslos und hypersexuell dar. Außerdem wurde von Seiten der Wissenschaft und der Politik (fälschlicherweise) lange davon ausgegangen, dass nur Männer an AIDS erkranken können, weshalb Frauen, Lesben, inter, nicht-binäre, trans und agender Personen (FLINTA) lange von staatlich-finanziellen und medizinischen AIDS-Programmen ausgeschlossen wurden.

Politikberatung darf nicht auf die etablierten Institutionen und Gremien beschränkt werden.

Wenn es die Community besser weiß ...

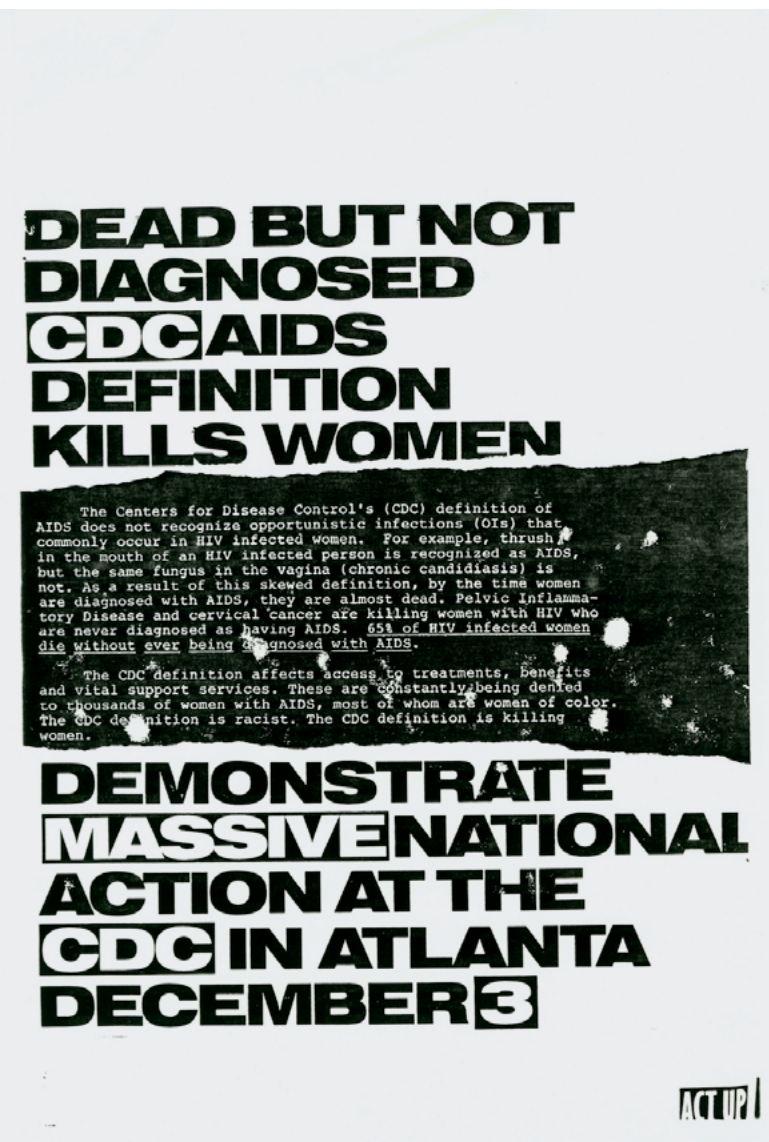
Im Gegensatz zum öffentlichen (und teilweise auch wissenschaftlichen) Diskurs um AIDS zirkulierten innerhalb der Schwulen-Community (z. B. in Zeitschriften) bereits früh praktische Hinweise, was

getan werden kann, um sich gegen eine mögliche HIV-Infektion zu schützen (z. B. wie *safer sex* praktiziert werden kann). Diese Kampagnen waren häufig effizienter als andere, weil sie auf die Erfahrungen und Lebenskontexte schwuler Menschen aufbauten und somit über mehr Wissen hinsichtlich wirksamer Gegenmaßnahmen verfügten. In vergleichbarer Weise bestand in lesbischen und queeren Communities bereits zu einem frühen Zeitpunkt ein Wissen darüber, dass auch FLINTA an AIDS

Changemaker*innen, die Vulnerabilität als Ausgangspunkt für Ihre Arbeit nehmen, kommt eine wichtige Rolle zu.

erkranken können. Soziale Bewegungen wie „Act Up“ versuchten, auf Basis dieses Wissens Einfluss auf Politiker*innen auszuüben und initiierten Studien, um AIDS-Erkrankungen bei Frauen wissenschaftlich zu untersuchen.

Das Beispiel verdeutlicht die politische Rolle von Changemaker*innen, die Vulnerabilität als normativen Ausgangspunkt ihrer Arbeit als Forscher*innen wählen. Sie erkennen an, dass Menschen (auch durch evidenzbasierte Wissenschaft) vulnerabilisiert werden und berücksichtigen das spezifische Wissen von marginalisierten Communities, wenn es darum geht, Forschungsprojekte aufzusetzen und politische Lösungen zu finden.



Bildnachweis: Poster from ACT UP LA: black text on white background announcing demonstration at the CDC in Atlanta on December 3, 1990. "Dead but Not Diagnosed - CDC AIDS Definition Kills Women," 1990. Judy Sisneros ACT UP/Los Angeles Records, ONE Archives at the USC Libraries.

Literatur

Bschir, Karim und Simon Lohse 2023. „Taking pluralism seriously: a new perspective on evidence-based policy“. *Science and Public Policy* 51(3): 1-4.

Epstein, Steven 1996. *Impure Science. AIDS, Activism, and the Politics of Knowledge*. University of California Press: Oakland.

Greenhalgh, Trisha und Envid Engebretsen 2022. „The science-policy relationship in times of crisis: An urgent call for a pragmatist turn“. *Social Science & Medicine* (306):115140.

Greenhalgh, Trisha, Ozbilgin, Mustafa, and Damien Contandriopoulos 2021. „Orthodoxy, illusion, and playing the scientific game: a Bourdieusian analysis of infection control science in the COVID-19 pandemic.“ *Wellcome Open Research* 6.

Honnacker, Ana 2023. „Beyond evidence: experimental policy-making in uncertain times.“ *Inquiry*: 1-19.

Honnacker, Ana, Prugger, Julian und Michael Reder (Hrsg.) 2024. *Welches Wissen (und welche Wissenschaft) braucht die Politik? Herausforderungen wissenschaftsbasierter Demokratie*. Berlin: De Gruyter.

Kitcher, Philipp 2001. *Science, Truth, and Democracy*. Oxford University Press: New York.

Piel, Julia, Prugger, Julian, Meuche, Anne, et al. 2024. „Well, what we can do is [...] to organize data, to evaluate studies“ – Self-images of public health academics in Germany during the COVID-19 pandemic: a qualitative study“. *BMC Public Health* 24, 1678.

Rao, Emily, Taylor, Jeff, Kaytes, Andy, et al. 2024. „Vulnerability in Biomedical Research: A Historical Reflection and Practical Implications for HIV Cure-Related Research.“ *AIDS Research and Human Retroviruses* 40(1): 22-27.

Rosendorfer, Tizia und Julian Prugger 2024. „Welches Wissen (und welche Wissenschaft) braucht die Politik? Herausforderungen wissenschaftsbasierter Demokratie. Interdisziplinärer Workshop an der Hochschule für Philosophie München vom 16. bis 17. Februar 2023.“ *Fachsprache* (Tagungsbericht).

Sell, Kerstin, Saringer-Hamiti, Lea, Geffert, Karin, et al. 2021. „Politikberatung durch Expert*innenräte in der SARS-CoV-2-Pandemie in Deutschland: Eine Dokumentenanalyse aus Public-Health-Perspektive“. *Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen* 165: 1-12.

Shotwell, Alexis 2014. „ ‚Women Don't Get AIDS, They Just Die From It': Memory, Classification, and the Campaign to Change the Definition of AIDS“. *Hypatia* (29): 509-525.

Forschungsteam

Dr. Ana Honnacker, Anne Meuche, Prof. Dr. Christian Apfelbacher (PhD), Julia Piel, Julian Prugger, Marilena von Köppen, Prof. Dr. Michael Reder, Nicola Kippert, Tizia Rosendorfer

Förderung

Das Forschungsprojekt wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert.
Die Projektnummer lautet **458303252**.

Impressum und Kontakt

Prof. Dr. Michael Reder

Lehrstuhl für Praktische Philosophie
mit dem Schwerpunkt Völkerverständigung

Hochschule für Philosophie München
Kaulbachstraße 31/33
80539 München

+49 89 2386 2357
michael.reder@hfph.de

Prof. Dr. Christian Apfelbacher (PhD)

Institut für Sozialmedizin
und Gesundheitssystemforschung

Otto-von-Guericke-Universität
Medizinische Fakultät
Universitätsklinikum Magdeburg A. ö. R.
Leipziger Straße 44
39120 Magdeburg

+49 391 67 24300
christian.apfelbacher@med.ovgu.de



Hochschule
für Philosophie
München



MEDIZINISCHE FAKULTÄT

Gefördert durch

DFG Deutsche
Forschungsgemeinschaft