

Bundesinstitut für Risikobewertung

Wissenschaftliche Politikberatung im Konfliktfeld von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit

Tagungsdokumentation zur 6. BfR-Stakeholderkonferenz am 18. November 2016 in Berlin

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) führt seit 2005 regelmäßig Stakeholderkonferenzen durch, die übergeordnete gesellschaftspolitische Fragestellungen thematisieren. Ausgangspunkte sind dabei stets die Arbeitsbereiche des Bundesinstituts: Risikobewertung und Risikokommunikation. Die Veranstaltungen werden in Tagungsbänden dokumentiert, die auch über die Homepage des BfR digital erhältlich sind. Bereits erschienen sind in dieser Reihe die Bände „Lebensmittelsicherheit und Globalisierung – Herausforderungen und Chancen“ (2014), „Wie unabhängig kann Wissenschaft sein?“ (2012), „Mehr Vorsorge, mehr Sicherheit?“ (2011), „Sicherer als sicher?“ (2019), „Rechtfertigen ‚gefühlte‘ Risiken staatliches Handeln?“ (2007) und „Was kostet eine Krise?“ (2005).

Impressum

BfR Tagungsdokumentation

Autoren: Dr. Carsten Kolbe-Weber, Sandra Cieslak

Wissenschaftliche Politikberatung im Konfliktfeld von Politik,
Wirtschaft und Öffentlichkeit

Herausgeber:
Bundesinstitut für Risikobewertung
Max-Dohrn-Str. 8–10
10589 Berlin

Berlin 2017
19 Seiten, 11 Abbildungen

Druck: Inhalt und buchbinderische Verarbeitung
BfR-Hausdruckerei Marienfelde

ISBN 978-3-943963-61-8

Wissenschaftliche Politikberatung im Konfliktfeld von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit – Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser, welche Rolle nimmt die wissenschaftliche Politikberatung im Spannungsfeld zwischen wissenschaftlicher Wahrheit, politischen Handlungsoptionen und gesellschaftlichen Forderungen ein? Die 6. BfR-Stakeholderkonferenz des Bundesinstitutes für Risikobewertung (BfR) am 18. November 2016 an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften in Berlin widmete sich aus wissenschaftlicher, aber auch aus praktischer Sicht der Klärung dieser hochaktuellen Frage.



Professor Dr. Dr. Andreas Hensel
Präsident des Bundesinstituts für Risikobewertung

Moderne Gesellschaften sind mehr denn je durch die Wissenschaft geprägt und werden von ihr maßgeblich beeinflusst. Sowohl in der Politik als auch Wirtschaft und Gesellschaft gibt es heute nahezu keine relevante Entscheidung, die nicht in irgendeiner Form von wissenschaftlicher Beratung abhängig wäre. Daher ist wissenschaftliche Politikberatung unverzichtbar, scheint jedoch gleichzeitig im Zeitverlauf auch komplexer geworden zu sein. Denn wissenschaftliche Politikberatung führt auch Herausforderungen und Schwierigkeiten mit sich, mit denen sich alle politikberatenden Institutionen konfrontiert sehen.

Um diese Prozesse näher zu beleuchten, lud das BfR zum Austausch über den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Politikberatung zu seiner 6. BfR-Stakeholderkonferenz ein. Veranstaltungsort war die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (BBAW). Bereits in seinem Grußwort betonte Professor Dr. Martin Grötschel, Präsident der BBAW, den maßgeblichen Einfluss der Wissenschaft auf die Politik, Wirtschaft, aber auch Gesellschaft. Im Laufe der Konferenz trugen acht Referenten aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen ihre Sichtweisen zur wissenschaftlichen Politikberatung vor dem Hintergrund der Aufgaben ihrer Einrichtungen vor und diskutierten ihre Thesen mit dem Publikum.

- Welche Bedingungen sind dafür notwendig?
- Welche Art von Wissen und „Nichtwissen“ setzt sich im Diskurs durch?
- Welche Rolle hat die wissenschaftliche Politikberatung in der Gesellschaft?
- Was soll und kann die wissenschaftliche Politikberatung leisten und was kann oder soll sie *nicht* leisten?

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Professor Dr. Dr. Andreas Hensel

Woher beziehen Politikerinnen und Politiker ihre Informationen?

Diese Frage erörterte **Professor Dr. Reiner Wittkowski, Vizepräsident des BfR**.

Heute erscheint die wissenschaftliche Politikberatung in unserem gesellschaftlichen System selbstverständlich – auch für den gesundheitlichen Verbraucherschutz. Doch das war nicht immer so. Das BfR wurde im Jahre 2002 als Resultat der BSE-Krise mit dem Ziel, einen wissenschaftlich basierten, gesundheitlichen Verbraucherschutz zu etablieren, gegründet. Es liefert unabhängig von aktuellen Problemen die wissenschaftlichen Grundlagen für politische Entscheidungen.



Professor Dr. Reiner Wittkowski
Vizepräsident des Bundesinstitut für Risikobewertung

„Die Glaubwürdigkeit der Wissenschaftler ist untrennbar mit Fakten verbunden.“

Professor Dr. Reiner Wittkowski

Derzeit setzen sich 800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfR für die Sicherheit von Lebensmitteln, verbrauchernahen Produkten und Chemikalien ein. Das Bundesinstitut ist eine wissenschaftliche Fachbehörde an der Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft und bezieht sein Mandat aus den gesetzlichen Grundlagen und seine Legitimation aus der Wissenschaft. In der wissenschaftlichen Politikberatung pflegt das BfR einen engen Austausch mit der Politik und mit der Öffentlichkeit. Im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Politikberatung steht die Herausforderung, die aus der Forschung gewonnenen Ergebnisse unabhängig, qualitätsgesichert und transparent zu bewerten. Hierbei müssen jedoch auch wissenschaftliche Unsicherheit, der Umgang mit Nichtwissen und wissenschaftliche Divergenzen kommuniziert werden. Politikerinnen und Politiker wollen in erster Linie für ihre Entscheidungen eindeutiges, gesichertes Wissen. Dies können die Forscherinnen und Forscher jedoch in vielen Fällen gerade nicht liefern, da wissenschaftliche Erkenntnis in den meisten Fällen mit Unsicherheiten behaftet ist. Zudem produziert Wissen auch immer Nichtwissen. Hierbei können neue Fragen auftreten, die zunächst nicht beantwortet werden können. Doch selbst weitgehend gesichertes Wissen ist oft schwerer zu vermitteln, als es auf den ersten Blick erscheint – wie das Beispiel Glyphosat zeigt.

derung, die aus der Forschung gewonnenen Ergebnisse unabhängig, qualitätsgesichert und transparent zu bewerten. Hierbei müssen jedoch auch wissenschaftliche Unsicherheit, der Umgang mit Nichtwissen und wissenschaftliche Divergenzen kommuniziert werden. Politikerinnen und Politiker wollen in erster Linie für ihre Entscheidungen eindeutiges, gesichertes Wissen. Dies können die Forscherinnen und Forscher jedoch in vielen Fällen gerade nicht liefern, da wissenschaftliche Erkenntnis in den meisten Fällen mit Unsicherheiten behaftet ist. Zudem produziert Wissen auch immer Nichtwissen. Hierbei können neue Fragen auftreten, die zunächst nicht beantwortet werden können. Doch selbst weitgehend gesichertes Wissen ist oft schwerer zu vermitteln, als es auf den ersten Blick erscheint – wie das Beispiel Glyphosat zeigt.

Ist Glyphosat krebserregend?

Wissenschaft und wissenschaftliche Ergebnisse werden heutzutage in der Öffentlichkeit und unter Beteiligung zahlreicher Akteure diskutiert. Dazu gehören neben Expertinnen und Experten auch zivilgesellschaftliche Akteure, wie Nichtregierungsorganisationen und die Medien. In einem solchen Diskurs spielt die Wissenschaft zwar eine wichtige, jedoch nicht die einzige Rolle. Oft geht es vielmehr darum, wer seine Position am besten durchsetzt; so auch geschehen im Falle des Pflanzenschutzmittelwirkstoffes Glyphosat. Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln unterliegt hochgradig geregelten Vorschriften auf der Grundlage umfangreicher wissenschaftlicher Prüfungen durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und die jeweils zuständigen Behörden in den

Mitgliedstaaten¹. Die Bewertung möglicher gesundheitlicher Auswirkungen durch das BfR in Deutschland ist wissenschaftlich fundiert und ein vielfach erprobter Routinevorgang. Das heißt, diese Stoffe kommen immer wieder auf den Prüfstand. Die Bewertungsberichte sind international anerkannt – so auch im Fall Glyphosat.

Das Besondere im Fall der Neuzulassung von Glyphosat war das hohe Interesse einer breiten Öffentlichkeit an den Ergebnissen bereits während der Erstellung des Bewertungsberichtes. Die Internationale Krebsagentur IARC, eine unabhängige Institution der World Health Organisation (WHO), stellte fest, dass Glyphosat wahrscheinlich das Potenzial hat, Krebs zu erzeugen. Dabei betrachtete die IARC jedoch nur das Potenzial, nicht aber die eigentliche Exposition gegenüber dem Wirkstoff. Es folgten eine enorme Aufmerksamkeit der Medien, erhebliche Kritik von Nichtregierungsorganisationen und zahlreiche Vorwürfe des Industrielobbyismus, der Korruption sowie der fehlenden Unabhängigkeit an das BfR; und zwar dies alles, bevor die eigentliche wissenschaftliche Risikobewertung überhaupt abgeschlossen war.

Der derzeitige Stand des Wissens zu Glyphosat ist, dass bei bestimmungsgemäßer Anwendung keine gesundheitlichen Risiken zu erwarten sind. Diese Auffassung wird auch von Behörden weltweit, darunter der europäischen Lebensmittelbehörde (EFSA), der Europäischen Kommission und der US-amerikanischen Umweltbehörde (EPA), geteilt. Viele kritische Stellungnahmen zur Bewertung von Glyphosat wurden inzwischen relativiert. Trotzdem bleibt der Fall exemplarisch für die Wahrnehmung der Wissenschaft.

Bier, Muttermilch und das BfR

Die öffentlich sehr emotional geführte Debatte über Glyphosat weitete sich zunehmend aus, insbesondere als Rückstände in Bier nachgewiesen wurden. Angebliche Funde in Muttermilch bewahrheiteten sich hingegen nicht. Wie sich herausstellte, waren die Untersuchungsergebnisse zu Glyphosat in Muttermilch wissenschaftlich nicht haltbar. Die verwendete Methodik war gar nicht geeignet, derartige Nachweise zu führen. Eine Nachprüfung ergab keine Belastung der Muttermilch. Hohe Aufmerksamkeit in den Medien erlangte auch die Meldung, dass Bier in Deutschland ebenfalls belastet sei. Tester hatten darin Glyphosat nachgewiesen, so dass der Eindruck einer Belastung dieses Ge-



Frau Tanja Samrotzki, Moderatorin, und Professor Dr. Reiner Wittkowski

nussmittels entstand. Dem BfR gelang es, durch eine anschauliche Aufklärung frühzeitig gegenzusteuern und einer weiteren Skandalisierung des Themas entgegenzuwirken,

¹https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Pflanzenbau/Pflanzenschutz/_Texte/Zulassung.html

indem es ermittelte, dass eine toxikologisch bedenkliche Aufnahme erst ab einem Konsum von 1000 Litern Bier pro Tag zu erwarten wäre.²

„Das BfR konnte durch umfangreiche Maßnahmen seine Position im Konzert der Meinungen durchsetzen. Es ist wichtig festzuhalten, dass Wissenschaft gelegentlich auch streitbar sein muss.“

Professor Dr. Reiner Wittkowski in der Diskussion

Wissenschaftliche Politikberatung

Was kann man aus diesen Ereignissen lernen? Die Bevölkerung reagiert auf manche Themen sehr sensibel. Verbraucherinnen und Verbraucher werden durch kontroverse Debatten in den Medien stark verunsichert. Daraus können intensive öffentliche Debatten entstehen. Deshalb ist eine frühzeitige und transparente Kommunikation wissenschaftlicher Unsicherheit nötig. Dazu gehört ein umfassender Dialog mit der Öffentlichkeit und den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Dann kann die Kommunikation wissenschaftlicher Unsicherheit die Glaubwürdigkeit der Expertinnen und Experten erhöhen.

Wissenschaftliche Politikberatung soll politische Entscheidungen vorbereiten, ermöglichen und kritisch begleiten, sie darf aber nicht von persönlichen Vorstellungen geleitet sein. Sie kann nicht den allgemeinen gesellschaftlichen Diskurs und darf in keinem Fall die Politik ersetzen. Die wissenschaftliche Politikberatung soll öffentlich, transparent und offen sein. Ist dies nicht der Fall, kommt es zu Vertrauensverlusten.

Für das BfR steht der Mensch als Verbraucherin und Verbraucher im Mittelpunkt, woraus sich sein Auftrag zur wissenschaftlichen Politikberatung ableitet. Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Bundestag (TAB) stellt demgegenüber das Informationsbedürfnis der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den Mittelpunkt seiner Beratungstätigkeit.

„Abgeordnete sind wissbegierig und sich ihrer Verantwortung bewusst. Wir haben viele positive Erfahrungen gemacht.“

Professor Dr. Armin Grunwald in der Diskussion

Beratung für Parlamentarierinnen und Parlamentarier

Deshalb betonte **Professor Dr. Armin Grunwald vom Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Bundestag (TAB)** unmittelbar zum Beginn: „Die Technikfolgenabschätzung ist ein spezielles Modell der Politikberatung.“ International gesehen sei die parlamentarische Technologiefolgenabschätzung rund 50 Jahre alt. Sie sei in den USA entstanden.

Schon damals sei zu erkennen gewesen, dass Wissenschaft und Technik immer wichtiger für die Politik werden. In Deutschland wurde das TAB 1989 gegründet, angesiedelt beim Deutschen Bundestag³.

„Politiker sollten nicht auf uns hören, sondern uns zuhören und etwas daraus machen.“

Professor Dr. Armin Grunwald

²<http://www.bfr.bund.de/cm/343/populaere-missverstaendnisse-meinungen-und-fragen-im-zusammenhang-mit-der-risikobewertung-des-bfr-zu-glyphosat.pdf>

³<https://www.tab-beim-bundestag.de/de/index.html>

Prioritäten finden

Das TAB berät die Parlamentarierinnen und Parlamentarier des Bundestages, insbesondere dessen Ausschüsse, in allen Fragen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und zu allen Politikfeldern. Dies sind aktuell beispielsweise: Herausforderungen an den Tourismus im demografischen Wandel, Online-Petitionen im Deutschen Bundestag oder die Rolle von Gendoping im Sport.

„Wenn eine Partei noch keine Linie hat, sind Politiker beratungsempfänglich. Ich erwarte nicht, dass die Politiker auf uns hören, ich erwarte, dass sie uns zuhören und mit dem, was sie hören, in ihren jeweiligen Feldern arbeiten, dass sie damit etwas tun. Und das ist der Fall.“

Professor Dr. Armin Grunwald in der Diskussion



Professor Dr. Armin Grunwald

Um die Themenauswahl zwischen allen 631 Abgeordneten des Bundestages zu koordinieren, werde ein mehrstufiges Verfahren zur Themenfindung angewandt. Alle Fraktionen und Ausschüsse würden von der Vorsitzenden des Forschungsausschusses mit der Bitte um Themenvorschläge angeschrieben. Das TAB habe für das Jahr 2017 38 Vorschläge erhalten. Da das TAB rund zehn Themen pro Jahr bearbeiten könne, prüften die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des TAB, ob es zu den vorgeschlagenen Themen Forschungsergebnisse oder laufende Untersuchungen gebe oder welche Relevanz das Thema für den Bundestag und die Gesellschaft besitze.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des TAB besprächen mit Arbeitsgruppen der Fraktionen ihre Vorauswahl und entwickelten gemeinsam ein „Kodesign“⁴ für die Aufträge des zukünftigen Jahres. Die fertigen Berichte würden im Zuge der formalen Abgabe dem Forschungsausschuss vorgelegt und den zuständigen Ausschüssen zur weiteren Beratung übergeben. Alle Bürgerinnen und Bürger könnten die Berichte von der TAB-Homepage herunterladen.

Das TAB führe – ebenso wie das BfR – keine politische Beratung durch, sondern liefere den Politikern Wissen für Entscheidungsprozesse. Wie diese es verwenden, bliebe den Abgeordneten überlassen. In der Regel entwickelten sich aber vielfältige Wirkungen, wie der Bericht „Was bei einem Blackout geschieht“⁵ zeige. Die Untersuchung des TAB aus

⁴Das TAB hilft beim Aussortierprozess zur Themenfindung mit. Die Hoheit bei der Auswahl der Themen liegt jedoch beim Bundestag selbst.

⁵<https://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/buecher/petermann-etal-2011-141.pdf>

dem Jahr 2011 stelle die Verletzbarkeit moderner und hochtechnisierter Gesellschaften gegenüber einem Stromausfall dar. Schon nach wenigen Tagen hätten sich massive Funktions- und Versorgungsstörungen, Gefährdungen der öffentlichen Ordnung sowie Schäden in Milliardenhöhe gezeigt. Der Bericht hätte die deutschen Behörden zu zahlreichen Maßnahmen bspw. im Zivilschutz und Katastrophenmanagement veranlasst.

Das TAB ist wissenschaftlich unabhängig und transparent sowohl bei der Projektberatung als auch bei den Ergebnissen. Ein wesentliches Merkmal der wissenschaftlichen Politikberatung ist das Denken in Alternativen (Handlungsoptionen statt Empfehlungen). Wichtig sei es außerdem, „Pfade für die Zukunft offenzuhalten“ und diese nicht durch vergangenheitsbezogene Fakten zu verstellen. In der Politik gehe es um Zukunftsgestaltung. Dabei könne aus der Vergangenheit gewonnenes Wissen nicht einfach nur aufgearbeitet und auf die Zukunft projiziert werden. Um Politik zu betreiben, müssten viele weitere Elemente hinzugenommen werden, die nicht ausschließlich wissenschaftlich seien, wie z. B. Werte oder politische Visionen – die eben nicht Fakten seien, sondern ihre eigene Rationalität hätten.

„Wir geben in der Regel keine Empfehlungen, sondern entwickeln Optionen und sagen etwas zu den Folgen und Implikationen dieser Optionen.“

Professor Dr. Armin Grunwald

Wo die EU weltweit zukunftsweisend ist

„Auch die EFSA ist aus der BSE-Krise und als Folge verschiedener Lebensmittelkrisen entstanden“, so **Dr. Hubert Deluyker von der European Food Safety Authority (EFSA)** mit Bezug zum BfR.

Die EFSA sei eine europäische Behörde, die von der Europäischen Union seit ihrer Gründung im Jahr 2002 finanziert werde. Sie erhalte ihre Aufträge von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und den EU-Mitgliedstaaten, arbeite jedoch unabhängig von diesen.

Die EFSA bewerte Risiken innerhalb der gesamten Lebensmittelkette und erstelle dafür wissenschaftliche Gutachten und Empfehlungen für die europäische Politik und Gesetzgebung. Die Aufgabenbereiche umfassten:

- Lebens- und Futtermittelsicherheit
- Ernährung
- Tiergesundheit und Tierschutz
- Pflanzenschutz
- Pflanzengesundheit

„What are our own values that the EU will stand for? Are we ready to stand up to defend them? Ich bin ein Europäer.“

Dr. Hubert Deluyker

Im Rahmen der Umweltrisikobewertung berücksichtige die EFSA auch mögliche Auswirkungen der Lebensmittelkette auf die biologische Vielfalt der Lebensräume von Pflanzen und Tieren.

„Die sozioökonomische Analyse fehlt. Was bedeutet die Einführung einer überflutungssicheren Reissorte?“

Dr. Hubert Deluyker in der Diskussion



Dr. Hubert Deluyker

Die EFSA führe als unparteiische Quelle wissenschaftliche Beratung durch und kommuniziere Risiken im Zusammenhang mit der Lebensmittelkette. Sie erstelle auch im eigenen Auftrag wissenschaftliche Arbeiten. Wichtig seien immer die Fragen nach der Schwere der mit den Risiken verbundenen Auswirkungen sowie nach den Risiken für die Bevölkerung, die Fauna und Flora. Die EFSA wolle mit der breiten Öffentlichkeit auf verständliche Weise kommunizieren⁶.

Der Aufbau eines weltweiten Netzwerkes

Die EFSA spiele eine wichtige Rolle bei der umfassenden Zusammenarbeit, Erhebung und Auswertung von Daten für die Risikobewertung auf europäischer Ebene. Seit 2013 existiere ein internationales Netzwerk, das EU Agencies Network on Scientific Advice (EU ANSA). Es berate in wissenschaftlich-technischen Fragen und betreibe vielfältige internationale Kooperationen⁷.

EU als weltweite Vorreiterin

Ein großer Erfolg sei die Kooperation mit der Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) und der World Health Organisation (WHO). Die EFSA sei dabei treibende Kraft. Die drei Organisationen bauten gemeinsam ein weltweites System zur zukünftigen Erfassung von Daten wie Ernährungsgewohnheiten, Alter und Geschlecht auf. Ziel sei es, Organisationen, die im Bereich Ernährung und Lebensmittelsicherheit arbeiten, weitreichende Daten zur Verfügung zu stellen. Das weltweite Netz für die Erhebung und Sammlung der Daten, die Chronic Individual Food Consumption Database – Summary Statistics (CIFOCOss), umfasse aktuell 26 Staaten mit 37 Umfragen zu Ernährungsgewohnheiten. Die EU und die EFSA spielten bei der Schaffung eines weltweiten Standards zur Datenerfassung die Schlüsselrolle. Deshalb seien auch Fragen nach den ethischen Werten hinter den Verfahren und Methoden wichtig. Auch stelle sich die Frage, ob eine Bereitschaft bestehe, zugunsten langfristiger Vorteile auf kurzfristige Gewinne zu verzichten.

⁶<http://www.efsa.europa.eu/de/aboutefsa>

⁷<http://www.efsa.europa.eu/de/partnersnetworks/international>

Bauchgefühl versus Fakten – Gewalt im öffentlichen Raum

„Alle modernen Gesellschaften sind geprägt von einer kompletten Fehleinschätzung der Gewalt,“ sagte **Professor Dr. Christian Pfeiffer vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen e. V. (KFN)** zu Beginn seines Vortrages. Die Anzahl der klassischen Delikte mit tatsächlicher körperlicher Gewalt, wie beispielsweise Mord, Vergewaltigung und Schusswaffeneinsatz, sei rückläufig. Dafür nehme die Cyber-Kriminalität drastisch zu.

Die Aufgabe der Wissenschaft sei zu erklären, dass die Dinge im Bereich Gewalt im öffentlichen Raum nicht so sind, wie sie gefühlsmäßig als wahr erscheinen. Die Versuchung, dem Trend zum Postfaktischen in diesem Bereich zu erliegen, sei groß. Politikerinnen und Politiker bräuchten Fakten, um haltlose Behauptungen populistischer Meinungsmacher zu widerlegen. Bei aktuellen Problemen seien für Politikerinnen und Politiker kurze Expertisen hilfreich, da die Forschungsvorhaben selber oft zu lange dauern. Gerade Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler müssten bei der Diskussion über Gewalt in öffentlichen Räumen Fakten und gute Forschung liefern, um ernstgenommen zu werden.

„Die Mehrheit der Menschen glaubt, sie wisse ganz genau, wo es langgeht bei der Gewalt im öffentlichen Raum, aber die Fakten sprechen meist eine ganz andere Sprache. Will man als Kriminologe Politikberatung betreiben, ist das A und O, sich nicht in den Trend zum Postfaktischen einzuklinken. Wir brauchen Fakten.“

Professor Dr. Christian Pfeiffer

„Wir arbeiten mit emotional hochbesetzten Themen. Da können wir die Leute leichter erreichen, leichter als die Naturwissenschaftler, wie beispielsweise Chemiker, die sperrige Themen haben.“

Professor Dr. Christian Pfeiffer in der Diskussion



Professor Dr. Christian Pfeiffer

Politikerinnen und Politiker als Sprachrohr der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler?

Die Adressaten wissenschaftlicher Politikberatung seien vor allem die Beamtinnen und Beamten. Der Grund dafür: Viele Politikerinnen und Politiker wechselten über die Jahre ihr Amt, manche seien ungeduldiger und populistischer orientiert als andere. Die Beamtinnen und Beamten dagegen blieben längerfristig in den Strukturen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sollten den Kontakt mit Beamtinnen und Beamten suchen und ihre Expertise anbieten, diese laufend informieren und eine starke Beziehung aufbauen. Im besten Fall entstehe dadurch persönliches Vertrauen, das die wesentliche Basis einer Politikberatung darstelle und auch die Möglichkeit eines Sprachrohres für die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler biete.

Politikberatung für die Zivilgesellschaft

Ein in der Politikberatung zu wenig bedachter Bereich sei die Kooperation mit der Zivilgesellschaft, denn nicht nur die Politik gestalte das Leben. Eine Möglichkeit sei hier die Arbeit mit Bürgerstiftungen.

„Wir müssen unsere Botschaften auch selber transportieren, über Medien, Zeitschriften oder Talkshows, und so überbringen, dass die Leute es auch verstehen.“

Professor Dr. Christian Pfeiffer in der Diskussion

Arbeitsmarkt und Politikberatung

„Was muss man tun, damit Politikberatung etwas nützt? Man muss dafür sorgen, dass sie auch genutzt wird. Sonst nützt sie niemandem etwas.“ Mit dieser These begann **Dr. Peter Kupka vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)** seinen Beitrag.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sei ein Teil der Bundesagentur für Arbeit. Die Forschung des IAB sei interdisziplinär und breit aufgestellt und zielle auf ein besseres Verständnis der Funktionsweise des Arbeitsmarktes, der Erwerbchancen sowie der Auswirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik habe sich in den letzten Jahren eine ausgeprägte Evaluations- und Politikberatungskultur entwickelt. Gesellschaftliche Entwicklungen sollten erkannt und mit wissenschaftli-

„Arbeitsmarkt und Sozialpolitik sind stark von Wert- und Vorurteilen in der Bevölkerung geprägt. Deshalb braucht die Politik evidenzbasierte Fakten.“

Dr. Peter Kupka



Dr. Peter Kupka

chen Fakten oder Evidenzen untermauert werden⁸.

„Das IAB ist zahlengetrieben. Das wird erwartet. Wir haben eher das Problem, auch mit nicht zahlengetriebenen Botschaften durchzukommen.“

Dr. Peter Kupka in der Diskussion

Klare Regeln für die Politikberatung

Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler forschten frei und publizierten unabhängig auf der Grundlage der Regeln guter wissenschaftlicher Praxis. Zudem habe das IAB Leitlinien der wissenschaftlichen Politikberatung entwickelt. Darin würden die Relevanz der Wissenschaftlichkeit, die Unabhängigkeit sowie die Transparenz und die Qualitätssicherung festgelegt. Die Veröffentlichungen würden unabhängig von der politischen Brisanz der Ergebnisse vorgenommen. Allerdings habe das IAB beschlossen, in Wahlkampfzeiten Zurückhaltung bei Themen zu üben, die einer politischen Seite nützen oder schaden könnten. Am Beispiel der gesetzlichen Evaluation des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) erläutert Kupka die enge und sehr wichtige Kooperation mit dem Beratungsempfänger, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Das IAB und BMAS trafen gemeinsam die Zielvereinbarungen mit einer vierjährigen Laufzeit. Dort würden für jedes Jahr Themen festgelegt. Einzelne Projekte seien genauso wenig Gegenstand der Zielvereinbarungen wie Zeitpunkt und Inhalt von Veröffentlichungen. Über diese entscheide das IAB allein.

Über die Nützlichkeit der Forschung

Die Umsetzung der Empfehlungen sei nur ein Kriterium für den Erfolg einer wissenschaftlichen Politikberatung. Dem IAB gelinge es mit seiner Beratungsleistung, in den politisch-administrativen Prozess einbezogen zu werden. Die Forscherinnen und Forscher des IAB leisteten einen sichtbaren konkreten gesellschaftlichen Nutzen, beispielsweise mit Vorschlägen für Maßnahmen für Arbeitslose. Auf Basis der Forschung des IAB könnten Politikerinnen und Politiker so evidenzbasierte Entscheidungen treffen.

„Politikberatung ist nur nützlich, wenn sie von den Adressaten auch genutzt wird.“

Dr. Peter Kupka

Publikationsexplosion ohne Wissenszuwachs?

Gibt es eine Literaturexplosion, die die Glaubwürdigkeit der wissenschaftlichen Politikberatung und ihren gesellschaftliche Nutzen infrage stellt? **Professor Dr. Jan Christoph Minx vom Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCCI)** wies auf eine problematische Entwicklung hin.

Im Jahr 2015 publizierten die Klimawissenschaftlerinnen und Klimawissenschaftler ungefähr 30.000 Artikel. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler veröffentlichten innerhalb eines Jahres so viele Artikel, wie sie früher

„Der Weltklimarat ist ein absolutes Erfolgsmodell – es wurde eine Institution geschaffen, die Wissen aufbereitet, an die Politik weitergibt und zu politischen Entscheidungen führt.“

Professor Dr. Jan Christoph Minx

⁸<http://www.iab.de/de/ueberblick.aspx>

innerhalb eines Zeitraums von 13 Jahren, nämlich von 1988 bis 2001, publiziert hätten. Von 2015 bis 2020 würden 200.000 bis 300.000 Erscheinungen erwartet. Wie könne eine transparente und umfassende Betrachtung dieser Publikationen durch den Weltklimarat, den Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), noch erfolgen und wie könnten daraus Empfehlungen für die Politikberatung abgeleitet werden?

Weltklima ist Verhandlungssache

Der Weltklimarat IPCC sei im Jahr 1988 ins Leben gerufen worden, um der Frage der UN-Vollversammlung nachzugehen, ob eine weltweite Klimakonvention notwendig sei. Seitdem habe sich der IPCC mit seinen Weltklimaberichten und Verfahren zum Schlüsselakteur in der internationalen Klimapolitik entwickelt.

Das gesamte Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten, Arbeitsgruppen und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sei hochgradig transparent und streng formal geregelt. Für die Akzeptanz der Ergebnisse sei es wichtig, die unterschiedlichen wissenschaftlichen Standpunkte differenziert darzustellen und eine ausgeprägte Beteiligung sicherzustellen.

„Die Weltwahrnehmung der Entscheidungsträger weicht von den klimarelevanten Fakten der Wissenschaftler ab.“

Professor Dr. Jan Christoph Minx in der Diskussion



Professor Dr. Jan Christoph Minx

Die Verfahren wurden in den letzten 30 Jahren zunehmend verbessert und formalisiert, jedoch gebe es Probleme. So sei das empirische Verständnis von Klimapolitikinstrumenten weiterhin unzureichend. In der sozialwissenschaftlichen Klimaforschung würden metaanalytische Werkzeuge nur unzureichend angewendet. Zukünftig solle deshalb der Forschungsprozess selber untersucht werden, um besser zu verstehen, wie Wissenschaft Erkenntnisse gewinnt.

Lösungen sind gefragt

Der IPCC spiele eine wichtige Rolle und ermögliche Fortschritte in der internationalen Klimapolitik. Er habe jedoch eine schwierige Zukunft vor sich. Nationale Egoismen verstärken und die Bereitschaft, globale Entscheidungen in einer internationalen multilateralen Kooperation herbeizuführen, sinke.

Was sei eine angemessene Rolle für die Wissenschaft in der Klimapolitik? Die Meinungsvielfalt im IPCC sei breit und wichtig. Sie produziere aber auch Irritationen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sollten deshalb wie Bergführer handeln und alternative Pfade und Politikziele aufzeigen. Dazu gehöre auch, klar zu sagen, was man nicht wisse.

Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler müssten für die wissenschaftsbasierte Politikberatung zukünftig mehr lösungsrelevantes Wissen und Lösungen produzieren. Die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sagten: „Wir haben die Probleme verstanden, wir wissen worum es geht, aber wir haben die Lösung nicht verstanden.“

„Wir werden die Probleme nicht lösen, indem wir uns entmündigen. Wir müssen die Gedanken weiter in die Gesellschaft tragen und rationale Diskurse fördern.“

Professor Dr. Jan Christoph Minx in der Diskussion

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als ehrliche Maklerinnen und Makler?

„Wie kann wissenschaftliche Erkenntnis bei politischen Entscheidungen eine stärkere Rolle spielen?“, fragte **Professor Dr. Gert G. Wagner** vom **Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)**. Es gebe zwei Grundprobleme: Die Öffentlichkeit und die Politik möchten von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern unübersichtliche Probleme gelöst bekommen, also nicht klar definierte und durch reine Theorien, Experimente oder Sicherheitszuschläge (wie bei der Ingenieurskunst üblich) eindeutig zu lösende Probleme. Darüber hinaus vermischten manche Forscher eigene Interessen, politische Überzeugungen und wissenschaftsbasierte Politikberatung miteinander. Eine angemessene Rolle für die Wissenschaft in diesem Spannungsfeld zu finden sei äußerst schwer.

„Nicht alles, was Wissenschaftler sagen, ist auch Wissenschaft. Es gibt Eigeninteressen.“

Professor Dr. Gert G. Wagner

Von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler werde oft Rat gesucht für Entscheidungsprobleme, die nur auf Basis von Werturteilen gelöst werden können. So sei beispielsweise die Frage nach der Gestaltung von Steuern oder der Sozialsysteme (wie der Kranken- und Rentenversicherung) nur auf Basis von Werturteilen beantwortbar (z. B. hinsichtlich dessen, was als „gerecht“ angesehen wird). Dabei hätten Wissenschaftlerin-



Professor Dr. Gert Wagner

nen und Wissenschaftler kein Recht, die Mehrheit zu majorisieren. Denn Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler seien Staatsbürgerinnen und Staatsbürger wie alle anderen auch – es gebe keinerlei Grund die Wünsche und Vorurteile von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern höher zu gewichten als die aller anderen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Natürlich könnten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Öffentlichkeit besser darüber informieren, welche Wirkungen und Nebenwirkungen bestimmte politische Entscheidungen haben könnten als dies Nicht-Wissenschaftlern möglich sei. Aber Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler können nicht sagen, welche auf Werturteilen beruhende Reform allein aus wissenschaftlicher Sicht „richtig“ oder „falsch“ sei. Und selbst im Hinblick auf die Abschätzung von Effekten dürften die Möglichkeiten von wissenschaftlicher Erkenntnis nicht überschätzt werden. Oft seien wissenschaftliche Fragen (z. B. über den Klimawandel) nicht auf der Basis „bestehender“ wissenschaftlicher Erkenntnisse (*science*) beantwortbar. Und oft noch nicht einmal auf Basis zukünftiger wissenschaftlicher Erkenntnisse, da sehr seltene Ereignisse nicht oft genug beobachtbar seien. Dann handelt es sich um (*trans science*). Ein Beispiel sei die in den 60er Jahren verbreitete These, dass Atomkraft nahezu hundertprozentig sicher sei. Diese Behauptung hätte nur auf Basis hunderttausender von Atomkraftwerken oder – anhand der wenigen Atomkraftwerke, die es gab und geben wird – nach mehreren hunderttausend Jahren empirisch bewiesen werden können. Wenn es sich um Trans-Science-Probleme handelt, wie zum Beispiel oft in der Medizin, dann sollten zweite Meinungen selbstverständlich sein (was leider sehr oft noch nicht einmal in der praktischen Medizin der Fall ist). Und man solle Laien einbeziehen, wenn es um die Abschätzungen der Wirkungen unübersichtlicher Trans-Science-Problemen gehe.

„Wir müssen bestehende Strukturen der Politikberatung neu denken und als ehrliche Makler mehr Wissenssynthese betreiben.“

Professor Dr. Gert G. Wagner in der Diskussion

Die Rolle der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler

Wie könnten einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als ehrliche Maklerinnen und Makler des heterogenen Wissens in der wissenschaftsbasierten Politikberatung erkannt werden? Also Maklerinnen und Makler, die für Politik und Öffentlichkeit verständliche Wissenssynthese betreiben und bereitstellen statt als Weltverbesserer zu agieren. Oder als Jäger nach Forschungsmitteln, indem sie Probleme übertreiben, um dadurch ihre eigene Forschung besser finanziert zu bekommen. Leider gäbe es kein Patentrezept wie seriöse wissenschaftliche Politikberatung von unseriöser Beratung der Politik durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu unterscheiden seien. Die Schaffung von Transparenz sei auf jeden Fall sehr hilfreich. Die ehrliche Maklerfunktion könne durch öffentliche Diskurse, forschungsethische Prinzipien und Konsensdiskurse erreicht bzw. überprüft werden. Dadurch würden die Datengrundlage von Prognosen und die methodisch-theoretische Vorgehensweise für die Fachwelt wie auch die Öffentlichkeit gleichermaßen deutlich und somit auch die Absichten der Forschenden.

„Es gibt schlecht gemachte empirische Wissenschaft und gut gemachte empirische Wissenschaft. Deswegen sind Metaanalysen wichtig, weil nicht alles, was publiziert wird, belastbar und relevant ist.“

Professor Dr. Gert G. Wagner in der Diskussion

Für das Verhältnis zwischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und Politikerinnen und Politikern bedeute alles dieses: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler seien im Hinblick auf Weltverbesserung nicht die besseren Politikerinnen und Politiker. Nur Politikerinnen und Politiker müssten – jenseits des wissenschaftlichen Ratschlages – Verantwortung für die Folgen ihrer Entscheidung übernehmen – nicht aber Rat gebende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (jedenfalls jenseits der einfachen Probleme, etwa der Messung der Konzentration von Schadstoffen oder ingenieurwissenschaftlicher Berechnungen).

Demokratie ist zentral für die Politikberatung

„Es hilft, eine andere Perspektive einzunehmen,“ betonte **Professor Dr. Helmut Willke von der Zeppelin-Universität**. Er reflektierte den Tag: „Das Bild, das ich mir im Laufe des Tages gebildet habe, ist wie folgt: Da steht eine Reihe von Leuten vor einem Haus, auf dem Gehsteig laufen Menschen, ein Blumentopf droht herabzufallen. Alle sind aufgeregt, blicken nach oben und beschreiben das Risiko. Wenn der Blumentopf wirklich jemandem auf den Kopf fällt, ist das ein Problem. Was wir bisher nicht sehen, ist, dass das Haus brennt.“

Das Haus der Demokratie brenne. Populismus, Angriffe auf die Demokratie, neue Formen nationaler Egoismen entstünden. Was seien die Rahmenbedingungen für Politik? Wofür stehe Politik? Politik sei ein Mechanismus, um Demokratie zu realisieren. Wenn die Gefährdungen der Demokratie nicht als das zentrale Thema für die Politikberatung gesehen würden, würde wesentliches fehlen.

Die Globalisierung habe einen immer stärker werdenden Einfluss auf die Politik und Ökonomie, aber auch auf die Gesellschaft. Wenn Bürger den Eindruck hätten, die wichtigen Entscheidungen fielen nicht mehr im nationalen Parlament, sondern in transnationalen Intuitionen, dann seien die Konsequenzen vorhersehbar. Es entstehe eine Erklärung für Politikverdrossenheit, Parteienverdrossenheit und die Reduktion der Wahlbeteiligung in der Gesellschaft.

Rasanter Wandel

Der Übergang von der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft verändere nicht nur die Ökonomie, sondern die gesamte Gesellschaft. Damit ginge eine Überforderung der Menschen durch Geschwindigkeit, Intransparenz und Komplexitätszunahme einher. Insgesamt münde dies in eine Überforderung - auch der Politik - durch Komplexität. Wissen sei ein zentrales Wirtschaftsgut moderner Industriegesellschaften geworden. Der Druck, alle Entscheidungen wissenschaftsbasiert zu treffen und mit Expertise abzugleichen, nehme zu. Andererseits steige durch die Komplexität des Wissens auch die Intransparenz. Ein zusätzliches Problem der wissenschaftsbasierten Politikberatung sei, dass die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für viele Herausforderungen keine Lösungen mehr anbieten könnten. Wie solle mit der Intransparenz in der Politikberatung als Teil eines demokratischen Prozesses umgegangen werden?

„Wir reden viel über Wissenschaft, aber wenn es eine wissenschaftliche Politikberatung sein soll, dann muss ich doch die Logik der Politik mindestens als gleichwertig einbeziehen.“

Professor Dr. Helmut Willke in der Diskussion



Professor Dr. Helmut Willke

Demokratie 2.0

Die Demokratie habe sich über Jahrhunderte entwickelt und Institutionen geschaffen. Heute stehe sie vor großen Herausforderungen. Was könnte Demokratie 2.0 angesichts der aktuellen Veränderungen bedeuten? Angesichts der Tendenz zur Trivialisierung, Vereinfachung und Schwarz-Weiß-Malerei sei eine stärkere Einbeziehung von Experteninstitutionen notwendig. Normative Entscheidungen müssten durch kognitive also evidenzbasierte Entscheidungen ersetzt werden, weil Normen in vielen Fällen als Legitimationsgrundlage nicht mehr ausreichten. Direkte Demokratie funktioniere in Massengesellschaften nicht. Es gehe darum, die Demokratie zu einem intelligenteren System zu machen.

„Die Herausforderung heute ist das Lernen aus der Zukunft.“

Professor Dr. Helmut Willke in der Diskussion

Lernen aus zukünftigen Krisen

Auf die wissenschaftliche Politikberatung kämen gleich mehrere Herausforderungen zu. Mit der gesellschaftlichen Komplexitätszunahme sei mehr Intransparenz verbunden. Die Frage der *knowns* und *unknowns* mache Wissenschaft komplexer.

Die Herausforderung für die Wissenschaft sei heute: Lernen aus der Zukunft, um das Hier und Jetzt zu gestalten. Gebe es Möglichkeiten, die Politik auf die *unknown unknowns* vorzubereiten? Es müssten Projekte zu der Frage, wie die Zukunft aussehen könnte, entwickelt werden, um daraus Rückschlüsse auf heutige Entscheidungsoptionen zu ziehen. Die Demokratie müsse darauf vorbereitet werden, mit den Krisen, die unvermeidbar eintreten, besser umzugehen. Es müssten Ressourcen, Methoden und Institutionen vorgesehen werden, um nicht von jeder Krise aufs neue überrascht zu werden, denn im Verhältnis von Expertise und Politik sei eine klare Überlastung der Politik durch grundlegende Dynamik und Veränderungsprozesse erkennbar.

Schlussbetrachtungen von Professor Dr. Reiner Wittkowski, Schlusswort

Es ist nicht leicht, der Politik Wissen zu übermitteln und dafür zu sorgen, dass die wissenschaftliche Expertise entscheidungsrelevant wird. Heute prägt der Kampf um Wahrnehmung in der Öffentlichkeit, der Politik, den klassischen und sozialen Medien unsere Gesellschaft. In der Politikberatung ist hingegen ist noch immer wissenschaftliches, evidenzbasiertes Wissen gefragt. Politik setzt Empfehlungen der Wissenschaft zwar nicht

eins zu eins um, lässt sich jedoch bei ihren Entscheidungen auf vielfältige Weise beraten.

Die Unabhängigkeit der Wissenschaft ist eine *conditio sine qua non* für eine erfolgreiche Politikberatung. Wichtig dafür sind Glaubwürdigkeit und Kompetenz. Beide Werte werden allerdings zum Teil sogar von öffentlichen Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern selbst untergraben, indem diese wissenschaftliche Ergebnisse verfälschen oder als falsch bezeichnen. Das unterstützt den fatalen Trend zum Postfaktischen.

Bei einer gelungenen Kommunikation irritiert Wissenschaft das politische System in einem positiven Sinne. Generell soll sich Wissenschaft noch weiter öffnen. Diese Forderung ist weitgehender als Transparenz; es ist eine breite und tiefe Öffnung des Wissenschaftssystems.



Professor Dr. Reiner Wittkowski

„Das BfR hat diese Veranstaltung auch deshalb organisiert, weil wir etwas lernen wollten. Wie wir heute lernten, sind Metaanalysen von zentraler Bedeutung. Genau dies betreibt das BfR im Sinne seines Mandates. Wir sehen nun klarer, was die Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung für die Gesellschaft bedeutet. Wir wissenschaftliche Politikberater sollten uns als ehrliche Makler verstehen, die nicht mehr versprechen, als sie halten können, aber auch verkraften, dass nicht alles umgesetzt wird, was sie empfehlen.“

Die 6. BfR-Stakeholderkonferenz endete mit einer klaren Gewissheit:

Die wissenschaftliche Politikberatung wird auch zukünftig eine wichtige Rolle in politischen Prozessen spielen. Vertrauen und Glaubwürdigkeit sind entscheidend, damit wissenschaftlich basierte Fakten weiterhin Gehör finden. Wissenschaftliche Einrichtungen sollten im Feld der Politikberatung entsprechend den Grundprinzipien

- Transparenz
- Nachvollziehbarkeit
- Offenheit
- Qualität & Einhaltung wissenschaftlicher Standards

agieren.