

Stellungnahme

Netzwerk Evidenzbasierte Medizin e.V.
(EbM-Netzwerk)



Berlin, den 18.09.2024

Wissenschaftliche Politikberatung zur Gesundheitsversorgung – eine Perspektive aus dem Netzwerk Evidenzbasierte Medizin

Ingrid Mühlhauser & Gabriele Meyer für das EbM-Netzwerk

Aus den Erfahrungen der SARS-CoV-2-Pandemie zieht das EbM-Netzwerk ein Resümee für die wissenschaftliche Politikberatung zu Fragen der Gesundheitsversorgung. Neben der Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme ist insbesondere unabdinglich, dass die Empfehlungen aus wissenschaftlichen Expertengremien nachvollziehbar und transparent gestaltet sind. Dabei müssen auch kontroverse wissenschaftliche Positionen und Unsicherheiten offen kommuniziert werden.

In der SARS-CoV-2-Pandemie wurden politische Entscheidungen oft mit wissenschaftlichen Expertenmeinungen gerechtfertigt. „Die Wissenschaft sagt ...“ ist in mehrfacher Hinsicht keine angemessene Begründung des politischen Handelns. „Die Wissenschaft“ gibt es nicht. Vielmehr gibt es viele Wissenschaftsdisziplinen mit ihren jeweiligen Gegenstandsbereichen. Vor allem gibt es gute und schlechte Wissenschaft. Erkenntnisse der Wissenschaft sind oft widersprüchlich und vorläufig, bis aussagekräftigere Evidenz sie verstärkt oder gar widerlegt.

Ergebnisse aus wissenschaftlichen Studien und Politikberatung durch Wissenschaftler*innen können nur entscheidungsrelevantes Wissen bereitstellen, Politik muss unter Abwägung gesellschaftlicher und rechtlicher Voraussetzungen tragfähige und umsetzbare Entscheidungen treffen. Das EbM-Netzwerk hat im Hinblick auf die SARS-CoV-2-Pandemie mehrfach moniert, dass Politiker wissenschaftliche Erkenntnisse negieren oder instrumentalisieren [3]. Aus den Pandemieerfahrungen zieht das EbM-Netzwerk daher ein Resümee für die wissenschaftliche Politikberatung.

Institutionen der Wissenschaft und der Wissenschaftskommunikation müssen unabhängig von politischer Einflussnahme sein.

Diese Aussage wird in besonderem Maße durch die veröffentlichten ungeschwärzten RKI-Protokolle unterstrichen, die die gegenseitige Beeinflussung von Politik und Wissenschaft offenbaren [9]. Bundesbehörden wie das RKI und die BZgA sind weisungsgebunden. Somit ist ihnen eine von politischer Einflussnahme unabhängige Wissenschaft und Wissenschaftskommunikation kaum möglich.

Das EbM-Netzwerk hat während der letzten Jahre immer wieder gefordert, dass wissenschaftliche Arbeit und Kommunikation von wissenschaftlichen Daten frei von politischer Einflussnahme sein müssen [3]. So im Vorfeld der Einrichtung des Nationalen Gesundheitsportals, als das EbM-Netzwerk eine Verankerung in der Medizinischen Zentralbibliothek vorgeschlagen hat. Die wissenschaftliche Leitung hätte in Kooperation mit dem IQWiG durch unabhängige

wissenschaftliche Institutionen, wie Universitäten, erfolgen können. Der ehemalige Bundesgesundheitsminister Jens Spahn hat das Portal jedoch im eigenen Hause angesiedelt [1]. Der Anspruch, die nationale Referenz für evidenzbasierte Gesundheitsinformationen zu werden, hat sich bisher nicht erfüllt [6].

Wissenschaftliche Politikberatung muss klar getrennt sein von politischen Entscheidungen.

Die Vermengung von Wissenschaft und Politik führt zur Diskreditierung der Wissenschaft. Politiker*innen sollten keine Doppelrolle mit wissenschaftlicher Deutungshoheit beanspruchen.

Offener Widerspruch unter Wissenschaftler*innen in der wissenschaftlichen Politikberatung muss möglich sein und kann positive Wirkungen haben. So wird es zum Beispiel für Politiker*innen schwerer, die Grenze zwischen Beurteilung durch Wissenschaftler*innen und politischer Entscheidung zu verwischen und somit Wissenschaftler*innen für unpopuläre Entscheidungen verantwortlich zu machen.

Wissenschaftliche Expertenkommissionen sollen die Belange der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen repräsentieren.

In der SARS-CoV-2 Pandemie erfolgte wissenschaftliche Politikberatung durch ein eng definiertes Wissenschaftsspektrum. Wichtige Bereiche fehlten [10]. So unter anderem die Pflegewissenschaft als die wissenschaftliche Bezugsdisziplin der Pflege, von der die besonders für schwere Krankheitsverläufe anfälligen hochaltrigen Menschen begleitet wurden. Andere Wissenschaftsdisziplinen waren ebenfalls nicht angemessen vertreten, wie Sozialwissenschaften und Erziehungswissenschaften.

Wissenschaftliche Politikberatung zu Fragen der Gesundheitsversorgung muss der EbM verpflichtet sein.

Die EbM bietet ein methodisches Vorgehen, um den aktuellen Stand der medizinischen Wissenschaft zu einer klar definierten Fragestellung zu beantworten.

Wenn es um medizinische Maßnahmen geht, etwa um präventive Interventionen, gibt es für die meisten Fragestellungen mehr als einen Handlungsweg. Die EbM sieht vor, dass alle möglichen Entscheidungswege dargelegt werden, mit allen notwendigen Informationen. Das bedeutet Angaben zu den Wahrscheinlichkeiten eines Erfolgs, den möglichen Kollateraleffekten und den Kosten. Es muss eine Nutzen-Schaden-Abwägung für alle Behandlungswege geben. Zudem müssen die Unsicherheiten der wissenschaftlichen Daten und Aussagen klar benannt werden. Die Darstellung der Entscheidungswege beinhaltet immer auch die Möglichkeit der Nicht-Intervention, also des Abwartens oder Unterlassens. Die wissenschaftlichen Ergebnisse müssen in verständlicher Sprache präsentiert werden. Dazu müssen die Kriterien für eine wissenschaftsbasierte Risikokommunikation befolgt werden [8].

Das EbM-Netzwerk hat zu diesen Aspekten der Evidenzaufbereitung und Kommunikation mehrfach Stellungnahmen und Anleitungen veröffentlicht [3].

Empfehlungen der wissenschaftlichen Politikberatung müssen methodenbasiert und transparent sein.

Empfehlungen aus der wissenschaftlichen Politikberatung werden erstaunlicherweise noch

allzu oft nach GOBSAT-Verfahren (Good Old Boys Sit Around the Table) gefasst [10]. Entsprechende Kritik erhielt auch die Leopoldina während der Corona-Pandemie [2]. Aktuelles Beispiel ist der kürzlich initiierte „ExpertInnenrat Resilienz & Gesundheit“ der Bundesregierung. Diese Gruppe ist zwar nicht nur aus „good old boys“ zusammengesetzt, verfasst aber ohne erkennbares methodisches Verfahren Stellungnahmen, die nicht einmal Referenzen aufweisen, geschweige denn zugrundeliegende Leitfragen und eine angemessene Evidenzrecherche und -aufbereitung. Wie die Empfehlungen zustande kommen, bleibt intransparent [4].

Aus diesem Grund muss zu Beginn der Aufnahme der Tätigkeit im wissenschaftlichen Expertengremium der Politikberatung ein methodisches Vorgehen konsentiert werden. Das Methodenpapier und die Entscheidungsprozesse müssen für die Öffentlichkeit einsehbar sein. Die Arbeitsgrundlage muss in jedem Fall systematisch aufbereitete Evidenz sein, mitsamt Bewertung der Vertrauenswürdigkeit und Aussagekraft der Evidenz, Darlegung von Unsicherheit und Grenzen der Wissenschaft sowie Offenlegung von Forschungsbedarfen [5, 7]. Im Fall einer Krisensituation muss hierzu eine kurzfristig einsetzbare Taskforce abrufbar sein.

Um die Glaubwürdigkeit von wissenschaftlichen Politikberatungsgremien zu fördern, Missverständnissen vorzubeugen und die Grenzen des Wirkens deutlich zu machen sowie die beteiligten Wissenschaftler*innen vor Instrumentalisierung und Diffamierung zu schützen, sollten die Gremien auch ihr Selbstverständnis definieren und öffentlich darlegen. Entscheidende limitierende Determinanten wären klar zu benennen, wie die Begrenzung in Zeit und Ressourcen, wenn es sich beispielsweise um ehrenamtliches Engagement ohne Zuarbeit durch ein wissenschaftliches Team handelt, das die Evidenz recherchiert und aufbereitet.

Die Transparenz in der Arbeitsweise der wissenschaftlichen Politikberatungsgremien verlangt außerdem die Offenlegung von Interessenkonflikten der Expert*innen.

Kontroversen müssen nachvollziehbar und kenntlich gemacht werden.

Die oft vernommene Forderung nach einer einheitlichen wissenschaftlichen Stimme widerspricht dem wissenschaftlichen Verständnis. Die wissenschaftliche Datenlage zu einer bestimmten Fragestellung ist selten klar und eindeutig. Meist wird erheblicher weiterer Forschungsbedarf formuliert. Die Interpretation der Datenlage unterliegt daher persönlichen Überzeugungen und Haltungen. Diese müssen kenntlich gemacht werden.

Das UK Inquiry zur Aufarbeitung der Corona-Pandemiemaßnahmen hat kürzlich in einer ersten Schlussfolgerung gefordert, von den wissenschaftlichen Beratungs- und politischen Entscheidungsgremien unabhängige „Red Teams“ zu etablieren [11]. Kritische Perspektiven sollen damit fester struktureller Bestandteil der Empfehlungsfindung werden. Damit soll unterschiedlichen Interpretationen einer unsicheren wissenschaftlichen Datenlage Gehör verschafft werden.

Zudem hat die britische Aufarbeitungskommission ausdrücklich gefordert, dass zu einer bestimmten wissenschaftlichen Fragestellung die gesamte Bandbreite an Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten dargestellt werden sollte. Dazu müssen die jeweiligen Vor- und Nachteile sowie die Unsicherheiten verständlich kommuniziert werden. Sie sollen die Grundlage für die Entscheidungsträger in Politik und Gesellschaft sein. Auf diese Weise wird die Trennung zwischen wissenschaftlicher Evidenzlage und politischer Entscheidung kenntlich gemacht. Politiker*innen können sich nicht auf „die Wissenschaft“ berufen, sondern sie müssen erklären, warum sie den einen und nicht einen anderen Handlungsweg wählen. Dabei ist es den Politiker*innen nicht genommen, Entscheidungen zu treffen, die nicht konform mit den

nach wissenschaftlichen Kriterien besten Verfahren sind. Beispielsweise, wenn aus gesellschaftspolitischen Erwägungen das Kosten-Nutzen-Verhältnis unterschiedlich bewertet wird.

Das EbM-Netzwerk erwartet, dass die Initiatoren von Gremien für wissenschaftliche Politikberatung die Lehren aus der SARS-CoV-2-Pandemie berücksichtigen und bereit sind, diese in ein zeitgemäßes, transparentes, methodisch geleitetes, nicht nur auf Konsens zielendes Verfahren zu übersetzen. Auch wenn für Deutschland eine systematische Aufarbeitung der SARS-CoV-2-Pandemie und der ergriffenen Pandemiekontrollmaßnahmen weiterhin aussteht, können die Empfehlungen aus dem Ausland wegweisend sein.

Referenzen:

- [1] Bundesgesundheitsminister Spahn (2020) Gesundheitsportal geht online. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/2020/3-quartal/gesundheitsportal> (Zugriff 14.09.2024)
- [2] Deutschlandfunk Nova (2020) Leopoldina – Institution der Ausgewählten. 14. April 2020. <https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/nationale-akademie-der-wissenschaften-wissenschaftliche-empfehlungen-der-leopoldina-in-der-kritik> (Zugriff 16.09.2024)
- [3] EbM-Netzwerk (2024) Stellungnahmen und Pressemeldungen <https://www.ebm-netzwerk.de/de/veroeffentlichungen/stellungnahmen-pressemitteilungen> (Zugriff 14.09.2024)
- [4] ExpertInnenrat Gesundheit & Resilienz der Bundesregierung (2024) Resilienz, Innovation und Teilhabe, 2. Stellungnahme. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975196/2299664/547bb80c349fd4a46b74d17928eba02d/2024-07-18-expertinnenrat-stellungnahme-2-data.pdf?download=1> (Zugriff 14.09.2024)
- [5] Kepp KP, Aavitsland P, Ballin M, Balloux F, Baral S, Bardosh K, et al (2024) Panel stacking is a threat to consensus statement validity. *J Clin Epidemiol* 173:111428. doi: 10.1016/j.jclinepi.2024.111428
- [6] Lühnen J et al (2022) Survey ‚Nationales Gesundheitsportal‘ – Befragung zu Erwartungen und der Umsetzung von Qualitätsanforderungen auf gesund.bund.de. *German Medical Science GMS* 2022. abstract. doi: 10.3205/22ebm046
- [7] Meyer G (2024). Reflexionen zu wissenschaftlicher Politikberatung. *impulse* 124:14-16
- [8] Mühlhauser I, Pantel J, Meyer G (2024) Aufarbeitung der Corona-Pandemiemaßnahmen - Evidenzbasierte Risikokommunikation muss ein zentrales Thema sein. *Z Evid Fortbild Qual Gesundwes* 186:35–42. doi.org/10.1016/j.zefq.2024.03.004
- [9] RKI (2024) Interne COVID-19-Krisenstabsprotokolle des Robert Koch-Instituts. Link: <https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/C/COVID-19-Pandemie/COVID-19-Krisenstabsprotokolle.html> (Zugriff 14.09.2024)
- [10] Sell K, Saringer-Hamiti L, Geffert K, Strahwald B, Stratil JM, Pfadenhauer LM (2021) Politikberatung durch Expert*innenräte in der SARS-CoV-2-Pandemie in Deutschland: Eine Dokumentenanalyse aus Public-Health-Perspektive. *Z Evid Fortbild Qual Gesundwes* 165: 1-12. doi: 10.1016/j.zefq.2021.06.002
- [11] UK Covid-19 Inquiry (2024) Module 1: The resilience and preparedness of the United Kingdom; A report by The Rt Hon the Baroness Hallett DBE, Chair of the UK Covid-19 Inquiry, July 2024. <https://covid19.public-inquiry.uk/documents/module-1-full-report/> (Zugriff 14.09.2024)