

10.03.2025

14. Stellungnahme des ExpertInnenrats „Gesundheit und Resilienz“

**Resiliente Strukturen und Prozesse für
wissenschaftsbasierte Politikberatung im
Gesundheitswesen**

Problemstellung und Ausgangslage

Gesundheit ist ein Querschnittsthema, das viele Politikfelder betrifft (z. B. Verkehrspolitik, Raumplanung, Ernährung, Gesundheits-sicherstellung im Krisen- und Verteidigungsfall). Daher wird in diesem Bereich Expertise aus vielen Disziplinen und praktischen Kontexten benötigt. Deutschland steht aktuell vor großen gesundheits-politischen Herausforderungen – unter anderem sehr hohe und wachsende Gesundheitsausgaben bei vergleichsweise geringen Erfolgen, gemessen an der Lebenserwartung und anderen Indikatoren. Diese machen ein koordiniertes Handeln verschiedener Ressorts und politischer Ebenen erforderlich. Ein systematischer Zugang zu bereits vorhandenen, wissenschaftsbasierten und fachlichen Erkenntnissen, validen nationalen und internationalen Daten sowie zu gesammelten Erfahrungen ist essenziell, um die Widerstands- und Anpassungsfähigkeit des deutschen Gesundheitssystems gegenüber langfristigen Herausforderungen (wie demografische Entwicklung, Klimawandel, Kindergesundheit) und kurzfristigen Krisen (z. B. Pandemien, Kriegen, terroristischen Angriffen) zu sichern und zu verbessern. Dies bedeutet, dass Akteure unterschiedlicher Sektoren eingebunden werden müssen, um alle relevanten Perspektiven berücksichtigen zu können. Hier kommt der wissenschaftsbasierten Politikberatung eine wichtige Funktion zu, indem sie neue Blickwinkel auf Basis aktueller Forschung bereitstellt und mithilfe etablierter wissenschaftlicher Methoden und gemeinsamer Faktengrundlagen konsolidierte Erkenntnisstände für die politischen

Entscheidungsprozesse verdichtet. Gesundheitspolitische Herausforderungen basieren oft weniger auf Erkenntnis- als auf Umsetzungsproblemen, die hier aufgrund der hohen Komplexität und Vielzahl der handelnden Akteure besonders relevant sind. Dies erfordert für Politikberatung Kompetenzen sowohl im Hinblick auf Inhalte („Policies“) als auch im Hinblick auf politische Strukturen und Prozesse („Politics“).

Kriterien für Politikberatung

Die Bearbeitung komplexer und zugleich drängender Probleme erfordert interdisziplinäres Wissen, das aus bestehenden Wissensbeständen verfügbar gemacht werden muss, teilweise aber auch tagesaktuell zu erarbeiten ist. Dies erfordert eine effektive Kooperation über Fächergrenzen hinweg. Dazu braucht es nachvollziehbar zusammengesetzte Beratungsgremien bzw. Netzwerke, die erstens fachlich in unterschiedlichen Disziplinen und praktischen Kontexten verankert und zweitens im Umgang mit verschiedenen Sprachen, Methoden und Evidenzkonzepten der beteiligten Disziplinen erfahren sind. Diese Voraussetzungen müssen kontinuierlich etabliert werden, um auch in Notlagen auf erprobte und legitimierte Prozesse zurückgreifen zu können. Neben einer hohen interdisziplinären wissenschaftlichen Kompetenz ist es im Hinblick auf die Umsetzbarkeit von Empfehlungen dringend geboten, bereits in den Beratungsprozess praktische Expertise aus der Arbeits- und Umsetzungsebene zu integrieren. Der Erfolg von Empfehlungen für den Gesundheitsbereich ist in hohem Maße von der praktischen

Umsetzbarkeit abhängig und lebt von einer hohen Akzeptanz bei den Akteuren im Gesundheitswesen.

Um wissenschaftliche Empfehlungen im Gesundheitsbereich anwendungsnah zu gestalten, ist das systematische Feedback der Politik über ihre Entscheidungslogiken und aktuellen Prozesse entscheidend, damit Handlungsvorschläge nicht an realen Umsetzungsbedingungen vorbeigehen. Dabei müssen die unterschiedlichen Logiken und Anreizstrukturen von Politik und Wissenschaft berücksichtigt werden. Politik braucht Vertraulichkeit und schnelle, kurze und klare Empfehlungen, die politisch und administrativ umsetzbar sind. Wissenschaft basiert auf Vielfalt, Vorläufigkeit, Zweifeln, und transparenten Evidenzkriterien. Zwischen diesen beiden Logiken sind daher Übersetzungsleistungen erforderlich, bei denen die unterschiedlichen Aufgaben und Rollen akzeptiert und für das jeweils andere System verständlich gemacht werden. Zentrale Voraussetzungen für wissenschaftsbasierte Politikberatung im Gesundheitswesen sind die Inter- und Transdisziplinarität, die Unabhängigkeit der Beratung und die Offenlegung von Methoden, Datenquellen und möglichen Interessenkonflikten. Dies schließt Belege und institutionalisierten Austausch mit anderen unabhängigen Strukturen ein. Es bedeutet insbesondere, dass wissenschaftlich fundierte Empfehlungen auf transparent und nachvollziehbar dokumentierten Erkenntnissen beruhen und durch einen fortlaufenden, institutionell verankerten Austausch in wissenschaftlichen Netzwerken validiert werden müssen, um eine objektive Grundlage für politische Entscheidungen zu

schaffen.

Die wissenschaftsbasierte Politikberatung steht demnach vor der Herausforderung, dass das politisch-administrative System einerseits kommunikative Schutzräume braucht, um Vertraulichkeit im Prozess der Entscheidungsfindung und die Lösung von Zielkonflikten zu gewährleisten. Andererseits verlangt die Öffentlichkeit Transparenz über die Personen, Inhalte und Begründungen von Handlungsempfehlungen. Dies erfordert, klare Regeln, die mit den unterschiedlichen Logiken wissenschaftlicher, politischer und medialer Kommunikation umgehen können. Diese Regeln sollten zudem kontinuierlich an sich wandelnde medientechnische, gesellschaftliche und politische Bedingungen angepasst werden, um sowohl die wissenschaftliche Fundierung als auch die Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen zu sichern.

Herausforderungen und Erfahrungen wissenschaftsbasierter Politikberatung in der deutschen Gesundheitspolitik

Die aktuellen Beratungs- und Entscheidungsstrukturen des deutschen Gesundheitssystems sind komplex und unterscheiden sich deutlich von denen anderer Sektoren und Länder. Sie umfassen nicht nur das Wissen aus den unmittelbaren Regierungsapparaten, den zahlreichen wissenschaftsbasierten Beratungsgremien, Parlamenten und Interessengruppen, sondern auch das Wissen der Selbstverwaltung, die unter anderem zur Datenanalyse und der

Qualitätssicherung umfassend beiträgt. In einigen der bestehenden Gremien sind wissenschaftsbasierte Beratung, Interessenvertretung und Lobbyismus nicht immer scharf voneinander getrennt. Es ist daher notwendig, vorhandene Strukturen besser zu koordinieren und zusätzlich gut zugängliche Strukturen unabhängiger wissenschaftsbasierter und praxisnaher Beratung zu schaffen. Komplizierend kommt die föderale Kompetenzverteilung im deutschen Gesundheitswesen hinzu, die bei der Einbindung von Expertise und Evidenz berücksichtigt werden muss.

Das deutsche Gesundheitswesen weist trotz der Vielzahl an Beiräten und der umfassenden Integration wissenschaftsbasierter Kompetenz in Entscheidungsprozesse Schwächen bei der Nutzung dieses Wissens vor allem in Krisenzeiten auf. Ein Problem ist die unzureichende Vernetzung und Zugänglichkeit zu bestehendem Wissen. So bestehen auch nur wenige und diskontinuierliche Verbindungen beispielsweise zwischen den Sachverständigenräten der Ministerien und zu anderen Gremien der wissenschaftsbasierten Politikberatung. Wissenschaftsbasierte Beratungsstrukturen werden außerdem von der Politik teilweise als zu langsam oder zu wenig an der politischen Logik orientiert wahrgenommen. Obwohl dem deutschen politischen System im internationalen Vergleich eher hohe Werte für eine systemische politische Steuerungskapazität („Policy Capacity“) zugeschrieben werden, ist die kurzfristige Verfügbarkeit relevanten Wissens vor allem bei akuten Krisen und die wissenschaftsbasierte Entwicklung innovativer

Lösungsoptionen für sich mittelfristig stellende gesundheitspolitische Herausforderungen nicht ausreichend gesichert.

Der deutschen Gesundheitspolitik fehlt insbesondere ein ausgebautes unabhängiges und wissenschaftsbasiertes System des „Strategic Foresight“ (Strategische Vorausschau). Dies ist in der Verteidigungspolitik, teilweise in der Forschungspolitik sowie in anderen Ländern (etwa in Großbritannien) auch in der Gesundheitspolitik etabliert. Angesichts der wachsenden gesellschaftlichen, politischen, und wirtschaftlichen Herausforderungen unter anderem durch den demografischen Wandel und inzwischen dauerhafte Polykrisen wird eine rein reaktive Politikberatung den Anforderungen nicht mehr gerecht. Strategische Vorausschau sollte regelmäßiger Bestandteil der oftmals umfangreichen Gutachten und Expertisen existierender wissenschaftlicher Beiräte und Gremien sein.

In diesem Kontext ist auch zu klären, wie die bestehenden Kompetenzen aus den mittelbaren und unmittelbaren Verwaltungsapparaten eingebunden werden können. Gerade im deutschen Gesundheitswesen verfügen die staatlichen Behörden auf verschiedenen Ebenen und die Organe der Selbstverwaltung über umfassendes Wissen, das gemeinsam mit unabhängiger wissenschaftsbasierter und praktischer Expertise für politische Entscheidungsprozesse genutzt werden sollte. Dieses Zusammenspiel verschiedener Wissensträger muss kontinuierlich entwickelt und erprobt werden.

Internationale Erfahrungen mit Politikberatung

Inzwischen wurden die Erfahrungen mit den Strukturen und Prozessen wissenschaftsbasierter Politikberatung während der Covid-Pandemie umfassend aufbereitet. Einige Herausforderungen finden sich in vielen Ländern, etwa die u. a. medial vermittelte Politisierung wissenschaftsbasierter Politikberatung. Unterschiede betreffen die Frage, ob nur bestehende Beratungsstrukturen genutzt wurden (etwa in Großbritannien und in den skandinavischen Ländern), überwiegend neue Gremien geschaffen wurden (in der Schweiz und in Österreich) oder beides (neben Deutschland auch in Frankreich, Italien, Belgien und den Niederlanden).

Deutschland gehörte in der letzten Pandemie zu den Ländern, die schnell in der Lage waren, politische Entscheidungen auf einschlägige wissenschaftsbasierte Empfehlungen zu stützen. Verbesserungspotential besteht aber in der umfassenden Nutzung verfügbarer Wissensbestände und bei den Beratungsstrukturen, bei der Sicherung wissenschaftlicher Qualität und vor allem bei der Repräsentation verschiedener Disziplinen.

Frankreich konnte in der Pandemie auf etablierte, multidisziplinär zusammengesetzte Gremien zurückgreifen (unter anderem Epidemiologie, Virologie, Sozialwissenschaften und Ökonomie). Es gab vorbereitete Strukturen, die für Notfälle aktiviert werden konnten. Auch in den Niederlanden gibt es eine Tradition in der Krisenvorbereitung mit interdisziplinär zusammengesetzten Gremien, die bereits vor der Krise etabliert waren.

Besonders direkten Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen hat die wissenschaftsbasierte Politikberatung in Großbritannien, unter anderem mit der Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE). Allerdings wurde insoweit der Vorwurf der teilweise intransparenten Auswahl von Experten erhoben, zudem gab es Probleme mit der Politisierung der wissenschaftsbasierten Beratung.

Im Sinne der besseren Krisenresilienz zeigen die Erfahrungen der wissenschaftsbasierten Politikberatung in Deutschland und in Nachbarländern, dass Strukturen und Prozesse verstärkt bzw. etabliert werden sollten, die in der Lage sind, rasch Antworten auf neue, aber auch auf wiederkehrende Herausforderungen zu geben. Insbesondere die Frage, welches Wissen von wem, wann und in welcher Form zur Verfügung gestellt wird, muss nachhaltig beantwortet werden, um effektive Beratung zu ermöglichen, die vorliegende Wissensstände und bereits erarbeitete Empfehlungen berücksichtigt.

Empfehlungen zur Gestaltung eines Gremiums zur wissenschaftsbasierten Politikberatung in Deutschland:

Struktur

Um die Effektivität der krisenvorsorgenden wissenschaftlichen Beratung in Deutschland zu erhöhen und eine bessere Vorausschau und Resilienz zu ermöglichen, wird die Einrichtung eines dauerhaften Gremiums empfohlen, das mit der Aufgabe der Koordination wissenschaftsbasierter Politikberatung zu sektorenübergreifenden Gesundheitsthemen betraut wird. Hierbei sollten im Sinne des Konzepts von „Health-in-all-Policies“ alle gesundheitsrelevanten Bereiche berücksichtigt werden. Auch die Rolle von Gesundheit als Wirtschaftsfaktor sowie Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Gesundheit sollten Gegenstand einer solchen Koordination sein. Strukturell sind dabei unterschiedliche Formate denkbar. Die Ansiedlung bei einer bestehenden Bundesforschungseinrichtung hätte den Vorteil der Verfügbarkeit bestehender Ressourcen und der wissenschaftlichen Unabhängigkeit. Eine direkte Ansiedlung beim Kanzleramt würde dagegen den sektorübergreifenden Anforderungen gerecht werden und der breitesten Koordinierungsfunktion entsprechen. Denkbar ist unabhängig von der konkreten Aufhängung ein regelmäßiger Bericht an Vertretungen der einschlägigen

Fachressorts, des Bundesrats und der Länder, um Wissen mit verschiedenen Verantwortungsbereichen auszutauschen.

Inhaltliche Zuständigkeit

Dieses Gremium sollte mit kontinuierlicher strategischer Vorausschau beauftragt werden und dazu regelmäßig berichten. Dies beinhaltet auch ein orientierendes Monitoring des internationalen Geschehens (ggf. in Kooperation mit bestehenden Beobachtungsstellen wie dem European Observatory on Health Systems and Policies oder relevanten WHO-Initiativen) sowie die Bündelung und Distribution dieser Erkenntnisse. Bei Bedarf werden aktuelle Themen aufgegriffen. Das Gremium soll eine ressortübergreifende und koordinierende Funktion haben, wobei Überschneidungen und Redundanzen mit bestehenden wissenschaftlichen Beiräten und Expertengremien möglichst vermieden werden sollten.

Benennungsprozess

Dem Gremium sollte ein Kern interdisziplinär ausgewiesener Fachleute angehören, die themenspezifisch durch weitere Expertise ergänzt werden. Dabei sollte sichergestellt werden, dass auch die wissenschaftliche Perspektive auf Gruppen, die sonst wenig mitgedacht werden, systematisch berücksichtigt wird (z. B. Kinder, Menschen mit Behinderungen). Wissenschaftliche Fachgesellschaften könnten in die Benennung themenspezifischer Expertise eingebunden

werden, um wissenschaftliche Exzellenz, Legitimation und Transparenz zu stärken.

Arbeitsweise des Gremiums

Zudem sollte ein regelmäßiger Austausch zwischen den wissenschaftlichen Beiräten und Expertengremien der jeweiligen Ministerien stattfinden. Daraus abgeleitete Erkenntnisse sollten als weitere Grundlage für die ressortübergreifende Politikberatung genutzt werden. Auch sollte die Zusammenarbeit mit den Ländern explizit mitgedacht werden, um föderale Strukturen in die Beratung einzubeziehen.

Kommunikation des Gremiums

Das einzurichtende Gremium sollte wissenschaftliche Evidenz in verständliche und kontextangepasste Entscheidungsgrundlagen überführen. Dazu gehören eine Aufbereitung von Ergebnissen und Daten (etwa anderer Gremien) im Hinblick auf die jeweilige Problemlage, die transparente Offenlegung von Methoden sowie interaktive Formate zum Austausch mit politischen Akteuren. Auf diese Weise wird glaubwürdige, nachvollziehbare und praxisrelevante Politikberatung etabliert, die eine evidenzbasierte Politikgestaltung unterstützt.

Instrumente zur Förderung koordinierender wissenschaftlicher Politikberatung

Förderung digitaler Technologien für eine evidenzbasierte Politikberatung im Gesundheitswesen

Die wissenschaftsbasierte Beratung im gesundheitspolitischen Kontext setzt eine gute Datengrundlage voraus. Dies kann durch interoperable digitale Infrastrukturen und den Einsatz von Künstlicher Intelligenz unterstützt und verbessert werden. Dabei sollte an schon bestehende Strukturen wie das Netzwerk Universitätsmedizin (NUM), die Medizininformatikinitiative (MII) und die Nationale Forschungsdateninfrastruktur angeknüpft werden.

Förderung und Ausbau eines gesundheitsbezogenen Wissens-Repositoriums

Empfohlen wird die Förderung eines zentralen gesundheitspolitischen Repositoriums für wissenschaftsbasierte Stellungnahmen und Empfehlungen im Gesundheitswesen. Technisch könnte an das 2024 abgeschlossene BMBF-Projekt REPOD angeschlossen werden. Hier bedarf es im Hinblick auf die gesundheitspolitische Aufbereitung spezifischer Kompetenzen zur Verschlagwortung und Bewertung des archivierten Wissens – etwa Stellungnahmen, Berichte und Reports einschlägiger Gremien - und gleichermaßen im Hinblick auf wissenschaftliche Qualitätsstandards und auf politische Erfordernisse. Das Repositorium

benötigt fachlich ausgewiesene Personen als Ansprechpartner sowohl für Anbieter als auch für diejenigen, die Wissen nachfragen. Es sollte öffentlich zugänglich sein und in Politik und Fachkreisen bekannt gemacht werden.

Zustimmung im ExpertInnenrat: 21/21