

Politics trumps evidence?

Von wissenschaftlichen Lösungen zur politischen Implementation

Isabelle Stadelmann

Es gibt keinen direkten Weg von der wissenschaftlichen Evidenz zur sozialen Akzeptanz. Was die Wissenschaft als sinnvoll und richtig identifiziert, muss von der breiten Bevölkerung noch lange nicht ebenso wahrgenommen werden. Die Sozialwissenschaften können in diesem Spannungsfeld wichtige Übersetzungsarbeit leisten und eine Vermittlerrolle einnehmen zwischen technologischer Entwicklung und Gesellschaft.

Die Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele ist für die Schweiz wie für viele andere Länder eine der drängendsten und zugleich schwierigsten Herausforderungen. Entsprechend intensiv wurde in den letzten Jahren an Lösungen geforscht, sei es in Bezug auf technologische Innovation, aber auch im Bereich gesellschaftlicher Innovation wie zum Beispiel der Wahl effektiver politischer Steuerungsinstrumente. Oft gehört ist die Aussage, die Lösungen lägen bereit, sie müssten «nur noch» genutzt werden.

«Nur noch» hört sich problemlos an. Die Technologie, das Instrument, das Wissen ist ja da. Auch stellen in der Schweiz nur noch wenige den Klimawandel und die damit einhergehenden Probleme in Frage, vielmehr gehört das Klima seit einigen Jahren zu den grössten Sorgen der Bevölkerung. Und trotzdem: Der Ausbau der erneuerbaren Energien kommt nur schleppend voran, und erst 2021 hat das Stimmvolk ein nicht mal allzu ambitioniertes CO₂-Gesetz an der Urne verworfen, das stärkere steuerliche Anreize zur Reduktion des CO₂-Ausstosses bereitgestellt hätte. Gerade die politische Umsetzung von wissenschaftlichen Lösungen ist also offensichtlich kein Selbstläufer.

Potenzielle wissenschaftlicher Lösungen

Zunächst ist zu klären, wo es aus politologischer Sicht Potenzial für wissenschaftlichen Input gibt. Dazu lässt sich sagen, dass «Implementation» von wissenschaftlichen Lösungen eigentlich auf zwei Ebenen geschehen kann, die in der Regel aufeinander folgen.

1. Rahmenbedingungen implementieren

Zunächst kann die *Implementation von politischen Rahmenbedingungen und Massnahmen* angesprochen werden. Diese kann nötig sein, um die Verwendung von neuen Lösungen überhaupt zu ermöglichen. Ein Beispiel wäre die alpine Photovoltaik, die von technischer Seite seit Längerem als wichtiges Element einer erfolgreichen Energietransition gesehen wird, aber bis vor Kurzem gesetzlich nur in Ausnahmefällen bewilligt wurde.

Wissenschaftliche Lösungen können aber auch direkt den politischen Rahmen betreffen. So schlagen gerade Wissenschaftler:innen ökologische Steuern als wichtiges Instrument vor, um die Energietransition und klimafreundliches Verhalten voranzutreiben. Jüngst werden auch regulative Anpassungen (z. B. die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren) sowie Verbote oder Gebote (z. B. eine Solarpflicht für Gebäude) zunehmend als Lösungsansätze zur Beschleunigung der Energietransition gesehen.

2. Anwendung von Technologien implementieren

Implementation kann aber auch die tatsächliche *Anwendung von Technologien oder Massnahmen* bedeuten. Dieser Aspekt von «Implementation» ist also stärker mit der Frage der Wirkung oder des *Impacts* verbunden. Erfolgreiche Implementation meint in diesem Sinne, dass technologische Innovationen tatsächlich nachgefragt und genutzt werden oder dass politische Steuerungsinstrumente in der Realität so wirken, wie (von der Wissenschaft) gedacht und geplant. Um beim Beispiel der Förderung erneuerbarer Stromproduktion zu bleiben, sollte also eine eingeführte Subvention genügend starke Anreize generieren, damit auch tatsächlich mehr Anlagen installiert werden.

Résumé

Atteindre les objectifs de la politique climatique et énergétique représente, pour la Suisse comme pour de nombreux autres pays, l'un des défis à la fois les plus urgents et les plus difficiles à relever. On entend souvent dire que les solutions sont là et qu'il suffit d'y recourir. Mais la mise en œuvre politique des solutions scientifiques ne va pas de soi.

D'un point de vue politologique, la mise en œuvre ou « l'implémentation » de solutions scientifiques peut se faire à deux niveaux : dans la mise en œuvre de conditions cadres et de mesures politiques et dans l'utilisation effective de technologies ou de mesures. Mais, dans la réalité, au moins deux mécanismes s'opposent à ces deux niveaux. Le premier implique que les évidences et les résultats scientifiques ne parviennent souvent pas jusqu'aux individus. Et, dans les rares cas contraires, il n'est de loin pas assuré que ce qui semble incontestable et judicieux d'un point de vue scientifique soit perçu de la même manière par la population. Le second mécanisme concerne la politique en elle-même, qui, de par sa nature, ne s'oriente pas en premier lieu sur l'apport scientifique, mais sur les intérêts politiques et les idéologies.

Les ingénieure-s et les spécialistes en modélisation optimisent les technologies généralement en fonction de certains paramètres. Mais la politique et la société ne peuvent peut-être pas faire grand-chose avec ces derniers en termes de contenu ou jugent d'autres facteurs comme étant plus pertinents. Ce fossé entre le développement technologique et les utilisatrices et utilisateurs finaux doit être comblé. Les sciences sociales peuvent effectuer un travail de traduction important et jouer un rôle central d'intermédiaire.

Was der Implementation im Wege steht

Wissenschaftlicher Input kann grundsätzlich auf beiden Ebenen von Implementation hilfreich sein. Im Sinne von «evidence-based policymaking»¹ sollte wissenschaftliche Expertise in der Politik dazu genutzt werden, bestmögliche Technologien oder Massnahmen einzuführen oder Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sie für die Nutzung technologischer Innovation optimal sind. Ebenso liesse sich erwarten, dass wissenschaftliche Evidenz über den Nutzen von Technologien und Instrumenten deren Nutzung und Effektivität positiv beeinflusst, einerseits indem wissenschaft-

1 Parkhurst (2017).

lich fundierte und validierte Lösungen auch eher genutzt werden, andererseits, weil auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse entwickelte Instrumente in der Realität vermutlich auch die erwartete Wirkung entfalten. In der Realität wirken dem mindestens zwei Mechanismen entgegen.

1. Die Information gelangt nicht zu den Leuten

Der erste Mechanismus besteht darin, dass wissenschaftliche Evidenz und Information oft gar nicht bei den Menschen ankommen. Was aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll und gut erscheint, muss von der breiten Bevölkerung noch lange nicht ebenso wahrgenommen werden. Sei es, weil ihnen wissenschaftliche Inputs gar nicht erst vermittelt werden, sei es, weil die Informationen zu wenig sichtbar oder zu wenig verständlich sind.

Nehmen wir nochmals das Beispiel der CO₂-Steuer: Obwohl die Schweiz mit der CO₂-Abgabe als eines von nur zwei Ländern (neben Kanada) eine solche Steuer mit Rückverteilung (eine Lenkungsabgabe) kennt und diese seit über zehn Jahren eingeführt ist, weiss nur ein kleiner Teil der Bevölkerung, dass jede Person daraus Geld als Abzug von der Krankenkassenprämie zurückerstattet bekommt.² Auch glaubt ein wesentlicher Teil der Bevölkerung nicht daran, dass eine Steuer auf (fossilem) Energieverbrauch überhaupt zu weniger Energiekonsum führt.³ Dies hat zur Folge, dass zwar viele Menschen die Kostenseite einer solchen Steuer wahrnehmen, nicht aber ihren Nutzen – sei es der persönliche, der bei geringem Verbrauch zu einem Nettogewinn führt, oder der gesellschaftliche, wenn weniger CO₂ ausgestossen wird. Vor diesem Hintergrund ist es wenig erstaunlich, dass die Unterstützung für solche Steuern in der Bevölkerung gering ist. Im Falle der CO₂-Abgabe scheint es eine verpasste Chance zu sein, dass bei ihrer Einführung (oder danach) kaum je die Vorteile der Rückverteilung kommuniziert und diskutiert wurden.



Die Umsetzung von Lösungen aus der Wissenschaft ist politisch kein Selbstläufer. Das CO₂-Gesetz wurde 2021 an der Urne verworfen. Bild: Ständerat Damian Mueller und Nationalrätin Gabriela Suter präsentieren am 27. April 2021 ein Plakat des Ja-Komitees.

2. Politik orientiert sich an Interessen und Ideologie

Ein zweiter hindernder Mechanismus betrifft die Politik an sich. Damit Rahmenbedingungen und Massnahmen gemäss des oben skizzierten ersten Verständnisses von Implementation eingeführt werden können, braucht es entsprechende politische Entscheide beziehungsweise Mehrheiten von Regierung, Parlament und oft auch der Stimmbevölkerung. Es liegt in der Natur der Politik, dass sie sich meist nicht primär am wissenschaftlichen Input orientiert, sondern an politischen Interessen und an Ideologie.⁴ Dies gilt besonders für Parlamente – dem Ort, wo es inhärent um die Artikulation und Repräsentation unterschiedlicher Interessen geht.

Wie wir jüngst in einer Studie zur Akzeptanz von CO₂-Steuern in der Bevölkerung zeigten⁵, wiegt «das Politische» auch in der Meinungsbildung von Bürgerinnen und Bürgern oft schwerer als «die Evidenz». In einer experimentellen Umfrage informierten wir einen Teil der Befragten nicht nur über die Kosten einer neuen CO₂-Steuer, sondern auch darüber, wie viel Geld sie aus dieser Steuer bei einer Rückerstattung der Steuereinnahmen an die Bevölkerung zurückerhalten würden. In der Tat ist es so, dass bei einer solchen Lenkungsabgabe mit Rückerstattung, wie wir sie in der Schweiz mit der CO₂-Abgabe schon im Gebäudebereich kennen, ins-

2 Mildenberger et al. (2022).

3 Stadelmann-Steffen/Dermont (2018).

4 Hadorn et al. (2022).

5 Fremstad et al. (2022).

besondere untere Einkommensschichten mehr Geld zurück-erhalten, als sie typischerweise durch die Steuer zusätzlich bezahlen. Entsprechend haben viele Befragte in dieser Umfrage erfahren, dass sie netto von der CO₂-Steuer profitieren würden. Erwartungsgemäss führte diese Information zu einer signifikanten Zunahme in der Unterstützung für eine entsprechende Steuer, insbesondere bei Personen mit geringem Einkommen oder mit politisch bürgerlicher Orientierung. Allerdings: Die Hälfte der Befragten informierten wir zusätzlich darüber, dass eine solche Steuer von links-grüner Seite unterstützt und von bürgerlicher Seite abgelehnt wird. Es zeigte sich nun, dass diese politische Information die Meinung der Befragten stärker beeinflusste als die Information über die Rückerstattung. Wurden die Befragten also daran erinnert, dass CO₂-Steuern ein politisch umstrittenes Instrument sind, reagierten sie nicht mehr auf die Evidenz. Kurz: Politics trumps evidence.

Sozialwissenschaften in der Vermittlerrolle

Wo von den Schwierigkeiten die Rede ist, die bei der Implementierung von wissenschaftlichen Ergebnissen auftreten, ist das Bild vom wissenschaftlichen Elfenbeinturm, dessen Bewohner ihre Erkenntnisse der Öffentlichkeit zu wenig mitteilen, oft nicht weit. So einfach ist es aber nicht. Es sind vielmehr strukturelle und politische Gründe, welche die Implementation wissenschaftlicher Lösungen behindern. Das bedeutet, dass wissenschaftliche Akteure einen grossen Effort leisten müssen, um ihre Inputs einbringen zu können. In der Energieforschung hat ein Umdenken in diese Richtung bereits stattgefunden, meine ich. Zumindest wird der erfolgreichen Implementation – gerade in technischen Projekten – heute mehr Aufmerksamkeit geschenkt, als dies noch vor wenigen Jahren der Fall war. Unterdessen sind inter- und transdisziplinäre Projekte mehr oder weniger Standard geworden, oft bilden Aspekte im Hinblick auf die Implementierung der technischen Lösungen gar einen festen Bestandteil von Technologieentwicklungsprozessen.

Die Rolle der Sozialwissenschaften hat hier viel mit Übersetzungsarbeit zu tun. Ingenieurinnen und Modellierer optimieren typischerweise nach bestimmten Parametern, die für die Funktionsweise und die Entwicklung einer Technologie wichtig sind. Politik und Gesellschaft können aber möglicherweise mit diesen inhaltlich wenig anfangen oder gewichten andere Faktoren als wichtig. Diese Differenz zwischen technologischer Entwicklung und den finalen «Anwender:innen» gilt es zu schliessen. Die Sozialwissenschaften können hier eine Vermittlerrolle einnehmen. Im Idealfall verbessern sie damit nicht nur das Verständnis zwischen «Techies» und der Gesellschaft, sondern auch die Lösungen, die aus technologischer Entwicklung entstehen – wovon letztlich die Gesellschaft als Ganzes profitiert.

Literatur

- Fremdstad, Anders et al. (2022): The role of rebates in public support for carbon taxes, in: Environmental Research Letters 17,8. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac8607>
- Hadorn, Susanne et al. (2022): Evidence-Based Policy-making in Times of Acute Crisis: Comparing the Use of Scientific Knowledge in Germany, Switzerland, and Italy, in: Politische Vierteljahresschrift 63, S. 359–382. <https://doi.org/10.1007/s11615-022-00382-x>
- Mildenberger, Matto et al. (2022): Limited impacts of carbon tax rebate programmes on public support for carbon pricing, in: Nature Climate Change 12, S. 141–147. <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01268-3>
- Parkhurst, Justin (2017): The Politics of Evidence. From evidence-based policy to the good governance of evidence, Routledge.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle und Clau Dermont (2018): The unpopularity of incentive-based instruments: what improves the cost-benefit ratio?, in: Public Choice 175, S. 37–62. <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0513-9>

DOI

<https://doi.org/10.5281/zenodo.7756450>

Zur Autorin

Isabelle Stadelmann ist Professorin für Vergleichende Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern sowie am Oeschger Center for Climate Change Research. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen der öffentlichen Politik (vor allem Wohlfahrtsstaatspolitik und Energiepolitik), der direkten Demokratie sowie der politischen Verhaltens- und Einstellungsforschung.

