

Scientific Advice Structures in Europe

Institutions, Policy Areas, Impact

Heinz Fassmann (Österreichische Akademie der Wissenschaften) with support from Lucian Brujan (Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina) and Maria Chiara Carrozza (National Research Council of Italy)

Country Report Austria

Heinz Fassmann

Einleitung

Wissenschaft und Forschung besitzen in Österreich einen hohen Stellenwert und genießen auch hohes Vertrauen der Bevölkerung. Die Österreichische Akademie der Wissenschaften erhebt dies im Rahmen ihres jährlichen Wissenschaftsbarometers (vgl. ÖAW 2023).¹ Es verwundert daher auch nicht, dass die Politik gerne auf die Wissenschaft und Forschung zurückgreift, um einerseits die sachlichen Grundlagen politischer Maßnahmen zu stärken, andererseits aber auch vom Vertrauen zu profitieren. Wenn eine wissenschaftliche Studie dies oder jenes erarbeitet hat, dann legitimiert sie politische Maßnahme sehr viel besser, als wenn die Politik sagen würde, „wir machen das aufgrund unserer Wahrnehmungen oder ausschließlich aus ideologischen Überlegungen heraus“. Wissenschaft und Forschung kann als einigermaßen verlässlicher Darsteller von „Realität“ zu Rate gezogen werden, aber auch als „Schutz- und Hitzeschild“ gegen parteipolitische Kritik. Information und Legitimation sind eben die beiden wesentlichen Funktionen der Wissenschaft in der politischen Beratung.

Wissenschaftliche Politikberatung passiert in Österreich weniger durch große und fest etablierte Think Tanks im US-amerikanische Sinn als vielmehr durch viele Beratungsgremien (Beiräte, Räte, Kommissionen; Expert:innengruppen) mit einer Häufung in bestimmten Politikfeldern (vgl. Kevenhörster 2021). Dieser Beitrag versucht darüber einen Überblick zugeben. Er konzentriert sich dabei auf jene Beratungsstrukturen, die institutionalisiert und rechtlich verankert sind und einen klaren wissenschaftlichen Konnex aufweisen.

Forschungsfrage und Methodik

Der vorliegende Beitrag dokumentiert also institutionalisierte Beratungsgremien in Österreich an der Schnittstelle Wissenschaft und Politik. Der Beitrag bewertet den Erfolg dieser Beratungsgremien nur im „Vorbeigehen“, zumal Erfolg unterschiedlich zu definieren und auch zu messen ist. Wer letzteres ernsthaft leisten möchte, der kommt nicht umhin, umfangreiche Interviews mit der beratenden Wissenschaft auf der einen Seite und der die Ratschläge empfangenden Politik auf der anderen Seite durchzuführen.

Die in dem Beitrag dokumentierten Beratungsstrukturen müssen einen klaren wissenschaftlichen Bezug haben, sie müssen auf „Dauer“ angelegt sein und eine gesetzliche oder rechtliche belastbare Grundlage haben. Dass daneben viele Einzelforschende, aber auch einmalig stattfindende Gesprächsrunden einen Beitrag zu Science for Policy leisten, bleibt unbenommen, ist aber nicht Gegenstand dieses Country Reports. Das hängt natürlich auch mit der unbefriedigenden Informationslage zusammen. Auf der Ebene der persönlichen Evidenzen können viele Beispiele genannt werden, die Erstellung eines konsistenten Überblicks über die Beteiligung an der Politikberatung, über Erfolge und Policyfelder ist aufgrund der Vielfalt an Einzelinitiativen nicht möglich.

¹ Grob gesagt vertrauen zwei Drittel der Bevölkerung in die Wissenschaft und die Wissenschaftler:innen, das ist mehr als in Deutschland oder der Schweiz. Wissenschaftler:innen werden in einem überwiegenden Ausmaß als qualifiziert, kompetent, erfahren und auch als verantwortungsbewusst und ehrlich betrachtet. Lediglich ein Drittel der Bevölkerung steht der Wissenschaft und Forschung in einem unterschiedlichen Ausmaß distanziert gegenüber.

Die im folgenden dokumentierten Beratungsstrukturen mögen drei Fragen abdecken:

- Welche Forschungseinrichtungen beraten und welche institutionalisierten Beratungsstrukturen (Beiräte, Räte, Kommissionen, Expert:innengruppen, etc.) lassen sich dokumentieren?
- In welchen Policy Bereichen findet Science for Policy gehäuft statt und lässt sich dieses Verteilungsmuster erklären?
- Und können „Rezepte“ für eine erfolgreiche Beratungstätigkeit gegeben werden?

Forschungseinrichtungen

Universitäten und Fachhochschulen

Wissenschaftler:innen an Österreichs Hochschulen sind wesentliche Akteure an der Schnittstelle Wissenschaft und Politik. Sie melden sich öffentlich zu Wort, sie geben Empfehlungen ab und sie werden von politischen Entscheidungsträgern zu Rate gezogen. Die jeweilige Hochschule hält sich jedoch insgesamt bei der Politikberatung zurück. Selten melden sich die Rektorate in Namen ihrer Einrichtung zu konkreten politischen Sachfragen zu Wort.²

Eine Ausnahme stellt die Beratung in Sachen Hochschul- und Forschungspolitik dar (Policy for Science). Um dabei ein stärkeres Gewicht zu erzielen, bilden Universitäten und Fachhochschulen Interessengemeinschaften und setzen sich für höhere Budgets, mehr Autonomie, Promotionsrecht, effiziente Studienstrukturen und anders mehr ein. Dabei „marschieren“ die einzelnen Bereiche der Hochschulen getrennt und werden erst wieder in der Hochschulkonferenz (HSK) mäßig zusammengefasst. Im Detail:

Die Österreichische Universitätenkonferenz (UNIKO) versteht sich als Stimme der öffentlichen österreichischen Universitäten und entwickelt gemeinsame Positionen zu universitätspolitisch und gesellschaftlich wichtigen Fragestellungen. Die 23 öffentlichen Universitäten Österreichs sind Mitglieder, wobei die Heterogenität der Universitäten (technische Universitäten, Medizinuniversitäten, Kunstuiversitäten, „Volluniversitäten“) bei manchen Diskussionen die Konsensfindung erschwert. Die Universitätenkonferenz ist dennoch eine wichtige Stimme im Bereich Policy for Sciences und gleichsam das Gegenüber des fachzuständigen Ministeriums. Die UNIKO fordert in dem Zusammenhang immer wieder eine ausreichende Dotierung der Universitäten, eine Einschränkung des liberalen Studienrechts und eine strikte Beibehaltung der Autonomie.

Analog zur UNIKO existiert in Österreich die Fachhochschulkonferenz (FHK). Sie ist das Sprachrohr aller 21 Fachhochschulen in Österreich. Im Vergleich zu den öffentlichen Universitäten handelt es sich bei den Fachhochschulen um einen relativ „jungen“ Hochschulsektor, der seit seinem Start im Studienjahr 1994 eine rasante und beeindruckende Entwicklung genommen hat, aber weiterhin um öffentliche Anerkennung werben muss. Die Aufgabe der FHK ist die einer Interessensvertretung und fokussiert sich – neben anderen Aufgaben – auf die Verbesserung der finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Die FHK ist ebenso wie die UNIKO sowie die Repräsentant:innen der Privatuniversitäten, der Pädagogischen Hochschulen und der Österreichischen Hochschüler:innenschaft Teil der Hochschulkonferenz, die die Bundesregierung in Sachen Hochschulplan berät.³ Die Hochschulkonferenz ist eine der formalisierten Schnittstellen zwischen den Stakeholdern und dem Ministerium und in weiterer Linie mit der Politik. Entwicklungen im Hochschulsektor werden offen diskutiert sowie geplante und notwendige gesetzliche Maßnahmen besprochen.

² Davon unbenommen ist die Politikberatung von Rektoren und Rektorinnen bei Sachfragen in Beratungsgremien, wobei sie dann aber mit ihrem Expertenwissen agieren und nicht als Vertreter:innen ihrer Einrichtung. Während der COVID-Pandemie waren Angehörige des Rektorats der Medizinischen Universitäten gefragte Gesprächspartner:innen, aber eben aufgrund ihrer fachlichen Expertise und nicht aufgrund ihrer Funktion.

³ Die Österreichische Privatuniversitätenkonferenz (ÖPUK) vertritt die Privatuniversitäten sowie die Rektorinnen- und Rektorenkonferenz der österreichischen Pädagogischen Hochschulen (RÖPH) die öffentlichen und privaten Pädagogischen Hochschulen.

Tabelle 1: Wissenschaftsbasierte Politikberatung von universitären, außeruniversitären und sonstigen Einrichtungen

Intensität der Politikberatung	Ausmaß an Autonomie	
	Autonomie ist vergleichsweise gering, Steuerung der Aufgaben erfolgt mehr oder weniger durch die öffentliche Hand	Autonomie ist stark ausgeprägt, Institutionen entscheiden selbst über ihr konkretes institutionelles Handeln
Politikberatung stellt keine zentrale Aufgabe dar, Lehre und Forschung dominieren		Fachhochschulen, Universitäten, Institute for Science and Technology Austria (ISTA), Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW), Ludwig Boltzmann Gesellschaft (LBG)
Beratung der politischen Entscheidungsträger zählt zu den zentralen Aufgaben	Umweltbundesamt (UBA), Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES), Gesundheit Österreich GmbH (GÖG), Institut des Bundes für Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen (IQS)	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Institut für Höhere Studien (IHS), Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW); Momentum Institut, Agenda Austria, Eco Austria, Universitätenkonferenz (UNIKO), Fachhochschulkonferenz (FHK)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die außeruniversitären Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen

Die zentralen außeruniversitären Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen werden im Forschungsförderungsgesetz (BGBL. I Nr. 75/2020) genannt.⁴ Es handelt sich dabei um eine heterogene Gruppe an Institutionen, die hinsichtlich der Größe, des gesetzlichen Auftrags und der Bedeutung für das Gesamtsystem sehr unterschiedlich zu bewerten sind. Die „Flaggschiffe“ der außeruniversitären Forschung wie das Institute of Science and Technology Austria (ISTA) oder die Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW) fallen ebenso darunter wie die beiden zentralen Forschungsförderer, nämlich die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) für die Angewandte Forschung und der Österreichische Wissenschaftsfonds (FWF) für die Grundlagenforschung.

Aufgrund der Heterogenität in diesem Bereich ist die Schnittstelle zur Politik keine einheitliche. Ein institutionalisierter Vertretungskörper, wie es die unterschiedlichen Rektorenkonferenzen darstellen, existiert nicht, lediglich eine informelle Runde der jeweiligen Leitungsgänge wurde von der ÖAW ins Leben gerufen, um gemeinsame Interessen zu bündeln und an die Politik - im Sinne von Policy for Science – heranzutragen.

Die ÖAW stellt bei den außeruniversitären Forschungseinrichtungen hinsichtlich der Politikberatung eine gewisse Ausnahme. Sie ist eine unter dem besonderen Schutz des Bundes stehende juristische Person öffentlichen Rechts, ihr Schutzherr ist der jeweilige Bundespräsident und den Vorsitz im Senat, einem Gremium, welches die Verbindung Wissenschaft und Politik stärken soll, nimmt der jeweilige Nationalratspräsident (1. Kammer des Parlaments) ein. Die ÖAW betont darüber hinaus in ihrer Satzung, dass sie zu wissenschaftlich relevanten Themen Stellung bezieht und für Bundes- und Landesbehörden wissenschaftliche Gutachten erstellt. Im Unterschied zu anderen universitären und außeruniversitären Einrichtungen nimmt die ÖAW damit die Science for Policy Aufgabe explizit wahr.

⁴ Die zentralen Forschungsträger sind das Austrian Institute of Technology (AIT), GeoSphere Austria), das Institute of Science and Technology – Austria (ISTA), die Ludwig Boltzmann Gesellschaft (LBG), die Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW) sowie die Silicon Austria Labs. Dazu kommen die zentralen Forschungsförderer wie die Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft (AWS), die Christian Doppler Forschungsgesellschaft (CDG), der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), der Österreichische Austauschdienst (OeAD) sowie die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG).

Die Wirtschaftsforschungsinstitute

Neben den Universitäten und den außeruniversitären Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen haben sich einzelne Forschungsinstitute mit einem zentralen Fokus auf Politikberatung entwickelt. Es handelt sich dabei aber nicht um Politikberatung, die vielleicht bei der Strategiefindung von Parteien oder Ministerien hilft, sondern um Forschungsinstitute, die zu einzelnen Sachfragen forschungsbasiert Stellung beziehen. Typischerweise sind diese Institute im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich angesiedelt und es gibt mehrere davon.

Das WIFO wurde 1927 als „Österreichisches Institut für Konjunkturforschung“ von Friedrich August von Hayek und Ludwig von Mises gegründet und nach dem 2. Weltkrieg in „Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung“ (WIFO) umbenannt. Es ist ein zentrales Beratungsinstitut für die jeweilige Bundesregierung, aber parteipolitisch und institutionell unabhängig. Seine Konjunkturprognosen mit den entsprechenden steuerlichen Einnahmenschätzungen sind entscheidend für das Bundesbudget. Der derzeitige Leiter des WIFO, Gabriel Felbermayr, ist ein gefragter Gesprächspartner für politische Entscheidungsträger, ein ehemaliger Leiter, Hans Seidel, wurde 1981 zum Staatssekretär in die Bundesregierung berufen. Auch das zeigt eine enge Schnittstelle zur Politik.

Eine wichtige Bedeutung für die wirtschaftspolitische Beratung nimmt auch das Institut für Höhere Studien (IHS) ein. Es wurde 1963 von zwei bekannten Exilösterreichern, dem Soziologen Paul F. Lazarsfeld und dem Wirtschaftswissenschaftler Oskar Morgenstern, gegründet, die finanzielle Unterstützung kam unter anderem von der Ford-Stiftung. Das IHS ist disziplinär weiter ausladend als das WIFO. Es werden nicht nur wirtschaftswissenschaftliche Themen behandelt, sondern auch Fragen einer nachhaltigen Wirtschaft, gesundheitspolitischer Themen und der Bildungspolitik. Zentral sind jedoch die Wirtschaftsprognosen, die vierteljährlich gemeinsam mit den Prognosen des WIFO präsentiert werden. Der derzeitige Direktor, Holger Bonin, ist ebenfalls ein gefragter Gesprächspartner für Medien und Politik und einer seiner Vorgänger, Martin Kocher, war Bundesminister für Arbeit und Wirtschaft. Auch das ist ein Zeichen einer institutionellen Nähe der angewandten Wirtschaftswissenschaften und der Politik.

Neben diesen beiden politisch unabhängigen Instituten, existieren weitere wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute, die aufgrund ihrer Gründungsgeschichte und Finanzierungsstruktur eine politische Nähe oder eine klare Weltanschauung aufweisen. Auf der einen Seite ist das Momentum Institut zu nennen, welches maßgeblich von der Arbeiterkammer finanziell unterhalten wird und andererseits die Agenda Austria, die von österreichischen Unternehmen finanziert wird. Beide sehen ihre primäre Aufgabe in der Information der Öffentlichkeit und der Politik. ECO-Austria ist ein weiteres Forschungsinstitut, welches parteipolitisch ungebunden ist, durch Mitgliedsbeiträge aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft finanziert wird und im Bereich der Drittmittelforschung im Auftrag öffentlicher Einrichtungen aktiv und erfolgreich ist.

Abhängige Institute im Bereich Klima, Gesundheit und Bildung

Ein Beispiel für ein thematisch fokussiertes Forschungsinstitut, welches aber nicht mit der wissenschaftlichen Unabhängigkeit des WIFO oder des IHS vergleichbar ist, stellt das Umweltbundesamt (UBA) dar. Dabei handelt es sich um eine ehemalige Dienststelle eines Bundesministeriums, die 1985 ausgegliedert wurde und in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung übergeführt wurde. Sie befindet sich zu 100 % im Eigentum der Republik und verfügt damit über keine inhaltliche Unabhängigkeit, vergleichbar einem universitären oder außeruniversitären Forschungsinstitut. Dennoch: das UBA ist eine wichtige Institution an der Schnittstelle zur Politik, denn zentralen Aufgaben wie die Erhebung und Analyse von Daten zur Umweltsituation werden ebenso wahrgenommen wie die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Umweltpolitik.

Was die UBA für die Klima- und Umweltpolitik darstellt, ist die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) für die Gesundheit in einem breiten Verständnis (One-Health-Ansatz). Die AGES ist ebenfalls eine GmbH, die zu 100 % Prozent im Eigentum der Republik Österreich steht und von zwei Ministerien kontrolliert wird (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und

Konsumentenschutz und Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft). Sie selbst ist keine Behörde, mehrere Bundesämter sind ihr aber angegliedert. Der Aufgabenbereich ist sehr breit und reicht von Ernährungs- und Lebensmittelsicherheit, Medizinmarktaufsicht, Öffentliche Gesundheit, Tiergesundheit bis zum Strahlenschutz. Wissenstransfer und auch Forschung zählen zu den Aufgaben.

Im Bereich Gesundheit ist eine weitere große Einrichtung angesiedelt, die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG). Die GÖG ist zwar gesellschaftsrechtlich ausgegliedert und nicht mehr Teil des Ministeriums, in ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit ist sie weisungsfrei, aber der Präsident des entscheidenden Kuratoriums ist der jeweilige Bundesminister. Die GÖG fungiert als nationales Public-Health-Institut, entwickelt gesundheitspolitische Konzepte, wickelt aber auch operationelle Aufgaben, wie die Förderung von Projekten oder den Erfahrungsaustausch mit Praktiker und politischen Entscheidungsträgern, ab.

Eine genau gegenteilige Entwicklung hat das ehemalige Bundesinstitutes für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) erfahren. Es wurde 2020 in das Institutes des Bundes für Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen (IQS) übergeführt und als nachgeordnete Dienststelle in das Ministerium integriert. Das hängt mit der spezifischen Aufgabenstellung des Instituts zusammen, nämlich die Durchführung von nationalen und internationalen Tests (z.B.: Individuelle Kompetenzmessung, Messung der Bildungsstandards, Beteiligung an PISA oder TIMMS), die vorgegeben sind. Zu den Aufgabengebieten zählt auch die Bereitstellung von Evidenzen für bildungspolitische Entscheidungen, auch wenn das nicht vorrangig ist.

Institutionisierte Science for Policy Beratungsgruppen

Neben den Stakeholdern, die in einem unterschiedlichen Ausmaß autonom sind und daraus ihre Science for Policy Aufgabe wahrnehmen, sind institutionalisierte Beratungsgruppen zu erwähnen. Manche dieser Beratungsgruppen wurden eingerichtet, um der Öffentlichkeit politische Lösungsbereitschaft zu signalisieren, andere wurden eingerichtet, um tatsächlich die wissenschaftliche Expertise abzuholen.

Um einen Überblick zu gewinnen, wurden die Websites aller Ministerien des Bundes „gescreent“ und die dort angegebenen Beratungsgruppen in einer Datenbank aufgenommen. In Summe und nach kritischer Reflexion waren es 62, eine durchaus beachtliche Zahl. Wenn man noch weitere Beratungsgruppen auf der Ebene der Länder und der Gemeinden (sehr häufig Planungs-, Gestaltungs- und Baubeiräte) inkludiert, kommt man sehr rasch auf etliche hundert Beratungsgruppen, die in unterschiedlicher Intensität an der Schnittstelle Wissenschaft und Politik tätig werden.

Von den 62 Beratungsgruppen auf der Ebene des Bundes sind aber nur zehn mit einer klaren wissenschaftsbasierten Aufgabe gesetzlich ausgestattet. In den meisten Beratungsgruppen sind zwar auch Professor:innen vertreten, sie bleiben aber meistens in der Minderheit, fungieren manchmal auch als „Aufputz“ und ihre Aufgabe ist es nicht, wissenschaftliche Erkenntnisse unmittelbar und direkt in die Beratungstätigkeit einfließen zu lassen. Solche Beratungsgruppen entscheiden beispielsweise über Preise und Auszeichnungen oder entwickeln neue Konzepte und Strategien für ausgesuchte Sachfragen.

Die zehn gesetzlich verankerten und mit einem klaren wissenschaftsbasierten Auftrag ausgestatteten Beratungsgremien werden im Folgenden vorgestellt. Eine elfte Beratungsgruppe – der Klimarat – wird hinzugezogen, weil er allgemein als innovatives Element gilt. Die Vorstellung folgt einer disziplinären Gruppierung.

Wirtschafts- und Finanzpolitik

Der Fiskalrat ist ein unabhängiges Beratungsgremium, welches den Vollzug des Budgets und insbesondere die Entwicklung der Staatsschulden vor dem Hintergrund der nationalen und internationalen Kapitalmärkte analysiert (www.fiskalrat.at). Der Vorsitzende ist derzeit der emeritierte Professor für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Christoph Badelt. Der Fiskalrat ging 2013 aus dem früheren Staatsschuldenuausschuss hervor und stellt die von der EU geforderte „Unabhängige Einrichtung zur Überwachung der Einhaltung der

Haushaltsregeln“ dar. Die Mitglieder des Fiskalrates sind nicht unbedingt wissenschaftlich tätige Personen, aber dennoch einschlägig kompetent. Der Fiskalrat ist öffentlich präsent und daher auch wirkungsvoll.

Der Produktivitätsrat ist ein weiteres wichtiges Gremium im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik (www.produktivitaetsrat.at). Es ist ein unabhängiges Gremium, das sich aus fünf weisungsfreien Mitgliedern aus den Bereichen Wirtschaft, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zusammensetzt. Diese werden von der Bundesregierung und den Sozialpartnern berufen. Die Nationalbank und der Budgetdienst des Parlaments nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen teil sowie weitere Personen mit Expertise und Forschungserfahrung. Die Etablierung des Produktivitätsrates folgt der EU-Ratsempfehlung 2016/C 349/01. Die zentrale Aufgabe des Produktivitätsrates ist die Analyse der Wettbewerbsfähigkeit der Republik vor dem Hintergrund der Alterung der Gesellschaft, der Transformation der Wirtschaft und des globalen Kontextes. Der Produktivitätsrat berät die Politik direkt und indirekt über eine effektive Öffentlichkeitsarbeit.

Tabelle 2: Institutionalisierte Beratungsgruppen (Science for Policy)

Politikfeld	Council	Aufgabe	Anzahl Mitglieder	Dauer Mitgliedschaft	Nominierung durch
Wirtschafts- und Finanzpolitik					
	Fiskalrat	Überwachung des öffentlichen Haushaltes, insbesondere der Finanzschuld; Analysen, Berichte, politische Beratung	15	6	Bundesregierung, Sozialpartner
	Produktivitätsrat	Analyse der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft; Analysen, Berichte, politische Beratung	5	6	Bundesregierung, Sozialpartner (Arbeitgeber und Arbeitnehmer)
Sozial- und Gesundheitspolitik					
	Alterssicherungskommission	Gutachten und Berichte über die mittel- und langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung zu erstellen und Vorschlägen zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit zu geben	20		Ministerien, Gewerkschaft, Sozialpartner, Seniorenrat, Jugendvertretung, Wissenschaft
	Oberste Sanitätsrat	Beratung des jeweiligen Bundesministers für Gesundheit in allen Angelegenheiten des Gesundheitswesens	44	3	Ministerium bzw. Minister
	Gentechnik-kommission	Beratung der befassten Ministerien in grundsätzlichen Fragen zu Anwendungen der Gentechnik und zur Vollziehung des Österreichischen Gentechnik-Gesetzes (GTG)	25	5	Ministerien, Sozialpartner, ÖAW, Universitäten und andere
	Bioethik-kommission	Beratung des Bundeskanzlers in allen gesellschaftlichen, naturwissenschaftlichen und rechtlichen Fragen aus ethischer Sicht, die sich im Zusammenhang mit der Entwicklung der Wissenschaften auf dem Gebiet der Humanmedizin und -biologie ergeben.	15	3	Bundeskanzleramt
	Nationales Impfgremium	fachlichen Beratung des für Gesundheit zuständigen	mind. 8 (derzeit 17)	3	Ministerium bzw. Minister

		Ministers hinsichtlich Impfungen			
Migrations- und Integrationspolitik					
	Expertennrat für Integration	Bewertung, Priorisierung und Entwicklung der integrationspolitischen Maßnahmen	13		Bundeskanzleramt
Bildungspolitik					
	Qualitätssicherungsrat für die Pädagog:innenbildung	Beobachtung und Analyse der Entwicklung der Pädagoginnen- und Pädagogenbildung in Österreich	6	5	Ministerium bzw. Minister
Klima- und Umweltpolitik					
	Klimarat	Diskussion über und Ausarbeitung von Vorschlägen für die zur Erreichung der Klimaneutralität 2040 notwendigen Maßnahmen	100+15		Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität Innovation und Technologie

Quelle: eigene Zusammenstellung

Sozial- und Gesundheitspolitik

Ein wichtiges Science for Policy Beratungsgremium ist die Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme, kurz „Alterssicherungskommission“. Sie ist ein gesetzlich verankertes Gremium (BGBl. I Nr. 29/2017) mit 20 Mitgliedern und einem Vorsitz. Die Mitglieder werden von den Sozialpartnern, der Gewerkschaft, dem Senioren- und dem Jugendrat sowie von ausgewählten Ministerien entsandt. Unabhängige Mitglieder aus der Wissenschaft sind deutlich in der Minderheit. Die Aufgabe der Alterssicherungskommission ist es, Gutachten und Berichte über die mittel- und langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung zu erstellen und Vorschläge zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit zu geben. Die politische Kontextualisierung der Kommission sorgt jedoch dafür, dass die Vorschläge behutsam und erst langfristig wirksam sind. Auch ist das Gremium, insbesondere aber auch die Vorsitzende zur Verschwiegenheit verpflichtet, was die Durchsetzbarkeit von Vorschlägen nicht erleichtert.

Im Bereich der Gesundheitspolitik ist der Oberster Sanitätsrat anzuführen. Auch er ist gesetzlich verankert und ein wichtiges Beratungsgremium des Ministers zu Fragestellungen und Angelegenheiten des Gesundheitswesens. Das Gremium erstellt Empfehlungen und Gutachten, die eine fachliche Grundlage für gesundheitspolitische Entscheidungen darstellen. Der Oberste Sanitätsrat umfasst derzeit 44 Mitglieder, der Vorsitz wurde vom Minister dem derzeitigen Rektor der Medizinisches Universität Wien, Markus Müller, übertragen. Thematisch sind die Fragen, mit denen sich der Oberste Sanitätsrat befasst, sehr breit, denn es gilt den jeweiligen Bundesminister für Gesundheit zu beraten. Der Gesetzgeber hat den Bereich nicht eingeschränkt, was sich eher zum Nachteil auswirkt. Wenn die politischen Entscheidungsträger nicht klar sagen, was sie wollen, wird Science for Policy zu einem schwierigen Unterfangen, weil sich das Gremium die Fragen selbst sucht, ohne zu wissen, ob es für die Antworten auch einen Abnehmer gibt. Der Oberste Sanitätsrat ist auch zu Verschwiegenheit verpflichtet, sodass er von sich aus nicht auf die Medien zugehen kann.

Weitere wichtige Beratungsgremien im Bereich der Gesundheit sind das Nationale Impfgremium und die Gentechnikkommission. Das Nationalen Impfgremium – mit der Ständige Impfkommission (STIKO) in Deutschland vergleichbar – ist ein unabhängiges Expertengremium, das Impfempfehlungen für die Politik ausspricht. Welche Impfungen, in welchem Alter und in welchen gesundheitspolitisch relevanten Situationen verabreicht werden sollen, wird vom Impfgremium thematisiert. Das Nationale Impfgremium setzt sich aus Expert:innen zusammen, die über wissenschaftliche Kenntnisse und praktische Erfahrung verfügen, ist weisungsfrei und war besonders während der COVID-Pandemie extrem wichtig.

Die Gentechnikkommission (GTK) berät die zuständigen Behörden bei der Vollziehung des Österreichischen Gentechnik-Gesetzes (GTG) sowie in grundsätzlichen Fragen der Anwendungen der Gentechnik (z.B.: Freilandversuche oder Inverkehrbringen von Erzeugnissen). Die Kommission setzt sich aus Vertreter:innen der mit Gentechnik befassten Ministerien, Sozialpartnern und wissenschaftlichen Sachverständigen (aus Naturwissenschaft, Medizin und Ethik) zusammen. Sie ist unabhängig und spricht Empfehlungen aus, die den jeweiligen Ministerien und in Form eines Berichts auch dem Parlament vorgelegt werden.

Ein Beratungsgremium, welches im Bundeskanzleramt angesiedelt und den Bundeskanzler in allen Fragen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Humanmedizin und der Humanbiologie ergeben, ist die Bioethikkommission. Sie ist ausgesprochen interdisziplinär zusammengesetzt. Der Gesetzgeber schreibt vor, dass die Fächer Medizin, Molekularbiologie und Genetik, Rechts- und Sozialwissenschaften, Philosophie, Theologie und Psychologie abgedeckt sein müssen. Inhaltlich geht es um schwierige Fragen wie das Einfrieren von Eizellen, Impfpflicht und der Umgang mit knappen Ressourcen in der Gesundheitsversorgung. Eine gewisse personelle Überschneidung zu anderen Beratungsgremien im Bereich Gesundheit ist möglich und auch festzustellen. Die Stellungnahmen sind gewichtig und werden auch vom Gesetzgeber zur Kenntnis genommen.

Migrations- und Integrationspolitik

Eine interessante Beratungsstruktur wurde Anfang 2010 im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik geschaffen, auch als Konsequenz realer gesellschaftlicher Probleme und einer Nichtbeachtung derselben durch die Politik über viele Jahrzehnte. Das damals zuständige Innenministerium veranlasste die Ausarbeitung eines Nationalen Aktionsplanes Integration und gründete zwei Beratungsgremien. Das eine, der Integrationsbeirat, war und ist eine institutionalisierte Konferenz der Verantwortlichen für Integration auf der Ebene des Bundes und der Länder unter Hinzuziehung der Sozialpartner und einiger NGOs.

Das andere Gremium wurde als Expertenrat für Integration bezeichnet, umfasst 12 vornehmlich aus der Wissenschaft kommende Expert:innen und wurde viele Jahre vom Autor dieser Zeilen geleitet. Dieser weisungsfreie Expertenrat bewertet die politisch akkordierten Vorschläge des Nationalen Aktionsplans für Integration, priorisiert diese und macht Vorschläge zur konkreten Umsetzung. Darüber hinaus greift er selbstständig Themen auf und entwickelt politische Maßnahmen für die integrationspolitisch relevanten Handlungsfelder Schule, Sprache, Arbeit, Wohnen, Rechtsstaat und Werte. Dieser Expertenrat hat die öffentliche Diskussion beeinflusst, schuf die Voraussetzungen für ein statistisches Integrationsmonitoring und begleitete die Verabschiedung eines ersten österreichischen Integrationsgesetzes. Wesentlich für den Erfolg des Expertenrats war die offene Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft, die nicht durch Misstrauen und gegenseitige Kritik geprägt war.

Bildungspolitik

Der Qualitätssicherungsrat für Pädagoginnen- und Pädagogenbildung (QSR) wurde eingerichtet, um die Qualitäts- und Bedarfsorientierung der Lehramtsstudien sicherzustellen. Dies erschien dem Gesetzgeber notwendig, denn er wollte sicherstellen, dass die autonom entwickelten Curricula der Anbieter von Lehramtsstudien bestimmten Zielen und Prinzipien folgen. Die Universitäten und die Pädagogischen Hochschulen bilden die Studierenden in dem Bereich des Lehramtes schließlich für einen Arbeitsmarkt aus, große Unterschiede wären nicht hilfreich. Der QSR gibt daher im Begutachtungsverfahren aller Lehramtscurricula Stellungnahmen ab, die zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus beobachtet und analysiert der QSR die Lehramtsausbildung insgesamt, vergleicht die nationale Entwicklung mit der internationalen und erarbeitet Vorschläge der Weiterentwicklung für das Bildungsministerium.

Die sechs Mitglieder werden für jeweils fünf Jahre bestellt. Sie sind in Ausübung ihrer Funktion unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Der QSR wird in seiner Arbeit durch eine Geschäftsstelle unterstützt. Er berichtet jährlich dem Nationalrat.

Umwelt- und Klimapolitik

Einen ganz anderen Ansatz verfolgte das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie bei der Entwicklung von politischen Maßnahmen. Diese wurden nicht von Expert:innen vorgeschlagen, sondern von einem zufällig ausgewählten Gremium von rund 100 Personen. Statistik Austria wählte aus der Grundgesamtheit der 16- und mehrjährigen Bevölkerung mit einem zumindest 5-jährigen Hauptwohnsitz in Österreich diese Personen aus.⁵ Angeleitet, informiert und begleitet wurden sie von einem 15-köpfigen Wissenschaftler:innenteam, welches interdisziplinär zusammengesetzt war, und natürlich bei der Themensetzung der Bewertung eine sehr wichtige Rolle spielte. 80 Empfehlungen wurden schließlich von den Mitgliedern des Klimarates ausgesprochen, die vom Expertenteam vorbereitet waren, vom Klimarat aber durch Abstimmung angenommen wurden.

Der Klimarat fügt sich nicht in das Schema Science for Policy ein, denn Wissenschaft musste im Hintergrund bleiben, wenn die Idee der Bürgerbeteiligung realisiert wird. Es ist dennoch ein interessantes Modell, welches aber auch Zweifel hinterlässt. Die potentiellen Mitglieder mussten aktiv einen Fragebogen ausfüllen und sich zur Arbeit im Klimarat bekennen. Damit fand eine Selbstselektion derer statt, die besonders an dem Thema interessiert sind. Das entspricht aber nicht mehr dem Prinzip der Zufallsauswahl. Nur so ist es erklärbar, dass die 80 Empfehlungen fast immer einstimmig angenommen wurden. Auch war das „Framing“ vorgegeben. Maßnahmen des Klimaschutzes standen im Vordergrund, nicht aber die sozialpolitischen Folgen.

Institutionalisierte Policy for Science Beratung

Nach einer politischen Reform wurden unterschiedliche Beratungsgruppen im Bereich Policy for Science aufgelöst und durch ein Beratungsgremium ersetzt, dem Rat für Forschung, Wissenschaft, Innovation und Technologieentwicklung (FORWIT). Es ist ein gesetzlich verankertes Gremium, welches der Bundesregierung Vorschläge zur Weiterentwicklung von Forschung, Wissenschaft, Innovation und Technologieentwicklung unterbreitet. Der FORWIT umfasst zwölf Mitglieder, deren Qualifikationen im Gesetz genau festgelegt sind und die von den Ministerien mit Forschungskompetenz ernannt werden. Zusätzlich bestellt das Bundeskanzleramt den Vorsitz, was auf die Bedeutung dieses Gremiums hinweist.

Das Gremium selber ist weisungsfrei, verfügt über eine Geschäftsstelle und agiert autonom. Der FORWIT ist als vollrechtsfähige juristische Person öffentlichen Rechts organisiert und wird aus Mitteln des Bundes finanziert. In regelmäßigen Abständen und anlassbezogen werden Stellungnahmen abgegeben, die Gewicht haben. Das hängt sicherlich auch mit der „Qualität“ der Ratsmitglieder zusammen – die ehemalige Präsidentin des ERC, Helga Nowotny, ist ebenso Mitglied wie die Präsidentin der Königlichen Schwedischen Akademie der Ingenieurwissenschaften, Sylvia Schwaag Serger. Thomas Henzinger, ehemaliger ISTA Präsident, hat derzeit den Vorsitz inne.

Im Bereich Science for Policy melden sich auch andere Institutionen mit öffentlichen Äußerungen und Empfehlungen zu Wort, worauf bereits aufmerksam gemacht wurde, aber das sind keine Beratungsgremien im engeren Sinn, sondern Interessensgruppen wie die UNIKO oder die FHK. Wie einheitlich und politisch effektiv die öffentlichen Empfehlungen sind, hängt auch von den Abstimmungen innerhalb des Sektors ab.

⁵ Das Verfahren war komplex und auch problematisch: Statistik Austria verständigte in zwei Wellen insgesamt 2003 zufällig aus dem Melderegister ausgewählten Personen und fragte nach, ob diese im Klimarat mitwirken wollen. Zusätzlich wurde verlangt, dass alle Teilnehmenden geimpft oder genesen und zusätzlich PCR-getestet sein mussten, denn es galten die Bedingungen der Pandemiebekämpfung. Weiters musste ein Fragebogen zum Thema Klimawandel ausgefüllt werden. Von den insgesamt 2003 kontaktierten Menschen füllten nur 145 alle Bedingungen, 128 Personen erklärten sich schlussendlich einverstanden, am Klimarat teilzunehmen.

Tabelle 3: Institutionalisierte Beratungsgruppe Policy for Science

Politikfeld	Council	Aufgabe	Anzahl Mitglieder	Dauer Mitgliedschaft	Nominierung durch
Hochschul- und Forschungspolitik					
	Rat für Forschung, Wissenschaft, Innovation und Technologieentwicklung	Beratung der Bundesregierung in den Bereichen Forschung, Wissenschaft, Innovation und Technologieentwicklung	12	4	Bundesministerien mit Forschungsaufgaben, Bundeskanzleramt

Quelle: eigene Zusammenstellung

Science for Policy – effektiv?

Die Zusammenstellung der beratenden Institutionen und Gremien hat die Vielfalt und Komplexität dokumentiert. Sie zeigt aber auch auf, dass überall dort, wo das Gefälle zwischen dem wissenschaftlichen Wissen und dem in der Politik vorhandenen groß ist, wissenschaftliche Beratung abgeholt wird. Die Wirtschaftspolitik ist dafür ein gutes Beispiel. Wirtschaftspolitik ist komplex und die erreichbaren Ziele widersprechen sich. Wer eine ausgabenorientierte Politik betreibt, beschleunigt möglicherweise die Inflation und wer zu wenig investiert, der bremst die Inflation, riskiert aber einen möglichen Konjunkturabschwung. Ein profunder Rat exzelter Wirtschaftswissenschaftler:innen ist in einer solchen Situation hoch willkommen, ebenso im Gesundheitsbereich. Bei Frage nach der Zulassung von Impfungen, der Bekämpfung von Epidemien oder der Anwendung von Gentechnik verlässt sich die Politik berechtigterweise gerne auf wissenschaftlich gut abgesicherte Beratungsgremien.

Wird Science for Policy in Österreich erfolgreich betrieben? Diese Frage kann nicht so ohne weiteres beantwortet werden. Auch deshalb, weil die Kriterien für eine erfolgreiche Beratungstätigkeit unklar sind (vgl.: König 2024). Aus der Beobachtung und aus der eigenen Erfahrung sind jedenfalls vier Dimensionen wichtig.

1. Autonomie. Ein hohes Ausmaß an Autonomie ist für eine aktive und wohl auch erfolgreiche Beratungstätigkeit wichtig. Wer alles vorgibt und den Beratungsgremien keine Freiheiten lässt, der bekommt nur das, was bestellt wurde. Die wissenschaftliche Expertise kann sich nur dann entfalten, wenn sie thematisch nicht zu sehr eingeschränkt wurde. Auf der anderen Seite ist ein zu hohes Ausmaß an Autonomie abträglich, weil dann am Ende der Beratungstätigkeit die Interessen der Politik möglicherweise verfehlt werden. Wenn die Politik nur breite Themenbereiche vorgibt (Gesundheit, Bildung, Wirtschaft), dann kann sich das Gremium verlieren. Fazit? Größtmögliche Autonomie in einem klar begrenzten Themenbereich ist notwendig.
2. Vertrauen. Das Herstellen eines gewissen Vertrauensverhältnisses zwischen einem Beratungsgremium und den zu beratenden Politikern ist sehr wichtig. Ein belastbares Vertrauensverhältnis basiert einerseits auf einem sorgsamen Umgang mit Medien. Wenn die zu beratende Politik aus den Medien von den Beratern erfährt, welche politischen Maßnahmen ratsam oder abzulehnen sind, dann gefährdet dies ernsthaft das Vertrauen. Das belastbare Vertrauensverhältnis basiert andererseits auf einem sorgsamen Umgang miteinander. Es erfordert ein politisches Mitdenken seitens der Wissenschaft. Was ist einem zu beratenden Politiker zumutbar und was nicht, gilt es zu bedenken. Dazu kommt auch ein konkretes Sachwissen, was politisch überhaupt durchführbar ist und was nicht geht.⁶ Diese Eingrenzung des Denkraumes muss ein

⁶ Während der COVID Pandemie wurde von Experten die Forderung erhoben, Schüler und Schülerinnen sollten durch Plexiglaswände „eingehaust“ werden, damit die Infektionsgefahr sinkt. Dabei wurden die Quantitäten nicht beachtet, weil vielleicht auch nicht bekannt. Für 1,1 Millionen Schüler und Schülerinnen in

Beratungsgremium akzeptieren, wenn es gehört werden möchte (vgl.: König 2024, S7). Wer dies nicht akzeptiert, der sollte die konkrete Aufgabe nicht annehmen.

Umgekehrt sollte die Politik die Wissenschaft akzeptieren, sie nicht für politische Zwecke missbrauchen und starke Persönlichkeiten als Vorsitzende von Beratungsgremium nicht scheuen. Sie machen das Leben manchmal schwer, helfen aber im Sinn der Sache. Die Politik sollte die Ergebnisse der Wissenschaft auch akzeptieren und nicht in ihrem Sinne verändern, weglassen und ähnliches. Berichte sollten grundsätzlich veröffentlicht werden, alles andere gefährdet das Vertrauen innerhalb eines Beratungsgremiums, aber auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Beratung.

3. Ressourcen. Beratungsgremien benötigen für eine erfolgreiche Tätigkeit personelle Unterstützung. Mitglieder von Beratungsgremien haben meistens eine Haupterwerbstätigkeit, die fordernd genug ist. Daher gilt es, die Beratungstätigkeit soweit wie möglich zu erleichtern, indem Literatur von einer Geschäftsstelle aufgearbeitet wird, die Termine so gesetzt werden, dass eine Teilnahme möglich ist, aber auch Ressourcen vorhanden sind, um Wissenslücken gezielt schließen zu können. Aktive Beratungsgremien verfügen über ein Sekretariat, Räume und vielleicht auch über wissenschaftlich unterstützende Mitarbeiter.
4. Training. Schließlich ist es in den Institutionen, die sich an der Schnittstelle Wissenschaft und Forschung und Politik bewegen und engagieren, wichtig, dass sie sich strategisch dazu bekennen und entsprechende Vorkehrungen treffen. Angehörige dieser Institutionen sollten für die politikberatende Aufgabe trainiert werden, sie sollten den Umgang mit Medien üben, sie sollten aber auch lernen, die Angriffe aus den Sozialen Medien oder von politischen Gegnern zu bewältigen. Und Institutionen sollten ihre Angehörigen darauf aufmerksam machen, dass die Grenze zwischen wissenschaftlicher Beratung und politischer Durchsetzung nicht überschritten werden soll. Die Wiener Thesen der Politikberatung, ausgearbeitet von der Leopoldina und der ÖAW, haben das deutlich festgehalten.

Science for Policy ist eine Chance für eine evidenzorientierte Politik. Science for Policy sollte aber mehr sein, als nur ein Feigenblatt, mehr als nur die Übertragung des Vertrauens von der Wissenschaft zur Politik. Wenn es gut gemacht wird, gewinnen Politik und Wissenschaft. Die Politik gewinnt an Qualität und die Wissenschaft erfährt, was politisch bewegt. Die Epistemisierung des Politischen ist eine analytisch Zustandsbeschreibung und eine normative Forderung zugleich (vgl. Bogner 2021).

Literatur

Bogner, Alexander (2021): Die Epistemisierung des Politischen. Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet. Ditzingen.

Bogner, Alexander (2023) (Hg.): Nach Corona. Reflexionen für zukünftige Krisen. Ergebnisse aus dem Corona Aufarbeitungsprozess. Wien.

Kevenhörster, Paul (2021): Politikberatung. In: Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg.

König, Thomas (2024): Improving „Science for Policy“ in Austria – charting a way forward. Forwit-Diskussion Paper.

ÖAW (2023): Wissenschaftsbarometer 2022: Vertrauen, Interesse, Information. Akademie im Dialog – Forschung und Gesellschaft, 1. Wien.

Österreich wäre ein Vielfaches an Plexiglaswände notwendig gewesen, die nach der Pandemie gelagert oder entsorgt werden müssten. Diese Forderung wurde gottseidank niemals realisiert.