

# Forschung

## Politik - Strategie - Management

### Einführung der geschäftsführenden Herausgeber\*innen

Von Bettina Böhm & Rupert Pichler **II**

### Entwicklung, Strategie & politische Gestaltung

Wolff-Dietrich Webler  
Wissenschaftskommunikation – ein Überblick **58**

### Fo-Gespräch

Fo-Gespräch zwischen Matthias Kleiner, dem Präsidenten der Leibniz-Gemeinschaft und Wolff-Dietrich Webler, dem Leiter des Instituts für Wissenschafts- und Bildungsforschung Bielefeld **68**

### Entwicklung, Strategie & politische Gestaltung

Wilhelm Krull  
The Changing Face of Nationalism and the Future of the European Higher Education and Research Area  
Center for Studies in Higher Education, Berkeley **73**

Claudia Kemfert  
Learning by doing: der begeisternde Brückenschlag zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit **80**

Robert Arlinghaus & Eva-Maria Cyrus  
Wissenschaftskommunikation gewinnbringend gestalten  
Beispiele aus der sozial-ökologischen Fischereiforschung **85**

Olaf Köller  
Schulische Bildungsprozesse in der Corona-Krise:  
Erfahrungen aus der Mitarbeit an der dritten  
Ad-hoc-Stellungnahme der Leopoldina **95**

Martin Kowarsch  
Beratung für Corona- und Klimapolitik:  
Fakten, Handlungsvorschläge oder gar Ziele? **97**

Thomas König  
Wissenschaftliche Politikberatung in Österreich  
Die Erfahrungen mit der Einrichtung und Durchführung  
eines „Future Operations Clearing Board“ **101**

### Fo-Gespräch

Wissenschaft und Krise: Wie der Complexity Science Hub  
Vienna die ersten Monate der Corona-Pandemie erlebte  
Verena Ahne im Gespräch mit Stefan Thurner **107**

### Seitenblick auf die Schwesterzeitschriften

Hauptbeiträge der aktuellen Hefte  
HSW, HM, P-OE, ZBS & QiW **IV**

Thomas König



Thomas König

## Wissenschaftliche Politikberatung in Österreich

### Die Erfahrungen mit der Einrichtung und Durchführung eines „Future Operations Clearing Board“

With the outbreak of the COVID-19 pandemic in Austria, a new forum emerged: the "Future Operations Clearing Board" aims at facilitating exchange between scientific knowledge and policy-making. The article reports some key observations from this still nascent forum, and attempts to situate it in the Austrian context.

#### 1. Einleitung

Außerordentliche Krisensituationen wie jene des Ausbruchs der Corona-Pandemie Anfang März können als eine Art Stresstest verstanden werden: wie gut die bestehenden (wenngleich vielleicht auf inaktiv gesetzten) Strukturen, informellen Absprachen und persönlichen Netzwerke sowie die legislativ-politischen Rahmenbedingungen sind, um auf die Krise eine adäquate Reaktion zu finden. Der Kenntnisstand über das Virus, seine Verbreitungsrate und die Folgen der Maßnahmen, die zu seiner Eindämmung ergriffen werden, erwies sich insbesondere in den ersten Wochen als unzuverlässig und änderte sich nahezu täglich. In Österreich, dem generell eine sehr gute und rasche initiale politische Reaktion auf die Herausforderungen zugestanden wird (Czypionka/Reiss/Pham 2020), rückte nicht zuletzt das Verhältnis wissenschaftlicher Erkenntnis und politischer Handlungsfähigkeit in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit mehrerer Akteure, und zwar sowohl auf staatlicher wie auch auf wissenschaftlicher Seite.

Als ein (schon sehr frühes) Resultat dieser Aufmerksamkeit kann die Einrichtung eines neuen Gremiums, des *Future Operations Clearing Board* (FOCB), gesehen werden. An sich besteht in Österreich – wie in vielen anderen industrialisierten Ländern – ein dichtes Netz an staatlichen und teilstaatlichen, hoheitlichen sowie ausgelagerten Einrichtungen (Hammerschmid/Krischok/Steigenberger 2012), die u.a. wissenschaftliches Wissen für politische Entscheidungen auf- und vorbereiten. Staatlicherseits wurde auf die Krise zwar durch das Aktivieren von bestehenden Koordinationsgremien (wie dem Staatlichen Krisen- und Katastrophenmanagement – SKKM – im Innenministerium) bzw. einer Corona-Taskforce im Gesundheitsministerium reagiert; in beiden Fällen ist die wissenschaftliche Begleitung formalisiert. Darüber hinaus haben mehrere Ministerien und andere hoheitliche Instanzen auf Beratung von wissenschaftlicher Seite zugegriffen.<sup>1</sup>

Dennoch sah es eine Handvoll Personen in hohen staatlichen Funktionen im Februar 2020 als notwendig an,

ein neues Gremium aus der Taufe zu heben – und es gelang ihnen außerdem, eine nicht unbeträchtliche Zahl an Vertretern aus hoheitlichen, ausgelagerten, wissenschaftlichen und sogar privatwirtschaftlichen Einrichtungen zu mobilisieren. Eine distanzierte Betrachtung des FOCB bringt zwei Paradoxien zutage, die erklärungsbedürftig sind. Das eine ist seine fluide Persistenz als nicht-institutionalisiertes Gremium. Wie deutlich wird, ist das Gremium keine formalisierte Einrichtung und beruht – auch acht Monate nach seiner Konstituierung – im Wesentlichen auf der Freiwilligkeit der involvierten Personen. Trotzdem gibt es ein außerordentliches Commitment zu dem Gremium. Dieser Umstand weist auf einen Bedarf hin, für den allerdings noch keine passende institutionelle Lösung im politischen System des Landes gefunden ist, in die man dieses Gremium einordnen kann. Das macht es als Untersuchungsgegenstand interessant.

Der zweite paradoxe Umstand des FOCB besteht darin, dass es nicht nur ein, sondern zwei Ziele formuliert hat, nämlich ein unmittelbares Bedürfnis nach wissenschaftlicher Beratung zu stillen, und ein strategisches Ziel, wissenschaftliches Wissen besser aufzubereiten. Erstens war es natürlich unmittelbar eine Reaktion auf eine (sich anbahnende) Krise, welche es notwendig erachten ließ, wissenschaftliches Wissen über die Pandemie und ihre Folgewirkungen für politische Entscheidungen (zumindest potentiell) rasch abrufbar zu machen. Zweitens ist auch die Intention der Plattform, ein neues Forum an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik zu etablieren, um die österreichische Bundesregierung in Zukunft ganz generell besser mit Wissen zu versorgen. Das wird auch im Titel des Gremiums „Future Operations“ deutlich.

Diese beiden Paradoxien lassen sich nur indirekt erklären, indem man das FOCB genauer unter die Lupe nimmt. Die Frage, die mit diesem Beitrag beantwortet werden soll, ist, *welche Funktion dieses neue Gremium hat.*

<sup>1</sup> § 8 Abs. 1 des Bundesministeriengesetzes (BMG 1986) definiert: „Jeder Bundesminister kann für den Bereich seines Bundesministeriums zur Vorbereitung und Vorberatung [der ihnen aufgetragenen Geschäfte, TK] Kommissionen einsetzen.“ BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.

An dieser Stelle ist eine erklärende Einschränkung in Hinblick auf den verwendeten Begriff der „Funktion“ geboten. Typischerweise würde in der einschlägigen politikwissenschaftlichen Literatur nämlich unter einer solchen Fragestellung versucht, die spezifische Wirkungen des FOCB auf das politische System Österreichs (oder zumindest auf Teilsysteme, wie etwa bestimmte Politikfelder) zu analysieren. Das ist aufgrund der bislang kurzen Bestandszeit des Gremiums aber im vorliegenden Artikel nicht sinnvoll (und könnte allenfalls nach einer längeren Periode und unter deutlich mehr Aufwand erhoben werden). Stattdessen wird die Frage nach der Funktion des Gremiums gewissermaßen nach innen gestülpt:<sup>2</sup> inwiefern ist das Gremium selbst Ausdruck eines Lernprozesses?

## 2. Theoretischer Rahmen

Die Analyse von politischem Lernen und die Rolle von Expertise im politischen Prozess greift auf eine lange Tradition und viele Studien zurück (Sabatier 1988; May 1992; Biegelbauer 2013) und es gibt auch konkurrierende Ansätze.<sup>3</sup> Für unsere Zwecke genügt es hier, einen weit verbreiteten Ansatz als Ausgangspunkt zu nehmen; demnach ist politisches Lernen „not [...] restricted to learning about policy tools or interventions. Learning can entail new or reaffirmed understanding of policy problems or objectives. This concerns the social construction of policy problems or objectives“ (May 1992, S. 334). Das FOCB wurde zwar als Reaktion auf die COVID-19 Krise eingerichtet, aber nicht unbedingt nur um auf diese zu reagieren; vielmehr war die Intention, überhaupt die wissenschaftlichen Kapazitäten in Österreich besser auszuschöpfen, um informierte Krisenpolitik machen zu können. Seine Relevanz liegt darin, dass es wissenschaftliches Wissen aufbereitet – und letzteres hat einen „höheren Sicherheitsgrad als Alltagswissen“ und daher auch „eine höhere Reputation als andere Wissensformen“ (Weingart 2019, S. 70). Es gäbe also aus Sicht der Politik gute Gründe, sich vermittelt eines Gremiums wie dem FOCB wissenschaftlichem Wissen auszusetzen und sich dieses anzueignen. Das FOCB ist als weitblickender Versuch zu verstehen, politisches Lernen zu institutionalisieren. Die Frage ist freilich, wie geschieht es? Lernen bezieht sich dabei auf verschiedene Formen, nämlich „instrumentelles Policy-Lernen“, „Umsetzungslernen“, „Soziales Policy-Lernen“, „reflexives Lernen“ und „politisches Lernen“ (Biegelbauer 2013, S. 54).<sup>4</sup> Als Gegenstand eines solchen Lernens kann auf die Erklärungskraft und Bedeutung von Ideen und Diskursen im (politischen) Entscheidungsprozess verwiesen werden. Vivienne Schmidt definiert einen „coordinative discourse“ als jene Sphäre, in der „individuals and groups at the center of policy construction [...] are involved in the creation, elaboration, and justification of policy and programmatic ideas“ (Schmidt 2008, S. 310). Wenn Wissen „im Sinne einer Deutungsdimension sozialer und politischer Prozesse verstanden“ werden kann (Blätte 2019, S. 32), so ist das Gremium FOCB selbst gewissermaßen als (zumindest temporäre) Verdichtung dieser Prozesse zu sehen – ausgelöst durch eine massive Krisenerfahrung, den Ausbruch einer Pandemie, aber

befeuert durch ein Unbehagen gegenüber den systemischen Grundlagen des Politikgestaltens im Land.

Das Gremium FOCB ist also gewissermaßen ein realpolitisches Experiment für einen solchen Koordinationsdiskurs. Um sich nun die vorn angesprochene Funktion des Gremiums näher anzusehen, ist es sinnvoll, zwei Spannungsverhältnisse zu bezeichnen. Das erste betrifft die Unterscheidung von Wissen, welches möglichst objektiv ist und solchem, das bereits eine gewisse Handlungspräferenz der Politik antizipiert. Man kann es auch als eine Unterscheidung zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis im engeren Sinne und wissenschaftlicher Beratung bezeichnen (Weingart 2019, S. 74). Die Verortung eines Gremiums im Rahmen dieses in der Wissenschaftssoziologie lange bekannten Spannungsverhältnisses erlaubt eine erste Einschätzung seiner Funktion im oben genannten Sinne.

Noch genauer verorten lässt sich das Gremium, indem auch das zweite Spannungsverhältnis verordnet wird. Dieses betrifft die Erwartung an Wissenschaft speziell in Zeiten einer fortlaufenden Krise wie der Corona-Pandemie. Hier geht es nämlich darum, gesichertes, neues Wissen anzubieten. Das Dilemma besteht darin, dass gesichertes Wissen aufgrund der Art und Weise, wie Wissenschaft funktioniert, in einer zeitkritischen Situation oft nur verspätet für politisches Handeln zur Verfügung steht. Allerdings zeigt die Pandemie auch, dass gesichertes Wissen und neues Wissen nicht unbedingt zwei völlig unterschiedliche Dinge sind: Der Mehrwert eines Gremiums wie dem FOCB könnte gerade darin bestehen, den Grad der Gesicherheit von neuem Wissen durch Sichtung und Kontext-Einschätzung zu benennen. Es ist offensichtlich, dass ein Gremium wie das FOCB in Hinblick auf beide Spannungsverhältnisse verortet werden kann. Wie weit ist es ein wissenschaftliches, oder ein beratendes Gremium? Und wie sehr gelingt es dem Gremium, neues Wissen (über die Pandemie) nach seinem Grad der Gesicherheit zu validieren? Um das zur Analyse notwendige Anschauungsmaterial zu erarbeiten, beschränkt sich der vorliegende Beitrag auf eine kurze Darstellung des Gremiums entlang seiner bisherigen Geschichte und basierend auf wesentlichen Aspekten seiner Struktur, Arbeitsweise und Zusammensetzung.

Noch zwei Hinweise: Erstens, der Autor dieses Beitrags ist selbst von Beginn in dem Gremium involviert gewesen (nämlich als einer der beiden Personen, die die Sitzungen protokolliert haben). Somit stellt dieser Beitrag auch eine Art kritische Reflexion aus der Innenperspektive dar. Zweitens, das Material, aus dem sich dieser Beitrag speist, profitiert zwar von dieser Innenperspektive, aber seine Interpretation ist natürlich gefärbt. Außerdem kann das Material auch nicht systematisch ausgewertet werden – aus Platzgründen, aber auch, weil die

<sup>2</sup> In gewissem Sinne handelt es sich dabei um eine Beschränkung auf die Analyse des „conceptual learning“, wie dies zuletzt in einem informativen Working Paper aufbereitet wurde (Edler/Karalova/Barker 2020).

<sup>3</sup> Diese unterschiedlichen Ansätze folgen im Wesentlichen der in den Sozialwissenschaften üblichen Trennung zwischen positivistischer und konstruktivistischer Wissenschaft (Durnová/Weible 2020), was uns hier aber in weiterer Folge nicht zu interessieren braucht.

<sup>4</sup> Biegelbauer führt in seiner Aufzählung auch noch oberflächliches Lernen und Nicht-Lernen an.

Sitzungen des Gremiums selbst den „Chatham House Rules“ unterliegen.

### 3. Zum FOCB als Fallbeispiel

Von außen betrachtet mag das FOCB heute als ein stabiles Gremium erscheinen, doch bei genauerem Hinschauen kann man erkennen, wie sehr es von den Umständen getrieben war – kein Wunder für ein Gremium, das gerade erst eingerichtet worden war und das überhaupt erst in der Krise seine Existenzberechtigung darlegen musste. Im Folgenden versucht dieser Abschnitt zuerst einen kurzen historischen Abriss des Gremiums – seiner zentralen Entwicklungsschritte vom März bis in den Oktober 2020. Dann werden Struktur, Teilnehmer und Rahmenbedingungen des Gremiums, wie es sich aktuell darstellt, reflektiert. Zuletzt wird auf die Inhalte, die im Gremium diskutiert werden, und auf den Output, den das Gremium bislang geleistet hat, eingegangen.

#### 3.1 Kurzer Abriss der Entwicklung

Die ersten Fälle von COVID-19 wurden in Österreich in den letzten Februartagen diagnostiziert (Kreidl et al. 2020). In den folgenden zwei Wochen wurde in Österreich ein Lockdown verfügt. In diesen Tagen traf sich auf Initiative des Stabsoffiziers beim Bundespräsidenten, Thomas Starlinger, ein buntes Gemisch an Personen in einem Konferenzraum im 1. Wiener Bezirk, um über die Idee einer Plattform zu sprechen, welche gezielt den Austausch zwischen Wissenschaftlern und Bundesorganen (Ministerien) erlauben soll. Die ersten Sitzungen waren geprägt von der Notwendigkeit, sich kennenzulernen; die neu verfügte physische Distanz zu erlernen; und die unsortierten Meinungen und Analysen von wissenschaftlicher wie Verwaltungsseite einigermaßen zu ordnen.

In den ersten Meetings ging es darum, einen rasch von verschiedenen Dienststellen und Ressorts erhobenen Katalog von mehr als 60 Fragen zu sortieren und zu koordinieren, wer gegebenenfalls die Antworten darauf gegen könnte (oder zumindest festzulegen, welche Fragen von wem unter welchen Bedingungen beantwortet werden könnten). Der Handlungsauftrag aus jener Zeit bringt die Urgenz, die damals alle handelnden Akteure motiviert haben dürfte, gut zum Ausdruck. Ziel sei „die Gewährleistung einer maximalen Planungs- und Handlungssicherheit für die politischen Entscheidungsträger durch ... Prognose in Bezug auf Auswirkungen des Infektionsvolumens auf kritische Ressourcen, die für eine Basisversorgung ... erforderlich sind ... Messung von Effekten von gesetzten Entscheidungen ... [und] Eruiierung von Trigger Points ab denen ein schrittweises / sektorales Hochfahren des ‚Lock Down‘ ... notwendig erscheint.“<sup>5</sup>

Wirklich erreicht wurde dieses Ziel nie: dies lag zum einen an der faktischen Unmöglichkeit, in so knapper Zeit und mit so wenig Vorbereitung diesen Katalog entsprechend zu koordinieren und nach Prioritäten zu sortieren, und natürlich auch daran, dass viele der Fragen so allgemein formuliert waren, dass sie empirisch gar nicht zu beantworten waren. Aber selbst jene Fragen, für die es grundsätzlich empirisch Evidenz gegeben hätte, waren die Daten nicht unbedingt vorhanden bzw. konnten sie nicht ohne weiteres zur Verfügung ge-

stellt werden.<sup>6</sup> Vor allem aber rückten die Fragen selbst rasch in den Hintergrund, weil das initiale Eindämmen der Pandemie im Frühjahr erfolgreich war und die Frage des partiellen Aufhebens des Lockdowns in den Mittelpunkt rückte.

Für einige Monate fand das Treffen des Boards wöchentlich in Räumlichkeiten des Bundeskanzleramts statt, wobei viele Teilnehmer virtuell zugeschaltet waren; mit Sommerbeginn wurde das Treffen auf einen zweiwöchentlichen Rhythmus verlegt und als rein virtuelles Treffen eingerichtet. Damit war eine stabile Phase erreicht, welche die ersten, stürmischen Sitzungen ablöste. Neben dem regelmäßigen inhaltlichen Austausch rückten zwei Aspekte in den Vordergrund:

Erstens kam es zu einer internen Ausdifferenzierung. Schon während der ersten Sitzungen des FOCB stellte sich heraus, dass selbst mehrstündige Sitzungen nicht ausreichen, um unterschiedliche Fragestellungen zu erläutern und zu diskutieren. Es wurden daher zusätzlich zur zentralen Sitzung (das Clearing Board selbst) Arbeitsgruppen eingesetzt, in denen vertiefend ein Austausch stattfinden kann. Faktisch besteht das FOCB also aus vier solchen Gruppen („Gesundheit/Infektionskurve“; „Grundversorgung/Logistik“; „Wirtschaft/Arbeitsmarkt“; „Gesellschaft/Psychoziales“), die ihrerseits wiederum einen Sprecher (Koordinator) haben. Wie sich diese vier Subgruppen organisieren – welche Aktivitäten sie setzen, wie oft sie tagen und was sie diskutieren – bleibt im Wesentlichen den Personen überlassen, die darin beteiligt sind (anzumerken ist, dass in den Subgruppen noch weit mehr Personen involviert sind als jene, die formal am Gremium teilnehmen – dazu siehe den nächsten Unterabschnitt.).

Zumindest in einem Fall – der Gruppe „Gesellschaft/Psychoziales“ – war es notwendig die Gruppe noch weiter zu unterteilen. Diese Gruppe besteht aus einer, die sich mit der Auswertung von Surveys beschäftigt; die anderen drei beschäftigen sich mit Arbeit, Bildung, und vulnerablen Gruppen – Themenstellungen, die in der Pandemie gesonderte Berücksichtigung bedürfen.

Zweitens gab es den Versuch, dem Gremium nach außen mehr Bedeutung zukommen zu lassen. Das FOCB erhielt ein eigenes Logo, eine Website (zunächst interimistisch geparkt auf einer Subseite des Bundeskanzleramtes, inzwischen mit eigener Domain unter *futureoperations.at*), wo auch eine knappe Governance-Struktur dargelegt ist und das Selbstverständnis des Gremiums formuliert wird.<sup>7</sup> Diese Festlegung erfolgte durch einen Abstimmungsprozess zwischen den Teilnehmern, der den Anspruch des Gremiums doch deutlich abschliß – frühere

<sup>5</sup> So die Schlussfolgerung aus dem Treffen des Gremiums vom 26. März 2020 (Aufzeichnung des Autors).

<sup>6</sup> Zur Problematik des Datenzugangs in Österreich siehe zuletzt Schwarz et al. (2020).

<sup>7</sup> <https://www.futureoperations.at/organisation/> (12.10.2020). Bis in den Sommer hieß es auf der damals noch provisorischen Website des Gremiums: „Ziel ist ... sich interdisziplinär zu aktuellen Informationen, Daten und Analysen auszutauschen, die für evidenzbasierte strategische Entscheidungen relevant sein können, sowie Erkenntnisse zu bündeln, zu vernetzen und gezielt zu erweitern um damit bessere Grundlagen zur Bewältigung der Corona-Krise zu schaffen“ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/think-austria/covid-19-future-operations-clearing-board.html> (04.08.2020).

Versionen hatten noch versucht das Gremium mit mehr Verbindlichkeit zu positionieren. Dies und auch einige andere Initiativen, dem Gremium mehr Gewicht zu verleihen, sind nicht verfangen. Ein umfassendes Regelbuch nach Vorbild anderer Beratungsgremien wurde bisher nicht eingesetzt; eine Formalisierung oder Institutionalisierung des Gremiums wurden nicht erreicht.

Zum Zeitpunkt des Schreibens dieses Beitrags hat sich das Gremium gewissermaßen zu einer Routine entwickelt, und zwar auch in dem Sinne, dass seine Treffen von einer Kerngruppe an Personen im Umfang von ca. 20-25 Personen wahrgenommen wird. Es liegt nahe, hier einen Zusammenhang zu der Entwicklung der Pandemie zu sehen, welche sich nach den ersten Wochen im März und April in ruhigere Bahnen entwickelt hat. Wie weit sich die im Herbst mit doch ungeahnter Vehemenz entwickelnde Welle an Infektionen in Österreich in die Arbeit und die Wahrnehmung des Gremiums niederschlagen wird, ist noch nicht abzusehen.

### 3.2 Struktur, Arbeitsweise, Teilnehmer

In diesem Abschnitt wird auf die Routinephase des Gremiums im Sommer und Frühherbst bezuggenommen. Die ab Sommer zweiwöchentliche Sitzung des Clearing Boards wird von den beiden Moderatoren (faktischen Vorsitzenden) des Gremiums bespielt. Es handelt sich dabei zum einen um den schon vorn erwähnten Thomas Starlinger aus der Präsidentschaftskanzlei, der als Träger der ganzen Initiative nicht nur Moderator, sondern eigentlich auch Fazilitator und Antreiber ist. An seiner Seite befindet sich Antonella Mei-Pochtler, die von Seiten des Bundeskanzleramts (in der Abteilung „Think Austria“) vor allem die Diskussionsführung in den Sitzungen des Clearing Boards übernimmt.

Von Seiten „Think Austria“ gibt es auch eine gewisse administrative Unterstützung für das Gremium. Von Anbeginn stellte auch die Technische Universität Wien eine Cloud-Lösung als technische Infrastruktur zur Verfügung, welche Filesharing erlaubt und wo die Aktivitäten des Gremiums dokumentiert werden. Das eigene Logo und die Website (gehostet von der Universität Wien) dienen der rudimentären Außendarstellung. Die Protokolle werden von zwei Personen geschrieben, die sich zu Beginn des Gremiums dafür freiwillig gemeldet haben und von ihren Einrichtungen die Bewilligung dazu haben.

Der Großteil der regelmäßigen und auf der Website des Gremiums namentlich genannten 54 Teilnehmer des Gremiums sind Wissenschaftler, während die Zahl der Vertreter von Behörden und Dienstleistungsorganisationen (wie dem Roten Kreuz) deutlich geringer ist. Auch die Verteilung der Wissenschaftler nach Disziplinen ist bemerkenswert: hier ist auffällig, wie viele Sozialwissenschaftler im Vergleich zu anderen genannt sind; und hier insbesondere wieder Vertreter der Wirtschaftswissenschaften. Hinsichtlich ihres Ranges handelt es sich insbesondere um Professoren an österreichischen Universitäten, Forscher an außeruniversitären Einrichtungen, und vereinzelt auch Forscher profitorientierter Einrichtungen. Man muss dieser Liste zwar mit Vorsicht begegnen – da es keinen formalen Prozess der Nominierung für die Teilnahme am Gremium gibt, sind hier einige Personen, die durchaus regelmäßig teilnehmen, nicht genannt,

während umgekehrt auch Namen auf der Liste stehen, die faktisch kaum (noch) partizipieren – aber sie zeigt an, wer sich auch öffentlich zu dem Gremium bekennt.

Die Treffen des Gremiums dauern in der Regel zwei Stunden (die Subgruppen organisieren dazu noch ihre eigenen Treffen). Programmiert werden die Sitzungen von den beiden Moderatoren. Das Ziel ist dabei in erster Linie ein regelmäßiger Austausch über Entwicklungen in den Subgruppen sowie gelegentlich auch Präsentationen von Projekten. Das Treffen beginnt mit einem kurzen Bericht von der „Geschäftsstelle“ (den beiden Moderatoren), es folgt gelegentlich ein Vortrag zu einem spezifischen Thema, und es schließt mit der Berichterstattung aus den vier Subgruppen des Gremiums. Die unregelmäßig stattfindenden Präsentationen und anschließende Diskussion dazu sind nicht ausschließlich Ergebnisse wissenschaftlicher Projekte, sondern es werden von extern auch immer wieder Vertreter von Consulting-Firmen eingeladen, um spezifische Konzepte darzulegen, die eher in Richtung Sinndeutung gehen.

Die Moderatoren bzw. ein Vertreter von „Think Austria“ nehmen auch – wenngleich nicht regelmäßig – an den Sitzungen der Subgruppen teil. Ihre Aktivitäten im Umfeld haben auch dazu geführt, dass es gelegentlich in Form von „Hintergrundgesprächen“ Treffen mit Vertretern der österreichischen Medien gibt, und dass auch Besprechungen im Kreis der österreichischen Spitzenbeamten stattfinden. Eine an sich zentrale Aktivität des Gremiums besteht seit Sommer auch in der Formulierung von Empfehlungsschreiben („Expert Opinions“), die „als Basis für den stattfindenden Diskurs zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie verfasst“ werden sollen.<sup>8</sup> Bislang hat sich dies allerdings nur in wenigen greifbaren Resultaten manifestiert, es sind aktuell drei solche Papiere auf der Website zum Download verfügbar.

## 4. Analyse und Einschätzung

Wie schon eingangs erwähnt, ist das Gremium bis dato nicht formal institutionalisiert; es beruht faktisch auf der Freiwilligkeit aller beteiligten Personen, sieht man von weitgehend informellen Zugeständnissen zur Ressourcenausstattung ab. Anfangs war das vermutlich nicht nur gar nicht anders möglich, sondern auch ein gewisser Vorteil, weil es dem sich konstituierenden Gremium erlaubte, sich den Umständen anzupassen und auch sein „Design“ auf den Bedarf auszurichten, der einerseits von Seiten der Verwaltung formuliert wurde, und dem Angebot, das von Seiten der Vertreter wissenschaftlicher Einrichtungen bestand.

Mittelfristig manifestieren sich darin jedoch zumindest drei Schwächen des Gremiums: Erstens gibt es keine von höherer Ebene formulierte Begründung für die Existenz des Gremiums (mangelnde Legitimation); zweitens, und daraus resultierend, besteht Unklarheit darüber, was eigentlich der Auftrag des Gremiums sein soll (und zwar im Spannungsfeld zwischen der Absicht, eine generelle Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Forschung zu schaffen, und der Erwartung, ad hoc Wissen

<sup>8</sup> Zitat von der Website <https://futureoperations.at/expert-opinions/> (24.10.2020)

für die politische Reaktion auf eine gesellschaftliche Krisensituation bereitzustellen); und drittens mangelt es an Ressourcen: Fragestellungen, die im Rahmen der Diskussionen entstehen und durchaus innovativ sind, können nicht einfach durch Analyse einer Beantwortung zugeführt werden, es gibt nur die Möglichkeit, bestehende Forschungserkenntnisse auszutauschen.

Das führt zurück zur Frage, wo sich das FOCB im Prozess eines Koordinationsdiskurses entlang der beiden in Abschnitt zwei skizzierten Spannungsverhältnisse realistisch verorten lässt. Dazu kann als vorläufiges Ergebnis dieser (zugegeben sehr rudimentären) Analyse festgestellt werden: Geht es um eine Verortung im Spannungsverhältnis zwischen Beratung und Wissenschaft, so geht die Rolle des Gremiums deutlich stärker im Bereich der Beratung. Dies kommt nicht nur in dem Format der Expert Opinions zum Ausdruck (deren Zahl allerdings bisher sehr begrenzt ist), sondern auch daran, dass die Agenda der Sitzungen von den beiden Moderatoren gemacht wird, dass eher tagesaktuelle Themen aufgegriffen werden, und dass auch externe Personen (die bislang eher Berater waren) zu Präsentationen eingeladen werden. Hinsichtlich des Spannungsverhältnisses zwischen gesichertem und neuem Wissen ist das Gremium stärker auf ersteres fokussiert, auch wenn es im Rahmen der Diskussionen von Modellierungen und auch Umfrageergebnisse Aspekte gibt, wo es darum geht, neues Wissen aufzubereiten und auf seine Gesichertheit zu prüfen.

Abschließend seien noch zwei generelle Beobachtungen festzuhalten, die an die beiden zu Beginn festgestellten Paradoxien anschließen. Erstens, der Umstand, dass vor allem Wissenschaftler in dem Gremium vertreten sind, kann so gedeutet werden, dass sich Wissenschaftler – und insbesondere von Seiten der Sozialwissenschaften – an der Lösung eines akuten gesellschaftlichen Krisenzustands beteiligen wollen. Dabei sein hält außerdem Distinktions- und Informationsgewinne bereit; ebenso wie den Vorteil, dass das FOCB Raum für Vernetzung gibt, und zwar sowohl interdisziplinär als auch mit Vertretern von Behörden.

Zweitens, der Umstand, dass das Gremium keine externe Institutionalisierung erfahren hat und bislang keine Verbindlichkeit zu dem Gremium hergestellt werden konnte. Das steht wohl sehr stark damit in Zusammenhang, dass es innerhalb des Gremiums kein längerfristiges Agenda-Setting gibt, aber auch, dass nicht nur die regelmäßige Zusammenkunft informell geblieben ist, sondern auch die Selektion derer, die daran teilnehmen – was seinerseits zu Wahrnehmungsproblemen führt, weil nicht klar ist, in welcher Funktion eine Person spricht. Eine weitere Konsequenz der mangelnden Verbindlichkeit ist wohl auch, dass sich der Output des Gremiums bislang in Grenzen hält. Vor allem sind die beiden eingangs formulierten Zielsetzungen des Gremiums – sowohl in Hinblick auf die Pandemie eine Rolle zu spielen als auch längerfristig einen Policy-Wandel herbeizuführen – bislang zumindest unerfüllt geblieben.

Bei aller Kritik ist freilich zu bedenken, dass es in Österreich – im Gegensatz zu anderen Ländern – keine fix etablierte, wissenschaftliche Begleitgruppe gibt; dass auch insgesamt zu wenig Raum besteht, in dem wissenschaft-

liches Wissen für politische Handlungsentscheidungen weitergegeben werden kann, muss hier in Rechnung gestellt werden. Das Gremium konnte die initialen Erwartungen aus dem Frühjahr wohl nicht erfüllen, weil diese (notwendigerweise, in einer solchen Krisensituation) überzogen waren, insbesondere wenn das Gremium selbst erst in Entstehung befindlich war. Dass es dann dennoch bestehen geblieben ist (und bis heute bestehen bleibt), liegt wohl daran, dass es in der initialen Phase ein gegenseitiges Kennenlernen gegeben hat, welches bei den meisten Akteuren wohl dazu geführt hat, dass trotz der fortgesetzten Informalität des Gremiums eine weitere Beteiligung als sinnvoll erachtet wurde. Daraus ergibt sich klar, dass die Funktion des Gremiums vornehmlich darin besteht, „soziales Policy-Lernen“ zu ermöglichen – also „um die soziale Konstruktion von Politikproblemen, des Aufgabenbereichs und von Politikzielen“ (Biegelbauer 2013, S. 53). Besser wäre zwar gewesen, wenn dieses Defizit in einer Periode behoben worden wäre, die nicht von einer tiefen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Krisenerfahrung gekennzeichnet ist – aber besser jetzt als nie.

Abschließend noch eine zugegebene spekulative Mutmaßung zum politischen Kontext. Soziales Policy-Lernen dürfte innerhalb des FOCB der Motivator für den Fortbestand des Gremiums sein; was aber ist der Grund, warum die Politik auf das Angebot, das dieses Gremium darstellt, kaum bis gar nicht reagiert hat (in der Hinsicht, als es keinen Versuch zu einer Formalisierung oder Institutionalisierung gegeben hat)? Der Sozialanthropologen Steve Rayner hat in einem instruktiven Aufsatz über „unkomfortables Wissen“ geschrieben, wie Ignoranz – oder Wissensverweigerung – in politischen Diskursen funktioniert (Rayner 2012). Im Falle des FOCB handelt es sich weniger um unkomfortables Wissen, aber doch um ein Know-how, welches als unkomfortabel im Kontext des österreichischen bürokratischen Apparats wahrgenommen werden dürfte. Ganz gemäß Rayner wäre der Umgang mit dem FOCB als „diversion“ zu verstehen, also als „organizational strategy of establishing a decoy activity that distracts attention from a subject or problem“ (Rayner 2012, S. 118).

Das FOCB ist als Gegenstand eines angestrebten Policy Change in Österreich entstanden, ausgedrückt in der (vielleicht naiven) Hoffnung, dass es zu mehr „evidenzbasierter Politik“ kommen möge, und dass dies angesichts des anhaltenden Krisenzustands in der Coronapandemie bereits ursächlich Früchte tragen möge. Dass es das durch die imminente Krise beunruhigende Gefühl gab, dass es in Österreich an formalisierten Strukturen fehlt, in denen spezifisch wissenschaftliches Wissen an die Politik weitergegeben werden können, ist vielen Involvierten bewusst und war immerhin so groß, dass das FOCB aus der Taufe gehoben wurde. Was aus dem Gremium wird, ist freilich nach wie vor unklar.

#### Literaturverzeichnis

- Biegelbauer, P. (2013): *Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung*. Wiesbaden.
- Blätte, A. (2019): *Politikberatung aus sozialwissenschaftlicher Perspektive*. In: Falk, S./Glaab, M./Römmele, A./Schober, H./Thunert, M. (Hg.): *Handbuch Politikberatung*, 2. Auflage, S. 25-38. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-03483-2>.

- Czypionka, T./Reiss, M./Pham, I. (2020): Austria's Response to the Coronavirus II « Economics » Cambridge Core Blog. Cambridge University Press. Country Responses to the Covid19 Pandemic (blog). <https://www.cambridge.org/core/blog/2020/04/12/austrias-response-to-the-coronavirus-pandemic-a-second-perspective/> (12.04.2020).
- Durnová, A. P./Weible, C. M. (2020): Tempest in a Teapot? Toward New Collaborations between Mainstream Policy Process Studies and Interpretive Policy Studies. In: Policy Sciences, May. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09387-y>.
- Edler, J./Karaulova, M./Barker, K. (2020): Understanding Conceptual Impact of Scientific Knowledge on Policy: The Role of Policy-Making Conditions. Discussion Paper 66. Innovation Systems and Policy Analysis. Karlsruhe: Fraunhofer ISI. [https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cci/innovation-systems-policy-analysis/2020/discussionpaper\\_66\\_2020.pdf](https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cci/innovation-systems-policy-analysis/2020/discussionpaper_66_2020.pdf).
- Hammerschmid, G./Krischok, A./Steigenberger, K. (2012): Austria. In: Verhoest, K./Thiel, S. V./Bouckaert, G./Lægheid, P. (eds.): Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries. Public Sector Organizations. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 156-165. [https://doi.org/10.1057/9780230359512\\_15](https://doi.org/10.1057/9780230359512_15).
- Kreidl, P./Schmid, D./Maritschnik, S./Richter, L./Borena, W./Genger, J.-W./Popa, A. et al. (2020): Emergence of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) in Austria. In: Wiener Klinische Wochenschrift, August. <https://doi.org/10.1007/s00508-020-01723-9>.
- May, P. J. (1992): Policy Learning and Failure. In: Journal of Public Policy, 12 (4): pp. 331-354.
- Rayner, S. (2012): Uncomfortable Knowledge: The Social Construction of Ignorance in Science and Environmental Policy Discourses. In: Economy and Society, 41 (1), pp. 107-25. <https://doi.org/10.1080/03085147.2011.637335>.
- Sabatier, P. A. (1988): An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In: Policy Sciences, 21 (2), pp. 129-168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>.
- Schmidt, V. A. (2008): Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. In: Annual Review of Political Science, 11 (1), pp. 303-326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.
- Schwarz, G./König, T./Oberhofer, H./Strassnig, M. (2020): Zugang zu Register- und Individualdaten für die wissenschaftliche Forschung in Österreich. In: Fteval Journal for Research and Policy Evaluation, 50, pp. 11-15. <https://doi.org/10.22163/fteval.2020.464>.
- Weingart, P. (2019): Wissensgesellschaft und wissenschaftliche Politikberatung. In: Falk, S./Glaab, M./Römmle, A./Schober, H./Thunert, M. (Hg.): Handbuch Politikberatung, 2. Auflage, S. 67-78. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-03483-2>.

■ **Thomas König**, Senior Researcher am Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien, zuständig für Strategie und Forschungspolitik. 2017 publiziert „The European Research Council“ bei Polity Press, E-Mail: [koenig@ihs.ac.at](mailto:koenig@ihs.ac.at)

## Aus der Reihe Hochschulwesen: Wissenschaft und Praxis

Karin Gavin-Kramer

### Allgemeine Studienberatung nach 1945: Entwicklung, Institutionen, Akteure Ein Beitrag zur deutschen Bildungsgeschichte

Über Allgemeine Studienberatung, obwohl schon in den 1970er Jahren in bildungspolitischen Empfehlungen von KMK und WRK als wissenschaftliche Tätigkeit beschrieben, gibt es bis heute keine ausführliche Publikation. Dieses Buch füllt daher eine langjährige Lücke. Es geht darin nicht nur um Geschichte und Entwicklung der Institution „Allgemeine Studienberatung“, sondern auch um ihre Akteure.

ISBN 978-3-946017-15-8, Bielefeld 2018,  
E-Book, 597 Seiten + 766 Seiten Anhänge, 98.50 Euro



Erhältlich im Fachbuchhandel, als Campus-Lizenz oder direkt beim Verlag.  
Bestellung – E-Mail: [info@universitaetsverlagwebler.de](mailto:info@universitaetsverlagwebler.de), Fax: 0521/ 923 610-22