

Expertise in Krisenzeiten

Wie evidenzbasierte Politikberatung gelingt –
und was sie nicht leisten kann



Expertise in Krisenzeiten

Wie evidenzbasierte Politikberatung gelingt –
und was sie nicht leisten kann

Wien, 2023

Impressum

Medieninhaber, Verleger und Herausgeber:

Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2, 1010 Wien

bundeskanzleramt.gv.at

Autorinnen und Autoren: Stefan Rakowsky, Katharina Lau, Wolfgang Rapberger, Alexander Bogner

Gesamtumsetzung: GECKO Geschäftsstelle

Fotonachweis: BKA

Layout: BKA Design & Grafik

Druck: Digitalprintcenter des BMI

Wien, 2023

Copyright und Haftung:

Auszugsweiser Abdruck ist nur mit Quellenangabe gestattet, alle sonstigen Rechte sind ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig.

Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung des Bundeskanzleramtes und der Autorin / des Autors ausgeschlossen ist. Rechtausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autorin / des Autors dar und können der Rechtsprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgreifen.

Inhalt

1 Einleitung	5
<i>Katharina Lau</i>	
2 Wissenschaftliche Beratung und evidenzbasierte Politik	8
<i>Alexander Bogner</i>	
2.1 Zwei Welten: Politik und Wissenschaft	9
2.2 Begrenzte und umfassende Rationalität	10
2.3 Leitlinien guter Politikberatung	12
3 Krisen und öffentliche Kommunikation	16
<i>Katharina Lau</i>	
3.1 Krise – das „neue Normal“?	16
3.2 Expertise in Krisenzeiten: Zum Umgang mit Wissenschaft in der politischen Kommunikation	17
4 Politische Entscheidungsfindung	22
<i>Stefan Rakowsky</i>	
4.1 Der rationale oder normative Entscheidungsprozess	23
4.2 Rationalität von Entscheidungen	24
4.3 Entscheidungen von politisch verantwortlichen Personen	27
4.4 Einflussfaktoren auf Entscheidungen	28
4.5 Zusammenfassung und Implikationen	29
5 GECKO – Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination	31
<i>Stefan Rakowsky</i>	
5.1 Die GECKO-Kommission	31
5.2 Zielsetzungen der GECKO-Kommission	35
5.3 Tätigkeiten der GECKO-Kommission und organisatorischer Ablauf	36
5.4 Einfluss der GECKO-Kommission auf das Pandemiemanagement	38
5.5 Zusammenfassung und Implikationen	38

6 Rechtliche Rahmenbedingungen von GECKO 40

Wolfgang Rapberger

6.1 Einsetzung von GECKO als § 8 BMG-Kommission 40

6.2 Aufgabenbereich von GECKO – Mitwirkung im staatlichen Handeln? 41

6.3 Innere Organisation von GECKO 43

6.4 Haftung des Gremiums bzw. der Mitglieder 47

6.5 Unabhängigkeit des Gremiums 49

6.6 Umgang mit Drohungen gegen Kommissionsmitglieder 51

7 GECKO – ein Vorbild für zukünftige (Krisen-)Beratungsgremien? 54

Stefan Rakowsky, Katharina Lau, Wolfgang Rapberger, Alexander Bogner

8 Anhang 58

8.1 Liste der Mitglieder 58

8.2 Geschäftsordnung (Stand: 3/2023) 60

8.3 Verfahrensordnung (Stand: 3/2023) 65

1 Einleitung

Katharina Lau

Die unangenehme Wahrheit vorweg: Krisenpolitik bedeutet häufig, Ereignissen hinterherzuhinken. Kommt man einer Krise nicht zuvor, nimmt sie weiter Fahrt auf und lässt sich schließlich nur schwer wieder einbremsen. Weltweite Pandemie, Klimakrise, Ukraine-Krieg, Energiekrise, Teuerung und Inflation – wir sind krisengebeutel und blicken in eine von Krisen geprägte Zukunft. Die Omnipräsenz von Krisenereignissen stellt uns vor die Frage, wie krisenanfällig Gesellschaft, Institutionen und letztlich wir alle als Einzelpersonen eigentlich sind. Wie auch immer die Antwort ausfällt, eines ist klar: Genau wie das Coronavirus werden wir auch Krisen an sich so schnell nicht los. Wir müssen einen Weg finden, damit umzugehen. Da den Kopf in den Sand zu stecken keine Handlungsoption ist, bleiben nur die evidenzbasierte Risikoeinschätzung und die Stärkung der individuellen wie auch der staatlichen Resilienz. Wir müssen künftigen Krisen vorbereitet und gefasst entgegentreten, sie managen und dabei möglichst vorausschauend agieren. Wissenschaftliche Beratung und evidenzbasierte Politik sind vor diesem Hintergrund notwendiger denn je.



Der Wissenschaft zu folgen lautet also das Credo unserer Zeit im Krisenmanagement. Die Frage ist nur: In welche Richtung? Schließlich gibt es „die“ Wissenschaft genau genommen weder im Singular noch spricht sie mit einer einheitlichen Stimme. Wissenschaft lebt vom Diskurs, der Selbstkritik, dem Hinterfragen und hat den Antrieb, ständig neues Wissen zu produzieren, sodass sich wissenschaftliche Einschätzungen auch ändern können. Als wäre es nicht schon herausfordernd genug, in diesem Diskurs den Überblick zu bewahren, Orientierung zu finden, die einzelnen wissenschaftlichen Stimmen einzuordnen und darauf aufbauend Entscheidungen zu treffen, gibt es noch dazu einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung, der „der“ Wissenschaft nicht vertraut: 37 Prozent der Österreicherinnen und Österreicher verlassen sich lieber auf ihren Hausverstand als auf die Wissenschaft und 30 Prozent der Menschen im Land glauben wissenschaftlichen Erkenntnissen schlichtweg gar nicht. Das zeigen die Ergebnisse des Wissenschaftsbarometers der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW) vom Dezember 2022 (ÖAW, Wissenschaftsbarometer, Pilotstudie, 2022). Zwar ist die Ablehnung von Wissenschaft keine Mehrheitsmeinung, dennoch gibt es in Österreich beachtliche Zustimmungssanteile für wissenschaftsskeptische Aussagen. Auch solche Effekte von Krisen fordern Gesellschaft und Politik heraus.

Wenn man Krisen per se etwas Gutes abgewinnen möchte, dann möglicherweise dies: Der Verlauf und die Bewältigung von Krisen bieten einen Referenzrahmen für künftige Krisen. Die Orientierungsleistung hängt dabei jedoch davon ab, wie gut frühere Krisen dokumentiert und analysiert sind. In der Corona-Pandemie fehlte ein solcher Referenzpunkt als Orientierung, was dazu führte, dass Entscheidungen in größter Unsicherheit getroffen werden mussten. Sicher ist nun jedoch: Die Corona-Pandemie wird als Deutungsrahmen dienen – für künftige Krisen, für den Umgang mit Wissenschaft, für öffentliche Kommunikation in Krisenzeiten, für evidenzbasierte Politikberatung.

In diesem Sinne möchte die vorliegende Publikation einen Beitrag dazu leisten und mögliche Orientierungspunkte – insbesondere in Bezug auf in Form von § 8-Kommissionen organisierte, evidenzbasierte Politikberatung – bieten, indem Erfahrungen und Reflexion zur Arbeit der Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination (GECKO-Kommission) dargelegt werden. Den Ausgangspunkt der vorliegenden Publikation stellen systemtheoretische Überlegungen dar, die die unterschiedlichen Funktionen von Politik und Wissenschaft für die Gesellschaft herausarbeiten sowie die unterschiedlichen Logiken und Rationalitäten der beiden Systeme näher beleuchten. Darauf aufbauend liefert die Publikation konkrete Leitlinien für gelingende Politikberatung wie auch Anregungen zum Umgang mit Wissenschaft in der öffentlichkeitswirksamen politischen Kommunikation – mit der Zielvorstellung, sowohl das Vertrauen in eine handlungsfähige Politik als auch in eine unabhängige Wissenschaft zu stärken. Während der erste Teil der Publikation den Prozess politischer Entscheidungsfindung und das Spannungsverhältnis zwischen Politik und Wissenschaft sowie dessen Überwindung diskutiert, konzentriert sich der zweite Teil auf die Arbeit von GECKO sowie deren rechtliche Rahmenbedingungen.

Die Gesamtstaatliche COVID-Krisenkoordination (GECKO) wurde im Dezember 2021 als sogenannte § 8-Kommission im Bundeskanzleramt eingerichtet. Für ein strukturiertes Pandemiemanagement hat die Bundesregierung die Expertenkommission mit der evidenzbasierten Beratung zur COVID-19-Pandemie beauftragt. Mit GECKO verfolgte erstmals eine § 8-Kommission einen gesamtstaatlichen Ansatz. Am Beispiel von GECKO lassen sich Lehren im Hinblick auf die evidenzbasierte Beratung der Bundesregierung in Fragen der Krisenvorsorge und -bewältigung sowie im Hinblick auf die Stärkung der staatlichen Resilienz ziehen. Dies betrifft die Beratung und Unterstützung der obersten Organe des Bundes bei der Entscheidungsvorbereitung zur Bewältigung einer Krise ebenso wie die Öffentlichkeitsarbeit. Wissenschaftliche Beratungsgremien könnten etwa im Rahmen der Umsetzung eines künftigen Krisensicherheitsgesetzes zu unterschiedlichen Themen eingesetzt werden. Die vorliegende Publikation schließt daher mit Anregungen zur strukturellen Weiterentwicklung von Gremien zur evidenzbasierten Politikberatung.

Verfasst wurde die Publikation von Stefan Rakowsky, Katharina Lau und Wolfgang Rapberger (alle GECKO-Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt) in Kooperation mit Alexander Bogner (Senior Scientist am Institut für Technikfolgen-Abschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und Privatdozent für Soziologie an der Universität Wien).

Quelle: ÖAW (2022): ÖAW Wissenschaftsbarometer. Pilotstudie, Dezember 2022: PowerPoint-Präsentation (oeaw.ac.at)

2 Wissenschaftliche Beratung und evidenzbasierte Politik

Alexander Bogner

In der Corona-Krise war der Begriff der Evidenz allgegenwärtig und prominent wie nie zuvor. An die Adresse der Politik wurde die Aufforderung gerichtet, sie solle sich in ihren Entscheidungen auf die verfügbare Evidenz stützen („evidence-based policy-making“). Politische Maßnahmen wurden danach bewertet, ob sie sich im Einklang mit dem aktuellen Stand der Forschung befanden. Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertreter reklamierten in Pressekonferenzen die wissenschaftliche Evidenz für sich. Doch was ist mit Evidenz gemeint?



Im ursprünglichen Sinne meint Evidenz, dass ein bestimmter Befund offensichtlich ist und darum keiner weiteren Beweise bedarf. Mit dem Aufstieg der modernen, experimentellen Wissenschaft ändert sich jedoch die Semantik dieses Begriffs. Evidenz wird nun im Sinne empirischer Evidenz verstanden. Das heißt, man muss auf Daten, Beobachtungen und Experimente verweisen können, um Behauptungen als hieb- und stichfeste Befunde zu formulieren. Mit dem Siegeszug der modernen Wissenschaft geht also die ursprüngliche Wortbedeutung verloren: Befunde gelten nicht mehr von sich aus als evident, man muss ihnen vielmehr Evidenz verleihen (Ehlers/Zachmann, 2019, S. 9).

Hinter dem Ruf nach Evidenz verbirgt sich im Grunde der Wunsch nach einer Versachlichung der Politik. An die Stelle einer ideologiegetriebenen, von Interessen dominierten Politik soll eine rationale Politik treten, die von wissenschaftlicher Evidenz geleitet ist. Mitunter verbindet sich damit die Vorstellung, die Politik könne – auf Basis höherer Einsichten der Wissenschaft – zu Entscheidungen finden, die von allen als überlegen anerkannt werden und daher unanfechtbar sind. Dahinter verbirgt sich allerdings ein Kategorienfehler: Politische Streitfragen werden als wissenschaftlich lösbare Sachfragen verstanden, für die es eine eindeutig richtige Lösung gibt (Bogner, 2021). Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass wissenschaftliche Politikberatung nicht in bloßer Informationsvermittlung bestehen kann. Sie muss vielmehr auf eine Weise beraten, die die Grenze zwischen Wissenschaft und Politik stabil hält und die demokratische Entscheidungsfindung unterstützt.

2.1 Zwei Welten: Politik und Wissenschaft

Um Nutzen und Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung richtig abzuschätzen, muss man sich zunächst die grundlegende Differenz zwischen Wissenschaft und Politik vergegenwärtigen. Moderne Gesellschaften sind deshalb so leistungsfähig, weil sie über eine Reihe von Systemen verfügen, die jeweils eine ganz bestimmte, eng gezielte Funktion erfüllen (Luhmann, 2008, S. 98ff.). So organisiert die Politik die für kollektiv verbindliche Entscheidungen notwendige Machtbasis. Die Wissenschaft hingegen produziert (vorübergehend gültige) Wahrheiten. Diese spezifischen Aufgaben können nicht von anderen Systemen übernommen werden. Die Wissenschaft kann auch ihren klügsten Kopf nicht einfach zur Bundeskanzlerin oder zum Bundeskanzler küren, und die Politik kann nicht bestimmen, welche Theorie richtig ist – und wenn doch, so würde dies einen Skandal hervorrufen.

Politik und Wissenschaft folgen also ganz unterschiedlichen Logiken und Zielsetzungen. Diese Differenz erschwert die Kommunikation zwischen beiden Systemen ganz erheblich, macht sie aber gleichzeitig unbedingt erforderlich. Schließlich ist die Politik gerade in Krisensituationen auf eine tatsachenbasierte, „wahrheitsgemäße“ Lagebeschreibung angewiesen. Das hat damit zu tun, dass – im Hinblick auf den gegenständlichen Aspekt – in

modernen Gesellschaften die Wissenschaft die maßgebliche Interpretin von Seuchen und Pandemien ist.

Mit Blick auf wissenschaftliche Politikberatung werden aus dieser Differenz zwischen Wissenschaft und Politik manchmal voreilige Schlüsse gezogen. Im Sinne des sprichwörtlichen „speaking truth to power“ wird beispielsweise unterstellt, dass Wissenschaft und Politik eine harmonische Arbeitsteilung pflegen und das „richtige“ Wissen mithilfe der Macht durchgesetzt wird (Boehmer-Christiansen, 1995, S. 199). In diesem Bild wartet eine geduldige Politik auf die von der Wissenschaft gelieferten Evidenzen, um eine möglichst informierte und aufgeklärte Entscheidung zu treffen.

Die Realität sieht anders aus, was wiederum mit den unterschiedlichen Systemlogiken zu tun hat. Für die Politik geht es darum, möglichst viele Leute zufriedenzustellen, also einen Kompromiss zu finden, der möglichst wenige zu Verliererinnen und Verlierern macht und den Status quo weitgehend unverändert lässt. Dieses politische Ziel – nämlich mehrheitsfähige Entscheidungen mit geringem Konfliktpotenzial zu finden – macht es unwahrscheinlich, dass sich die Politik darauf beschränkt, wissenschaftliche Erkenntnisse und Empfehlungen in die Praxis umzusetzen, sofern die Wissenschaft überhaupt mit einer Stimme spricht. Politik hat eben nicht nur mit Wissen und Informationen, sondern auch mit Interessen, Ideologien und Identitäten zu tun. Dies etabliert einen Zwang zu strategischen Rücksichtnahmen und setzt dem typisch wissenschaftlichen Ideal einer rein evidenzbasierten Politik bestimmte Grenzen.

2.2 Begrenzte und umfassende Rationalität

Die beschriebene Diskrepanz zwischen Wissenschaft und Politik lässt sich in der Gegenüberstellung von „comprehensive rationality“ und „bounded rationality“ veranschaulichen (Cairney, 2016). Demnach folgt die Wissenschaft einem umfassenden Wahrheitsideal, die Politik aber der Logik eingeschränkter, eben politischer Rationalität. Es wäre deshalb naiv davon auszugehen, dass es einen direkten, linearen Zusammenhang zwischen Evidenz und politischer Entscheidung gibt. Wissenschaftliche Einsichten werden nicht einfach nur implementiert; sie sind vielmehr Teil eines komplizierten Politikprozesses, in dem nicht nur die Regierung, sondern ein diffuses Netzwerk vieler Akteurinnen und Akteure sowie Interessen politisch wirksam ist.

Politik-Machen beschränkt sich in aller Regel nicht darauf, auf Basis verfügbarer Evidenz eine wissenschaftlich perfekte Lösung zu finden, die die Allgemeinheit in kognitiver Hinsicht überzeugt. Wissenschaftliche Evidenz ist nur ein Teil des politischen Prozesses. Würde sich Politik in ihren Entscheidungen ausschließlich auf Evidenz verlassen, wäre sie überflüssig. Und anders herum: Wäre sie nur ideologiegetrieben (ohne grundlegende Tatsachen zu berücksichtigen), würde sie schnell an ihre Grenzen stoßen. Auch das hat die Pandemie gezeigt.

Die Lücke zwischen Wissenschaft und Politik kann also nicht geschlossen werden, indem eine Seite die Rationalität der anderen übernimmt. Vielmehr bedarf es einer Überbrückung zwischen der Erzeugung und der Nutzung von Evidenz. Eine solche Überbrückung kann durch ein besonderes Rollenverständnis von wissenschaftlicher Beratung erfüllt werden, das in der Literatur als „ehrlicher Makler“ („honest broker“) beschrieben wird (Pielke, 2007). Dieser muss sowohl die Produktion und Zusammenfassung von Evidenz als auch die politische Landschaft im Auge behalten. Letztlich bedeutet das explizit nicht, nur jene Evidenz zu präsentieren, die politisch opportun ist. Es geht vielmehr darum, durch Kenntnis des politischen Systems und Zugang zu verantwortlichen Personen abschätzen zu können, unter welchen politischen Umständen Evidenz gehört werden kann – und wann Politik überhaupt nicht an Evidenz interessiert ist (Gluckman et al., 2021).

Wissenschaftliche Expertise sollte in Form von unterschiedlichen Optionen und nicht als autoritative Empfehlung präsentiert werden – auch wenn dies manchmal einem politischen Wunsch nach Eindeutigkeit widerspricht. Im Kontext der COVID-19-Pandemie war die starke Nachfrage der Politik der hauptsächliche Anlass für Beratungsprozesse (Böcher/Krott, 2022). Insbesondere in solchen Konstellationen muss das Beraterteam auf die Gefahr einer politisierten Wissenschaft achten. Gleichzeitig können sie die Gelegenheit nutzen, eine ungewöhnlich aufmerksame Politik mit einem umfassenden Überblick und vielfältigen Optionen zu versorgen. Der ehrliche Makler an der Grenze zwischen Wissenschaft und Politik muss dafür die Wertekonstellationen auf beiden Seiten dieser Grenze berücksichtigen – also nicht einem Ideal der Wertfreiheit nacheifern, sondern alle relevanten Werte reflektieren und kommunizieren (Gluckman et al., 2021).

Die Politik hat sich vor allem zu Beginn der Krise sehr stark auf wissenschaftliche Erkenntnisse bezogen, allen voran auf Erkenntnisse aus Virologie, Epidemiologie und Modellrechnung. Allerdings sah sich die Politik gezwungen, auch bei lückenhaftem Wissensstand oder erheblichen Ungewissheiten zu handeln. In legitimatorischer Hinsicht wurde die Politik allerdings durch ihre Orientierung an Zielsetzungen entlastet, die gesellschaftlich anfangs außer Streit standen („flatten the curve“). Erst im weiteren Verlauf der Krise, als die normative Einhelligkeit innerhalb der Bevölkerung sich langsam auflöste und die politischen Legitimationszwänge zunahmen, trat auch die Wissenschaft verstärkt als politischer Akteur in Erscheinung, um bestimmte Maßnahmen zu forcieren (Hirschi, 2021) – eine problematische Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Wissenschaft und Politik.

2.3 Leitlinien guter Politikberatung

Wissenschaftliche Politikberatung ist ein komplizierter Prozess, weil hier zwei Systeme mit unterschiedlichen Logiken und Rationalitäten aufeinandertreffen. Um wissenschaftliche Expertise für politische Entscheidungsprozesse auf eine Weise fruchtbar zu machen, die die Gefahr wechselseitiger Instrumentalisierung minimiert, bedarf es einiger Voraussetzungen, die im Folgenden skizziert werden. Es handelt sich um grundlegende normative Ansprüche an Politikberatung. Eine wichtige Anregung stellen in diesem Zusammenhang auch die „Wiener Thesen zur wissenschaftsbasierten Beratung von Politik und Gesellschaft“ dar, die die Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW) zusammen mit der Deutschen Akademie der Naturforscher Leopoldina im Februar 2023 verabschiedet hat (ÖAW/Leopoldina, 2022).

1) Beratende Wissenschaft sollte als „ehrlicher Makler“ agieren

Der zentrale normative Anspruch an wissenschaftliche Beratung lautet: Sie muss dazu beitragen, die Politik als maßgebliche und selbständige Entscheidungsinstanz sichtbar zu machen. Das heißt, umfassende Sachstandsdarstellungen und nuancierte Stellungnahmen sollen die Politik dazu bewegen, ihre Entscheidungen auf das beste verfügbare Wissen zu stützen, aber selbständig zu begründen. Im Idealfall könnte die Politik sogar offenlegen, welche Empfehlungen und Expertisen für ihre Abwägungsprozesse wichtig waren, auf welche Modelle, Disziplinen und Berechnungen sich ihre Entscheidungen stützen.

Zu diesem Zweck müssen Zahlen, Fakten, Informationen und Szenarien auf eine Weise aufbereitet bzw. kontextualisiert werden, sodass einerseits ein möglichst umfassendes und klares Bild der Gesamtlage entsteht, andererseits aber keine politischen Handlungszwänge daraus abgeleitet werden können. Solche Sachzwänge entstehen immer dann, wenn der normative Kontext, der den Zahlen überhaupt erst Bedeutung verleiht, ausgeblendet bleibt. Nur dann beginnen Zahlen oder Fakten für sich selbst zu sprechen. Die Auskunft zum Beispiel, dass der Reproduktionsfaktor höher als eins ist, entfaltet nur dann eine Sachzwangwirkung, wenn SARS-CoV-2 ausschließlich als Gesundheitsproblem bzw. als eliminierbares Virus gilt. Eine wichtige Aufgabe beratender Wissenschaft besteht darin in der Reflexion des Rahmens (oder „Framings“), innerhalb dessen das jeweilige Problem verhandelt wird.

Die Wissenschaft sollte sich in der Rolle eines „ehrlichen Maklers“ sehen, der der Politik Entscheidungsalternativen und Wahlmöglichkeiten auf Basis wissenschaftlicher Evidenz aufzeigt (Pielke, 2007). Dieses Denken in Optionen basiert auf der Einsicht, dass eine disziplinär und paradigmatisch vielfältige Wissenschaft mit Blick auf aktuelle Problemstellungen selten mit einer Stimme spricht oder sprechen kann. Und selbst wenn es einen weitreichenden Konsens unter den maßgeblichen Fachleuten geben sollte, gilt es daran zu erinnern, dass politische Streitfragen letztlich nicht durch (noch so überzeugende)

Zahlen und Fakten entschieden werden, sondern in der Abwägung konkurrierender Werte und Interessen, also im Bereich der Politik.

Ziel oder Aufgabe beratender Wissenschaft kann es also nicht sein, der Politik ihre Entscheidungs- und Handlungskompetenz streitig zu machen. Es kann auch nicht darum gehen, vorgefasste politische Entscheidungen durch die „richtigen“ Zahlen oder Aussagen zu legitimieren. Gegen eine solche Instrumentalisierung von Expertise hilft das Entwerfen von Optionen. Die Entwicklung von „Wenn-dann“-Optionen macht deutlich, dass letztlich politisch entschieden werden muss. Nur in Notfällen – wenn unter hohem Zeitdruck und erheblicher Ungewissheit sehr rasch entschieden werden muss – darf sich die Politik durch den legitimatorischen Verweis auf „die“ Wissenschaft (oder den Konsens namhafter Expertinnen und Experten) entlasten. Kurzum: Wissenschaft sollte die Politik so umfassend wie nötig informieren, aber so wenig wie möglich legitimieren.

2) Beratende Wissenschaft muss das Problem-Framing hinterfragen

Probleme liegen nicht einfach vor; sie müssen konstruiert, entwickelt, geschaffen werden. Probleme entstehen dadurch, dass man Dinge in einen bestimmten Rahmen stellt und damit auf eine bestimmte Weise zu etwas Bemerkenswertem macht. SARS-CoV-2 beispielsweise wurde zum politischen Thema, weil das Virus sehr schnell als globale Gefahr für Leib und Leben verstanden wurde. Im Zuge der politischen Maßnahmen wurde die Pandemie dann auch als ökonomisches, psychosoziales, bildungs- und generationenspezifisches Problem thematisiert. Die konkrete Problemwahrnehmung und -formulierung, also das Problem-Framing, ist maßgeblich dafür verantwortlich, wessen Wissen und welche Informationen als relevant und welche Maßnahmen als zielführend gelten. Wenn sich ein bestimmter Rahmen in einer Debatte erst einmal durchgesetzt hat, ist es für politische Entscheidungsträger oder Interessengruppen schwierig, das Bild zu erweitern oder gänzlich andere Perspektiven einzubringen (Schön/Rein, 1994).

In akuten Krisensituationen – wenn es um das sprichwörtliche Überleben geht – spielt die Reflexion des Problem-Framings eine nachrangige Rolle. In chronischen oder zähen Krisen hingegen, wenn die politischen Zielsetzungen auf Basis vielfältiger Interessen und Expertisen ausgehandelt werden müssen, wird die Reflexion des Problem-Framings zu einer vordringlichen Aufgabe für die wissenschaftliche Politikberatung. Man muss sich darüber klarwerden, unter Zugrundelegung welcher Zukunftsbilder, Interpretationen und Alternativen man über die Dinge nachdenkt.

Dazu ein Beispiel aus der Pandemie: Im Zuge diverser Lockdowns wurde unter anderem darüber debattiert, was höher priorisiert werden sollte: die menschliche Gesundheit oder die wirtschaftliche Prosperität, „health“ oder „wealth“. Sobald sich dieses Konflikt-Framing etabliert hatte, war es sehr schwer, diesen Gegensatz zu hinterfragen. Man hielt es einfach für ausgemacht, dass restriktive Maßnahmen zwar der Gesundheit nützen, aber zwangsläufig der Wirtschaft schaden – obwohl manche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler darauf hinwiesen, dass dieser Zusammenhang empirisch nicht belegt ist

(Dorn et al., 2022). Natürlich gab es weitere Streitpunkte, etwa mit Blick auf die Bildung, den sozialen Zusammenhalt oder die individuelle Freiheit. Was das Beispiel illustrieren soll: Das konkrete Problem-Framing öffnet bzw. begrenzt den politischen Abwägungsspielraum. Vom Problem-Framing hängt ab, wie und wo nach politischen Antworten gesucht wird. Politikberatung kann sich daher nicht auf die Vermittlung sachdienlicher Informationen beschränken; sie muss auch dazu beitragen, die grundlegende Problem-perspektive kritisierbar zu machen.

3) Gerade in Krisenzeiten muss Politikberatung interdisziplinär sein

Die Komplexität von Krisen – das hat zuletzt die Pandemie gezeigt – erfordert auf Seiten der beratenden Wissenschaft interdisziplinäre Kooperation. Eine interdisziplinäre Besetzung von Gremien macht deutlich, dass man eine vorgängige Engführung des Problem-Framings vermeiden will. Potenziell randständige Aspekte können damit besser in die Diskussion integriert werden. In dieser Hinsicht ist die Einrichtung von Beratungskommissionen ein wichtiger Gesichtspunkt der politischen Gestaltung von Krisen: Die konkrete Zusammensetzung von Beratungsgremien spiegelt und gestaltet immer auch das gesellschaftliche Problemverständnis.

Interdisziplinarität erzeugt allerdings nur dann eine reflexive Wirkung, wenn es innerhalb der Gremien auch tatsächlich zu aktiven Auseinandersetzungen über die Angemessenheit bestimmter Problemperspektiven kommt (Bschir et al., 2023). Dafür müssen die unterschiedlichen disziplinären Perspektiven miteinander in Dialog treten. Denn diese Perspektiven ergänzen sich in aller Regel nicht harmonisch, sondern führen zu divergierenden Problemzuschnitten. Für einen interdisziplinären Dialog ist erforderlich, dass innerhalb der Gruppe Probleme zur Diskussion stehen, die über reine Tatsachen- oder Sachfragen hinausgehen (wie z. B.: „Wie hoch ist R?“). Wenn die Aussagen oder Empfehlungen einzelner Fachleute oder Subgruppen in den Stellungnahmen unverbunden nebeneinander stehen bleiben, dann lässt dies auf ein enges Problem-Framing schließen. Instrumentelle Aspekte stehen dann gegenüber reflexiver Auseinandersetzung im Vordergrund.

Literatur

- Boehmer-Christiansen, Sonja (1995): Reflections on Scientific Advice and EC Transboundary Pollution Policy. In: *Science and Public Policy* 22 (3), S. 195–203.
- Böcher, Michael / Krott, Max (2022): Wissenschaftliche Politikberatung in der Corona-Krise, In: Lange/Hans-Jürgen (Hg.): *Politik zwischen Macht und Ohnmacht. Studien zur Inneren Sicherheit*. Wiesbaden: Springer VS, S. 305–338.
- Bogner, Alexander (2021): *Die Epistemisierung des Politischen. Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet*. Stuttgart: Reclam.
- Bschir, Karim / Knobloch, Jörn / Lohse, Simon (2023): Post-COVID-19: Auf dem Weg zu einem integrativen Modell der wissenschaftsbasierten Politikberatung In: Hauswald, Rico / Schmechtig, Pedro (Hg.): *Wissensproduktion und Wissenstransfer unter erschwerten Bedingungen*. Baden-Baden: Karl Alber, S. 81–116.
- Cairney, Paul (2016): *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. London: Palgrave Macmillan.
- Dorn, Florian / Sahamoddin, Khailaie / Stoeckli, Marc / Binder, Sebastian C. / Mitra, Tanmay / Lange, Berit / Lautenbacher, Stefan / Peichl, Andreas / Vanella, Patrizio / Wollmershäuser, Timo / Fuest, Clemens / Meyer-Hermann, Michael (2022): The common interests of health protection and the economy: evidence from scenario calculations of COVID 19 containment policies. In: *The European Journal of Health Economics*. <https://doi.org/10.1007/s10198-022-01452-y>. Abgerufen am 20. Februar 2023.
- Ehlers, Sarah / Zachmann, Karin (2019): Wissen und Begründen: Evidenz als umkämpfte Ressource in der Wissensgesellschaft. In: Zachmann, Karin / Ehlers, Sarah (Hg.): *Wissen und Begründen: Evidenz als umkämpfte Ressource in der Wissensgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos, Einleitung, S. 9–29.
- Gluckman, Peter D. / Bardsley, Anne / Kaiser, Matthias (2021): Brokerage at the science–policy interface: from conceptual framework to practical guidance. In: *Humanities & Social Sciences Communication*, 8:84, S. 1–10. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00756-3>. Abgerufen am 1. Juni 2023.
- Hirschi, Caspar (2021): Expertise in der Krise. Zur Totalisierung der Expertenrolle in der Euro-, Klima- und Coronakrise., In: Büttner, Sebastian / Laux, Thomas Laux (Hg): *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (Leviathan Sonderband 38)*. Baden-Baden: Nomos, S. 161–185.
- Luhmann, Niklas (2008): *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Wiesbaden: Springer VS (Orig. 1986).
- Österreichische Akademie der Wissenschaften / Leopoldina-Nationale Akademie der Naturforscher (2022): *Wiener Thesen zur wissenschaftsbasierten Beratung von Politik und Gesellschaft*. <https://www.oeaw.ac.at/fileadmin/NEWS/2023/pdf/Wiener-Thesen.pdf>. Abgerufen am 20. Mai 2023.
- Pielke, Roger A. (2007): *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schön, Donald A. / Rein, Martin (1994): *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.

3 Krisen und öffentliche Kommunikation

Katharina Lau

3.1 Krise – das „neue Normal“?

Der Wunsch nach Normalität hat wieder Konjunktur. Kein Wunder: Die Pandemie und weitere Krisen der letzten Jahre haben uns unfreiwillig aus dem Gewohnten herausgerissen. Das nährt den Wunsch nach Verlässlichkeit und Stabilität. Aber werden die Zeiten jemals wieder „normal“? Die Schwierigkeit, diese Frage zu beantworten, liegt darin begründet, dass sich Normalität nicht so einfach messen lässt. Sicher ist jedoch, dass Krisen unweigerlich nachhaltige Veränderungen mit sich bringen und auch unsere Werte verändern können (Lessenich, 2022). Die Außergewöhnlichkeit von Krisen bietet – positiv gedacht – also auch Chancen für Neues.

Historisch betrachtet waren Krisen schon immer präsent und prägend (Hirschi, 2022). Vielleicht war also das, was wir bisher für selbstverständlich und „normal“ hielten, die historische Ausnahme. Und doch fühlt sich für viele seit Beginn der Pandemie das Leben wie eine Dauerkrise an. Die Welt scheint sich in einem permanenten Ausnahmezustand zu befinden, Krise folgt auf Krise. Es herrschen Verunsicherung, das Gefühl von Verwundbarkeit und die Sorge, dass die bewährte „Normalität“, das Gewohnte, nach dem sich viele sehnen, nicht mehr zurückkehren wird.



Ein positiver Aspekt an den Krisen unserer Gegenwart ist jedoch: Der Verlauf und die Bewältigung dieser Krisen bieten einen Referenzrahmen für künftige Krisen, indem „vergangene Phasen des Kontrollverlustes abgerufen und zu Anleitungen für den Umgang mit gegenwärtigen Krisenereignissen verarbeitet werden“ (Hirschi, 2022, S. 73). Die Orientierungsleistung hängt dabei jedoch davon ab, wie gut Krisen dokumentiert und analysiert sind, welche Lehren aus ihnen gezogen werden. In der Corona-Pandemie fehlte beispielsweise ein solcher Referenzpunkt als Orientierung (Hirschi, 2022). Politische Entscheidungen, die weitreichende Folgen für das öffentliche Leben hatten, mussten unter enormem Zeitdruck und in höchster Unsicherheit getroffen werden. So meinte Jürgen Habermas im Jahr 2020 mit Blick auf die Pandemie: „So viel Wissen über unser Nichtwissen und über den Zwang, unter Unsicherheit handeln und leben zu müssen, gab es noch nie. (...) Unsere komplexen Gesellschaften begegnen ja ständig großen Unsicherheiten, aber diese treten lokal und ungleichzeitig auf und werden mehr oder weniger unauffällig in dem einen oder anderen Teilsystem der Gesellschaft von den zuständigen Fachleuten abgearbeitet. Demgegenüber verbreitet sich jetzt existentielle Unsicherheit global und gleichzeitig, und zwar in den Köpfen der medial vernetzten Individuen selbst.“ (Schwering/Habermas, 2020)

Inzwischen gilt die (Poly-)Krise als Normalzustand der Gegenwart (Lessenich, 2022), der Ausnahmezustand als Normalfall (Nassehi, 2021, 2012). Krisenmanagement ist damit keine Sonderaufgabe für einige, wenige Fachleute mehr, sondern eine gesellschaftliche Kernkompetenz. Jede staatliche Institution, jedes gesellschaftliche Teilsystem muss sich auf mögliche Krisenszenarien vorbereiten, an vorausschauenden Lösungen arbeiten und diese im Ernstfall parat haben. Sachverständige nehmen dabei eine besondere Rolle ein, indem sie mit ihrer Expertise beraten und unterstützen können. Vor diesem Hintergrund ist wissenschaftliche Politikberatung notwendiger denn je.

3.2 Expertise in Krisenzeiten: Zum Umgang mit Wissenschaft in der politischen Kommunikation

So unterschiedlich Krisen auch sein mögen, eines haben sie alle gemeinsam: Wissenschaftliche Expertise ist essentiell, um Krisen frühzeitig als solche zu erkennen, vorausschauend im Krisenmanagement zu agieren und schlussendlich verantwortungsvoll mit Krisenereignissen umgehen zu können. In einer immer komplexer werdenden, zunehmend von Krisen geprägten Gegenwart und Zukunft wird die Wissenschaft somit zu einer immer bedeutenderen Ressource in der politischen Entscheidungsfindung (Renn, 2017; Maasen/Weingart, 2011).

Den Rat der Wissenschaft zu berücksichtigen, lautet also eine zentrale Devise im Krisenmanagement. Die Schwierigkeit zeigt sich in der Praxis jedoch darin, dass „die“ Wissenschaft selten mit einer einheitlichen Stimme spricht. Sie lebt vom Diskurs und

hat den Antrieb, ständig neues Wissen zu produzieren, sodass sich wissenschaftliche Einschätzungen ändern können – insbesondere in frühen Krisenphasen, wenn Daten fehlen und Studien eher exemplarischen Charakter haben. Außerdem treffen in interdisziplinären Beratungsgremien verschiedene Fachkulturen und Perspektiven aufeinander. Auch sie leben von der Vielfalt der Disziplinen und der kritischen Auseinandersetzung (vgl. Kap. 2.3). Wissenschaftlichen Diskurs und Entwicklung konnten wir im Laufe der Pandemie in Rekordgeschwindigkeit und in Echtzeit medienöffentlich miterleben, was trotz aller Erfolge und Faszination für die Leistungsfähigkeit der Wissenschaft mitunter auch zu Verwirrung und Verunsicherung führte, weil wissenschaftliche Selbstkritik bzw. Selbstkorrektur von manchen als Unzuverlässigkeit missverstanden wurde (Mukerji/Mannino, 2020). Zudem steigt im Krisenmodus in der öffentlichen Verständigung das Dissensrisiko: „Der wachsende Rationalitätsdruck, den eine problematisierte Lebenswelt auf den Verständigungsmechanismus ausübt, erhöht den Verständigungsbedarf, und damit nehmen der Interpretationsaufwand und das [...] Dissensrisiko zu.“ (McCarthy, 1989, S. 272) Wissenschaft will jedoch das Gegenteil von Verwirrung und Verunsicherung – nämlich robuste Erkenntnisse liefern und damit Klarheit schaffen. Auf der Bühne der massenmedialen Öffentlichkeit unter dem Brennglas der Pandemie war dies geradezu ein Ding der Unmöglichkeit.

Medial erlebte Österreich die Pandemie schließlich lange so: Täglich neue Negativrekorde, davon galoppierende Inzidenzen, unheilvolle Neuinfektionsdynamiken, übervolle Spitäler, steigende Todeszahlen, düstere Prognosen und kleinteilige Impfstoffdebatten. Kommunikativ in diese Dramatik einzusteigen hat sich als Fehler erwiesen. Politikerinnen und Politiker standen mit ihrer zum Teil als widersprüchlich und irritierend wahrgenommenen Kommunikation in der Kritik, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wurden als „Panikmacher“ abgestempelt. Studienergebnisse zeigen, dass eine zurückhaltende und nüchterne öffentlichkeitswirksame Kommunikation zu den sensiblen Themen der Pandemie am effektivsten war. Sie führte zu höheren Vertrauenswerten und auch dazu, dass politische Maßnahmen mit deutlich höherer Zustimmung angenommen wurden (Loss et al., 2021).

Auch oder insbesondere in Krisenzeiten gilt es, sich bewusst zu machen, dass Politik und Wissenschaft als autonome Teilsysteme unterschiedliche Funktionen für die Gesellschaft erfüllen (Luhmann, 2017). Während Wissenschaft informiert, wägt Politik ab und trifft Entscheidungen (vgl. Kap. 2.1). In weiterer Folge diskutiert die (Medien-)Öffentlichkeit darüber. Soweit der Idealfall. In der Realität stehen die gesellschaftlichen Teilsysteme in Wechselbeziehung zueinander, wirken aufeinander, sind teilweise auch aufeinander angewiesen – und folgen doch jeweils eigenen, völlig unterschiedlichen Regeln. Sich dies bewusst zu machen, hilft nicht nur die Logik des jeweiligen Gegenübers besser zu verstehen, sondern unterstützt auch eine klare öffentlich-kommunikative Positionierung.

Während der Pandemie kam es zu einem Verwischen der Grenzen zwischen Politik und Wissenschaft. Die Trennung der Rollen war in der öffentlichkeitswirksamen Kommunikation nicht klar gezogen. Das Verwässern der Zuständigkeiten wird als Politisierung von Expertise kritisiert (Nölleke/Hanusch/Leonhardt, 2022). Wissenschaftliche Erkenntnisse und Expertinnen und Experten können dazu dienen, die Politik wie auch die Öffentlichkeit zu informieren. Sie sollten aber in der politischen Kommunikation nicht dazu eingesetzt werden, politische Entscheidungen (nachträglich) zu legitimieren. Umgekehrt sollten auch wissenschaftliche Empfehlungen an die Politik keine parteipolitischen Appelle darstellen. Wissenschaftliche Erkenntnisse sind zwar notwendig für die Politik, um evidenzbasiert entscheiden zu können, wissenschaftsbasierte Beratung kann jedoch den politisch verantwortlichen Personen die Entscheidungen nicht abnehmen (vgl. Kap. 2.3).

Diese abgezirkelten Zuständigkeiten auch in der öffentlichen Kommunikation klar zu transportieren, könnte helfen, Verständnis dafür zu vermitteln, was evidenzbasierte Politikberatung bedeutet und wie sie in der Praxis gelebt wird. Hat das gemeinsame Auftreten von Politikerinnen und Politiker sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in Pressekonferenzen in der Anfangsphase der Pandemie möglicherweise in der akuten Krisen- und Gefahrensituation Ängste gemildert und die Botschaft vermittelt, man könne vertrauen, wendete sich das Blatt im weiteren Pandemieverlauf. Durch den Wildwuchs an Beratungsgremien und die regelmäßigen gemeinsamen medienöffentlichen Auftritte entstand für einige der Eindruck eines Schulterschlusses von Politik und Wissenschaft. „Regierungstreue Expertinnen und Experten“ sowie „expertenhörige Politikerinnen und Politiker“ galten für einige als Teil des Establishments, das zusammen „unter einer Decke steckt“ – ein möglicher Grund für zunehmende Ablehnung der politisch gesetzten Maßnahmen und Wissenschaftsskepsis gleichermaßen.

Deshalb wäre es umso wichtiger, auch in der politischen Kommunikation zu transportieren, wie Evidenz in Beratungsgremien gebildet wird und warum die Politik – darauf aufbauend – welche Entscheidung trifft. Schließlich trifft die Politik Entscheidungen nicht nur auf Basis von Zahlen, Daten und Fakten, sondern auf Basis von gesamtstaatlichen Überlegungen, parteipolitischen Interessen, Wertevorstellungen, Ideologien und kommunikativ-persuasiven Zielen. Zwar haben Krisen in der Regel einen überparteilichen Charakter, werden aber je nach Parteistandpunkt unterschiedlich interpretiert (Bogner, 2023).

Die breite Öffentlichkeit ist ein genauso wichtiger Adressat von wissenschaftlichem Wissen wie die Politik. Schließlich kann ohne den Bezug auf wissenschaftliche Erkenntnisse kein öffentlicher Diskurs und keine öffentliche Meinungsbildung in Krisenzeiten stattfinden. Neben der Wissens- und Informationsvermittlung können gezielte Wissenschaftskommunikation – unabhängig von politischer Kommunikation rund um Maßnahmen und Entscheidungen – und Citizen Science-Formate (Bürgerinnen- und Bürgerforschung) das Vertrauen in Forschung und Wissenschaft nachhaltig stärken.

Die Trennung von Wissenschaftskommunikation und politischer Kommunikation ist deshalb wichtig, weil Medien als Vermittler zwischen Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit fungieren. Sie sind maßgeblich für das Generieren von öffentlichem Diskurs und liefern damit Angebote zur Meinungsbildung. In seine Rolle als Vermittler und Diskurskatalysator öffentlicher Meinungsbildungsprozesse fand der Journalismus allerdings erst im Laufe der Pandemie (zurück). Die Anfangsphase war geprägt von Katastrophenberichterstattung und Wissenschaftsthemen. Corona dominierte alle Ressorts und Formate, Sondersendungen wurden in Dauerschleife produziert. Im besten Fall konzentrierte sich der Journalismus dabei auf das Informieren und Erklären, journalistische Kernaufgaben wie das Hinterfragen und das Einfordern von (politischen) Handlungsbegründungen rückten dabei allerdings in den Hintergrund (Ruß-Mohl, 2020; Degen, 2021). Erst als eine Art Gewöhnung an die Krise eintrat und sich die Themenagenda weitete, wurde die reine Informationsorientierung durch eine multiperspektivische Berichterstattung abgelöst. Damit traten auch wieder die für das Funktionieren eines öffentlichen Diskurses unabdingbaren journalistischen Aufgaben verstärkt in den Vordergrund: „Das Einfordern von Begründungen für Maßnahmen und der Abgleich der Notwendigkeiten [...] findet zurück in den demokratischen und vernunftorientierten Diskurs der Massenmedien, die parallel zudem einen Schnellkurs How-to-Wissenschaft für die geneigte Öffentlichkeit anbieten.“ (Degen, 2021, S. 126)

Vor diesem Hintergrund erscheint eine klare Positionierung in der öffentlich wirksamen Kommunikation durch klare Rollenverteilung von Politik und Wissenschaft umso wichtiger, um sowohl das Vertrauen in eine handlungsfähige Politik als auch in eine unabhängige Wissenschaft zu stärken. Hierzu zählt, evidenzbasierte Politikberatung transparent und verständlich zu machen. Das bedeutet transparente Kommunikation des wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses einerseits wie auch des politischen Entscheidungsprozesses andererseits. Das Aufzeigen von Grenzen in diesem Kontext kann zudem dabei unterstützen, Verständnis dafür zu schaffen, dass weder absolute Wahrheiten noch alternativlose Maßnahmen als Ergebnis evidenzbasierter Politikberatung verkündet werden können.

Literatur

- Bogner, Alexander (2023): Krise und Konflikt. Spannungen zwischen Wissenschaft und Demokratie in der Corona-Pandemie. In: Kiess, Johannes / Preunkert, Jenny / Seeliger, Martin / Steg, Joris (Hg.): Krisen und Soziologie. Weinheim: Beltz Juventa.
- Bogner, Alexander (2021): Die Epistemisierung des Politischen. Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet. Ditzingen: Reclam.
- Degen, Matthias (2021): Aus der Schockstarre zur Akteurszentrierung – die Phasen der Pandemie-Berichterstattung. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft (31), S. 125–131.
- Hirschi, Caspar (2022): Zur problematischen Vorbildfunktion der Klimakrise für die Corona-Krise. In: Rudolf Augstein Stiftung (Hg.): Follow the science – aber wohin? Wissenschaft, Macht und Demokratie im Zeitalter der Krisen. Berlin: Ch. Links, S. 73–97.
- Lessenich, Stephan (2022): Nicht mehr normal. Gesellschaft am Rande des Nervenzusammenbruchs. Berlin: Hanser.
- Loss, Julika / Boklage, Evgeniya / Jordan, Susanne / Jenny, Mirjam / Weishaar, Heide / El Bcheraoui, Charbel (2021): Risk communication in the containment of the COVID-19 pandemic: challenges and promising approaches. In: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz (64), S. 294–303.
- Luhmann, Niklas (2017): Systemtheorie der Gesellschaft (Hg.): Schmidt, Johannes F. K. / Kieserling, André, Berlin: Suhrkamp.
- Maasen, Sabine / Weingart, Peter (2005): Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making. Dordrecht: Springer.
- McCarthy, Thomas (1989): Kritik der Verständigungsverhältnisse. Zur Theorie von Jürgen Habermas, erweiterte Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mukerji, Nikil / Mannino, Adriano (2020): Covid-19: Was in der Krise zählt. Über Philosophie in Echtzeit. Ditzingen: Reclam.
- Nassehi, Armin (2012): Der Ausnahmezustand als Normalfall. Modernität in der Krise. In: Kursbuch 170, S. 34–49.
- Nassehi, Armin (2021): Sichtbar unsichtbar. Warum der Ausnahmezustand normal ist. In: Kursbuch 209, S. 50–65.
- Nölleke, Daniel / Hanusch, Folker / Leonhardt, Birte (2022): Wissenschaftskommunikation in der COVID-19-Pandemie: Einblicke und Erfahrungen österreichischer Expert:innen. Wien. Universität Wien, Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft.
- Renn, Ortwin (2017): Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik. In: Bonfadelli, Heinz / Fähnrich, Birte / Lühje, Corina / Milde, Jutta / Rhomberg, Markus / Schäfer, Mike M. (Hg.): Forschungsfeld Wissenschaftskommunikation. Wiesbaden: Springer VS., S. 183–205.
- Ruß-Mohl, Stephan (2020): Corona in der Medienberichterstattung und in der Medienforschung. <https://de.ejo-online.eu/wp-content/uploads/Corona-in-der-Medienberichterstattung-und-Medienforschung.pdf>.
- Schwing, Markus (2020): Jürgen Habermas über Corona: So viel Wissen über unser Nichtwissen gab es noch nie. In: Frankfurter Rundschau vom 15.04.2020, [Habermas spricht über Corona: „So viel Wissen über unser Nichtwissen gab es noch nie“](https://www.fr.de/kultur/juergen-habermas-ueber-corona-so-viel-wissen-ueber-unser-nichtwissen-gab-es-noch-nie-10177788) (fr.de)

4 Politische Entscheidungsfindung

Stefan Rakowsky

Entscheidungsfindungsprozesse hängen von ganz unterschiedlichen Einflussfaktoren ab. Einige davon sind offensichtlich, andere bleiben eher im Verborgenen. Einfache Entscheidungen, die nur geringe Auswirkungen haben, fallen Menschen üblicherweise leicht. Dazu zählt etwa die Wahl des Mittagmenüs oder auch die Kleidungswahl für einen Arbeitstag. Entscheidungen, die große Auswirkungen haben, fallen Menschen oft wesentlich schwerer. Im Privaten kann dazu etwa der Kauf einer Wohnung erwähnt werden.

Damit vergleichbar gibt es auch auf politischer Ebene Entscheidungen, die leichter oder schwerer zu treffen sind, je nachdem, welche Tragweite deren Auswirkungen aufweisen. Die Entscheidung zu einem harten Lockdown etwa, der immens große Auswirkungen auf die Menschen, die Wirtschaft und viele andere Faktoren hat, fällt wesentlich schwerer. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es einzelnen Menschen aufgrund ihrer Persönlichkeitsstruktur, Ausbildung oder Sozialisation leichter oder schwerer fällt, Entscheidungen zu treffen.



4.1 Der rationale oder normative Entscheidungsprozess

Entscheidungen sind kein singuläres Ereignis, sondern weisen oftmals einen prozessartigen Charakter auf. Eine Möglichkeit zur Entscheidungsfindung stellt das sogenannte normative Entscheidungsmodell dar. Diesem liegt das Menschenbild des homo oeconomicus zugrunde. Dabei nimmt man an, dass Menschen jederzeit in der Lage wären, (ausschließlich) rational zu entscheiden. Das bedeutet, Entscheidungen werden rational, auf Basis logischen Schließens und nach dem Prinzip der Nutzenmaximierung getroffen. Diesem Modell liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Eine identifizierbare Person oder Gruppe trifft die Entscheidung.
- Sämtliche Alternativen sind im Vorhinein festgelegt.
- Die entscheidende Person ist über alle Optionen informiert.
- Für sämtliche Optionen sind die Konsequenzen bekannt und diese können objektiv bewertet werden.
- Diese Bewertung basiert auf überdauernden, sich nicht laufend verändernden Zielen.
- Allen möglichen Ereignissen können Eintrittswahrscheinlichkeiten zugeordnet werden.
- Alle relevanten Informationen können recherchiert und bewertet werden (Kirchler/Schrott, 2003).

Einige dieser Voraussetzungen kommen bei politischen Entscheidungsprozessen nicht immer zum Tragen. Vor allem die Auswirkungen der vom US-amerikanischen General McChrystal (2015) beschriebenen VUCA-Welt, die von Unsicherheit, Unbeständigkeit und laufendem Wandel, Komplexität und Mehrdeutigkeit von Informationen geprägt ist, führen dazu, dass politische Entscheidungen oft unter großer Unsicherheit getroffen werden müssen. Ursprünglich aus der Operationsführung der Afghanistan- und Irakkriege abgeleitet, haben diese Faktoren mittlerweile einen wesentlichen Einfluss auf Entscheidungen in Unternehmen ebenso wie auch in der Politik. Oftmals werden Entscheidungen nicht oder zu spät getroffen, weil man eine zu geringe Datenbasis dahinter vermutet. Würde man (noch) mehr Daten zur Hand haben, fiel eine Entscheidung leichter. In den meisten Fällen ist aufgrund der VUCA-Faktoren diese Datenausstattung überhaupt nie erreichbar, weil die Komplexität und Unbeständigkeit dies nicht zulässt.

Mit Beschreibung dieser Unsicherheiten kann das Ideal des oben beschriebenen normativen Entscheidungsmodells jedenfalls nur als wünschenswert beschrieben werden. Jede Annäherung an dieses Modell muss bei Entscheidungen mit großem Impact bevorzugt werden.

4.2 Rationalität von Entscheidungen

Rationale Entscheidungen sind aus vielerlei Gründen zu bevorzugen. Dazu zählen etwa die Transparenz und Nachvollziehbarkeit, aber auch die größere Qualität von Entscheidungen. Ein genormter Prozess kann dabei unterstützen. So gibt es etwa beim Österreichischen Bundesheer oder anderen Einsatzorganisationen einen normierten Ablauf, wie Entscheidungen getroffen werden sollen.



Dabei wird die Entscheidungsfindung in ein genormtes Schema gepresst, sodass die Wahrscheinlichkeit, relevante Informationen nicht zu berücksichtigen, minimiert wird. Nachdem eine Person einen Auftrag erhalten hat, wird eine Lagefeststellung und eine Beurteilung der Lage durchgeführt. Dieser Punkt umfasst vor allem das korrekte Verstehen des Auftrages und eine Beurteilung des aktuellen Ist-Standes aller relevanten Faktoren. Diese umfassen das aktuelle Geschehen (etwa überfüllte Spitäler oder Mangel an Energieressourcen), aber auch wissenschaftliche Erkenntnisse. Diese Arbeitsleistung wird üblicherweise auf mehrere Personen verteilt, die parallel agieren.

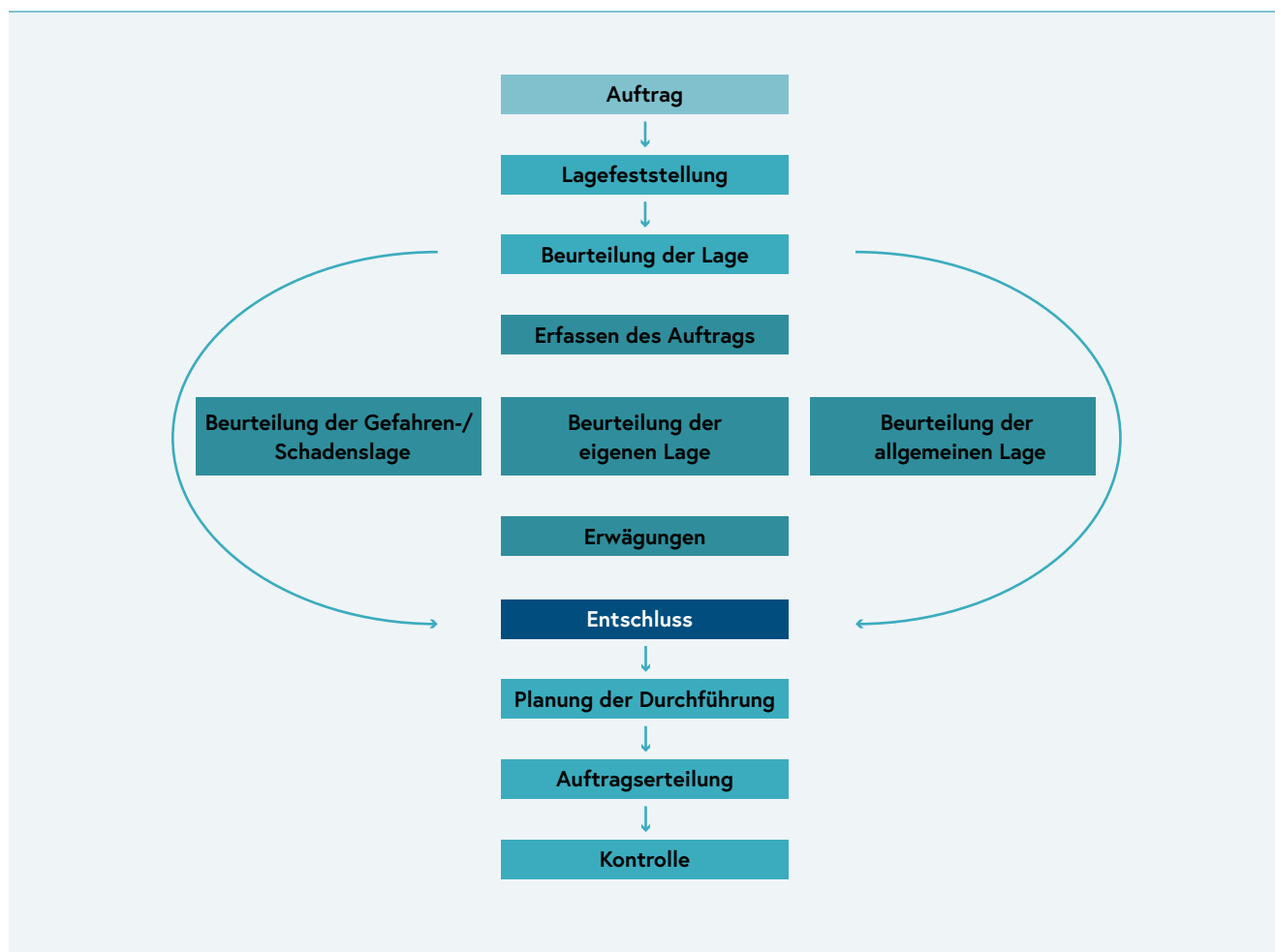


Abbildung 1: Grundmuster Führungsverfahren des SKKM (Halwachs/Sifferlinger, 2023)

Mehrere Lösungsmöglichkeiten werden im Punkt Erwägungen aufgrund feststehender Kriterien miteinander verglichen und die erfolgsversprechendste mit dem Entschluss umgesetzt, der auch den Plan der Durchführung beinhaltet. In weiterer Folge ist auch die Kontrolle der Umsetzung wichtig und der Prozess beginnt im Wesentlichen wieder bei der Beurteilung der Lage. Solche Schemata haben sich insbesondere bei Entscheidungsprozessen im Bereich des Krisenmanagements bewährt. Neben der grundsätzlich hohen Entscheidungsqualität ist auch die erhöhte Ressourcenbeanspruchung zu er-

wählen. Solche Prozesse benötigen üblicherweise einen längeren Zeitraum und mehr Personalressourcen, weshalb normative Entscheidungsprozesse vor allem auf höheren Entscheidungsebenen stattfinden (z. B. auf strategischer Ebene).

Dieser Prozess kann nach kleinen Adaptionen auch auf politische Entscheidungsprozesse angewendet werden. Der Auftrag wird im politischen Kontext üblicherweise von den entscheidungstragenden Personen erteilt, die in weiterer Folge auch die weiteren Schritte durchlaufen. Dabei ist immer auch das jeweilige Framing zu beachten, also etwa der Druck der Bevölkerung, der Opposition oder auch Zeitdruck. Relevant erscheint dabei, dass politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger solche Prozesse zukünftig nicht nur erlernen, sondern laufend anwenden oder zumindest trainieren.

Demgegenüber steht allerdings die Erkenntnis, dass nicht-analytische oder intuitive Entscheidungsfindungsverfahren gerade in natürlichen Situationen überaus erfolgreich sind. Solch ein natürlicher Entscheidungsprozess wird von vielen Expertinnen und Experten bewusst oder unbewusst implementiert. Wenn ein Problem auftritt, wird gedanklich eine Lösung skizziert, die in Gedanken evaluiert wird. Wenn die Erfolgswahrscheinlichkeit adäquat erscheint, wird sie auch umgesetzt. Nur wenn die Wahrscheinlichkeit zu gering ist, wird eine weitere Lösungsmöglichkeit erarbeitet und diese dann evaluiert. Der Prozess wird so lange durchgeführt, bis eine Lösung mit angemessener Erfolgswahrscheinlichkeit gefunden wird (Klein, 1998 bzw. 2009). Diese Entscheidungsfindungsstrategie funktioniert bei sehr erfahrenen Personen ausgezeichnet und wird von diesen vor allem bei schnellen Entscheidungen angewendet.

Problematisch dabei ist allerdings häufig, dass Menschen ihre eigene Expertise in Fachgebieten überschätzen, weshalb die Entscheidungsqualität oftmals wesentlich geringer ausfällt bzw. schlichtweg Fehlentscheidungen getroffen werden (Kruger/Dunning, 1999). Grundsätzlich liegt der Vorteil dieses Entscheidungsprozesses vor allem in der hohen Geschwindigkeit sowie im geringeren Ressourceneinsatz. In der Praxis ist es häufig so, dass eine strenge Trennung der beiden Prozesse (analytisch-rationale und nicht-analytisch-intuitive) sehr schwer fällt, da beide oftmals parallel oder auch sequentiell stattfinden bzw. einander ergänzen. Beispielsweise werden analytische Abwägungen mitunter durch Heuristiken abgekürzt.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass normierte Entscheidungsfindungsprozesse tendenziell zu einer höheren Entscheidungsqualität führen. Diese sind allerdings zeit- und ressourcenintensiver als nicht-analytische, intuitive Entscheidungsprozesse. Strategische, bedeutsame und vor allem weniger zeitkritische Entscheidungen sollten daher eher durch genormte Prozesse herbeigeführt werden, wobei auch hier intuitive Anteile, die auf Erfahrungen und Wissen basieren, sinnvoll sein können.

4.3 Entscheidungen von politisch verantwortlichen Personen

Politische Entscheidungen sind den oben genannten in vielerlei Hinsicht sehr ähnlich. In manchen Aspekten gibt es allerdings relevante Unterschiede. Entscheidungen von Politikerinnen und Politikern werden oftmals entlang parteipolitischer Richtlinien getroffen, die in den Entscheidungsprozess einfließen. Dabei kommen insbesondere parteiprogrammatische und ideologische Überlegungen zum Tragen, die schon die Problemwahrnehmung und das Framing betreffen können. So sind einzelne Handlungsoptionen für bestimmte politische Gruppierungen durchaus positiv besetzt, während sie für andere grundsätzlich nicht in Frage kommen (und umgekehrt). Praktische Beispiele sind hier hochsensible Themen wie die Einschränkung persönlicher Freiheiten, sozialpolitische Entscheidungen oder Migration. Im Falle rationaler, normativer Entscheidungsprozesse („rational choice model“) entfallen also manche Entschlussvarianten aufgrund politischer Überzeugungen. Sie bleiben im Entscheidungsprozess einfach unberücksichtigt.

Dies wird im „bounded rationality“-Begriff zusammengefasst. Dabei wird offensichtlich, dass Menschen Entscheidungen nur mit begrenzter Rationalität treffen (können). Im besonderen Maße trifft dies auf politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zu. Dabei werden Entscheidungen aufgrund hervorstechender Merkmale – also etwa der eigenen politischen Handlungsmaxime – getroffen. Andere, möglicherweise fachlich ebenso relevante Lösungsansätze und Ideen werden hingegen nicht beachtet (Kirchler/Schrott, 2003). Die dabei erzeugte Entscheidung kann von einer adäquaten und nachvollziehbaren Problemlösung abweichen. Zusätzlich ist zu beachten, dass auch die Nicht-Entscheidung immer eine politische Handlungsoption darstellt.

Politisch verantwortliche und interessierte Personen verlangen nunmehr immer öfter „evidenzbasierte“ Politikberatung. Damit ist gemeint, dass „Beratung auf empirisch nachgewiesene Kausalzusammenhänge zurückzuführen [ist], die sich im Idealfall mit theoretischen Überlegungen unterfüttern lassen, die eine Intuition davon vermitteln, warum es zu der nachgewiesenen Kausalität kommt“ (Weimann, 2016, S. 623). Gerade diese absoluten Wenn-Dann-Beziehungen sind in der realen, sozialen Umwelt jedoch so gut wie nie herzustellen, weshalb oftmals bestimmte Auswirkungen nur mit Eintrittswahrscheinlichkeiten beziffert werden können. Damit gibt es allerdings auch den Spielraum für politische Entscheidungen.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass auch politische Entscheidungen auf dem Grundsatz der begrenzten Rationalität beruhen. Dabei werden niemals alle möglichen Entscheidungsvarianten erwogen, weshalb die Entscheidungsqualität oftmals geringer ausfällt.

Das Problem der „bounded rationality“ hat demnach tendenziell zur Folge, dass bestimmte Optionen gar nicht gesehen oder aber vorschnell oder mit inadäquaten, nicht nachvollziehbaren Begründungen ausgeschlossen werden. Das folgende Kapitel thematisiert deshalb genau jene Einflussfaktoren auf Entscheidungen, die maßgeblich dafür sind, ob Entscheidungsprozesse offengehalten oder geschlossen werden, ob also alternative Sichtweisen und Informationen berücksichtigt werden können oder nicht.

4.4 Einflussfaktoren auf Entscheidungen

Persönlichkeitsstruktur politischer Akteurinnen und Akteure

Bestimmte Persönlichkeitsstrukturen machen Beratungen in jedem Kontext schwierig. Dazu zählen insbesondere Persönlichkeiten mit narzisstischen Zügen, die vor allem auch in politischen Führungspositionen vermehrt zu finden sind (Reiner/Felfe/Moldzio, 2019; Buschmann/Gärtner/Grimm/Osiander/Stephan, 2018). Die Hauptproblematik liegt darin, dass narzisstische Persönlichkeiten als beratungsresistent gelten. Sie schätzen ihre eigene Meinung als derart relevant ein, dass sie andere daneben nicht mehr gelten lassen.

Wesentlich positiver sind dagegen politische Führungskräfte einzuschätzen, die ein gewisses Maß an Offenheit (für Neues) mitbringen.

Klima im Rahmen der Entscheidungsfindung

Oftmals werden die lautesten Personen und deren Meinung zu einem Thema am stärksten wahrgenommen. Ein gutes Klima im Beratungsteam sorgt dafür, dass auch leisere Stimmen mit ebenso fundierten Meinungen, Standpunkten und Ideen gehört, diskutiert und beurteilt werden. Das trifft insbesondere auch auf Beratungsorgane zu, die in vielen Fällen zurückhaltender sind. Aufgabe des zu beratenden Gremiums ist es nunmehr, den Rahmen für Beratungen so herzustellen, dass eben solche wichtigen Stimmen auch gehört werden können.

Politische Ideologien und Programme

„Parteien bevorzugen politische Ansätze, Strategien und Lösungsoptionen für Probleme oder anstehende Fragen, die mit ihren ideologischen und programmatischen Grundsätzen möglichst in Einklang gebracht werden können oder zumindest nicht im Gegensatz zu diesen stehen“ (Jun, 2019, S. 223). Wie oben bereits angerissen, werden somit mögliche und ggf. sogar sinnvolle, nachvollziehbare Lösungsmöglichkeiten vielleicht nicht weiterverfolgt, weil diese mit der Grundausrichtung einer politischen Partei nicht konform sind.

Zeitdruck

Zeitdruck führt generell dazu, dass weniger Informationen gesucht und verarbeitet werden. Außerdem werden weniger Alternativen erarbeitet und geprüft, und darüber hinaus werden einfachere Entscheidungsstrategien angewendet. Weil aktiv weniger Alternativen

gesucht werden, kommt es sehr rasch zur Präferenz einer Variante und viele andere Möglichkeiten werden außer Acht gelassen. Letztendlich führen diese Faktoren oftmals zur Wahl einer suboptimalen Lösung (Pfister/Jungermann/Fischer, 2017; Ariely/Zakay, 2001). Ganz gezielt kann hier die Verwendung eines Entscheidungsschemas (s. o.) entgegenwirken. So gibt es etwa beim Österreichischen Bundesheer verschieden elaborierte Schemata in Abhängigkeit der vorhandenen Zeit für die Entscheidung. Die Anwendung solcher Entscheidungsschemata muss allerdings erlernt und vor allem trainiert werden. Dies wäre für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger vorteilhaft.

Fachexpertise

Politikerinnen und Politiker können nicht in allen entscheidungsrelevanten Themengebieten Expertise aufweisen. Sehr wohl müssen sie aber auch im für sie unbekanntem Terrain Entscheidungen treffen. Daraus folgt, dass Beratungsgremien die Entscheidungsgrundlagen verständlich aufbereiten müssen, also komplexe Sachverhalte vereinfacht und konzise zusammengefasst werden. Insofern wird der Wissenschaftskommunikation großer Wert beigemessen. Nur wenn die Politikerinnen und Politiker auch die Möglichkeit haben, die Entscheidungsgrundlagen zu verstehen, können diese auch adäquat berücksichtigt werden.

4.5 Zusammenfassung und Implikationen

Politische Entscheidungsmechanismen gleichen in vielerlei Hinsicht jenen aus dem nichtpolitischen Alltag. Viele Entscheidungen werden bewusst oder unbewusst aus dem Bauch heraus bzw. intuitiv getroffen. Bei einigen dienen bewusste, normative Entscheidungsprozesse der Erhöhung der Entscheidungsqualität. Dabei werden Entscheidungen oftmals im Rahmen der bounded rationality, also der begrenzten Rationalität, getroffen. Gerade politische Entscheidungen werden oftmals im Einklang mit ideologischen oder programmatischen Grundsätzen getroffen.

Beratungsgremien sollten sich dieser Tatsache bewusst sein, wenn sie ihre Expertise abgeben, Entscheidungsgrundlagen schaffen und ihr Fachwissen auf verständliche Art und Weise mitteilen, damit die entscheidenden, oft fachfremden Personen komplexe Themengebiete auch verstehen können. Außerdem müssen Beraterinnen und Berater beachten, dass ihre Aufgabe die Entscheidungsvorbereitung ist und ihre Fachmeinung oftmals nur ein Puzzlestein eines größeren Bildes darstellt. Entscheidungen fallen daher in vielen Fällen auch gegen die eine oder andere Fachmeinung, weil sie eben nur einen Teil der Entscheidungsgrundlagen darstellen. Dafür ist auch ein gewisses Maß an Frustrationstoleranz notwendig. Schlussendlich muss auch darauf hingewiesen werden, dass auch die Nicht-Entscheidung immer eine politische Handlungsoption darstellt.

Literatur

- Ariely, Dan / Zakay, Dan (2001): A timely account of the role of duration in decision making. *Acta Psychologica* 108, S. 187–207.
- Buschmann, Benjamin / Gärtner, Debora / Grimm, Veronika / Osiander, Christopher / Grimm, G. (2018): Wann würden Frauen für Tarifkommissionen kandidieren? Befunde aus einem faktoriellen Survey. *Industrielle Beziehungen*, 3, S. 320–342.
- Halwachs, Michael / Sifferlinger, Nikolaus August (2023): Implementierung eines Notfallmanagements auf Tunnelbaustellen. *Berg Hüttenmännisches Monatsheft* 168, S. 75–82.
- Jun, Uwe (2019): Spitzenakteure der Parteien. In: Falk, Svenja / Rehfeld, Dieter / Römmele, Andrea / Thunert, Martin (Hg.): *Handbuch Politikberatung*. Heidelberg: Springer.
- Kirchler, Erich / Schrott, Andrea (2003): *Entscheidungen in Organisationen*. Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Klein, Gary A. (1998): *Sources of power: How people make decisions*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Klein, Gary A. (2009): *Streetlights and shadows: Searching for the keys to adaptive decision making*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kruger, Justin / Dunning, David (1999): Unskilled and unaware of it: How difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 77 (6), S. 1121–1134.
- Mc Chrystal, Stanley / Silverman, David / Collins, Tantum / Fussell, Chris (2015): *Team of Teams*. New York: Penguin.
- Pfister, Hans-Rüdiger / Jungermann, Helmut / Fischer, Katrin (2017): *Die Psychologie der Entscheidung*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Reiner, Annabell E. / Felfe, Jörg / Moldzio, Thomas (2019): Führungsmotivation und Führungskräfteentwicklung. Relevanz für die Auswahl und Bewährung von Führungskräften. *Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie*, 2, S. 71–87.
- Weimann, Joachim (2016): Entscheidungstheoretische Instrumente für die Politikberatung? *Wirtschaftsdienst*, 96 (8), S. 620–624.

5 GECKO – Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination

Stefan Rakowsky

Die Gesamtstaatliche COVID-Krisenkoordination (kurz GECKO) wurde im Dezember 2021 als sogenannte § 8-Kommission im Bundeskanzleramt eingesetzt. Zielsetzung war es, erstmals ein gesamtstaatliches und multidisziplinäres Gremium zur evidenzbasierten Beratung der Bundesregierung einzurichten, das die Entscheidungsvorbereitung der politisch Verantwortlichen durch seine Expertise im Pandemiemanagement unterstützt.

5.1 Die GECKO-Kommission

Die Gründung der Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination war gegen Ende 2021 notwendig, damit die Meinungen verschiedener Expertinnen und Experten gebündelt werden konnten. Bis dahin gaben viele Personen – und viele davon mit profunden Kenntnissen – teilweise unterschiedliche oder sogar konträre Meinungen zum Thema COVID-19 ab, einige davon in Gesprächen mit Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertretern, andere via konventionelle oder soziale Medien. Es gab allerdings keine Möglichkeit, eine konsolidierte Fassung dieser Positionen mittels fachlichen Austausches herzustellen, weshalb eine Kommissionsgründung samt transparenter und standardisierter Herangehensweise geboten war.

Im Herbst 2021 hat die Bundesregierung erste Überlegungen angestellt, wie ein gesamtstaatliches Gremium aufgesetzt werden könnte. Oberste Zielsetzung dabei war, im besten Falle eine koordinierte wissenschaftliche Meinung oder Empfehlung auf spezifische Fragen der Bundesregierung zu erhalten, auf deren Grundlage Maßnahmen in Österreich umgesetzt werden könnten. Durch die Multidisziplinarität des Gremiums wurde auch Meinungsvielfalt in Kauf genommen, allerdings sollte diese in konsolidierter und standardisierter Weise der Bundesregierung vorgetragen werden. Annähernd parallel zu den Entwicklungen in Deutschland (Einsetzung des Corona-Expertenrats als Beratungsgremium des deutschen Bundeskanzlers) fand am 21. Dezember 2021 die konstituierende Sitzung von GECKO statt.

Zusammensetzung von GECKO – Auswahl der Mitglieder und gesamtstaatlicher Ansatz

Der deutsche Corona-Expertenrat wurde ebenfalls im Dezember 2021 eingesetzt – und zwar mit starkem medizinischen Fokus. Die österreichische Bundesregierung – allen voran der Bundeskanzler – wollte im Gegensatz dazu ein thematisch breiter angelegtes Gremium. So wurden auf Ebene der Kabinette Expertinnen und Experten namhaft gemacht, die aufgrund ihrer Fachkenntnisse dazu geeignet waren, dem Gremium anzugehören. Dabei wurde aufgrund der Ausrichtung der GECKO-Kommission auf die Beratung zur Bewältigung der Pandemie bei der Auswahl der Mitglieder ebenfalls ein medizinischer Schwerpunkt gelegt; darüber hinaus sollten allerdings auch andere wissenschaftliche Disziplinen, wie etwa Kommunikations- und Rechtswissenschaft, Modellierungstechnik oder Ethik vertreten sein, ebenso wie Expertise im Krisenmanagement.



Neben der Multidisziplinarität, die in weiterer Folge noch durch zusätzliche Mitglieder ausgebaut wurde, war auch die Gesamtstaatlichkeit eine entscheidende Vorgabe der Bundesregierung. Kritisch anzumerken ist hierbei, dass der Begriff nicht näher definiert wurde. In der Praxis wurde insbesondere an die Einbindung der Sozialpartner und der

Bundesländer gedacht, sowie die Ärzte- und Apothekerkammer berücksichtigt. Die Einbindung von staatlichen Institutionen (etwa Sozialpartnern, aber auch Beamtinnen und Beamten aus unterschiedlichen Ressorts) könnte auch zu einer Aufweichung der Unabhängigkeit des Beratungsgremiums führen, weshalb vor allem bei zukünftigen Gremien dieser Ansatz – auch im Lichte der grundsätzlichen Trennung von Politik und Wissenschaft (vgl. Kapitel 2) – genau geprüft werden muss.

Mit diesem Setting konnte der Bundesregierung in standardisierter und institutionalisierter Weise eine in den meisten Fällen konsensuale, zumindest aber konsolidierte Meinung zu einem Sachverhalt vorgelegt werden, der nicht nur die wissenschaftliche, sondern eben auch die gesamtstaatliche Sichtweise berücksichtigte. Mitunter wurden Empfehlungen (etwa zur Verkürzung der Quarantänezeit) nicht einstimmig beschlossen und divergierende Meinungen auch stets besonders betont.

Von besonderer Relevanz war auch die Auswahl der Leitung des Gremiums. Aufgrund der Zielsetzung des Gremiums, in Sachen Pandemiemanagement zu beraten, war naheliegend, eine Doppelspitze aus hochrangigen Beamtinnen und Beamten des Verteidigungs- und des Gesundheitsressorts als Vorsitzende zu nominieren. Dabei fiel die Wahl auf die Generaldirektorin für öffentliche Gesundheit (CMO) und den Generalstabschef (CHOD), die beide in ihren Ressorts über weitreichende Befugnisse zur Umsetzung gesundheitlicher und logistischer Maßnahmen verfügten.

Alle Mitglieder von GECKO nahmen ihre Aufgabe ehrenamtlich wahr. Das heißt, es wurden von jeder Person hunderte Stunden unbezahlter Arbeitszeit investiert, die einen unschätzbaren Wert für die Gesellschaft darstellten und immer noch darstellen.



Arbeitsgruppeneinrichtung, Kriterien zur Auswahl und Zusammensetzung der Arbeitsgruppen

Die GECKO-Kommission umfasste neben den beiden Vorsitzenden rund 20 Mitglieder, die gemeinsam Antworten auf die Fragen der Bundesregierung erarbeiten und Empfehlungen abgeben sollten. Aufgrund der Größe des Gremiums sowie der unterschiedlichen thematischen Schwerpunkte der einzelnen Mitglieder wurde aus Effizienzgründen relativ bald eine Aufteilung in thematische Untergruppen vorgenommen, sogenannte Arbeitsgruppen. So beschäftigte sich beispielsweise die Arbeitsgruppe Omikron mit den sich global und in Österreich verbreitenden Variationen des SARS-CoV-2-Virus und deren Auswirkungen auf Inzidenzen und Hospitalisierungen ebenso wie mit der Effektivität vorhandener Impfstoffe gegen neue Omikron-Subtypen.

Diese Aufteilung wurde durch die Mitglieder initiiert, ebenso wie die Ausarbeitung einer Geschäfts- und Verfahrensordnung. Die Erarbeitung dieser beiden unerlässlichen Grundsatzdokumente hat allerdings im Falle von GECKO auch wertvolle zeitliche Ressourcen gebunden, die bei Vorliegen sinnvoller Entwürfe für inhaltliche Tätigkeiten zur Verfügung gestanden hätten, zumal auch von Seiten der Medien und der Öffentlichkeit von Beginn an großer Druck auf den Ergebnissen lag.

Die Arbeitsgruppen wurden in weiterer Folge entlang thematischer Schwerpunkte der Fragen der Bundesregierung gebildet und umfassten jene Personen, die aufgrund ihrer spezifischen Expertise einen fachlichen Input zum jeweiligen Thema geben konnten. Dabei wurde stets auf die multidisziplinäre Betrachtung der einzelnen Themenbereiche Wert gelegt.

Arbeitsweise in Arbeitsgruppen

Die Arbeitsgruppen der GECKO-Kommission erhielten mit Unterstützung der Geschäftsstelle die Fragen der Bundesregierung. In seltenen Fällen, bei Auftreten besonders wichtiger und zeitkritischer Ereignisse, wurden Arbeitsgruppen oder einzelne Expertinnen und Experten von der Geschäftsstelle direkt um zeitnahe Bearbeitung relevanter Themen gebeten.

Die Arbeitsgruppen selbst wurden von den jeweiligen Leiterinnen und Leitern autonom geführt. Die Übersendung der Fragen der Bundesregierung erfolgte – jeweils mit einem detaillierten Zeitplan inklusive Einladung zur nächsten Sitzung sowie der gemäß Geschäftsordnung vorgesehenen Tagesordnung – direkt durch die Geschäftsstelle.

5.2 Zielsetzungen der GECKO-Kommission

Von Seiten der Bundesregierung gab es im Wesentlichen drei Aufgabenfelder für GECKO: Oberste Priorität hatten das Monitoring der pandemischen Lage und die Prognose ihrer weiteren Entwicklung. Davon abgeleitet sollten Empfehlungen für politische Entscheidungen formuliert werden. Darüber hinaus sollte GECKO ein bundesweit koordiniertes Vorgehen insbesondere in den Bereichen COVID-19-Impfung, -Test und -Arzneimittelversorgung sicherstellen. Diese Koordinierungsleistung fand vor allem durch die Einbindung der Bundesländer, der Apotheker- und Ärztekammer sowie der Sozialpartner statt.

Im Bereich der operativen Unterstützung im Bund und in den Ländern bei der COVID-19-Schutzimpfung waren – mit Unterstützung durch die im Bundeskanzleramt neu eingerichtete Geschäftsstelle – auch die Information der Bevölkerung sowie die Impfkampagne konzeptionell und operativ zu realisieren, jeweils in enger Abstimmung mit dem BMSGPK.

Weitere operative Unterstützung sollte ursprünglich laut Ministerratsbeschluss vom 22. Dezember 2021 auch die Beschaffung von oralen COVID-19-Therapeutika und monoklonalen Antikörpern (Infusionslösungen) durch den Aufbau der notwendigen Infrastruktur zur Verabreichung der monoklonalen Antikörper (Infusionslösungen) in den Bundesländern von Seiten der GECKO erfahren. Darüber hinaus war – ebenfalls laut Ministerratsbeschluss – die Unterstützung beim weiteren bundesweiten Ausbau von PCR-Testkapazitäten eine weitere GECKO-Aufgabe. Wie bereits oben erwähnt wurde diese Unterstützung vor allem durch Einbindung der Bundesländer, der Apotheker- und Ärztekammer sowie der Sozialpartner realisiert.

Diese breite Aufgabenstellung führte in den ersten Sitzungen mitunter zu langen Diskussionen, was sich als weniger praktikabel herausstellte. Im Verlauf der Zeit formulierte die Bundesregierung konkrete Fragen an die Kommission. Damit fokussierte sich das Gremium auf die Beantwortung dieser Fragen, die Formulierung von Empfehlungen sowie dessen Geschäftsstelle auf die Servizierung des Gremiums und die Konzeption und Umsetzung der Impfkampagne; letztere in enger Abstimmung mit dem BMSGPK. Die Informationsgewinnung sowie der Informationsaustausch wurden so über die Zeit zur Hauptaufgabe von GECKO, während die operative Unterstützung (mit Ausnahme der Impfkampagne) etwa in der direkten Einbindung der Bundesländer bestand. Diese konnten somit nicht nur die Informationen in die jeweiligen Institutionen weitertragen, sondern auch wertvolle Unterstützungsarbeit leisten (z. B. das Vorantreiben der Dateneinmeldung im Rahmen der neu geschaffenen Registerverordnung).

5.3 Tätigkeiten der GECKO-Kommission und organisatorischer Ablauf



Abbildung 2: Prototypischer Ablauf der Teilprozesse einer GECKO-Sitzung (eigene Darstellung)

Die Gesamtstaatliche COVID-19-Krisenkoordination hatte einen, auf das jeweilige pandemische Geschehen abgestimmten Sitzungsrhythmus. Während die ersten Sitzungen noch im wöchentlichen Rhythmus stattfanden, wurde dieser ab März 2022 auf zwei Wochen und ab Beginn 2023 auf einen Termin pro Monat verlängert.

Dabei wurden jeweils von der Bundesregierung unter Abstützung auf die Geschäftsstelle Fragen an GECKO entworfen, die den Kommissionsmitgliedern zeitgerecht (in der Regel 7–10 Tage vor der Sitzung) übermittelt wurden, sofern keine zeitkritischen Fragen anfielen. Die Arbeitsgruppen bearbeiteten jeweils die Fragestellungen und übermittelten ihrerseits die Antworten an die Geschäftsstelle. Diese fasste die eingehenden Inhalte in der Gesamtbeantwortung zusammen, welche dann sämtlichen Mitgliedern zur Verfügung gestellt wurde und die Einsichtnahme in die detaillierten Beantwortungen aller Arbeitsgruppen ermöglichte. Hilfreich war in diesem Zusammenhang die sogenannte GECKO-Cloud, eine Art elektronischer Datenraum, der sämtliche Unterlagen (Gesamtbeantwortung, Protokolle, sonstige Dokumente) enthielt und von den Kommissionsmitgliedern mittels Log-In über die IKT-Infrastruktur des Bundes genutzt werden konnte.

Zur darauffolgenden Sitzung wurden die Kommissionsmitglieder zeitgerecht (in der Regel gleichzeitig mit Übermittlung der Fragen) eingeladen und erhielten weiters die geplante Tagesordnung. Dabei waren die Beantwortung der Fragen, die Beleuchtung des pandemischen Geschehens sowie aktuelle Vorgänge im Zentrum jeder Sitzung. Häufig wurden von Seiten der Geschäftsstelle weitere Expertinnen und Experten für Gastvorträge zum Thema eingeladen, etwa Psychologinnen und Psychologen, Ökonominen und Ökonomen oder auch Vertreterinnen und Vertreter des Corona-Expertenrates der deutschen Bundesregierung.

Die Sitzungen erfolgten in hybrider Weise, sodass sich die Mitglieder vor Ort oder online aktiv einbringen konnten. Meist wurde die Sitzung mit einer kurzen Übersicht über die aktuellen Themen eröffnet, worauf eine Lageübersicht (aktuelle Zahlen zu Infektionen, Hospitalisierungen, Variantenupdate) und dann die Berichte der einzelnen Arbeitsgruppen folgten. Die Protokollführung oblag der Geschäftsstelle, ebenso wie die Ausarbeitung eines GECKO-Executive Reports für jede Sitzung.

Die Executive Reports wurden nach Erstellung durch die Geschäftsstelle immer allen Kommissionsmitgliedern zur Korrektur und ggf. Änderung rückübermittelt. Die finale, konsolidierte Fassung diente anschließend zur Information an die Bundesregierung. Im Sinne öffentlicher Transparenz wurden die GECKO-Berichte zudem online veröffentlicht. Rund um die Veröffentlichung der Reports erfolgte zu Themen und Positionen der GECKO-Kommission aktive Medien- und Öffentlichkeitsarbeit.

In der Woche einer Kommissionssitzung wurden der Bundeskanzler sowie die Bundesregierung im Rahmen einer separaten Regierungssitzung durch die Vorsitzenden über die wesentlichen Ergebnisse unterrichtet. Bei der Regierungssitzung auftauchende Fragen wurden, so diese nicht von den Vorsitzenden oder der Geschäftsstelle beantwortet werden konnten, in die nächste GECKO-Sitzung mitgenommen – und der GECKO-Prozess begann mit der Fragengenerierung wieder von neuem.

Retrospektiv betrachtet fehlte allerdings ein Rückkoppelungsmechanismus von Seiten der Bundesregierung in Richtung der Kommission. Damit war den GECKO-Mitgliedern oftmals nicht klar, welche Informationen die Bundesregierung zur Entscheidungsfindung besonders berücksichtigt hat und welche dabei weniger hilfreich waren. Dies wäre allerdings, so die Rückmeldung einiger Mitglieder, für die weitere Informationsgenerierung und -aufbereitung extrem hilfreich gewesen.

Da einzelne Mitglieder auch in anderen Beratungs- oder Forschungseinrichtungen, wie etwa dem Nationalen Impfgremium oder der Corona-Kommission vertreten waren, war dadurch der konstante Informationsaustausch sichergestellt.

5.4 Einfluss der GECKO-Kommission auf das Pandemiemanagement

Den Mitgliedern von GECKO war von Beginn an klar, dass die Kommission als Beratungsgremium der Bundesregierung fungiert. Neben der hochrangigen Expertise dieser Einrichtung wurde die Entscheidungsfindung der Bundesregierung klarerweise auch von anderen Faktoren und Meinungen beeinflusst (vgl. Kapitel 4). Das Primat der Politik war dabei jedenfalls zu berücksichtigen.

Die Beratungsleistung wurde von Seiten der Bundesregierung immer wieder als hochrelevant hervorgehoben und die Inputs fanden im Entscheidungsfindungsprozess, z. B. bei der Test- oder Impfimplementierung, Berücksichtigung. So wurde etwa im Bereich der Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit ein eigenes Knowledge Management Center eingerichtet, welches das pandemische Geschehen weltweit beobachtet und beurteilt hat. Zaghafte Fortschritte gab es aber etwa auch im Bereich der Registerverordnung, da sich die bestehende Datenbasis als nicht ausreichend erwiesen hat. Ebenso wurde auch auf Empfehlung von GECKO das Monitoring- und Surveillancesystem sukzessive erweitert und konsolidiert.

5.5 Zusammenfassung und Implikationen

Zukünftige Gremien, die gesamtstaatliche Problemfelder behandeln sollen, müssen in allen Fällen multidisziplinär besetzt werden. Der gesamtstaatliche Ansatz muss jedenfalls vor Implementierung eines solchen Gremiums näher definiert und dessen Implikation für die Unabhängigkeit diskutiert werden. Im konkreten Falle der GECKO war etwa die Einbindung der Bundesländer oder der Sozialpartner vorteilhaft, auch wenn dies zu einer Aufweichung des Prinzips der Trennung von Wissenschaft und Politik führte. Zukünftig sollte zuerst eine Auswahl der relevanten wissenschaftlichen und sonstigen Bereiche getroffen werden, bevor über einzelne Personen gesprochen wird. Als sinnvoll erachtet wird ebenfalls die Nominierung von Mitgliedern, die auch in anderen Fachgremien einen Sitz haben, da dadurch der Wissenstransfer sichergestellt wird. Jedenfalls sollte auch zukünftig parteipolitischer Einfluss auf die Mitgliederauswahl unterbleiben.

Die Besetzung der Leitungsfunktion eines solchen Gremiums kann jedenfalls unter mehreren Gesichtspunkten diskutiert werden. Zwar war die Wahl von CMO und CHOD im Falle von GECKO eine sinnvolle; beide sind allerdings auch im Weisungswege ihrer Ressorts deren jeweiliger Ressortspitze verantwortlich, was bei zukünftigen Gremien möglicherweise zu Interessenskonflikten führen könnte.

Expertinnen und Experten aus anderen Bereichen als des öffentlichen Dienstes auszuwählen kann diesen Interessenskonflikten vorbeugen, allerdings sind Umsetzungen in

verschiedenen Ressorts dann weniger leicht zu bewerkstelligen. Damit scheint es hier keine allgemeingültige Lösung zu geben und die Besetzung der Leitungsfunktion sollte auch diese Abwägungen beinhalten.

Für zukünftige Beratungsgremien sollte bereits bei der ersten, konstituierenden Sitzung ein Vorschlag für eine Geschäfts- und ggf. Verfahrensordnung vorliegen, der dann eventuell in dieser Sitzung einem Feinschliff unterzogen wird.

Sollten in zukünftigen Gremien mehr als zehn Mitglieder mitarbeiten, empfiehlt sich die Bildung von Arbeitsgruppen, die jeweils bestimmte Themenbereiche abdecken. Auch bei diesen Arbeitsgruppen sollte auf Multidisziplinarität geachtet werden.

Transparenz ist eine wesentliche Erfahrung aus der Arbeit von GECKO. Dies betrifft nicht nur die nach außen sichtbare Internetpräsenz, die Anführung aller Mitglieder sowie die Beantwortung von Medienanfragen. Gerade die Erstellung und digitale Veröffentlichung eines Executive Reports, der die wesentlichen Erkenntnisse und Empfehlungen der jeweiligen GECKO-Sitzung beinhaltet und für alle Interessierten öffentlich zugänglich war, sollte für zukünftige Beratungsgremien zum Standardrepertoire zählen.

Um die Arbeit von Beratungsgremien noch effizienter zu gestalten, sollte eine Feedbackschleife der zu beratenden Personen retour zum Beratungsgremium etabliert sein. Nur so können zukünftige Beratungsmitglieder auch den Wert ihrer Informationen für die Beratenen beurteilen und ihre Beitragsleistung daran anpassen.

Darüber hinaus hat sich die Cloudlösung über den ELAK im Bund sehr bewährt und kann für zukünftige Beratungsgremien wieder herangezogen werden.

6 Rechtliche Rahmenbedingungen von GECKO

Wolfgang Rapberger

6.1 Einsetzung von GECKO als § 8 BMG-Kommission

Die Einrichtung von GECKO wurde per Ministerratsbeschluss (Ministerratsbeschluss, BKA: 2021-0.042.298 (u. a.), 2021; im Folgenden kurz „MRB“) beschlossen. Einbringer des MRB waren gemeinsam das Bundeskanzleramt (BKA), das Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport (BMKÖS), das Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) sowie das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK). Laut dem MRB war GECKO als Kommission gemäß § 8 des Bundesministeriengesetzes (BMG, 1986, § 8; im Folgenden kurz: „BMG“) im Bundeskanzleramt einzusetzen. Zur administrativen Unterstützung der Vorsitzenden wie auch der Kommission an sich wurde des Weiteren die Schaffung einer eigenen Geschäftsstelle (GECKO-Stab) beschlossen. Da Bedienstete des BMLV und des BMSGPK als Vorsitzende der Kommission vorgesehen waren, wurde mit Beteiligung dieser beiden Resorts am Ministerratsvortrag bereits das gemäß § 8 Abs 1 BMG erforderliche Einvernehmen mit den jeweiligen Bundesministern hergestellt.

Die rechtlichen Grundlagen für die Einrichtung von GECKO sind somit ausschließlich der MRB sowie § 8 BMG. Im Gegensatz zu einem weiteren prominenten Gremium des Pandemiemanagements, der Corona-Kommission, bestand daher keine gesetzliche Pflicht zur Einrichtung der GECKO. Obwohl die Corona-Kommission ebenfalls als Kommission nach § 8 BMG eingerichtet wurde (Greifeneder, 2022, §2 COVID-19-MG), war deren Schaffung gesetzlich in § 2 des COVID-19-Maßnahmengesetzes (COVID-19-MG, 2020, § 2; im Folgenden kurz: „COVID-19-MG“) vorgesehen. Wenn man weitere, im Rahmen des Pandemiemanagements relevante Beratungsgremien miteinander vergleicht, wird deutlich, dass es sowohl den Weg einer gesetzlichen Grundlage (wie beim Obersten Sanitätsrat (OSR), siehe OSR-Gesetz, 2011) gibt, als auch reine § 8 BMG-Kommissionen wie die Bioethikkommission, welche per Verordnung des Bundeskanzlers (Verordnung zur Einsetzung einer Bioethikkommission, 2001) eingesetzt wurde, oder das Nationale Impfgremium (NIG; hier ist ein rechtlicher Bestellungsakt, soweit ersichtlich, nicht veröffentlicht). Die genannten Kommissionen haben allerdings allesamt bereits vor der COVID-19-Pandemie existiert.

Der Unterschied in der rechtlichen Genese führt unter Umständen zu Differenzierungen der möglichen Aufgabengebiete, worauf im folgenden Unterkapitel noch näher eingegangen werden wird. Die tatsächliche Einrichtung von Kommissionen nach § 8 BMG steht letztlich stets im freien Ermessen der jeweiligen Bundesministerin / des jeweiligen Bundesministers (BM), in deren/dessen Wirkungsbereich sie beratend tätig werden soll (Greifeneder, 2022, § 2 COVID-19-MG). Eine gesetzliche Grundlage ist und war daher grundsätzlich für GECKO nicht notwendig. Die Einsetzung von Kommissionen nach § 8 BMG kann nämlich auch stets per „rein innenwirksamen Verwaltungsakt“ (Greifeneder, 2022, § 2 COVID-19-MG) erfolgen, an den grundsätzlich keine Anforderungen hinsichtlich Transparenz gestellt werden.

Mit der Form des MRB, welcher auch veröffentlicht wurde, wurde daher ein vorteilhafter Mittelweg aus gesetzlich vorgesehener Kommission und reiner Kommission nach § 8 BMG (ohne Ministerratsbeschluss) gewählt: Während bei Letzterem nicht automatisch die erforderliche Publizität (wie bei einem Gesetz oder einer Verordnung) gewahrt wird (was vor allem bei der gewichtigen Rolle von GECKO bei der Beratung der Regierung in Pandemiefragen abträglich gewesen wäre), hat der Verzicht auf die gesetzliche Grundlage das Handling von GECKO erleichtert. Mit dem Abflachen des Pandemiegeschehens war eine Auflösung von GECKO aus rechtlicher Sicht relativ problemlos durch den sie einsetzenden Bundeskanzler (BK) möglich. Im Sinne rechtlicher Konsistenz wurde dafür wie bei der Einsetzung die Form des Ministerratsbeschlusses gewählt. Es war jedoch keine Gesetzesänderung zur Auflösung von GECKO nötig, während bei einer vergleichbaren Beendigung der Corona-Kommission eine Befassung des Nationalrats zur Novellierung von § 2 COVID-19-MG aus legislativer Sicht erforderlich gewesen wäre.

Je nach Bedarf kann in zukünftigen Krisensituationen auf verschiedene rechtliche Konstruktionen zur Schaffung von Kommissionen und Beratungsgremien wie GECKO zurückgegriffen werden. Deren flexible Einsetzung wie auch Auflösung ist als durchaus positiv zu beurteilen. Letztlich hängt, wie das folgende Unterkapitel zeigen wird, die rechtliche Verankerung eines beratenden Gremiums wie GECKO auch stets vom Aufgabenbereich ab.

6.2 Aufgabenbereich von GECKO – Mitwirkung im staatlichen Handeln?

Das Aufgabengebiet von GECKO wurde im MRB einerseits mit der vorausschauenden wissenschaftlichen Analyse der pandemischen Lage samt Ableitung politischer Handlungsempfehlungen zur Eindämmung der Pandemie definiert. Andererseits wurde eine operative Unterstützung des Bundes und der Länder bei der Implementierung geeigneter Schutzmaßnahmen vorgesehen, wobei die COVID-19-Schutzimpfung (samt der Durchführung der nationalen COVID-19-Impfkampagne), COVID-19-Arzneimittel und der Ausbau von PCR-Testkapazitäten als Themengebiete genannt wurden.

Im Laufe der Tätigkeit von GECKO hat sich die Analyse der pandemischen Lage als vorrangige Aufgabe herausgestellt. Die Bundesregierung wurde regelmäßig im Rahmen eines institutionalisierten Austauschs durch die GECKO-Vorsitzenden über die Sitzungsergebnisse informiert. Darüber hinaus forderten die Kommission sowie die interessierte Bevölkerung die Veröffentlichung ihrer Beratungsergebnisse ein. Die Sitzungsergebnisse wurden daher regelmäßig in Executive Reports zusammengefasst, zum Download zur Verfügung gestellt und somit der interessierten Bevölkerung zugänglich gemacht. Ein weiteres wichtiges Element war der Informationsaustausch zwischen wichtigen Stakeholdern (sowohl der bundesstaatlichen Verwaltung, wie auch der Länder, der Wissenschaft sowie der größten Interessenvertretungen des Landes), der durch GECKO auf institutionalisierter und regelmäßiger Ebene ermöglicht wurde.



Die Ergebnisse von GECKO fanden auch Eingang in die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfGH). Der VfGH zitierte Inhalte verschiedener Executive Reports in seinem Erkenntnis zur Impflpflicht (VfGH, 2022). Darin ist, angesichts der vergleichsweise kurzen Existenz von GECKO, durchaus ein Erfolg des Gremiums zu erkennen. Obwohl formell nicht geschehen, vor allem auch weil die Novellierungen des COVID-19-MG während der Existenz von GECKO durchwegs im Rahmen von Initiativanträgen der Ab-

geordneten der Regierungsparteien und nicht als Regierungsvorlagen samt erläuternden Bemerkungen eingebracht wurden, wäre auch eine Verwendung der GECKO-Berichte zur fachlichen Rechtfertigung von Gesetzesvorhaben denkbar (gewesen).

Eine eigenständige Befassung von GECKO bei Rechtsakten war allerdings – im Gegensatz zur Corona-Kommission (siehe § 11 COVID-19-MG) – nicht vorgesehen. Zwar wurde GECKO meistens bei beabsichtigten Novellierungen der jeweiligen Rechtsakte informell um eine Einschätzung gebeten, jedoch bestand dazu keine gesetzliche Pflicht. Mit der Anhörung der Corona-Kommission bei Erlass von Verordnungen auf Basis des COVID-19-MG ist jedenfalls ein verpflichtend einzuhaltender Formalakt (Greifeneder, 2022, § 11 COVID-19-MG) vorgesehen, der auch im Rahmen der Verordnungsprüfung des VfGH nach Art. 139 B-VG (Bundes-Verfassungsgesetz, 1945) zu beurteilen ist. Diese formelle Einbeziehung der Corona-Kommission in den Rechtserzeugungsprozess (die Stellung dieser Kommission wurde auch vom VfGH gewürdigt; siehe VfGH, 2021) führt daher zu einer unter Umständen stärkeren Stellung im rechtlichen Stufenbau im Vergleich zu GECKO. Gerade angesichts der prominenten Stellung von GECKO zu Beginn ihrer Einsetzung bei Verkündung von Maßnahmen wäre ein derartiges Anhörungsrecht, verbunden mit einer gesetzlichen Pflicht zur Einsetzung wie in § 2 COVID-19-MG für die Corona-Kommission, denkbar gewesen.

Zusammengefasst hätte daher die institutionelle Verankerung über die Schwelle eines Ministerratsbeschlusses hinaus zur Erhöhung der Legitimität (vor allem gegenüber der Bevölkerung) von GECKO beitragen können. Letztlich zeigt sich aber auch mit Verweis auf weitere Kommissionen wie dem NIG, dem OSR und der Bioethikkommission, dass der Rechtsrahmen bisweilen für die Effektivität des Gremiums unerheblich ist. Neben der Veröffentlichung der fachlichen Expertise von GECKO war auch der strukturierte Informationsaustausch zwischen verschiedenen Stakeholdern als Mehrwert anzusehen. Aufgrund der Vielfalt an Beratungsgremien während der Pandemie wäre jedoch eine klarere Definition der Aufgabengebiete von GECKO anzudenken gewesen. Letztendlich wäre im Allgemeinen ein stärkeres Maß an Struktur, Transparenz und Ordnung bei Krisenberatungsgremien ein Fortschritt, der auch im Rahmen einer allgemeinen Krisen(beratung)struktur (wie mit dem Entwurf zum Krisensicherheitsgesetz, im Folgenden kurz: „KriSiG“ angedacht) zu beachten ist.

6.3 Innere Organisation von GECKO

§ 8 Abs. 2 BMG verpflichtet die/den jeweils einsetzende/n Bundesministerin/Bundesminister, eine gewisse innere Ordnung („die Aufgabe, die Zusammensetzung, den Vorsitz und die Meinungsbildung“) der Kommission festzulegen. Üblicherweise wird eine Geschäftsordnung (im Folgenden kurz: „GO“; siehe Anhang) erlassen (Lachmayer, 2003, S. 171). Auch bei GECKO wurde vom BK eine GO erlassen, wobei diese durch eine

Verfahrensordnung (im Folgenden kurz: „VO“; siehe Anhang) ergänzt wurde. Die GO enthält in Ergänzung zum MRB nähere Regelungen zu den Aufgaben von GECKO, den Bestellungsmodalitäten der Mitglieder, zu den Sitzungen samt Vorsitz und Beschlussfassung sowie den Aufgaben der Geschäftsstelle.

In der VO, welche von GECKO selbst zu beschließen und vom BK zu genehmigen war, wurden sodann nähere Regelungen u. a. zu Ablauf und Tagesordnungen der Sitzungen, der Fragenbeantwortung sowie den Arbeitsgruppen festgelegt.

Mit Einsetzung von GECKO wurden auch gleich die beabsichtigten Mitglieder in einer Beilage zum MRB aufgelistet. Während davon auszugehen ist, dass die Bestellung zum GECKO-Mitglied mit den jeweiligen Personen vorab abgesprochen war, ist eine formell dokumentierte Bestellung der jeweiligen Personen über die Anlage des MRB hinaus, soweit ersichtlich, nicht erfolgt. Während die Bestellung damit nicht unwirksam ist, ist aus Gründen der Dokumentation zukünftig zumindest ein Schreiben bzw. eine Urkunde der/des für die Kommission zuständigen Bundesministerin/Bundesministers an die jeweiligen Mitglieder zu empfehlen. Rechtlich ist ein solches Schreiben dann wohl als Bescheid (Lachmayer, 2003, S. 151) zu klassifizieren. Damit einhergehend sollte auch eine Formulierung zur Dauer der Ernennung erfolgen, wobei auf das Aufgabengebiet des jeweiligen Gremiums Rücksicht zu nehmen ist. Grundsätzlich erfolgte bei GECKO die Bestellung der fachkundigen Vertreterinnen und Vertreter sowie der Vorsitzenden für ein Jahr (siehe § 2 Abs. 2 GO). Bei den GECKO-Mitgliedern wurde beispielsweise im Dezember 2022 eine Verlängerung des Mandats für „die Dauer des Bestands der GECKO als Kommission im Bundeskanzleramt gemäß § 8 [BMG], längstens jedoch bis 21. Dezember 2023“ festgelegt. Damit wurde einerseits eine bestimmte Dauer des (verlängerten) Mandats festgehalten, gleichzeitig mit der Formulierung auch der Möglichkeit einer Beendigung vor dem 21. Dezember 2023 Rechnung getragen. Letztlich steht selbstverständlich eine Auflösung von Kommissionen nach § 8 BMG stets im Ermessen der/des jeweiligen Bundesministerin/Bundesministers (sofern keine gesetzliche Pflicht zur Einrichtung besteht).

Rückblickend betrachtet waren GO und VO gut konzipiert, um die Arbeit von GECKO zu regeln. Einzelne Punkte wurden allerdings auch erst im Laufe der Zeit angepasst. So war es für die GECKO-Mitglieder wichtig, auch selbst Fragen stellen zu können, was abgeschwächt in § 2 Abs. (4) VO mit einem Vorschlagsrecht für Fragen an den BK umgesetzt wurde. Damit war allerdings nicht verbunden, dass diese Fragen auch zwangsläufig vom BK bzw. der Bundesregierung übernommen werden mussten. Daher konnte GECKO nicht selbständig ihre eigenen Themenschwerpunkte setzen. Zwar haben Kommissionen nach § 8 BMG die/den jeweilige/n Bundesministerin/Bundesminister zu beraten, weswegen dieser/diesem die konkrete Aufgabenbeschreibung vorbehalten ist, jedoch spricht auch nichts gegen ein offeneres Mandat, bei dem GECKO nicht nur Fragen vorschlagen, sondern selbständig Themenbereiche behandeln hätte können.

Letztlich ist dies aber auch stets abhängig von der konkreten Einsetzung sowie dem Beratungsziel der Kommission.

In der GO wurde wie erwähnt auch der Bestellungsmodus für die Mitglieder von GECKO festgelegt. Hier war anfänglich die Mitwirkung anderer Bundesministerinnen/Bundesminister vorgesehen. So wäre jeweils eine/ein Vorsitzende/Vorsitzender von der Bundesministerin / dem Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz sowie von der Bundesministerin / dem Bundesminister für Landesverteidigung zu bestellen gewesen. Da GECKO organisatorisch im BKA angesiedelt wurde, war eine derartig formale Einbindung anderer Bundesministerinnen/Bundesminister nicht zielführend. Diese Bestimmungen wurden daher durch eine Regelung ersetzt, wonach die beiden Bundesministerinnen/Bundesminister jeweils eine/n Vorsitzende/Vorsitzenden vorschlagen und diese dann vom BK bestellt werden. Die Bestellung an sich sollte daher stets der/dem für die Kommission zuständigen Bundesministerin/Bundesminister vorbehalten bleiben. Vorschlagsrechte anderer Bundesministerinnen/Bundesminister bleiben aber möglich und können entsprechend der konkreten Kommission eingesetzt werden. An dieser Stelle sei nochmals auf die eingangs erwähnte formelle Dokumentation der Bestellung von Mitgliedern verwiesen.

Während es eine fixierte Anzahl an entsendeten Mitgliedern (gemeint sind die Mitglieder kraft Amtes, wie z. B. Landesamtsdirektoren etc.) gab, war die Anzahl der fachkundigen Vertreterinnen und Vertreter nicht festgelegt. Die GO begnügte sich an diesem Punkt mit der Bestimmung, dass die Notwendigkeit (gemeint ist wohl die Bestellung fachkundiger Vertreterinnen und Vertreter) durch den BK nach Beratung mit den Vorsitzenden von GECKO festgelegt wird. Während die Anzahl der entsendeten Mitglieder mit der GO festgelegt wurde (insgesamt neun, sofern man die Vorsitzenden hinzuzählt), war die Anzahl der fachkundigen Vertreterinnen und Vertreter nicht determiniert. Obwohl dadurch Flexibilität gewahrt wurde, wäre die Festlegung einer Mindest- oder Höchstzahl durchaus angebracht gewesen. Man hätte einerseits eine klare Festlegung hinsichtlich der „Mehrheitsverhältnisse“ innerhalb von GECKO treffen können, andererseits hätte auch die notwendige Größe der die GECKO unterstützenden Geschäftsstelle noch präziser beurteilt werden können. Abschließend sei auch erwähnt, dass GECKO gemäß GO (§ 5) Beschlüsse vorrangig konsensual, letztlich aber auch per Mehrheitsbeschluss, zu fassen hatte. Mit einer unbestimmten Mitgliederanzahl war damit aber nicht ausgeschlossen, dass die (sich in der Mehrheit befindlichen) entsendeten Mitglieder bei Abstimmungen stets gegen die fachkundigen Vertreterinnen und Vertreter, die eine abweichende Meinung gegenüber der „staatlichen“ Sphäre vertreten, durchsetzen würden. Eine entsprechende Festlegung der Mitgliederzahl hätte solchen, zum Glück auch retrospektiv, hypothetischen Gedankenspielen einen Riegel vorgeschoben.

Im Zuge der letzten Sitzungen von GECKO wurde im Speziellen noch ein weiterer Wunsch geäußert: Aus Sicht der Mitglieder wäre das Feedback der „Beratenden“, also BK und

Bundesregierung, über die Antworten für die Arbeit der Kommission hilfreich gewesen. Dadurch hätte die Kommission die Informationen noch zielgerichteter aufbereiten können. Des Weiteren wurde von den Mitgliedern teilweise das Bedauern geäußert, nicht unterrichtet worden zu sein, wie die Bundesregierung die Informationen von GECKO nützt bzw. ob und welchen Ausdruck diese im staatlichen Handeln finden. Obgleich klar ist, dass ein solches, institutionalisiertes Feedback von der Bundesregierung an die Kommission nur schwerlich in einer GO, VO oder auch einem Ministerratsbeschluss festgeschrieben werden kann, so sollte ein solches, derartiges Feedback bei künftigen Kommissionen durchaus angedacht werden.



Demgegenüber hat sich die Institution der sogenannten Regierungsinformation bewährt. Wie schon im MRB beschrieben („Zur Sicherstellung einer regelmäßigen und umfassenden Information, soll mindestens alle zwei Wochen [...] ein intensiver Austausch mit GECKO und [den relevanten Bundesministerinnen und Bundesministern erfolgen]“; MRB, 2021), hat diese zu einem regen Austausch geführt, bei dem die Bundesregierung von den Vorsitzenden über die Erkenntnisse von GECKO informiert wurde. Ein solches Format sollte unbedingt auch bei zukünftigen Kommissionen im Krisenfall vorgesehen werden. Hier könnte man auch in Zusammenhang mit dem Wunsch nach Feedback ansetzen: Die Bundesregierung könnte vor der Regierungsinformation kurz (und informell) Rückmeldung auf die Ergebnisse der jeweils zuletzt kommunizierten Erkenntnisse eingehen. Dies könnte dann von den Vorsitzenden in die nächste Kommissionssitzung transportiert werden. Im konkreten Fall der GECKO wäre es auch denkbar gewesen, jeweils ein Kommissionsmitglied, welches nicht im öffentlichen Dienst beschäftigt ist, zu diesen Regierungsinformationen einzuladen (die beiden Vorsitzenden waren gemäß der GO zwangsläufig

Ministeriumsbedienstete). Damit würde auch den „zivilen“ Kommissionsmitgliedern ein direkter Kontakt mit der Bundesregierung ermöglicht werden.

Zusammengefasst wurde damit in GO und VO der notwendige Spielraum gelassen, um ein effizientes Wirken von GECKO zu ermöglichen. Wie immer gibt es einzelne Stellschrauben, die im Zuge der Tätigkeit von derartigen Kommissionen noch zielgerichteter gedreht hätten werden können (Feedbackrunde, eigenständiges Fragerecht). Jedoch hängt der Grad an Eigenständigkeit auch stets vom konkreten Aufgabengebiet der Kommission ab und kann daher keine verallgemeinerte Aussage bzw. Empfehlung dazu getroffen werden. Aus den Rückmeldungen der GECKO-Mitglieder hat sich aber jedenfalls der Wunsch nach einer gewissen Nachverfolgbarkeit ihrer Arbeit herauskristallisiert, der, um die Motivation im Gremium hochzuhalten, auch in Zukunft beachtet werden soll – dies insbesondere, wenn die Mitglieder derartiger Gremien unentgeltlich bzw. ehrenamtlich ihr Wissen in den Dienst der Öffentlichkeit stellen.

6.4 Haftung des Gremiums bzw. der Mitglieder

Nach dem allgemeinen Rechtsprinzip der Verschuldenshaftung haftet jede natürliche und juristische Person für den durch sie verursachten Schaden einer anderen Person. Dieser Schaden muss kausal durch das Verhalten der in Anspruch genommenen Person entstanden sein, er muss rechtswidrig (also durch Verstoß gegen die Rechtsordnung) und schuldhaft herbeigeführt werden (siehe Koziol, 2018). Ohne ins Detail gehen zu wollen, trifft das Risiko einer Verschuldenshaftung somit abstrakt jede und jeden.



Im staatlichen Bereich gibt es allerdings mit dem Amtshaftungsgesetz (AHG, 1949; im Folgenden kurz: „AHG“) ein wichtiges Instrumentarium, welches bei bestimmten Voraussetzungen einen direkten Anspruch gegenüber Organen des Bundes (und sonstiger öffentlicher Rechtsträger) ausschließt. Gemäß § 1 Abs. 1 AHG haftet der Rechtsträger für in Vollziehung der Gesetze durch rechtswidrig und schuldhaftes Verhalten zugefügte Schäden, nicht aber das Organ selbst. Ein direkter Anspruch gegen das Organ selbst ist bei Vorliegen dieser Voraussetzungen nicht zulässig (§ 9 Abs. 5 AHG). Damit sind direkte privatrechtliche Klagen gegen natürliche Personen als Organe des Staates wegen hoheitlichem Handeln zwar grundsätzlich möglich, aber oftmals wegen Unzulässigkeit (rasch) zurückzuweisen.

Voraussetzung für die Haftung des Rechtsträgers ist u. a. die Tätigkeit eines Organs in Vollziehung der Gesetze. Damit ist vor allem hoheitliches Handeln gemeint, welches aber vom Obersten Gerichtshof durchaus weit ausgelegt wird. So kann auch sogenanntes schlicht hoheitliches Verwaltungshandeln, welches nicht aus formellen Tätigkeiten wie der Erlassung eines Bescheides oder der Ausübung von Zwangsgewalt besteht, unter den Anwendungsbereich des AHG fallen (Berka, 2014). Darunter kann auch die beratende Tätigkeit eines Gremiums wie GECKO fallen. Problematischer ist an diesem Aspekt aber die Notwendigkeit eines Organs im Sinne des AHG: Laut OGH (2008) stellen nämlich bloß beratende Gremien, die Entscheidungen der Verwaltung vorbereiten, aber keine Entscheidungen im Sinne eines hoheitlichen Handelns treffen, keine Organe gemäß § 1 Abs. 2 AHG dar – dies betrifft sowohl das Gremium an sich, wie auch dessen einzelne Mitglieder (siehe auch Ziehensack, 2011, Rz 765 ff).

Diese Rechtsprechung hat für die Mitglieder einer Kommission wie GECKO die unangenehme Folge, dass privatrechtliche Schadenersatzklagen zulässig sind, weil kein Handeln eines Organs im Sinne des § 1 Abs. 2 AHG vorliegt. Eine Unzulässigkeit des Rechtsweges nach § 9 Abs. 5 AHG entfällt damit. Insofern müsste sich ein aufgrund der Tätigkeit in GECKO (oder einer sonstigen Kommission) beklagtes Gremiumsmitglied auf eigene Kosten verteidigen – ein überaus unbefriedigendes Ergebnis bei ehrenamtlicher Beratung der Bundesregierung. Von Kommissionsmitgliedern wurde zur Verminderung dieses Risikos die Möglichkeit des Abschlusses einer Rechtsschutzversicherung für das Gremium sowie seiner Mitglieder durch den Bund ins Spiel gebracht. Diese Möglichkeit ist durchaus in Betracht zu ziehen, wenn die Kommission, wie GECKO, in einem höchst polarisierenden Bereich tätig ist. Von einem Mitglied wurde auch ins Treffen geführt, dass aufgrund der Unentgeltlichkeit der Tätigkeit in GECKO unter Umständen persönliche Rechtsschutzversicherer der Mitglieder bei Klagen ausgestiegen wären, weil es sich mangels Bezahlung, zumindest auf den ersten Blick, um keine berufliche Tätigkeit handelt.

Gleichzeitig ist auch festzuhalten, dass ex post kein klarer Anspruch für eine Schadenersatzklage gegen GECKO-Mitglieder ersichtlich ist. Die lediglich beratende Funktion von GECKO hat wohl nie die für einen Schadenersatzanspruch erforderliche Schwelle der

Kausalität erreicht, weswegen eine erfolgreiche Klage zu diesem Zeitpunkt nicht denkbar ist. Vielmehr waren es letztendlich stets der Gesetzgeber oder die Bundesregierung, welche Entscheidungen getroffen haben und damit auch die rechtlichen Konsequenzen zu tragen hatten – sei es die Republik als Rechtsträger nach dem AHG oder durch die Anfechtung von Rechtsakten vor den Gerichtshöfen des Öffentlichen Rechts. Gleichzeitig sind der Kreativität von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sowie deren Rechtsberaterinnen und Rechtsberatern bekanntlich wenig Grenzen gesetzt, sodass eine Klage gegen ein Gremium wie GECKO nie ausgeschlossen werden kann. Zukünftig könnte es bei prominenter Besetzung und Positionierung von Kommissionen daher durchaus Sinn machen, entsprechende Vorkehrungen zum rechtlichen Schutz von Mitgliedern zu treffen (wie z. B. Rechtsschutzversicherungen). Unter Umständen könnte das auch von den Mitgliedern für die Tätigkeit in der Kommission verlangt werden.

6.5 Unabhängigkeit des Gremiums

GECKO war von Anfang an nicht nur als rein ziviles Expertengremium konzipiert, sondern hatte von der ersten Stunde an auch Mitglieder aus staatlichen Bereichen wie der öffentlichen Verwaltung, den Sozialpartnern sowie relevanter Standesvertretungen. Obwohl grundsätzlich das pandemiespezifische Fachwissen sämtlicher Mitglieder gefragt war, beinhaltete der gesamtstaatliche Anspruch von GECKO stets auch das Zusammenbringen der Interessen der verschiedenen Stakeholder des Landes.

Entsprechend schrieb die GO in § 2 Abs. (6) auch lediglich den vom BK ernannten Mitgliedern (den sogenannten fachkundigen Vertreterinnen und Vertretern, siehe § 2 Abs. 1 Z 3 GO) die Abgabe einer Erklärung über mögliche Interessenskonflikte (Conflict of Interest [COI]) vor. Die weiteren Mitglieder waren von dieser Verpflichtung nicht betroffen, da sie gemäß der Konzeption von GECKO wohl die Interessen der von ihnen vertretenen Stakeholder einbringen sollten.

Eine Konsequenz für das Vorliegen eines Interessenskonflikts (bei den fachkundigen Vertreterinnen und Vertretern) war weder in GO noch in der VO statuiert. Denkbar gewesen wäre die Prüfung durch die Vorsitzenden samt einer Empfehlung an den BK als ernennendes Organ, ob der vorliegende Interessenskonflikt mit der Aufgabe von GECKO vereinbar ist. Sofern eine Unvereinbarkeit gegeben gewesen wäre, hätte schlussendlich eine Abberufung durch den BK erfolgen müssen. Obwohl ein solches, relativ simpel gehaltenes Verfahren, wohl auch im Laufe der Tätigkeit von GECKO eingehalten wurde, wäre die Festhaltung in GO oder VO im Sinne der Transparenz und Dokumentation durchaus zu empfehlen.

Beim Thema der Mitglieder muss auch auf Folgendes hingewiesen werden: Obwohl die Anzahl der entsandten Mitglieder mit neun kleiner als die der fachkundigen Vertreterinnen

und Vertreter war, war die Unabhängigkeit von GECKO von der Grundkonzeption nicht automatisch gegeben, da unter den fachkundigen Vertreterinnen und Vertretern auch Personen mit aufrechten Dienstverhältnissen zum Bund bzw. zu ausgelagerten Rechtsträgern waren. Hier wäre eine etwas transparentere Bestellung bzw. die Festlegung von Ausschlussgründen auf Ebene der fachkundigen Vertreterinnen und Vertreter wünschenswert gewesen. Damit einhergehend hätte man auch auf ein gewisses Verhältnis bei der Anzahl entsandter (lies: Personen mit beruflicher Nähe zu Bund, Ländern und sonstigen öffentlich-rechtlichen Institutionen) und ernannter (lies: unabhängigen bzw. wissenschaftlichen) Mitglieder abstellen können.

§ 8 Abs. 2 BMG verpflichtet bei einer Kommission die Bundesministerin/den Bundesminister dazu, „da[ss] im Ergebnis der Beratungen solcher Kommissionen auch die Auffassung der in der Minderheit gebliebenen Mitglieder zum Ausdruck kommt“. Damit wird im Endeffekt eine Pflicht zur Transparenz abweichender Meinungen festgelegt. Dem ist die VO in § 4 Abs. 11 nachgekommen, wonach die Vorsitzenden dem BK auch über die Auffassungen der Minderheit berichten müssen. Ein Spezifikum waren in diesem Zusammenhang Regelungen, die nicht nur die Minderheit der Kommissionsmitglieder betrafen, sondern spezifisch die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler: So sah die VO in § 7 Abs. (2) und (3) sowie § 8 Abs. 6) vor, dass die Beiträge der wissenschaftlichen Mitglieder getrennt von denen der restlichen (nichtwissenschaftlichen) Mitglieder auszuweisen waren, insofern diese voneinander abweichen. Damit wurde innerhalb der Minderheit nochmals im Besonderen die Gruppe der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (wobei diese nirgends definiert wurden) hervorgehoben. Diese Stellung unterstreicht den Anspruch der beigezogenen wissenschaftlichen Mitglieder von GECKO, bei Bedarf unabhängige Antworten liefern zu können (wobei diese Bestimmungen, soweit ersichtlich, nie herangezogen werden mussten). Damit konnte GECKO auch dem wissenschaftlichen Anspruch gerecht werden.

Gleichwohl die wissenschaftliche Unabhängigkeit von GECKO eine der Säulen des Gremiums darstellte, ist auch klar, dass das vorrangige Ziel die gesamtstaatliche Koordinierung – auch hervorgehoben durch Aufnahme in den Namen des Gremiums – der staatlichen Antwort auf die COVID-19-Pandemie war. Ersichtlich wird dies bei der Auswahl der Mitglieder, unter denen sich eben nicht nur Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, sondern auch Angehörige der Verwaltung und verschiedenster Interessenvertretungen befanden.

Damit wurde insgesamt eine gute Balance aus Interessenvertretung und wissenschaftlicher Expertise gefunden. Es hätte sicherlich auch Argumente gegeben, GECKO eher in die eine oder die andere Richtung aufzustellen. So hätte man ein rein wissenschaftlich-fachliches Gremium schaffen können, welches sich ausschließlich mit der evidenzbasierten Vorhersage der Pandemie beschäftigt. Diesem Gremium wäre aber unter Umständen das Wissen der staatlichen Institutionen abgegangen, was möglicherweise

zu unpraktikablen, weil nicht oder nur schwer durchführbaren Empfehlungen geführt hätte. Gleichzeitig hätte ein vollständig mit staatlichen bzw. Interessensvertreterinnen und -vertretern besetztes Gremium – selbst bei Einbeziehung staatlicher Wissenschaftseinrichtungen wie der Gesundheit Österreich GmbH – mit dem Vorwurf der fehlenden politischen und wissenschaftlichen Unabhängigkeit kämpfen müssen.

Mit der gewählten Ausgestaltung wurde daher eine gute Mischung aus wissenschaftlichen und institutionellen Mitgliedern erreicht: GECKO konnte eine Vielzahl an Aufgaben, nämlich insbesondere eine Vertiefung des wissenschaftlichen Kenntnisstands über COVID-19 innerhalb der Bundesregierung, wie auch die Betreuung der COVID-19-Impfkampagne (dies vorrangig durch die Geschäftsstelle), erfolgreich bewältigen. Regelungen, mit denen auf die wissenschaftliche Unabhängigkeit eingegangen wurde, sind sicherlich von Vorteil und können wohl auch die Bereitschaft von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern steigern, sich an derartigen Gremien zu beteiligen. Diese Bereitschaft ist in einem Land mit kleiner Wissenschaftscommunity sicherlich nicht außer Acht zu lassen, auch in Hinblick auf die mögliche Institutionalisierung von Krisenberatungsgremien (siehe KriSiG).

Abschließend sei noch erwähnt, dass sämtliche Mitglieder von GECKO in ihrer Tätigkeit für die Kommission in der Wahrnehmung des Autors dieses Kapitels stets ein hohes Maß an Unabhängigkeit an den Tag gelegt haben. Dies ist vor allem der hohen Integrität der Mitglieder samt Verantwortungsbewusstsein angesichts der Krisensituation geschuldet.

6.6 Umgang mit Drohungen gegen Kommissionsmitglieder

Als letzter Punkt sei noch kurz auf ein spezifisches Problem, vorrangig faktischer Natur, hingewiesen: Die Mitglieder von GECKO, aber auch die Geschäftsstelle, waren aufgrund der Polarisierung des Themas COVID-19 immer wieder mit Beleidigungen sowie Drohungen konfrontiert. Obwohl selbstverständlich jedem Mitglied die Instrumente des Straf-, Zivil- und Medienrechts zur Abwehr solcher Angriffe zur Verfügung stehen, wäre als Servicefunktion ein standardisierter Prozess zum Umgang mit solchen Drohungen bzw. auch eine Schulung der Mitglieder durch die Sicherheitsbehörden vorteilhaft gewesen. Klar ist, dass Unmutsbekundungen in einer Demokratie immer auch zum politischen Prozess gehören. Letztlich sollte aber ein ehrenamtlich beratendes Gremium wie GECKO tunlichst bei der Bewältigung solcher negativen Folgen unterstützt werden. Dies reiht sich damit in schon angerissene Themen wie die rechtliche Absicherung der Mitglieder in Zusammenhang mit privatrechtlichen (Schadenersatz-)Klagen ein.

Quellen

Gesetze/Verordnungen/Beschlüsse

- Amtshaftungsgesetz i. d. F. BGBl. I Nr. 122/2013. (1949). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000227> (abgerufen am 11.05.2023).
- Bundesministeriengesetz i. d. F. BGBl. I Nr. 98/2022. (1986). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000873> (abgerufen am 11.05.2023).
- Bundes-Verfassungsgesetz i. d. F. BGBl. I Nr. 222/2022. (1945). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (abgerufen am 11.05.2023).
- COVID-19-Maßnahmengesetz i. d. F. BGBl. I Nr. 103/2022. (2020). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011073> (abgerufen am 11.05.2023).
- Ministerratsbeschluss, BKA: 2021-0.042.298 (u. a). (2021, 22. Dezember). https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7c687db3-09c1-473d-a70a-34fa936a1c65/9_GECKO_mrv.pdf (abgerufen am 11.05.2023).
- OSR-Gesetz i. d. F. BGBl. I Nr. 70/2011. (2011). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007382> (abgerufen am 11.05.2023).
- Verordnung zu Einsetzung einer Bioethikkommission i. d. F. BGBl. II Nr. 335/2012. (2001). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001379> (abgerufen am 11.05.2023).

Judikatur

- Oberster Gerichtshof (2009): ECLI:AT:OGH0002:2009:0010OB00190.08K.0331.000. https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20090331_OGH002_0010OB00190_08K0000_000&Suchworte=RS0124673 (abgerufen am 11.05.2023).
- Verfassungsgerichtshof (2021): ECLI:AT:VFGH:2021:V86.2021. https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?ResultFunctionToken=71b3b592-5f5a-4b31-846b-10bedd0d99c3&Position=1&SkipToDocumentPage=True&Abfrage=Vfgh&Entscheidungsart=Undefined&Sammlungsnummer=&Index=&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=V86%2f2021&VonDatum=&BisDatum=11.05.2023&Norm=&ImRisSeitVonDatum=&ImRisSeitBisDatum=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=&Dokumentnummer=JFT_20211006_21V00086_00 (abgerufen am 11.05.2023).
- Verfassungsgerichtshof (2022): ECLI:AT:VFGH:2022:G37.2022. https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?ResultFunctionToken=a1c941f6-13f2-48cb-8421-f2df085945d0&Position=1&SkipToDocumentPage=True&Abfrage=Vfgh&Entscheidungsart=Undefined&Sammlungsnummer=&Index=&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=V173%2f2022&VonDatum=&BisDatum=11.05.2023&Norm=&ImRisSeitVonDatum=&ImRisSeitBisDatum=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=&Dokumentnummer=JFT_20220623_22G00037_00 (abgerufen am 11.05.2023).

Literatur

Berka, Walter (2014): Verfassungsrecht – Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium (5. Auflage). Verlag Österreich.

Greifeneder, Martin K. (2022): § 2 COVID-19-MG. In: Neumayr, Matthias / Resch, Reinhard / Wallner, Felix: Gmundner Kommentar zum Gesundheitsrecht, Manz, https://rdb.manz.at/document/1254_2_gmundkomm_covid-0019-mg_p0002?execution=e1s2&highlight=%C2%A72+COVID-19-MG (abgerufen am 11.05.2023).

Greifeneder, Martin K. (2022): § 11 COVID-19-MG in Neumayr/Resch/Wallner, Gmundner Kommentar zum Gesundheitsrecht, Manz, https://rdb.manz.at/document/1254_2_gmundkomm_covid-0019-mg_p0011?execution=e1s2 (abgerufen am 11.05.2023).

Koziol, Helmut (2018): Österreichisches Haftpflichtrecht II (A/1) (3. Auflage). Jan Sramek Verlag.

Lachmayer, Konrad (2003): Beiräte in der Bundesverwaltung. Verlag Österreich.

Ziehensack, Helmut (2011): AHG- Amtshaftungsgesetz. LexisNexis ARD ORAC.

7 GECKO – ein Vorbild für zukünftige (Krisen-)Beratungsgremien?

Stefan Rakowsky, Katharina Lau, Wolfgang Rapberger, Alexander Bogner

Politische Entscheidungen werden in den meisten Fällen in vergleichbarer Weise wie andere, alltägliche Entscheidungen getroffen. Dabei werden unterschiedliche Entscheidungsaspekte, nämlich rationale, normative und intuitive, nicht-analytische oft miteinander vermischt. Besonders prägend ist die mitunter begrenzte Rationalität politischer Entscheidungen, da diese oftmals im Einklang mit ideologischen, strategischen oder programmatischen Grundsätzen getroffen werden. Einen direkten, linearen Zusammenhang zwischen wissenschaftlicher Evidenz und politischer Entscheidung gibt es folglich nicht. Vielmehr fließen wissenschaftliche Erkenntnisse und Empfehlungen von Beratungsgremien in einen komplexen Politikprozess ein, in dem eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren sowie Interessen politisch wirksam sind. Die Fachmeinung von Beratungsteams stellt dabei lediglich eine Facette im politischen Erwägungsprozess dar. Beratungsgremien sollten dies bei ihrer Tätigkeit berücksichtigen und mitunter verschiedene Lösungsoptionen für bestimmte Herausforderungen erarbeiten.



Insbesondere in Krisenzeiten gewinnen wissenschaftliche Beratung und evidenzbasierte Politik an Bedeutung – wie die Corona-Pandemie eindrücklich gezeigt hat. Der Ruf nach Evidenz war laut, ein Wildwuchs an Politikberatungsgremien die Folge. GECKO war im Laufe der Pandemie ein wichtiger Schritt, um die evidenzbasierte Politikberatung zu zentralisieren und zu professionalisieren. Schließlich hat die Pandemie gezeigt, in wie viele Lebensbereiche eine Krise hineinreichen kann. Deshalb ist es sinnvoll, Krisenpolitik gesamtstaatlich auszurichten. Ähnlich breit – also multidisziplinär – aufgestellt sollten Beratungsgremien sein, die das gesamtstaatliche Management und die Koordinierung von Krisen mit wissenschaftlicher Evidenz beratend unterstützen können. Die Unabhängigkeit einer solchen Expertenkommission muss dabei gewährleistet sein.

Die Erfahrung mit GECKO zeigt: Zukünftige Beratungsgremien sollten – je nach Problemstellung – multidisziplinär zusammengesetzt sein und damit auch der Vielstimmigkeit der Wissenschaften Rechnung tragen. Fruchtbar wird diese Multidisziplinarität vor allem dann, wenn sowohl im Plenum als auch in den Arbeitsgruppen ein reger Austausch zwischen den verschiedenen disziplinären Perspektiven ermöglicht wird. In diesen Diskussionen können gruppenspezifische Antworten auf politische Fragen konsolidiert werden, aber auch die Problemperspektive der konkreten Fragen kritisch erörtert werden. Eine Beratungskommission sollte zudem unbedingt eigene Relevanz- und Themensetzungen vornehmen können. Außerdem sollte der Eindruck vermieden werden, dass die wissenschaftliche Expertise gewissermaßen einem interessenspolitischen Praktikabilitätstest unterworfen wird. Eine Kommission ist kein Mini-Parlament, in dem politische Entscheidungen vorweggenommen werden. Es gilt daher in den Stellungnahmen deutlich zu machen, an welcher Stelle strategisch-operative Erwägungen in den Beratungsprozess eingeflossen sind.

Die Auswahl der potentiellen Mitglieder eines Beratungsgremiums ist abhängig von der Festlegung der für den Beratungsprozess relevanten Fachbereiche. Welche Disziplinen für die Bewältigung eines Problems relevant sind, setzt wiederum die Reflexion des Rahmens, innerhalb dessen das jeweilige Problem diskutiert und bearbeitet wird, voraus. Die Pandemie als Beispiel: Es macht einen deutlichen Unterschied, ob SARS-CoV-2 als reines Gesundheitsproblem thematisiert wird oder die COVID-19-Pandemie als multiple Krise, die Auswirkungen auf nahezu alle Lebensbereiche hat. Bei der Reflexion des Problem-Framings wie auch bei der Auswahl der wissenschaftlichen Fachleute könnte ggf. durch einschlägige Fachgesellschaften bzw. zentrale wissenschaftliche Einrichtungen beratend unterstützt werden. Die Auswahl der Expertinnen und Experten, der Bestellungsprozess wie auch die Wahl der Vorsitzenden sollte transparent gestaltet und nachvollziehbar dokumentiert werden. Dies inkludiert auch ein Prozedere, wie mit Interessenskonflikten umzugehen ist. Dieses sollte in Geschäfts- und Verfahrensordnung festgelegt sein. Zusätzlich sollten die Unvereinbarkeitsregelungen (Conflict of Interest) veröffentlicht werden.

Für zukünftige Beratungsgremien sollte zudem bereits vor Beginn ein Vorschlag für eine Geschäfts- und ggf. Verfahrensordnung vorliegen, um Verzögerungen zu vermeiden. Im Rahmen der Geschäftsordnung sollte man mit dem Anspruch der Konsensorientierung vorsichtig umgehen. Natürlich ist weitreichender Expertenkonsens durchaus ein erstrebenswertes Ziel institutionalisierter Politikberatung. Doch sollte Einstimmigkeit nicht verordnet werden. Es ist besser, der Politik einen geordneten und gut begründeten Dissens zu präsentieren als einen Konsens, der – gerade zu Beginn der Krise – mangels kanonischen Wissens und verlässlicher Daten oft nur strategischen Charakter hat. Letztlich macht eine begrenzte Vielfalt konsolidierter und gut begründeter Positionen deutlich, dass die Politik entscheiden muss. Wissenschaftliche Beratungsgremien können und sollen politischen Akteurinnen und Akteuren die Entscheidung nicht abnehmen. Dies auch in der öffentlichen Kommunikation zu transportieren könnte dabei unterstützen, sowohl das Vertrauen in eine handlungsfähige Politik als auch in eine unabhängige Wissenschaft zu stärken.

Gerade Transparenz ist für zukünftige Beratungsgremien von immenser Bedeutung. Diese sollte zumindest eine nach außen sichtbare Internetpräsenz, die Anführung aller Mitglieder sowie die Veröffentlichung sämtlicher Beratungsausgaben umfassen. Zwecks Effizienzsteigerung von Beratungsgremien, aber auch aus Gründen der Nachvollziehbarkeit politischer Relevanzsetzungen sollte eine Feedbackschleife von den zu beratenden Personen retour zum Beratungsgremium etabliert werden.

Am Beispiel von GECKO lassen sich auch auf rechtlicher Ebene Lehren im Hinblick auf die evidenzbasierte Beratung der Bundesregierung in Fragen der Krisenvorsorge und -bewältigung ziehen: Durch die Einsetzung von GECKO als §8-Kommission (auf Basis eines entsprechenden Ministerratsbeschlusses) konnte man die Tätigkeit der Kommission flexibel gestalten. Gleichzeitig sollte, je nachdem wie der Aufgabenbereich gestaltet wird und wie sehr eine eigenständige, operative bzw. legislative Tätigkeit (z. B. Mitarbeit bei Rechtsakten) intendiert ist, auch die Möglichkeit einer gesetzlichen Verankerung wie bei der Corona-Kommission in Betracht gezogen werden. Je stärker die Einbindung in eine operative Tätigkeit ist und je mehr folglich der Beratungsaspekt in den Hintergrund rückt, desto eher ist eine gesetzliche Grundlage anzustreben.

Geschäfts- und Verfahrensordnung waren grundsätzlich gut konzipiert, um die Aufgaben von GECKO zu bewältigen. Ein weiterer Fokus sollte auf der Servicierung der ehrenamtlich tätigen Kommissionsmitglieder liegen. Da diese als externe Expertinnen und Experten nicht auf die staatlichen Strukturen zugreifen können, ist der Kommission eine adäquat ausgestattete Geschäftsstelle zur Seite zu stellen. Neben der Unterstützung bei der eigentlichen Tätigkeit sollte diese auch bei damit verbundenen Themen helfen können – wie etwa der Umgang mit Drohungen gegen Mitglieder. Es sollte dabei auch ein Auge auf die rechtliche Absicherung der Tätigkeit gelegt werden, z. B. in Form einer Rechtsschutzversicherung, um ein Klagerisiko gegen einzelne Mitglieder zu reduzieren.

Abschließend lässt sich festhalten: Die COVID-19-Pandemie und auch weitere Krisen der jüngeren Vergangenheit präsentieren sich uns als harte Lehrmeister. Sie zeigen Verbesserungspotential im Bereich der Krisenvorsorge und der -bewältigung. Dies erfordert insbesondere die Anpassung des Krisenmanagements an neue Gegebenheiten – unter Weiterentwicklung der bisherigen Koordinationsstrukturen und Beratungsprozesse. Das Positive an Krisen ist also: Sie bieten Chancen für Neues. Die Institutionalisierung evidenzbasierter Politikberatung könnte ein Beispiel dafür sein. Dies impliziert die Beratung der Bundesregierung sowohl im Vorfeld eines möglichen Krisenereignisses als auch während einer Krise. Ein multidisziplinäres, wissenschaftliches Krisenberatungsgremium wäre dafür eine adäquate Lösung. GECKO war ein erster Schritt in diese Richtung.

8 Anhang

8.1 Liste der Mitglieder

Mitglieder der GECKO-Kommission

- LAD Mag. Philipp Abbrederis (bis 6/2021)
- Dr. Andreas Bergthaler
- Univ.-Prof. Dr. Robert Böhm
- Mag. (FH) Ingrid Brodnig (bis 2/2022)
- MR Mag. Manfred Ditto
- Dr. Christiane Druml
- Mag. Gerald Foitik (bis 3/2022)
- LAD HR Dr. Herbert Forster (bis 12/2021)
- MD Mag., MBA Dietmar Griebler (bis 12/2022)
- MD Mag. Dr. Erich Hechtner (bis 6/2022)
- Mag. Silvia Hruska-Frank
- Hon.-Prof. Dr. Christoph Klein (bis 8/2022)
- Univ.-Prof. Dr. Herwig Kollaritsch
- Abg.z.NR Karlheinz Kopf
- Univ.-Prof. Dr. Markus Müller
- Dr. Ulrike Mursch-Edlmayer
- Univ.-Prof. Dr. Herwig Ostermann
- Dr. Julia Partheymüller
- Mag. Dr., MAS Dieter Platzer
- Dr. Nikolas Popper
- Univ.-Prof. Dr. Elisabeth Puchhammer-Stöckl
- CMO GD Dr. Katharina Reich
- LAD Mag., MA Ronald Reiter
- Univ.-Prof. DDr. Eva Schernhammer
- Gen., BA MA Reinhard Schnakl
- DI Volker Schörghofer
- GenMjr Mag. Thomas Starlinger
- MR Dr. Johannes Steinhart
- Univ.-Prof. Mag. Dr. Karl Stöger
- COO Gen Mag. Rudolf Striedinger
- ao. Univ.-Prof. Dr. Thomas Szekeres (bis 7/2022)
- Univ.-Prof. Dr. Oswald Wagner (bis 11/2022)

Mitglieder der Geschäftsstelle

- Lea Aschauer
- Mag. Stefan Freytag (bis 1/2022)
- Mag. Florian Immervoll (bis 4/2022)
- Mag. Katharina Lau
- BA LL.M. Roman Markhart (bis 3/2022)
- Obst Mag., PhD Stefan Rakowsky
- Mag. LL.M. Wolfgang Rapberger
- Hptm, BA MSc Clemens Reismann (bis 10/2022)
- Dr. Susanne Riedler
- Mag. Martina Stemmer (bis 5/2022)
- Nadine Weszelits (bis 3/2023)

8.2 Geschäftsordnung (Stand: 3/2023)

Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination (GECKO) gemäß § 8 Bundesministeriengesetz

Geschäftsordnung

Präambel

Ein rasches und wirkungsorientiertes Handeln der Bundesregierung im Rahmen der Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erfordert laufende Beratungen mit Fachexpertinnen und -experten. Dies ist insbesondere aufgrund der Mutationsvarianten und der damit verbundenen, sich laufend ändernden Lage erforderlich. Zu diesem Zwecke und zur aktiven Unterstützung bei der operativen Umsetzung der Maßnahmen wird eine Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination (GECKO) eingerichtet. Die Kommission agiert als entscheidungsvorbereitendes Gremium und gibt auf Basis von Informationen (Indikatoren, Lageberichte, Prognosen sowie Fachexpertise der Mitglieder der Kommission) Empfehlungen zu künftigen Maßnahmen ab. Außerdem wird die Kommission beratend die operative Umsetzung der Maßnahmen unterstützen (z. B. Logistik).

Gemäß § 8 Abs. 2 Bundesministeriengesetz 1986 (BMG), BGBl. I Nr. 76/1986, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 148/2021, wird für die Kommission zur Gesamtstaatlichen Krisenkoordination im Rahmen der COVID-Pandemie nachstehende Geschäftsordnung erlassen.

§ 1 Aufgaben der Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination

(1) Die Kommission berät den Bundeskanzler in Fragen der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. Die Beratung erstreckt sich insbesondere auf folgende Bereiche:

1. Bewertung der aktuellen COVID-19-Situation
2. Impf-, Medikamenten- und Teststrategie
3. Operative Umsetzung
4. Information der Bevölkerung durch Maßnahmenkommunikation (z. B. Impfkampagne)

(2) Die Kommission erstellt Prognosen zur mittel- und langfristigen Entwicklung der COVID-19-Pandemie sowie Vorschläge für Maßnahmen-Strategien zur Bewältigung selbiger.

(3) Die Kommission institutionalisiert und ermöglicht einen laufenden Informationsaustausch mit sämtlichen betroffenen Bundesministerien und den Landesregierungen der Bundesländer.

§ 2 Mitglieder

(1) Mitglieder der Kommission sind

1. ein Vertreter oder eine Vertreterin des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz als Chief Medical Officer,
2. ein Vertreter oder eine Vertreterin des Generalstabes des Bundesministeriums für Landesverteidigung als Chief Operating Officer,
3. fachkundige Vertreter aus den zur Erfüllung der Aufgaben gemäß § 1 notwendigen Bereichen. Die fachkundigen Vertreter haben über fundierte Fachkenntnisse im jeweiligen Bereich zu verfügen. Die Notwendigkeit wird nach Beratung durch die Vorsitzenden gemäß § 3 Abs. 1 vom Bundeskanzler festgelegt.
4. der Landesamtsdirektor jenes Bundeslandes, welches zum jeweils aktuellen Zeitpunkt den Vorsitz der Landeshauptleutekonferenz innehat, sowie der Landesamtsdirektor jenes Bundeslandes, welches zum aktuellen Zeitpunkt den darauffolgenden Vorsitz in der Landeshauptleutekonferenz innehaben wird. Die Übergabe der Mitgliedschaft in der Kommission erfolgt zum Zeitpunkt des Vorsitzwechsels. Die Landesamtsdirektoren können in ihrer Funktion als Mitglieder der Kommission von ihren Stellvertretern oder Stellvertreterinnen vertreten werden. § 5 Abs. 2 letzter Satz ist in diesen Fällen nicht anzuwenden.
5. der Präsident oder die Präsidentin der Österreichischen Ärztekammer, der Präsident oder die Präsidentin der Österreichischen Apothekerkammer, der Direktor oder die Direktorin des Dachverbands der Sozialversicherungsträger, der Generalsekretär oder die Generalsekretärin der Wirtschaftskammer Österreich sowie der Direktor oder die Direktorin der Bundesarbeiterkammer.

(2) Das Mitglied gemäß Abs. 1 Z 1 wird vom Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, das Mitglied gemäß Abs. 1 Z 2 von der Bundesministerin für Landesverteidigung jeweils vorgeschlagen und vom Bundeskanzler für je ein Jahr bestellt. Die Mitglieder gemäß Abs. 1 Z 3 werden vom Bundeskanzler für ein Jahr be-

stellt. Wiederbestellungen sind zulässig. Bei vorzeitigem Ausscheiden von Mitgliedern sind neue Mitglieder für die Restperiode zu bestellen.

(3) Ein freiwilliges Ausscheiden ist unverzüglich schriftlich den Vorsitzenden mitzuteilen.

(4) Der Bundeskanzler kann aus wichtigem Grund Mitglieder gemäß Abs. 1 Z 3 vor Ablauf der Funktionsperiode abberufen.

(5) Die Mitglieder gemäß Abs. 1 Z 3 üben ihre Funktion ehrenamtlich aus. Es besteht Anspruch auf Ersatz der Reiseaufwendungen.

(6) Allfällige Interessenkonflikte müssen die Mitglieder gemäß Abs. 1 Z 3 gegenüber dem Bundeskanzler offenlegen.

(7) Über die im Rahmen der Tätigkeit der Kommission bekannt gewordenen Tatsachen, insbesondere personenbezogene Daten, ist von den Mitgliedern sowie von beigezogenen Personen nach § 4 Abs. 5 Verschwiegenheit zu wahren.

§ 3 Vorsitz

(1) Den Vorsitz in der Kommission führen gemeinsam der/die Chief Medical Officer des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (§ 2 Abs. 1 Z 1) und der/die Chief Operating Officer des Bundesministeriums für Landesverteidigung (§ 2 Abs. 1 Z 2). Die Vorsitzenden fassen ihre Beschlüsse einstimmig.

(2) Die Vorsitzenden berufen die Sitzungen der Kommission mindestens 24 Stunden vor dem Termin der Sitzung ein. Sie erstellen eine provisorische Tagesordnung und geben diese den Mitgliedern zugleich mit der Einberufung bekannt.

(3) In dringenden Fällen können die Vorsitzenden die Frist gemäß Abs. 2 verkürzen.

§ 4 Sitzungen

(1) Sitzungen der Kommission sind von den Vorsitzenden bei Bedarf einzuberufen.

(2) Sitzungen sind in persönlicher Anwesenheit oder mittels Videokonferenz abzuhalten.

(3) Den Sitzungsvorsitz führt abwechselnd der/die Chief Medical Officer des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (§ 2 Abs. 1 Z 1) und der/die Chief Operating Officer des Bundesministeriums für Landesverteidigung (§ 2 Abs. 1 Z 2). Im Einvernehmen kann von der Reihung abgegangen werden. Dem

jeweiligen Sitzungsvorsitzenden obliegt die Sitzungsführung, welche in der gemäß § 7 zu erlassenden Verfahrensordnung näher ausgeführt wird.

(4) Die Sitzungen sind nicht öffentlich.

(5) Zu den Sitzungen können die Vorsitzenden Bedienstete des eigenen Ressorts, Vertreter anderer Ressorts und weitere Sachkundige als Experten beiziehen. Diesen Personen kommt kein Stimmrecht zu.

(6) Über die Ergebnisse der Beratungen der Kommission ist ein Protokoll zu erstellen. Darin sind gegebenenfalls auch die von der überwiegenden Meinung abweichenden Auffassungen (Sondervoten) festzuhalten.

(7) Die Kommission hat dem Bundeskanzler bei Bedarf einen Bericht über die aktuelle Lage im Rahmen der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zu übermitteln.

§ 5 Beschlussfassung

(1) Beschlüsse der Kommission sollen nach Möglichkeit konsensual gefasst werden.

(2) Die Kommission ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist. Eine Beschlussfassung in einer Videokonferenz ist zulässig. Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst. Eine Beschlussfassung per Umlaufbeschluss (elektronisch oder telefonisch) ist zulässig. Stimmrechtsübertragungen sind unzulässig.

§ 6 Geschäftsstelle

(1) Eine im Bundeskanzleramt einzurichtende Geschäftsstelle unterstützt die Kommission bei der Erfüllung der Aufgaben.

(2) Dabei obliegt der Geschäftsstelle insbesondere:

1. Führung der laufenden Geschäfte der Kommission;
2. Vorbereitung der Sitzungen der Kommission;
3. Erstellung der Sitzungsprotokolle;
4. Dokumentation der Arbeitsunterlagen der Kommission;
5. Abwicklung der Abgeltung der Reiseaufwendungen;

6. Entwicklung und Umsetzung von Kommunikationsmaßnahmen der Kommission;
7. Zum regelmäßigen Informationsaustausch und zur Abstimmung der Maßnahmen hält die Geschäftsstelle laufenden Kontakt mit den zuständigen Amtsträgern und Behörden in den Bundesländern.

(3) Der/die Leiterin der Geschäftsstelle ist Stabschef oder Stabschefin der Kommission.

§ 7 Verfahrensordnung

Nähere Regelungen betreffend die Führung der Geschäfte legt die Kommission in einer Verfahrensordnung fest. Diese bedarf der Genehmigung des Bundeskanzlers.

8.3 Verfahrensordnung (Stand: 3/2023)

Verfahrensordnung der Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination (GECKO)

Die Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination (GECKO) beim Bundeskanzleramt – im Folgenden „Kommission“ – hat in der Sitzung vom 4. Februar 2022 samt Änderungen vom 23.11.2022 aufgrund des § 7 der Geschäftsordnung der Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination (GECKO) – im Folgenden „Geschäftsordnung“ – mit Genehmigung des Bundeskanzlers die nachstehende Verfahrensordnung festgelegt:

§ 1. Einberufung und Einladung zu Sitzungen

(1) Die Vorsitzenden der Kommission berufen die Kommission zu Sitzungen ein.

(2) Die Einladung zu den Sitzungen hat schriftlich, soweit möglich auf elektronischem Weg, zu erfolgen. Hierbei sind Termin und Ort der Sitzung bekanntzugeben und die vorläufige Tagesordnung anzuschließen. Die Einladung wird den Mitgliedern mindestens 24 Stunden vor dem Termin der Sitzung zugestellt. In dringenden Fällen können die Vorsitzenden diese Frist jedoch verkürzen.

§ 2. Beratungsgegenstand und konkrete Fragestellungen

(1) Die Kommission berät den Bundeskanzler in Fragen der Pandemie gemäß § 1 der Geschäftsordnung und steht den weiteren Mitgliedern der Bundesregierung entsprechend dem Ministerratsvortrag vom 22.12.2021, GZ: BKA: 2021-0.042.298, BMKÖS: 2021-0.903.601, BMLV: S91150/10-PMVD/2021, BMSGPK: 2021-0.903.686, mit Auskünften zur Verfügung.

(2) Der Bundeskanzler legt die konkreten Fragestellungen an die Kommission fest. Können diese Fragestellungen von den Vorsitzenden thematisch einer der bereits nach § 8 eingerichteten Arbeitsgruppen zugeordnet werden, teilen sie diese der zuständigen Arbeitsgruppe zu. Ist die Zuteilung der Fragestellung zu einer bereits bestehenden Arbeitsgruppe mangels thematischem Zusammenhang nicht möglich, beschließt die Kommission im Rahmen der darauffolgenden Sitzung oder im Rahmen eines Umlaufbeschlusses die Gründung einer neuen Arbeitsgruppe samt Zuteilung der Fragestellung oder die Zuteilung der Fragestellung in eine bereits bestehende Arbeitsgruppe.

(3) Die Geschäftsstelle übermittelt den Mitgliedern der Kommission die Fragestellungen. Die Mitglieder der Kommission bearbeiten jene Fragestellungen, die bis 14:30 Uhr des vierten Werktages vor dem Sitzungstag in der Geschäftsstelle eingelangt sind, wobei

Samstag im Sinne dieser Verfahrensordnung als Werktag gilt.¹ In dringenden Fällen können die Vorsitzenden diese Frist im Einvernehmen verkürzen.

(4) Die Mitglieder der Kommission können Vorschläge für zukünftige Fragestellungen einbringen. Diese werden von der Geschäftsstelle gesammelt und dem Bundeskanzler spätestens eine Woche vor der nächsten Sitzung vorgelegt.

§ 3. Teilnahme an Sitzungen

(1) Die Teilnahme an den Sitzungen erfolgt durch persönliche Anwesenheit oder mittels Videokonferenz.

(2) An den Sitzungen nehmen die Mitglieder der Kommission, Angehörige der Geschäftsstelle und gegebenenfalls beigezogene Auskunftspersonen nach § 4 Abs. 5 der Geschäftsordnung teil.

(3) Über eine Beiziehung von Auskunftspersonen nach § 4 Abs. 5 der Geschäftsordnung entscheiden die Vorsitzenden. Die Beiziehung erfolgt durch Einladung zu den jeweiligen Sitzungen.

§ 4. Leitung und Ablauf der Sitzung

(1) Die Sitzungen sind nicht öffentlich.

(2) Den Sitzungsvorsitz führt abwechselnd der/die Chief Medical Officer des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und der/die Chief Operating Officer des Bundesministeriums für Landesverteidigung. Im Einvernehmen kann von der Reihung abgegangen werden.

(3) Der oder die Vorsitzende sorgt für einen geordneten Ablauf der Sitzung und achtet zusammen mit der Geschäftsstelle auf die Einhaltung von Geschäftsordnung und Verfahrensordnung.

(4) Der oder die Vorsitzende erteilt das Wort, bringt gegebenenfalls Anträge zur Abstimmung und verkündet die Entscheidungen. Am Ende jeder Sitzung kündigt er oder sie den Termin der nächsten Sitzung an und befragt die Mitglieder zu unverbindlichen Vorschlägen für kommende Tagesordnungspunkte.

1 Findet die Sitzung beispielsweise am Freitag, 04.02., statt sind die Fragestellungen den Kommissionsmitgliedern bis Montag, 31.01., um 14:30, vorzulegen.

(5) Zur Beschlussfähigkeit der Kommission ist die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder erforderlich. Die Kommission fasst ihre Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit, wobei diese nach Möglichkeit konsensual gefasst werden sollen.

(6) Ein Mitglied der Kommission kann ein anderes Mitglied oder eine nicht der Kommission angehörende Person schriftlich durch Mitteilung an die Geschäftsstelle und nach Zustimmung durch die Vorsitzenden mit seiner Vertretung bei einer einzelnen Sitzung oder bei einzelnen Tagesordnungspunkten betrauen. Jedes Mitglied kann nur eine solche Vertretung übernehmen. § 2 Abs. 7 der Geschäftsordnung gilt auch für die Vertretung.

(7) Eine Entscheidung im (elektronischen oder telefonischen) Umlauf ist zulässig. In diesem Fall ist sind die Absätze 5 und 6 sinngemäß anzuwenden, wobei die Abgabe einer Stimme als Anwesenheit gilt.

(8) Werden Empfehlungen an die Bundesregierung abgegeben, ist diesen Empfehlungen das Abstimmungsergebnis anzuschließen.

(9) Die Kommission richtet zur Vorbereitung einzelner Fragestellungen im Wege eines nach den Absätzen 5 bis 7 zu fassenden Beschlusses Arbeitsgruppen ein.

(10) Der oder die Vorsitzende kann eine Sitzung der Kommission unterbrechen und zu einem späteren Zeitpunkt fortsetzen. § 1 ist in diesem Fall sinngemäß anzuwenden.

(11) Bei Bedarf berichten die Vorsitzenden dem Bundeskanzler über die Ergebnisse der Beratung in Form eines schriftlichen Berichts. Neben den Beratungsergebnissen zu den einzelnen Fragestellungen enthält dieser Bericht auch die Auffassungen der in der Minderheit gebliebenen Mitglieder.

§ 5. Tagesordnung der Sitzungen

(1) Die vorläufige Tagesordnung enthält

1. aktuelle Entwicklungen und Prognose,
2. jeden von dem oder der Vorsitzenden vorgeschlagenen Gegenstand,
3. die Berichte über die in den Arbeitsgruppen bearbeiteten Fragestellungen,
4. den Punkt „Allfälliges“ und
5. jeden Gegenstand, dessen Aufnahme in die Tagesordnung die Kommission auf der vorhergehenden Sitzung beschlossen hat, sofern dieser dem Aufgabenbereich der Kommission nach § 1 der Geschäftsordnung entspricht.

(2) Bei Beginn jeder Sitzung ist die Tagesordnung zu verlesen. Für die Aufnahme von Gegenständen, die nicht auf der vorläufigen Tagesordnung stehen, ist Konsens in der Kommission erforderlich.

(3) Während einer Sitzung kann die Kommission Gegenstände zurückstellen oder absetzen.

(4) Unter „Allfälliges“ dürfen keine Beschlüsse gefällt werden.

§ 6. Protokollierung

(1) Ein zusammenfassendes Protokoll über die Ergebnisse der Beratungen der Kommission ist den Mitgliedern der Kommission spätestens am vierten Werktag nach dem Tag der Sitzung vorzulegen.² Darin sind auch die von der überwiegenden Meinung abweichenden Auffassungen (Sondervoten) festzuhalten.

(2) Die Mitglieder können Einwände bis einschließlich der folgenden Sitzung erheben. Diese sind im Rahmen der Sitzung mündlich, im sonstigen Fall schriftlich, soweit möglich auf elektronischem Weg, einzubringen.

(3) Das Protokoll ist spätestens am Beginn der zweitfolgenden Sitzung zu beschließen.

§ 7. Veröffentlichung von Beschlüssen und Vertretung der Kommission nach außen

(1) Die Ergebnisse der Beratungen der Kommission werden in Form eines Executive Reports auf der Website des Bundeskanzleramts veröffentlicht.

(2) In diesem Executive Report sind die Berichte der in den eingerichteten Arbeitsgruppen vertretenen Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen getrennt von Berichten der in den Arbeitsgruppen vertretenen sonstigen Mitgliedern auszuweisen, insofern diese Berichte voneinander abweichen.

(3) Wissenschaftliche Berichtsteile, die auf Basis § 8 Abs. 3 und 4 erarbeitet werden, werden auf Verlangen der diese Berichtsteile Erstellenden ebenfalls veröffentlicht.

(4) Den Vorsitzenden obliegt die Vertretung der Kommission nach außen. Sie werden dabei von der Geschäftsstelle unterstützt.

2 Findet die Sitzung beispielsweise am Freitag, 04.02., statt sind ist die Protokollierung den Kommissionsmitgliedern bis Mittwoch, 09.02., vorzulegen.

§ 8. Arbeitsgruppen und Arbeitsweise

(1) Die Arbeitsgruppen i. S. des § 4 Abs. 9 bestehen aus Mitgliedern der Kommission. Die Arbeitsgruppen werden von der Geschäftsstelle unterstützt. Auf die Tätigkeit der Arbeitsgruppen findet diese Verfahrensordnung sinngemäß Anwendung.

(2) Die Zusammensetzung, die Leitung, die Befugnisse und die Auflösung der Arbeitsgruppen beschließt die Kommission, wobei darauf zu achten ist, dass die Arbeit der der Kommission angehörenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nach rein wissenschaftlichen Standards durchgeführt werden kann. § 2 Abs. 5 und 7 und 4 Abs. 1, 2 und 4 Geschäftsordnung gelten sinngemäß auch für die Arbeitsgruppen, wobei auch Beratungen im (elektronischen) Umlauf zulässig sind. § 4 Abs. 6 ist sinngemäß anzuwenden.

(3) Angesichts des gesamtstaatlichen Ansatzes können Mitglieder der Arbeitsgruppe im Sinne eines „3-Ebenen-Modells“³ an Externe⁴ oder in anderen Bundesministerien eingerichtete Beratungsgremien⁵ herantreten, sofern aufgrund besonderer Dringlichkeit nicht eine beschleunigte Bearbeitung unabdingbar ist. Die derart gewonnenen Erkenntnisse sind im internen Bearbeitungsprozess zu berücksichtigen, wobei im Rahmen einer multi- und interdisziplinären Beurteilung unterschiedliche Nutzen- und Interessensdimensionen abzuwägen sind.

(4) Die Leitung der Arbeitsgruppe berichtet der Kommission über den Fortgang der Beratungen über die ihr nach § 2 Abs. 2 zugewiesenen Fragestellungen in Form eines schriftlichen Berichts sowie im Bedarfsfall in Form mündlicher Ergänzungen im Rahmen der Sitzung. Die schriftlichen Berichte sind im Regelfall zwei Werkzeuge, spätestens jedoch 24 h, vor Abhaltung der jeweiligen Sitzung bei der Geschäftsstelle einzubringen.

(5) Vor Beginn der folgenden Sitzung verfasst die Geschäftsstelle eine Volltextsammlung aller von den Arbeitsgruppen eingebrachten schriftlichen Berichte und stellt diese den Kommissionsmitgliedern zur Verfügung.

(6) In den Berichten sind die Beiträge der in der Arbeitsgruppe vertretenen Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen getrennt von den Beiträgen der in der Arbeitsgruppe vertretenen sonstigen Mitgliedern auszuweisen, insofern diese Beiträge voneinander abweichen, sowie die herangezogenen Grundlagen und insbesondere die eingearbeitete Fachliteratur auszuweisen. Wenn nur eine begrenzte Evidenz zur Verfügung steht, kann sich der Bericht der Arbeitsgruppe in größerem Maße auf das Urteil der Mitglieder stützen.

3 siehe Anlage 1.

4 z. B.: Einzelpersonen, COVID-19 Future Operations Plattform, etc.

5 z. B.: Corona-Kommission, Prognosekonsortium, Nationales Impfgremium, etc.

(7) Planungshorizonte

- Kurzfristige Fragestellungen: Im Rahmen der kurzfristigen Fragestellungen werden Sofortmaßnahmen erarbeitet und vorgeschlagen. Diese Maßnahmen zielen auf rasche Ergebnisse ab und schaffen damit die erforderliche Grundlage zur Bekämpfung der aktuellen Krisensituation und der unmittelbaren Folgen für das Gesundheitssystem.

Planungshorizont < 1 Monat

- Mittelfristige Fragestellungen: Im Rahmen der mittelfristigen Fragestellungen werden auf der Grundlage der aktuellen Virusentwicklung evidenzbasiert und transparent konkrete mittelfristige Maßnahmen entwickelt und vorgeschlagen.
Planungshorizont 2 bis 6 Monate

- Langfristige Fragestellungen: Im Rahmen der langfristigen Fragestellungen wird präventives Handeln mit einer langfristigen Perspektive und dem Ziel der Erstellung eines langfristigen umfassenden Gesamtplans verbunden.

Planungshorizont > 6 Monate

§ 9. Offenlegung von Interessenskonflikten

(1) Interessenskonflikte bei der Wahrnehmung der Aufgaben in der Kommission nach § 2 Abs. 6 Geschäftsordnung können sich auf finanzielle, akademische oder sonstige Interessen beziehen.

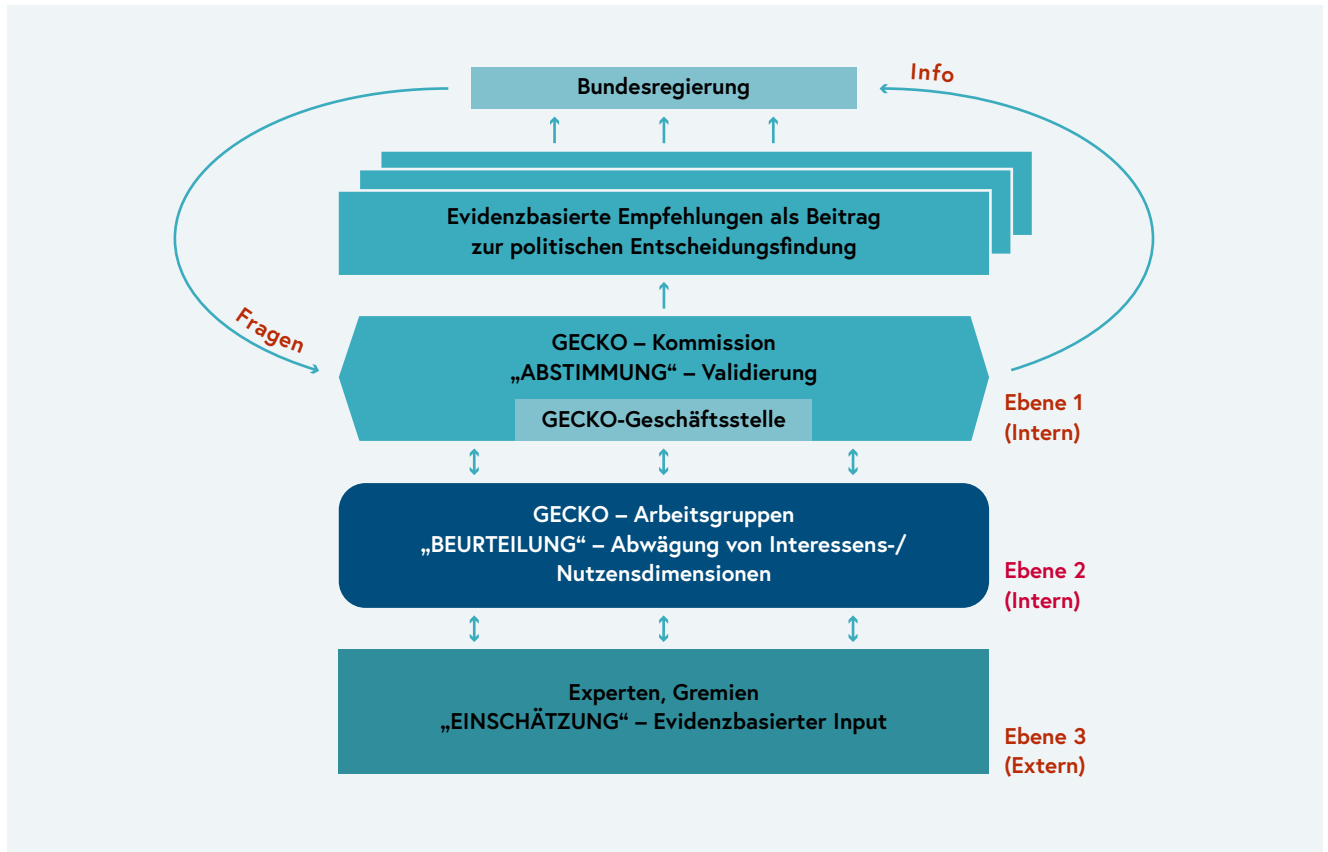
(2) Die Meldung des Vorliegens oder des Nichtvorliegens von Interessenskonflikten erfolgt durch das Ausfüllen des zu diesem Zweck erstellten Formblattes und durch die Übermittlung des unterschriebenen Formblattes an die Geschäftsstelle, welche die Formblätter den Vorsitzenden zuleitet.⁶ Änderungen in den Interessenskonflikten sind in gleicher Weise bekannt zu geben.

genehmigt durch Herrn Bundeskanzler Karl Nehammer, MSc

⁶ siehe Anlage 2

Anlage 1 zur VO

Graphische Darstellung des in § 8 Abs. 3 beschriebenen 3-Ebenen Modells:



Anlage 2 zur VO

Erklärung zu Interessenskonflikten

bei der Wahrnehmung der Aufgaben

in der Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination (GECKO)

Mitglieder der Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination (GECKO) beim Bundeskanzleramt haben dem Bundeskanzler gem. § 2 Abs. 6 der Geschäftsordnung der Kommission zur Gesamtstaatlichen COVID-Krisenkoordination allfällige Interessenskonflikte offen zu legen.

Ich habe folgenden Interessenskonflikt offen zu legen:

.....
.....
.....
.....

- Ich erkläre hiermit, dass ich weder einen finanziellen, noch einen akademischen oder sonstigen Interessenskonflikt bei der Wahrnehmung der Aufgaben in der Kommission habe.

Datum Unterschrift