

Institutionalisierte vs. ad-hoc-Politikberatung aus rechtlicher Perspektive

Anna Gamper*

Professorin am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre an der Universität Innsbruck sowie Ersatzrichterin des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein

I. Vorbemerkung

Politikberatung durch Wissenschaft ist nicht nur ein reales Phänomen, das gerade in Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie oder den Herausforderungen des Klimaschutzes deutlich sichtbar wurde,¹ sondern ist auch längst selbst Gegenstand wissenschaftlicher Forschung.² Aus österreichischer rechtswissenschaftlicher Perspektive wurde dieses Thema jedoch wenig untersucht,³ obwohl es dazu zahlreiche juristische Fragestellungen gibt, die von der Wissenschaftsfreiheit bis zum Haftungsrecht reichen.

Der vorliegende Beitrag geht zunächst den verfassungsrechtlichen und universitätsgesetzlichen Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung nach und lotet sodann das Spektrum institutionalisierter und ad hoc vorgenommener Formen der Politikberatung aus. Hierauf sollen die Risiken erörtert werden, denen Wissenschaft einerseits und Politik andererseits im Rahmen von Politikberatung jeweils unterliegen. Dass die Beratung von Politik durch Wissenschaft unter Umständen jedoch sogar verfassungsrechtlich gefordert sein und auf diese Weise eine eigene Form von Institutionalisierung erfahren kann, wird am Beispiel der COVID-19-Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofs abschließend näher beleuchtet.

II. Politikberatung durch Wissenschaft aus verfassungs- und universitätsrechtlicher Sicht

1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

„Politikberatung“⁴ ist kein Rechtsbegriff, der sich explizit in der österreichischen Bundesrechtsordnung oder in den Landesrechtsordnungen finden würde. Gleichwohl gibt es

* Herzlicher Dank für die redaktionelle Bearbeitung ergeht an Herrn Univ.-Ass. Dr. Jonas Kaschka, Herrn Univ.-Ass. Mag. Florian Klebelsberg, LL.M., Frau Univ.-Ass. Mag. Miriam Klema sowie Herrn stud. Mit. Jakob Linser. Sofern geschlechtsneutrale Bezeichnungen der Lesbarkeit nicht förderlich waren, wurde im Beitrag das generische Maskulinum herangezogen.

¹ Zu den bis in die Antike reichenden Wurzeln wissenschaftlicher Politikberatung H. Bähr, *Die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung: Unbestimmtheit durch wissenschaftliche Unsicherheit und politische Mehrdeutigkeit*. In: Leviathan 45 (2017), 404 (405-406). Von einer „Renaissance wissenschaftlicher Politikberatung“ sprechen schon 2011 G. Färber, M. Salm, D. Zeitz, *Renaissance wissenschaftlicher Politikberatung?*. In: ZPB 4 (2011), 3-13.

² Vgl im Überblick etwa K. Buchholz, *Professionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung?*, Bielefeld 2008, 15-24; M. Mai, *Wissenschaft, Politik und Beratung: Zur Soziologie der wissenschaftlichen Politikberatung*. In: ZPB 1 (2008), 457-472.

³ K. Buchholz, *Professionalisierung* 15 erwähnt etwa Soziologie, Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Philosophie und verschiedene Naturwissenschaften als Disziplinen, in denen wissenschaftliche Politikberatung als Phänomen einen eigenen Forschungsgegenstand darstellt.

⁴ Zu verschiedenen sozialwissenschaftlichen Definitionen überblickhaft K. Buchholz, *Professionalisierung* 16 und S. In der Smitten, *Die Hochschulforschung in der Politikberatung*. In: ZPB 3 (2010), 75 (78).

zahlreiche Rechtsvorschriften, welche die wissenschaftliche Beratung der Politik zum Tatbestandselement machen oder zumindest daran anknüpfen: Der Schwerpunkt wird hier freilich auf wissenschaftliche und nicht irgendeine Form von Politikberatung gelegt, sodass beispielsweise die Erwerbs- und Berufsausübungsfreiheit, wenngleich Teil des zu behandelnden Rechtsrahmens im weiteren Sinn, vernachlässigt werden können. Zugeschnitten auf den spezifischen Kontext wissenschaftlicher Politikberatung ist der relevante verfassungsrechtliche Rahmen daher etwas enger zu setzen.

Ein erstes wesentliches Element dieses Rahmens ist die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre, verankert im seit 1867⁵ unverändert gebliebenen Wortlaut des Art 17 1. Satz StGG: „Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei.“⁶ Zwar wurde das Grundrecht später um die in Art 10 EMRK verankerte Kommunikationsfreiheit, unter die auch die Kommunikation wissenschaftlicher Äußerungen fällt,⁷ ergänzt, doch stellt die von Art 17 StGG geschützte Wissenschaftsfreiheit nach dem Günstigkeitsvorbehalt des Art 53 EMRK die aus Sicht des Grundrechtsträgers günstigere Rechtsquelle dar. Sie darf nämlich intentionalen Beschränkungen des Gesetzgebers überhaupt nicht, nicht-intentionalen Beschränkungen nur unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit unterzogen werden.⁸ In ihren Schutzbereich fällt freilich nur „Wissenschaft“ und nicht irgendwelche Meinungen oder Informationen, worauf noch näher einzugehen ist.⁹ Mit Art 17 StGG als Individualgrundrecht korrespondiert seit 2008 außerdem die institutionelle Garantie des Art 81c Abs 1 B-VG, wonach die öffentlichen Universitäten „Stätten freier wissenschaftlicher Forschung, Lehre und Erschließung der Künste“ sind.¹⁰

Eine für vorliegenden Zusammenhang weitere einschlägige Verfassungsnorm ist der erst 2022 eingefügte¹¹ Art 20 Abs 5 B-VG, der lautet: „Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe haben Studien, Gutachten und Umfragen, die sie in Auftrag gegeben haben, samt deren Kosten in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise

⁵ RGBl 1867/142.

⁶ Vgl dazu A. Gamper, *Art 17 StGG*. In: A. Kahl, L. Khakzadeh, S. Schmid (Hg.), *Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte*, Wien 2021; S. Hammer, *Art 17/1 StGG*. In: K. Korinek et al (Hg.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, Wien 2016; T. Kröll, *Art 17 Abs 1, 5 StGG*. In: B. Kneihs, G. Lienbacher (Hg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien 2014; H. Mayer, *Art 17 StGG*. In: ders (Hg.), *Kommentar zum Universitätsgesetz 2002*², Wien 2010.

⁷ Vgl C. Grabenwarter, K. Pabel, *Europäische Menschenrechtskonvention*⁷, München 2021, 408; C. Hofstätter, *Art 10 EMRK*. In: A. Kahl, L. Khakzadeh, S. Schmid (Hg.), *Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte*, Wien 2021, Rz 13; M. Holoubek, *Kommunikationsfreiheit*. In: D. Merten, H. Papier, G. Kucsko-Stadlmayer (Hg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa VII/1: Grundrechte in Österreich*², Wien 2014, 591 (594-595).

⁸ Vgl H. Mayer, *Art 17 StGG Rz IV*; S. Hammer, *Art 17/1 StGG Rz 43-62*; T. Kröll, *Art 17 Abs 1, 5 StGG Rz 117-141*; A. Gamper, *Wissenschaftsfreiheit: Entwicklung und Herausforderungen in Zeiten des Postfaktizismus*. In: *zFhr* 2018, 113 (118-119); dies, *Art 17 StGG Rz 13*. Zu Auffassungsunterschieden in der Lehre, ob alle oder nur bestimmte Arten von Eingriffen und Eingriffsinteressen in die Prüfung einzubeziehen wären, M. Pöschl, *Freedom of Research in Austria*. In: I. De Gennaro, H. Hofmeister, R. Lüfter (Hg.), *Academic Freedom in the European Context*, Cham 2022, 151 (164-165).

⁹ Vgl dazu unten 9.

¹⁰ Vgl dazu C. Hofstätter, *Art 81c B-VG*. In: A. Kahl, L. Khakzadeh, S. Schmid (Hg.), *Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte*, Wien 2021, Rz 5; G. Kucsko-Stadlmayer, *Art 81c B-VG*. In: K. Korinek et al (Hg.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, Wien 2011, Rz 32-40; dies, *Art 81c B-VG*. In: B. Perthold-Stoitzner (Hg.), *Kommentar zum Universitätsgesetz 2002*^{3,01} (Stand 01.10.2016, rdb.at) Rz 2-3; W. Berka, *Art 81c B-VG*. In: B. Kneihs, G. Lienbacher (Hg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien 2019.

¹¹ BGBl I 2022/141.

zu veröffentlichen, solange und soweit deren Geheimhaltung nicht gemäß Abs. 3 geboten ist.“ Diese für Gutachten, Studien und Umfragen, die ab dem 1.1.2023 in Auftrag gegeben wurden, geltende Pflicht soll nach den Erläuterungen des Gesetzgebers Transparenzzwecken dienen, auch „Leitbilder, Konzepte, Publikationen, Werbebroschüren[,] sonstige[...] Publikationen und Vergleichbares“ umfassen, jedoch einer Einzelfallüberprüfung in Bezug auf das Erfordernis der Geheimhaltung unterworfen sein.¹²

Schließlich sind aber auch das demokratische Bauprinzip der Verfassung sowie verschiedene einzelne Verfassungsvorschriften, die es konkret induzieren, zu erwähnen: So legt schon Art 1 B-VG fest, dass das Recht vom Volk ausgeht,¹³ womit eine formale Bindung demokratisch legitimierter – im Regelfall daher: politischer – Spitzenorgane des Staates an wissenschaftliche Expertise vor Fällung politischer Entscheidungen unvereinbar wäre.¹⁴ Dem vorwiegend repräsentativen Charakter dieses Bauprinzips¹⁵ ist es geschuldet, dass politische Willensbildung selten direkt durch das Volk, regelmäßig hingegen durch politische Repräsentanten vorgenommen wird, die durch keine ausdrückliche Rechtsnorm daran gebunden werden, wissenschaftliche Politikberatung überhaupt in Anspruch zu nehmen oder ihr, falls sie in Anspruch genommen wird, zu folgen.¹⁶ Für parlamentarische Abgeordnete ist sogar ausdrücklich bestimmt, dass sie einem freien Mandat (Art 56 Abs 1 B-VG, ebenso nach den österreichischen Landesverfassungen) unterliegen, was sie nicht nur – wenigstens formalrechtlich – von einem Klubzwang, sondern auch von expertokratischen Bindungen befreit.

2. Universitätsrechtliche Rahmenbedingungen

Auch auf einfachgesetzlicher Ebene erfährt wissenschaftliche Politikberatung keine ausdrückliche Normierung. Gleichwohl enthält insbesondere das Universitätsgesetz 2002 (im Folgenden: UG) zahlreiche Regelungen, die an die Durchführung von Politikberatung durch die Wissenschaft nicht nur anknüpfen, sondern diese sogar bezwecken. So findet sich schon in § 1 UG der Hinweis, dass die Universitäten „auch verantwortlich zur Lösung der Probleme des Menschen sowie zur gedeihlichen Entwicklung der Gesellschaft“ sowie „zur Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen in einer sich wandelnden humanen und geschlechtergerechten Gesellschaft“ beitragen. Dementsprechend verankert § 3 Z 8 UG als eine der Aufgaben der Universitäten „die Unterstützung der Nutzung und Umsetzung ihrer Forschungsergebnisse in der Praxis“. § 13 Abs 2 Z 1 lit g UG nennt als Inhalt der

¹² AB 1642 BlgNR 27. GP 2. Vgl näher zu Art 20 Abs 5 B-VG G. Miernicki, *Die Veröffentlichungspflicht von Informationen der Verwaltungsorgane*. In: ÖJZ 2022, 1132-1139.

¹³ P. Bußjäger, *Art 1 B-VG*. In: A. Kahl, L. Khakzadeh, S. Schmid (Hg.), *Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte*, Wien 2021; P. Oberndorfer, *Art 1 B-VG*. In: K. Korinek et al (Hg.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, Wien 2000; H. P. Rill, H. Schäffer, *Art 1 B-VG*. In: B. Kneihns, G. Lienbacher (Hg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien 2001.

¹⁴ Ähnlich schon aus theoretischer Perspektive J. Habermas, *Verwissenschaftlichte Politik und Öffentliche Meinung*. In: R. Reich (Hg.), *Humanität und politische Verantwortung*, Erlenbach-Zürich 1964, 54 (61) sowie S. Vöneky, *Wissenschaftliche Politikberatung*. In: W. Hinsch, D. Eggers (Hg.), *Öffentliche Vernunft? Die Wissenschaft in der Demokratie*, Berlin 2019, 35 (42).

¹⁵ Vgl dazu etwa P. Oberndorfer, *Art 1 B-VG Rz 14-15*; P. Bußjäger, *Art 1 B-VG Rz 1*; T. Öhlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht*¹³, Wien 2022, 56.

¹⁶ Vgl aber unten 16 ff.

Leistungsvereinbarung, deren wesentliche Grundlage gem § 13b UG der Entwicklungsplan ist, verschiedene gesellschaftliche Zielsetzungen, zu denen der „Ausbau von gesellschaftlich relevanten [...] Forschungsbereichen sowie der Wissens- und Technologietransfer“ zählen.

Fraglich ist zunächst, ob der nach dem Universitätsgesetz erwünschte Wissenstransfer in die Gesellschaft Politikberatung überhaupt umfasst oder sogar notwendigerweise beinhaltet. Versteht man Politikberatung nach seiner sprachlichen Wurzel als Beratung der *Polis*, des Gemeinwesens, könnte alles Wissen, das in eine durch die staatliche Ordnung verfasste Gesellschaft transferiert wird, als Politikberatung im weiten Sinn verstanden werden.¹⁷ Zweckmäßiger erscheint hier jedoch ein engeres Verständnis von Politikberatung, nämlich als Beratung politischer Parteien oder einzelner politischer Akteure, ob diese nun ad hoc oder institutionalisiert, auf Zuruf oder aus eigenem Antrieb, informell oder formell erfolgt.¹⁸

Wissenstransfer in die Gesellschaft schließt demzufolge Politikberatung ein,¹⁹ beschränkt sich aber nicht auf diese. Dafür spricht auch die Legaldefinition des die leitenden Grundsätze für die Förderung von Wissenschaft und Forschung durch den Bund²⁰ enthaltenden § 2b Z 13 FOG²¹, wonach es sich bei Wissenstransfer im Sinne des 2. Abschnitts dieses Gesetzes um „die Bereitstellung von Wissen durch Teile der Gesellschaft an andere Teile der Gesellschaft“ handle. Daraus ergeben sich zwei für Politikberatung durch Wissenschaft relevante Aspekte: Zum einen sollen Forschungsergebnisse praktisch und gesellschaftlich bekannt und fruchtbar gemacht werden – wofür Politikberatung jedenfalls einen geeigneten, wenn auch nicht den einzigen Weg darstellt –, zum anderen soll auch der Forschung selbst in gewisser Weise nahegelegt werden, in „gesellschaftlich relevanten“ Bereichen – was immer das genau heißen soll –²² zu forschen.

Einen Anreiz für letztere Art von Forschung gibt außerdem § 26 UG: Gem § 26 Abs 1 UG sind die Angehörigen des wissenschaftlichen Universitätspersonals berechtigt, in ihrem Fach auch Forschungsvorhaben an der Universität einzuwerben und durchzuführen, die nicht aus dem Budget der Universität, sondern aus Forschungsaufträgen Dritter, aus Mitteln der Forschungsförderung oder aus anderen Zuwendungen Dritter finanziert werden. Sowohl „Forschungsaufträge Dritter“ als auch „Zuwendungen Dritter“ könnten konkrete Projekte der Politikberatung, beispielsweise die Übernahme eines Rechtsgutachtens, betreffen. Voraussetzung ist freilich, „dass das Projekt von seiner Ausrichtung her in den

¹⁷ Zur „Öffentlichkeits- und Gesellschaftsberatung“ G. Färber, M. Salm, D. Zeitz. In: ZPB 4 (2011), 5.

¹⁸ Ähnlich H. Bähr. In: Leviathan 45 (2017), 405.

¹⁹ So auch H. Bähr. In: Leviathan 45 (2017), 406.

²⁰ Dazu zählen gem § 1 Abs 1 Z 3 FOG „die Bedeutung von Wissenschaft und Forschung für die Gesellschaft“; eines der Ziele der Forschungsförderung durch den Bund ist gem § 1 Abs 2 Z 2 und 3 *leg cit*, zur „Lösung sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und wissenschaftlicher Problemstellungen verantwortlich beizutragen, vor allem zur Sicherung und Hebung der allgemeinen Lebensqualität und der wirtschaftlichen Entwicklung,“ sowie die „rasche Verbreitung sowie die Verwertung der Ergebnisse von Wissenschaft und Forschung“.

²¹ Bundesgesetz über allgemeine Angelegenheiten gemäß Art. 89 DSGVO und die Forschungsorganisation – Forschungsorganisationsgesetz (BGBl 1981/341 idF BGBl I 2023/52).

²² Dazu auch zutreffend H. Mitter, *Forschungsregulierung durch Förderung*. In: JBl 2019, 690 (703). Der Universitätsgesetzgeber selbst scheint mit dem angestrebten „Ausbau von gesellschaftlich relevanten [...] Forschungsbereichen“ gem § 13 Abs 2 Z 1 lit g UG offenbar nicht anzunehmen, dass die gesamte Wissenschaft, unbeschadet ihres konkreten Forschungsgegenstands, gesellschaftlich relevant sei, sondern nur einzelne Forschungsbereiche.

Forschungsbereich der jeweiligen Universitätseinrichtung fällt und durch die Durchführung die sonstigen Tätigkeiten nicht beeinträchtigt werden“.²³

Dass die öffentlichen Universitäten demzufolge Wissen in Gesellschaft und Staat transferieren *sollen* und individuelle Wissenschaftler diese auch als Auftragsforschung übernehmen *dürfen*, steht sohin außer Frage. Eine heikle Frage ist indessen, ob Wissenschaftler individuell dazu verpflichtet werden können, Politikberatung zu leisten. Gem § 14 Abs 7 UG werden ja die Leistungen der Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren sowie der Universitätsdozentinnen und Universitätsdozenten und der wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Forschungs-, Kunst- und Lehrbetrieb regelmäßig, zumindest aber alle fünf Jahre, evaluiert, wobei die näheren Bestimmungen durch die Satzung zu regeln sind. Problematisch erschiene nun, wenn wissenschaftlichen Universitätsangehörigen beispielsweise im Arbeitsvertrag auferlegt würde, Politikberatung leisten zu müssen, oder sie negativ evaluiert würden, wenn keine derartigen Leistungen durchgeführt wurden.²⁴ Es erscheint zwar schwer vorstellbar, dass ein Forscher negativ evaluiert würde und in der Folge gekündigt werden dürfte,²⁵ bloß weil er sich nicht am Wissenstransfer in die Gesellschaft, konkret in Form der Politikberatung, beteiligt hat.²⁶ Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass Forderungen nach „gesellschaftlich relevanten“ Forschungsthemen wie auch nach öffentlicher Bekanntheit von Forschern – was häufig der erste Schritt hin zu Politikberatung ist, da die Politik auf medial präsente Wissenschaftler eher aufmerksam wird –²⁷ an den Universitäten zunehmen.²⁸ Diese finden sich nicht nur in Leistungsvereinbarungen und Entwicklungsplänen, sondern zT auch in Satzungsteilen: Ein Beispiel dafür stellt § 7 Abs 2 Satzungsteil Qualitätssicherung der Universität Wien dar, wonach für die Evaluierung der Forschungsleistungen insbesondere Kriterien zu verwenden sind, „die das Ausmaß an Forschungsaktivitäten, den Forschungsoutput sowie den gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Impact messen“, wobei sich die Universität Wien dabei an den jeweils „aktuellen Standards europäischer Evaluationsagenturen“ orientiere.²⁹ In ähnlicher Weise finden Evaluierungen gem § 6 lit c des Satzungsteils D der Medizinischen Universität Graz insbesondere im Hinblick auf die „Erfüllung gesellschaftlicher Zielsetzungen“ statt.³⁰ Nach § 8 des Anhangs 9 (Gleichstellungsplan) der Satzung der Wirtschaftsuniversität soll dort ua „gesellschaftlich relevante Forschung“ realisiert werden, „die einen Beitrag zur Entwicklung von innovativen und zukunftsfähigen Lösungen für Wirtschaft und Gesellschaft in den

²³ C. Nowotny, § 26 UG. In: B. Perthold-Stoitzner (Hg.), *Kommentar zum Universitätsgesetz 2002*^{3.01} (Stand 01.12.2018, rdb.at) Rz 2. Zu den detaillierten Voraussetzungen vgl § 26 Abs 2 UG.

²⁴ Zur Problematik einer negativen Evaluierung auf Grund Nichtbeachtung „vorgegebener“ Forschungsthemen schon A. Gamper. In: *zFhr* 2018, 119-121.

²⁵ Vgl dazu für Universitätsprofessoren § 25 Abs 6 Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten vom 01.10.2009 idF 01.02.2023 – KV Universitäten (zweimalige negative Evaluierung als Kündigungsgrund), allgemein § 22 Abs 2 lit d KV Universitäten. Vgl dazu schon A. Gamper. In: *zFhr* 2018, 120.

²⁶ Vgl auch M. Pöschl, *Freedom* 179.

²⁷ Vgl auch M. Böcher, *Wie funktioniert wissenschaftliche Politikberatung?*. In: *Forschung & Lehre* 2022/6, 1 (2) sowie M. Mai. In: *ZPB* 1 (2008), 465.

²⁸ Vgl M. Pöschl, *Freedom* 157 und 179; A. Gamper. In: *zFhr* 2018, 120-121.

²⁹ Satzungsteil Qualitätssicherung (§ 19 Abs. 2 Z 3 Universitätsgesetz 2002) der Universität Wien (Mitteilungsblatt vom 10.03.2005, 20. Stück, Nr. 108 idF Mitteilungsblatt vom 28.03.2014, 21. Stück, Nr. 108). Vgl dazu schon A. Gamper. In: *zFhr* 2018, 120-121.

³⁰ Satzung der Medizinischen Universität Graz (Mitteilungsblatt vom 15.05.2003, 7. Stück, Nr. 12 idF Mitteilungsblatt vom 01.02.2023, 18. Stück, Nr. 106).

Bereichen Diversität und Inklusion“ leistet. Dieses Ziel werde etwa „durch die Berücksichtigung von aktuellen Gender- und Diversitätsaspekten in der Forschung und das Sichtbarmachen von innovativer Diversitätsforschung“ realisiert.³¹

In allen diesen Fällen werden, wenngleich in unterschiedlichem Detailgrad, thematische Standards gesetzt, die Forschung zu erfüllen hätte. Diese Standards schlagen in weiterer Folge auf die Zielvereinbarungen durch, können aber auch in der personenbezogenen Evaluierung eine Rolle spielen und selbst in die individuellen Arbeitsverträge Eingang finden.³² Demgegenüber ergibt sich aus der verfassungsgesetzlich gewährleisteten – und auch im UG mehrfach verankerten –³³ Wissenschaftsfreiheit, dass wissenschaftliche Methoden, Themen und Inhalte von Forschung nicht verpflichtend vorgegeben werden dürfen.³⁴ Auch der VfGH wies wiederholt darauf hin, dass mit „freier“ Forschung iSd Art 81c Abs 1 B-VG eine „keinen inhaltlichen Einflüssen ausgesetzte[...] und keinen anderen als intrinsischen Anreizen unterliegende[...] wissenschaftliche[...]“ Forschung gemeint sei.³⁵ Sobald Verpflichtungen zu einer an gesellschaftlicher Relevanz orientierten Forschung individualisiert werden, ist dies daher mE mit der Wissenschaftsfreiheit nicht mehr vereinbar, da es sich um intentionale, ja eben zum Zwecke der Realisierung von „Relevanzforschung“ erwünschte Eingriffe in die freie Wahl von Themen, damit verbunden auch Inhalte und Methoden von Forschung, handelt.³⁶ Der Universitätsgesetzgeber versucht dieses Spannungsfeld insbesondere³⁷ durch § 20 Abs 5 UG aufzulösen, wonach bei Abschluss der Zielvereinbarung auf die Freiheit der Wissenschaft und der Künste und auf einen entsprechenden Freiraum der einzelnen Wissenschaftler in der Forschung sowie in der Lehre „Bedacht zu nehmen“ ist; wie sich dieser Schutz konkret auf Evaluierungen niederschlagen soll, wird allerdings nicht präzisiert.

Für die Frage der wissenschaftlichen Politikberatung lässt sich festhalten, dass individuelle Forscher zu dieser jedenfalls nicht verpflichtet werden dürfen. Umgekehrt steht es ihnen aber offen, diese in Form von Auftragsforschung – allenfalls auch Nebenbeschäftigungen –³⁸ auszuüben. Für die Universitäten insgesamt ist der Wissenstransfer in die Gesellschaft hingegen ein verpflichtendes Ziel. Dass diese in Form von Politikberatung durchgeführt werden muss, ist dem UG zwar nicht ausdrücklich zu entnehmen, wird aber in vielen Fällen ein geeignetes und auch erwünschtes Mittel sein. Ungelöst bleibt das Problem, wie rechtliche Verpflichtungen der Universitäten, allenfalls auch ihrer wissenschaftlichen Organisationseinheiten hinsichtlich des

³¹ Satzung der Wirtschaftsuniversität Wien (Mitteilungsblatt vom 17.12.2003, 8. Stück, Nr. 59 idF Mitteilungsblatt vom 30.06.2022, 44. Stück, Nr. 254).

³² Vgl dazu schon A. Gamper. In: zfhr 2018, 120-121; ähnlich M. Pöschl, *Freedom* 177-178.

³³ Vgl § 2 Z 1, § 20 Abs 5, § 125 Abs 7 UG.

³⁴ H. Mitter. In: JBl 2019, 697.

³⁵ VfSlg 20.395/2020; 19.775/2013; der VfGH verknüpfte in VfSlg 19.775/2013 auch Art 81c Abs 1 B-VG mit einer Auslegung „im Lichte des Art. 17 StGG“.

³⁶ Eine andere Frage ist, welcher Rechtsschutz gegen solche Eingriffe überhaupt offen stünde; vgl auch M. Pöschl, *Freedom* 179.

³⁷ Aus § 105 1. Satz UG, wonach Universitätsangehörige nicht gegen ihr Gewissen zur Mitwirkung bei einzelnen wissenschaftlichen Arbeiten verhalten werden dürfen, ist für den vorliegenden Zusammenhang, abseits religiöser oder weltanschaulicher Zusammenhänge, wenig zu gewinnen. Vgl zum unzureichenden Schutz des § 113 UG schon A. Gamper. In: zfhr 2018, 120.

³⁸ Vgl dazu § 12 Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten 2023, Fassung mit 15. Nachtrag (veröffentlicht in der Wiener Zeitung am 23.12.2022) und 16. Nachtrag (veröffentlicht in der Wiener Zeitung am 30.12.2022) sowie für Beamte § 56 Bundesgesetz vom 27. Juni 1979 über das Dienstrecht der Beamten – BDG (BGBl 1979/333 idF BGBl I 2023/6).

Wissenstransfers zu Themen von besonderer gesellschaftlicher Relevanz ihrer Umsetzung zugeführt werden sollen, wenn individuelle Wissenschaftler dazu nicht verpflichtet werden dürfen; letztlich hängt die Umsetzung dann wohl davon ab, dass Wissenschaftler freiwillig dazu bereit sind. Ob ein Anreizsystem, etwa in Form finanzieller Gratifikationen, dafür in Frage käme, wäre unter gleichheitsrechtlichen Aspekten bedenklich, weil damit nach Art des Forschungsthemas wie auch nach der Methode der Vermittlung differenziert würde, was aber nicht nur zeitgeistigen Relevanzvorstellungen unterliegen darf.³⁹

III. Modelle institutionalisierter und ad-hoc-Politikberatung

Der Extremfall einer institutionalisierten Politikberatung durch die Wissenschaft liegt vor, wenn politische Mandate von wissenschaftlichen Experten selbst gehalten werden, die insoweit ihre eigenen Berater sind: Der Entwurf eines von weisen Philosophenkönigen geleiteten Staats findet sich schon bei Platon⁴⁰. Verfassungsrechtlich ließe sich dieses Modell einer Epistokratie dadurch umsetzen, dass oberste Staatsorgane der Gesetzgebung und Verwaltung – vor allem die Mitglieder von Parlamenten und Regierungen – über nachweisliches Fachwissen verfügen müssten, um in ihre Ämter zu gelangen, wie dies beispielsweise für bestimmte Kategorien von Richtern und Verwaltungsbeamten in der österreichischen Bundesverfassung⁴¹ vorgesehen ist. Dass derartige Vorgaben auf gravierende demokratische, gleichheitsrechtliche und auch praktische Probleme stießen, ist freilich offenkundig.

Doch kann Epistokratie auch in gemäßigeren Formen verwirklicht werden: Darunter fällt das Modell einer reinen Expertenregierung⁴², wie beispielsweise der österreichischen Bundesregierung des zweiten Halbjahrs des Jahres 2019 – mit der früheren Präsidentin des VfGH Dr. Brigitte Bierlein als Bundeskanzlerin und dem früheren Präsidenten des VwGH und Universitätsprofessor an der Universität Wien Dr. Clemens Jabloner als Vizekanzler –, die bloß vorübergehend im Amt ist und „technokratisch“⁴³ regiert, aber auch dem einer „politischen“ Regierung, in dem etwa parteifreie Wissenschaftler Mitglied sind, wie dies beispielsweise bei der Funktion des österreichischen Bundesministers für Wissenschaft und Forschung schon der Fall war.

Institutionalisierte Politikberatung durch die Wissenschaft kann freilich auch in vielfältigen anderen Formen auftreten, die sich allesamt durch eine gewisse Dauerhaftigkeit und einen Verbandscharakter auszeichnen: So könnten universitäre Organisationseinheiten wie Fakultäten, Institute oder Departments Träger institutionalisierter Politikberatung sein, ebenso aber auch die Akademie der Wissenschaften oder wissenschaftliche Forschungseinrichtungen außerhalb klassisch universitärer Strukturen.⁴⁴ Ebenso ist es eine Form institutionalisierter

³⁹ Zur Problematik der Bevorzugung bestimmter Forschungsgegenstände bei Drittmittelvergaben durch FWF und FFG nach „gesellschaftlichem Nutzen“ ähnlich kritisch H. Mitter. In: JBI 2019, 702-703.

⁴⁰ Platon, *Politeia*.

⁴¹ Vgl etwa Art 134 Abs 2-4, Art 106 1. Satz, Art 147 Abs 3 B-VG.

⁴² Zur „technokratischen Verwaltung“ P. Oberndorfer, *Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld*. In: G. Holzinger, P. Oberndorfer, B. Raschauer (Hg.), *Österreichische Verwaltungslehre*, Wien 2001, 29 (38); A. Gamper, *Staat und Verfassung*⁵, Wien 2021, 160. Zur „Expertenherrschaft“ aus soziologischer Sicht M. Mai. In: ZPB 1 (2008), 460-462.

⁴³ Zum „technokratischen Modell“ einer Politik, die „Vollzugsorgan einer wissenschaftlichen Intelligenz“ wird, J. Habermas, *Politik* 56-57.

⁴⁴ Vgl zu den verschiedenen Formen auch M. Mai. In: ZPB 1 (2008), 463.

Politikberatung durch Wissenschaft, wenn zu diesem Zwecke eigene Beiräte oder Kommissionen eingerichtet werden, in denen Wissenschaftler ausschließlich oder zumindest teilweise vertreten sind.⁴⁵ Eine besondere Institutionalisierung erfahren solche Beiräte durch die gesetzliche bzw die durch eine auf ein Gesetz gestützte Verordnung vorgenommene Einrichtung, wie dies in zahlreichen Politikfeldern - von Gesundheit und Ethikfragen über Technologie und Umwelt bis zu Denkmal- und Ortsbildschutz - passiert ist. Allgemein gewährleistet § 8 BMG⁴⁶ das Recht des jeweiligen Bundesministers, für den Bereich seines jeweiligen Bundesministeriums zur Vorbereitung und Vorberatung bestimmter ministerieller Aufgaben Kommissionen einzusetzen und dabei die Aufgabe, die – gegebenenfalls: wissenschaftliche – Zusammensetzung, den Vorsitz und die Meinungsbildung jeder Kommission festzulegen. Gem § 8 Abs 2 BMG ist darauf Bedacht zu nehmen, dass im Ergebnis der Beratungen solcher Kommissionen auch die Auffassung der in der Minderheit gebliebenen Mitglieder zum Ausdruck kommt, was gerade auch im Fall überstimmter wissenschaftlicher Ansichten, ähnlich einem Sondervotum, Objektivierungs- und Transparenzzwecke verfolgt. Neben der in der jeweiligen Organisationsform sichtbaren Institutionalisierung erscheint freilich wesentlich, dass das Geäußerte überhaupt Ausdruck von Wissenschaft ist: Wenn beispielsweise die Universitätenkonferenz aus eigenem Antrieb universitätspolitische Positionen formuliert und an die Politik richtet,⁴⁷ ist dies keine wissenschaftliche Politikberatung, auch wenn die Mitglieder der Universitätenkonferenz Wissenschaftler sein mögen – sie haben ihre Mitgliedschaft in der Universitätenkonferenz jedoch nicht in ihrer Eigenschaft als Wissenschaftler, sondern als Funktionäre ihrer Universitäten inne. Beispielsweise enthalten die – für das gegenständliche Thema relevanten – „Wiener Thesen zur wissenschaftsbasierten Beratung von Politik und Gesellschaft“, die vor kurzem von der Österreichischen Akademie der Wissenschaften gemeinsam mit der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina herausgegeben wurden,⁴⁸ wissenschaftspolitische Aussagen, die sowohl an die Wissenschaft als auch die Politik gewisse Forderungen richten, wie wissenschaftsbasierte Politikberatung erfolgen sollte, sie haben aber nicht selbst wissenschaftlichen Charakter.

Umgekehrt stellt sich die Frage, ob unter politischer Weisungsgewalt stehende bürokratische Einheiten, beispielsweise Fachabteilungen in Bundesministerien oder Ämtern der Landesregierung, oder in diese integrierte wissenschaftliche Dienste, Akademien und Institute,⁴⁹ aber auch durch die öffentliche Hand finanzierte ausgegliederte Agenturen, staatsnahe Think Tanks, Forschungsinstitute oder politische Stiftungen, die typischerweise eine Art von institutionalisierter Expertise erbringen,⁵⁰ unter den Wissenschaftsbegriff subsumierbar sind.⁵¹ Kann diese Expertise nämlich als „Wissenschaft“ klassifiziert werden, sind nämlich

⁴⁵ Vgl auch S. Vöneky, *Politikberatung* 40-41 sowie M. Mai. In: ZPB 1 (2008), 469.

⁴⁶ BGBl 1986/76 idF BGBl I 2022/98.

⁴⁷ Vgl zu dieser Möglichkeit allgemein S. Vöneky, *Politikberatung* 40 und S. In der Smitten. In: ZPB 3 (2010), 79.

⁴⁸ ÖAW, Leopoldina, *Wiener Thesen zur wissenschaftsbasierten Beratung von Politik und Gesellschaft*, Wien 2023.

⁴⁹ Zu „Ressortforschungseinrichtungen“ in Deutschland A. Süßmilch, *Wissenschaftliche Politikberatung durch Ressortforschungseinrichtungen*. In: ZPB 4 (2011), 86-88.

⁵⁰ Zur Differenzierung derartiger Einrichtungen als „wissenschaftliche“ oder „kommerzielle“ Politikberatung G. Färber, M. Salm, D. Zeitz. In: ZPB 4 (2011), 5-7.

⁵¹ Zu den verschiedenen Formen M. Böcher. In: *Forschung & Lehre* 2022/6, 1-2.

nicht nur individuelle Forscher, sondern nach hL auch Forschungseinrichtungen und sonstige wissenschaftliche Institutionen, die über Rechtspersönlichkeit verfügen, Träger der Wissenschaftsfreiheit nach Art 17 StGG.⁵²

Allerdings definiert weder Art 17 StGG noch eine andere Norm der Bundesverfassung ausdrücklich, was unter „Wissenschaft“ zu verstehen ist.⁵³ Der Judikatur des VfGH ist einerseits eine Abgrenzung von Wissenschaft gegenüber bestimmten anderen Formen der Meinungsäußerung, andererseits eine sehr formale Definition wie das „Aufsuchen neuer Erkenntnisse oder die Festigung älterer Erkenntnisse auf einem bestimmten Wissensgebiet“ zu entnehmen.⁵⁴ Verschiedene Autoren umschreiben Wissenschaft als ein methodenunterstütztes, rationales Streben nach Wahrheit oder zumindest Erkenntnis.⁵⁵ Zwar ist dieser Wissenschaftsbegriff zwangsläufig vage, er schließt aber doch aus, dass beispielsweise eine rein gewinnorientierte oder rein ideologische, keinem rationalen Erkenntnisstreben verpflichtete Politikberatung unter die Wissenschaftsfreiheit fallen könnte.

Ad-hoc-Beratungen hingegen sind nicht dauerhaft bzw für allgemeine Zwecke der Politikberatung angelegt; häufig erfolgen sie durch einzelne Wissenschaftler, mitunter aber auch in kollegialer Zusammensetzung wie beispielsweise in Form spontan eingesetzter Arbeitsgruppen. Allerdings können sich aus gehäuften ad-hoc-Beratungen institutionalisierte Beratungen entwickeln, beispielsweise weil Experten zunächst immer wieder auf ad-hoc-Basis von der Politik angefragt werden und schließlich dauerhaft zum Mitglied einer Kommission oder eines Beirats bestellt werden. Diese schleichende Transformation von ad-hoc- hin zu institutionalisierten Beratungen wurde in der Corona-Pandemie sehr gut sichtbar: Experten aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen äußerten sich zunächst sporadisch über verschiedene Medien, was sich mitunter zu regelmäßigen Bulletins verdichtete. Dabei ging es noch gar nicht darum, dass diese von der Politik proaktiv angefragt worden wären, weil sie lediglich Medienanfragen beantworteten oder sich von sich aus⁵⁶ zu Wort meldeten. Etliche dieser Personen fanden sich dann über längeren Zeitablauf dennoch als Mitglieder verschiedener Beiräte und Kommissionen wieder, welche die Politik in der Pandemie ad hoc einsetzte.

Ob institutionalisierte oder ad-hoc-Politikberatung eher geeignet ist, wissenschaftlichen Ansprüchen zu genügen, kann mE nicht pauschal beurteilt werden. Für die institutionalisierte

⁵² Vgl A. Gamper, *Art 17 StGG Rz 5*; M. Pöschl, *Freedom* 156-157. Vgl auch G. Färber, M. Salm, D. Zeitz. In: ZPB 4 (2011), 11, wonach Forschungsinstitute und Universitäten „kein Monopol mehr auf die Schaffung von Wissen und auf die Verwendung des Begriffes Wissenschaftlichkeit“ hätten.

⁵³ Vgl dazu schon A. Gamper, *Art 17 StGG Rz 6 mwN*. Aus der in § 6 Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung (BGBl I 2013/111 idF BGBl I 2019/82) getroffenen Unterscheidung zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung ist ebenfalls keine Definition von Wissenschaft ableitbar.

⁵⁴ VfSlg 3191/1957. Näher T. Kröll, *Art 17 Abs 1, 5 StGG Rz 26-27*.

⁵⁵ Näher zu einzelnen Definitionen und damit verbundenen Problemen: S. Hammer, *Art 17/1 StGG Rz 22-23*; T. Kröll, *Art 17 Abs 1, 5 StGG Rz 22-23*; G. Muzak, *B-VG. Bundesverfassungsrecht*⁶, Wien 2020, Art 17 StGG Rz 2; H. Mayer, *Art 17 StGG Rz II*; A. Gamper. In: zfhr 2018, 121; W. Hauser, *Wissenschaftsfreiheit*. In: G. Heißl (Hg.), *Handbuch Menschenrechte*, Wien 2009, 298 (300); zusammenfassend A. Gamper, *Art 17 StGG Rz 6*. Kritisch zur wissenschaftlichen „Wahrheitssuche“ M. Mai. In: ZPB 1 (2008), 463.

⁵⁶ Im weiteren Sinn wäre dann jede in allgemeinen oder fachwissenschaftlichen Medien publizierte wissenschaftliche Ansicht eine Form von Politikberatung, weil die Politik auf diese Ansicht zugreifen und sich zu eigen machen könnte. Unter Beratung ist aber wohl doch eher zu verstehen, dass ein spezifischer Kontakt zwischen Politik und Wissenschaft besteht, der an Fragen und Antworten ausgerichtet ist.

Politikberatung könnten die längerer Bestanddauer zu verdankende Erfahrung sowie eine aus ihrer kollektiven Verfasstheit ableitbare Schwarmkompetenz, möglicherweise auch die stärkere Interdisziplinarität und Arbeitsteilung⁵⁷ sprechen. Von vielen institutionalisierten Politikberatungen außerhalb universitärer Strukturen lässt sich freilich annehmen, gerade auf Grund von Politiknähe, die sich wiederum aus ihrer Organisation und Finanzierung ergibt, Einseitigkeiten und politische Schlagseiten aufzuweisen, was wiederum die Unabhängigkeit solcher Expertise stark relativiert. Auch auf ad-hoc-Basis angefragte Wissenschaftler können zudem über lange Erfahrung und spezifisches Wissen verfügen. Falls sie jedoch politische oder ideologische Affinitäten erkennen lassen, etwa im Rahmen sozialer Medien oder von Auftritten im öffentlichen Raum persönliche Ansichten zu denselben Fragen erkennen lassen, hinsichtlich derer sie zugleich eine wertfreie Expertise erstellen sollen, schmälert dies den Eindruck von Wissenschaftlichkeit trotz vorhandener hoher Expertise beträchtlich.⁵⁸

In beiden Fallgruppen gleichermaßen kann außerdem die Auswahl der durch die Politik Angefragten willkürlich und selektiv erfolgen, wie auch der Wissenschaftlichkeit abträgliche Abhängigkeiten, Prestigedenken und politische Einflussnahme in keinem Fall völlig auszuschließen sind.⁵⁹ Die neue Offenlegungspflicht gem Art 20 Abs 5 B-VG vermag dies mE nicht grundsätzlich zu verbessern, zumal sie sich nicht auf mündlich vorgetragene Expertisen und Anhörungen⁶⁰ bezieht und Relativierungen durch das Amtsgeheimnis unterliegt.

IV. Risiken wissenschaftlicher Politikberatung

1. Risiken aus Sicht der Wissenschaft

Es ist nicht primäre Aufgabe einer rechtswissenschaftlichen Betrachtung von wissenschaftlicher Politikberatung, über deren generelle Zweckmäßigkeit oder Unzweckmäßigkeit Aussagen zu treffen. Dagegen haben sich insbesondere die Sozialwissenschaften intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt und gelangen dabei zu sehr differenzierten Modellen, die insbesondere auf die Art der Akteure – Politiker und Wissenschaftler – und deren Verhältnis zueinander, aber auch auf den Gegenstand und die Form der Beratung abstellen.⁶¹ Auch die zuvor erwähnten „Wiener Thesen zur wissenschaftsbasierten Beratung von Politik und Gesellschaft“ enthalten viele wichtige Hinweise darauf, welchen Fallen Wissenschaftler in der Politikberatung ausgesetzt sind, denen sie durch Aufrichtigkeit, Diskursfähigkeit und Transparenz bei Erstellung und Kommunikation ihrer Expertise, aber auch durch Selbstbeschränkung auf ihre Stellung als Berater – nicht: Entscheider – möglichst entgehen sollen.⁶²

⁵⁷ Dazu mit Blick auf die deutsche Wissenschaftslandschaft M. Mai. In: ZPB 1 (2008), 467.

⁵⁸ Für eine „klare Trennung zwischen wissenschaftlichem Argument und politischer Empfehlung“ auch M. Böcher. In: Forschung & Lehre 2022/6, 4.

⁵⁹ Zu Vor- und Nachteilen einer rechtlichen Formalisierung der Bestellungsmodalitäten vgl noch unten 13.

⁶⁰ Andernfalls wäre die von Art 20 Abs 5 B-VG verlangte Veröffentlichung der Expertise wohl nicht möglich; vom Vorliegen von Dokumenten geht auch G. Miernicki. In: ÖJZ 2022, 1134-1135 aus.

⁶¹ Grundlegend J. Habermas, *Politik* 54-73. Vgl auch den Meinungsstand bei K. Buchholz, *Professionalisierung* 17, H. Bähr. In: *Leviathan* 45 (2017), 408-409 sowie M. Mai. In: ZPB 1 (2008), 458-459 und 462-466 mwN.

⁶² ÖAW, Leopoldina, *Thesen* 1-3 (insbesondere Punkte 1, 2, 4-7).

Gleichwohl soll nachfolgend auf einige Risiken der wissenschaftlichen Politikberatung hingewiesen werden, die mittelbar oder unmittelbar auch von rechtlicher Tragweite sind:

Bereits hingewiesen wurde darauf, dass, auch wenn das Universitätsgesetz Wissenstransfer in die Gesellschaft als Aufgabe der Universitäten formuliert, einzelne Wissenschaftler nicht zu Politikberatung verpflichtet werden dürfen.⁶³ Zwar hat, soweit ersichtlich, bisher keine Universität eine solche individuelle Verpflichtung *stricto sensu* vorgesehen, doch sind zweifellos Tendenzen erkennbar, die zumindest mittelbar Druck auf einzelne Wissenschaftler erzeugen könnten: Dazu gehören die ubiquitäre Aufforderung zur Einwerbung von Drittmitteln⁶⁴ über Auftragsforschung,⁶⁵ zu medialer Präsenz und zu einer gewissermaßen gewollten Inkaufnahme von Populärwissenschaft, die „echte“ Wissenschaft zwar nicht ersetzen, aber doch ergänzen soll, da sich anders Wissen in die breite Gesellschaft nun einmal nicht transferieren lässt.⁶⁶ Wissenschaftler, die dazu, sei es auf Grund eines weniger „gesellschaftsrelevanten“ Faches, ihres selbstgewählten Forschungsgegenstandes, ihres methodischen Ansatzes oder auch ihres persönlichen Wissenschaftsverständnisses, für sich keine Möglichkeit sehen oder haben, dürfen, etwa bei der personenbezogenen Evaluierung gem § 14 Abs 7 UG, keine Nachteile auf Grund dieser Haltung davontragen.⁶⁷ Sie sollen auch nicht antizipativ dazu veranlasst werden, Themen, Inhalte und Methoden ihrer Forschung nur deshalb anders als von ihnen eigentlich gewünscht zu wählen, weil sie damit im Sinne der obgenannten Tendenzen „erfolgreicher“ sind. Kategorisierungen von Wissenschaftlern in eine Zweiklassengesellschaft, die sich am Status eines drittmittelstarken wissenschaftlichen Influencers als Ideal orientiert, sind unbedingt zu vermeiden.

Ein zweites, damit verbundenes Risiko betrifft den Themengegenstand von Wissenschaft. Politikberatung ist es immanent, zu Themen Stellung zu nehmen, die aktuell von Politik bearbeitet werden, was in den letzten Jahren von der Bekämpfung der Corona-Pandemie über Fragen des Asylrechts bis hin zu Maßnahmen des Klimaschutzes reichte. Damit ist von vornherein klar, dass gewisse Fächer, aber auch gewisse Forschungsfelder innerhalb von Fächern sowie gewisse forschungsleitende Methoden nie Gegenstand von Politikberatung sein können oder werden, weil sie sich nicht mit tagesaktuellen Fragen befassen oder sich auf reine Theorie beschränken. Je stärker die Funktion von Wissenschaft für Politikberatung jedoch betont wird, desto eher geraten diese nicht beratungsaffinen Fächer, Forschungsfelder und Methoden in den Hintergrund. Der Themengegenstand von Wissenschaft sollte aber nicht nur aus individualgrundrechtlichen Gründen „frei“ sein, sondern auch im Interesse einer aufgeschlossenen, universalistischen, nachhaltigen und progressiven Wissenschaft nicht auf Momenthaftes, Punktuell- oder Zeitgeistiges beschränkt werden.

Drittens ist der extramurale Aspekt der wissenschaftlichen Politikberatung, nämlich die Politik selbst, in den Blick zu nehmen: Von dort stammende Anreize an Wissenschaftler, durch Politikberatung persönliches Prestige zu gewinnen, Geld zu verdienen und womöglich

⁶³ Ähnlich schon A. Gamper. In: zfhr 2018, 120-124.

⁶⁴ Vgl dazu näher H. Mitter. In: JBl 2019, 690-705. Kritisch auch M. Mai. In: ZPB 1 (2008), 465.

⁶⁵ Dass „zwar kein Zwang zur Gewinnerzielung“ bestünde, jedoch der zunehmende Wettbewerb den Druck erhöhe, „Drittmittel auch auf dem Markt für Politikberatung zu akquirieren“, konstatieren bereits 2011 G. Färber, M. Salm, D. Zeitz. In: ZPB 4 (2011), 9.

⁶⁶ Treffend M. Mai. In: ZPB 1 (2008), 468, wonach Politik weniger an „theoretisch ambitionierten Erkenntnissen“ (Hervorhebung im Original) als „praktikablen und nachvollziehbaren Kenntnissen“ interessiert sei.

⁶⁷ Zu dieser Gefahr auch M. Pöschl, *Freedom* 179.

politische Gestaltungen beeinflussen zu können,⁶⁸ sind wohl nicht gerade das, was der VfGH⁶⁹ unter einer „keinen inhaltlichen Einflüssen ausgesetzte[n] und keinen anderen als intrinsischen Anreizen unterliegende[n] wissenschaftliche[n]“ Forschung verstanden hat. Freilich kann auch gegen solche Anreize nichts eingewendet werden, solange der wissenschaftliche Politikberater dennoch der – auch in den „Wiener Thesen“⁷⁰ geforderten – wissenschaftlichen Redlichkeit folgt, diskursfähig bleibt und sich auf eine die Politik informierende Rolle beschränkt.⁷¹ Dabei hängt es vom Stand der Wissenschaft und der Eindeutigkeit wissenschaftlicher Erkenntnisse ab, ob die bloße „Information“ von einer „Empfehlung“ überhaupt separiert werden kann,⁷² ohne dass dies artifiziell anmutet; gerade Krisen können zudem eher Bedarf an klaren Empfehlungen der Wissenschaft als an dialektischer Gelehrsamkeit aufwerfen, weil die Politik möglichst rasch und professionell handeln soll.

Inner- wie außerhalb von Krisen kann Politik daran interessiert sein, von der Wissenschaft bloß die von ihr erwünschte Meinung zu hören.⁷³ Dies bedeutet freilich nicht zwangsläufig, dass es in solchen Fällen keine Wissenschaftsfreiheit gäbe und Wissenschaft nur als politisches Feigenblatt diene – es kann ja beispielsweise politisch Gewünschtes gleichzeitig sachlich richtig, wissenschaftlich substantiierbar und die Expertise des Wissenschaftlers rein instrinsisch motiviert sein. Wo freilich kritisch-rationale Auseinandersetzung mit eigenen wie fremden Überlegungen, intellektuelle Redlichkeit und, wo erforderlich, Mut zum Eingeständnis mangelnder Erkenntnis fehlen, kann von Wissenschaft nicht mehr gesprochen werden – gleichgültig, ob die Beratung institutionalisiert oder auf ad-hoc-Basis erfolgt. Nicht zuletzt in dieser durch Wissenschaftler selbst verschuldeten Entartung von (nur vermeintlich) wissenschaftlicher Politikberatung liegt wohl eine Ursache für zunehmende Wissenschaftsskepsis in der breiten Bevölkerung. Wo Freiheit, Objektivität und Unabhängigkeit als Kardinaltugenden der Wissenschaft nicht mehr vorliegen, kann nicht verwundern, dass der Respekt vor ihr auch nicht allzu groß ist. Dieser Befund findet in der juristischen Welt eine bemerkenswerte Parallele, zeigt sich doch im internationalen Vergleich, dass einem anderen Schrein der Unabhängigkeit, nämlich der unabhängigen Gerichtsbarkeit, viel eher gesellschaftliche Akzeptanz und Respekt entgegengebracht werden, wenn Richter – unbeschadet formaler Unabhängigkeitsgarantien – nicht als Büttel der Politik in Erscheinung treten.⁷⁴

Schließlich stellt sich auch die Frage, wer von der Politik überhaupt um eine wissenschaftliche Beratung ersucht wird: Die Auswahl mag nämlich von vornherein vom Gedanken geleitet sein, jene Experten auszusuchen, von denen eine passende politische oder ideologische Schlagseite vermutet wird oder die sich in ihren Ansichten als so beliebig erwiesen haben, dass sich die Politik gerade dadurch eine Unterstützung – also in Wahrheit keine politische Entscheidung auf

⁶⁸ Vgl dazu auch S. Vöneky, *Politikberatung* 43-44 sowie M. Mai. In: ZPB 1 (2008), 465.

⁶⁹ VfSlg 20.395/2020; 19.775/2013.

⁷⁰ ÖAW, Leopoldina, *Thesen* 1-2 (Punkte 1, 2 und 5).

⁷¹ Vgl auch K. Buchholz, *Professionalisierung* 20.

⁷² Vgl ähnlich H. Bähr. In: *Leviathan* 45 (2017), 410. Die Wiener Thesen (ÖAW, Leopoldina, *Thesen* 2 [Punkt 2]) sprechen explizit von „Empfehlungen“ der Wissenschaft.

⁷³ Vgl dazu auch M. Mai. In: ZPB 1 (2008), 465-466.

⁷⁴ Zu den verschiedenen Arten von Unabhängigkeit und den Habitaten und Formen, in denen sie sich entfalten kann, instruktiv R. A. MacDonald, H. Kong, *Judicial Independence as a Constitutional Virtue*. In: M. Rosenfeld, A. Sajó (Hg.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, 831 (856-857).

Grund wissenschaftlicher Expertise, sondern eine wissenschaftliche Expertise auf Grund einer vorgegebenen politischen Haltung –⁷⁵ erhofft.⁷⁶ Ob diese Auswahl tatsächlich in einer geradezu an (höchst)richterliche Bestellungen⁷⁷ erinnernden Art und Weise vorgenommen werden sollte, wie *Vöneky*⁷⁸ vorschlägt, ist allerdings fraglich: Zum einen kann dies wohl überhaupt nur für institutionalisierte Politikberatung in Frage kommen, wo es um auf gewisse Dauer angelegte Gremien geht, sodass womöglich gesetzlich zu regelnde Bestellungsverfahren, Qualifikationserfordernisse, Unvereinbarkeitsregeln oder die Begrenzung der Amtsdauer überhaupt ins Spiel kommen; ad-hoc-Beratungen weisen diese Elemente nicht auf, ebenso wenig, wie in akuten Krisen Zeit für derartige Prozesse sein dürfte.⁷⁹ Zum anderen stellt sich die Frage, wie sowohl fachlich besonders geeignete als auch (wissenschaftlich wie parteipolitisch) unabhängige Personen ausgewählt werden können, weil dies die Politik selbst gar nicht beurteilen kann, ohne sich auf weitere Expertise zu verlassen; die optimale Zusammensetzung kann jedenfalls nicht durch Interdisziplinarität und Transparenz allein gewährleistet werden.⁸⁰

2. Risiken aus Sicht der Politik

Indes sollte auch die Schwierigkeit, in der sich umgekehrt die Politik in ihrem Verhältnis zu Wissenschaft bisweilen befindet, nicht geleugnet werden. Die Idealvorstellung einer fein säuberlichen Trennung zwischen dem Wissenschaftlichen und Politischen erscheint theoretisch gerechtfertigt, ist aber praktisch wenigstens teilweise nicht verwirklicht. So wird etwa in den „Wiener Thesen“ gefordert, dass wissenschaftsbasierte Beratung „nicht dazu dienen [solle], der Politik die Begründungslasten und Entscheidungsnotwendigkeiten abzunehmen. [...] Umfassende Sachverstandsdarstellungen und nuancierte Stellungnahmen sollten die Politik dazu bewegen, ihre Entscheidungen selbständig zu begründen. Die Politik sollte offenlegen, welche Empfehlungen und Expertisen für ihre Abwägungsprozesse wichtig waren. Der Verweis auf ‚die‘ Wissenschaft (oder den Konsens namhafter Expertinnen und Experten) zum Zweck politischer Legitimation sollte akuten Krisensituationen vorbehalten bleiben, wenn unter hohem Zeitdruck und erheblicher Ungewissheit entschieden werden muss. Kurzum:

⁷⁵ Dieses Anliegen entspricht tendenziell dem sozialwissenschaftlichen Modell der „Politisierung der Wissenschaft“ statt der „Verwissenschaftlichung der Politik“ (vgl. dazu etwa J. Habermas, *Politik* 54-73; H. Bähr. In: *Leviathan* 45 [2017], 410).

⁷⁶ Vgl. auch S. Vöneky, *Politikberatung* 46.

⁷⁷ Vgl. näher im internationalen Vergleich C. Grabenwarter, *Die Bestellung der Richter in vergleichender Perspektive*. In: A. von Bogdandy, C. Grabenwarter, P. M. Huber (Hg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum VII: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Vergleich und Perspektiven*, Heidelberg 2021, 129-166; M. Bobek (Hg.), *Selecting Europe's Judges*, Oxford 2015; A. Gamper, *Die Mitwirkung der Judikative an der Bestellung von Höchststrichtern*. In: A. Konecny et al (Hg.), *Festschrift Elisabeth Lovrek*, Wien 2024, 197 (205-216); für Österreich jüngst M. Vašek, *Richterbestellung in Österreich*, Wien 2022.

⁷⁸ S. Vöneky, *Politikberatung* 44-45.

⁷⁹ Ähnliches gilt für die Beteiligung von Experten „aus unterschiedlichen politischen Lagern“ (M. Mai. In: *ZPB* 1 [2008], 465), was zudem nicht garantiert, dass es sich um die fachlich geeignetsten Personen handelt, sowie für aufwändige *peer-reviews* und sonstige Kontrollen der Qualitätssicherung.

⁸⁰ Zu diesen und anderen Voraussetzungen qualitativvoller Politikberatung H. Bähr. In: *Leviathan* 45 (2017), 412-418 mwN.

Wissenschaft sollte die Politik so umfassend wie nötig informieren, aber so wenig wie möglich legitimieren“.⁸¹

Diese These ist verständlich, sollen einerseits doch Wissenschaftler davon abgehalten werden, mit ihren Expertisen selbst Politik zu machen; andererseits soll aber die Politik dazu angehalten sein, die Verantwortung für politische Entscheidungen nicht Wissenschaftlern zuzuschieben und wissenschaftliche Meinungen – zumindest außerhalb von Krisenzeiten – nicht fälschlich als konsentierten Mainstream zu präsentieren. Gewiss sind „Entscheidungsnotwendigkeiten“ Sache der Politik und nicht der Wissenschaft. Wozu jedoch sollte Politik überhaupt auf Wissenschaft zurückgreifen, wenn nicht, um sich ihrer „Begründungslast“ in erheblichem Ausmaß zu entledigen? Insofern ist auch zwischen „informieren“ und „legitimieren“ mE kein so großer Unterschied, wie die These annimmt. Wenn Politik für die Entscheidung bestimmter Sachfragen wissenschaftliche Expertise benötigt, dann kann sie im Grunde nicht umhin, als sich wesentlich auf diese Expertise zu stützen, um ihre Entscheidung zu legitimieren.

Die rezente Pandemie ist ein illustres Beispiel dafür: Welche andere sachliche Begründung hätte Politik denn für die Verhängung verschiedenster Maßnahmen heranziehen sollen, als damit zu argumentieren, dass auf Grund wissenschaftlicher Expertise Absonderungen, Maskentragen, Testen oder Impfen geeignete und erforderliche Mittel darstellten? Damit soll nicht behauptet werden, dass die österreichische Politik bei der Verhängung von COVID-19-Maßnahmen immer der Wissenschaft gefolgt wäre, dass es wissenschaftlichen Konsens oder auch nur Klarheit über den Stand der Wissenschaft in allen Fragen gegeben hätte oder dass Wissenschaftler sich nicht auch in Einschätzungen geirrt hätten.⁸² Vielmehr geht es um den abstrakten Umstand, dass von Politik – wenn sie sich schon ernsthaft auf wissenschaftliche Erkenntnis stützen will und soll – wohl nicht erwartet werden kann, ihre Entscheidung (wesentlich) anders zu begründen als mit eben jener Expertise.

Während es also Sache der Politik ist, darüber zu entscheiden, ob sie der Expertise folgen will oder nicht, und es ihre Verantwortung ist, wie sie entscheidet, wird es im Fall, dass sie dieser Expertise folgt, sogar geraten sein, eben diese Expertise auch für die Begründung ihrer Entscheidung und insofern selbstverständlich auch mit einer legitimierenden Funktion heranzuziehen. Dass die Politik ihre Entscheidungen „selbständig“ begründen soll, wie in den „Wiener Thesen“ gefordert,⁸³ darf daher mE nicht so verstanden werden, als habe sie selbst im Fall, dass sie sich tatsächlich maßgeblich auf wissenschaftliche Expertise stützt, irgendwelche anderen Argumente für ihre Entscheidung anzuführen als die aus der Expertise ersichtlichen. Sicherlich kann ein Teil der Argumentation, je nach Sachlage, auch „selbständig“ von der Politik stammen, wenn beispielsweise über Details Unklarheit oder Uneinhelligkeit in der Wissenschaft besteht – Empfehlungen der Wissenschaft sollten diesfalls in der Tat nicht abgegeben werden. Darüber hinaus steht es der Politik frei, ob sie die aus der Expertise gewonnene Erkenntnis nicht doch in einer Interessenabwägung einem anderen, aus Sicht der Politik höheren Interesse unterordnet. Insofern erschiene es gewiss sinnvoll, bei komplexen politischen Entscheidungen nicht nur auf monodisziplinärer wissenschaftlicher Grundlage, zB,

⁸¹ ÖAW, Leopoldina, *Thesen 1-2* (Punkt 2).

⁸² Vgl für Deutschland M. Böcher. In: *Forschung & Lehre 2022/6*, 2.

⁸³ ÖAW, Leopoldina, *Thesen 2* (Punkt 2).

mit Blick auf bestimmte Krisen, Medizin oder Meteorologie, vorzugehen, sondern beispielsweise auch wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Aspekte einzubeziehen.⁸⁴

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob Politik die wissenschaftliche Konsultation offenlegt und dabei gegebenenfalls auch anführt, dass es unterschiedliche Ansichten in der Wissenschaft gibt. Dabei liegt es auch an der Wissenschaft selbst, entsprechend deutlich zu kommunizieren, wie der Meinungsstand ist und welche Unterschiede vorliegen. Wenn Wissenschaftler selbst so tun, als ob ihre Ansichten herrschende Lehre oder lediglich ihr Fachgebiet das für die betreffende Fragestellung maßgebliche wären, trifft sie zumindest Mitschuld daran, dass dann auch die Politik eindimensionale Standpunkte so vermittelt. Das Problem ist in diesem Fall freilich nicht, dass Politik Wissenschaft beeinflussen würde oder Wissenschaftler nicht *politisch* unabhängig wären, sondern dass Wissenschaftler nicht *wissenschaftlich* unabhängig – im Sinne einer objektiven, diskursfähigen Wissenschaft auf kritisch-rationalem Ansatz – sind.

3. Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten: ein Fall *sui generis*?

Dass nach den „Wiener Thesen“ ausgerechnet in akuten Krisensituationen der „Verweis auf ‚die‘ Wissenschaft (oder den Konsens namhafter Expertinnen und Experten) zum Zweck politischer Legitimation [...] vorbehalten bleiben [sollte], wenn unter hohem Zeitdruck und erheblicher Ungewissheit entschieden werden muss“,⁸⁵ ist mE zu differenzieren: Was in Krisenzeiten zweifellos geboten ist, ist rasches Handeln,⁸⁶ das unter Umständen außerhalb gesicherter Erkenntnis und ohne konsentierten wissenschaftlichen Expertise gesetzt werden muss. Wenn dafür Erkenntnisse „der“ Wissenschaft oder zumindest eines wissenschaftlichen Mainstreams sachdienlich sind, kann und darf dies der Politik ebenso zur Legitimation ihrer Entscheidungen dienen wie in jedem anderen Fall. Sollte die wissenschaftliche Expertise in Wahrheit hingegen nicht entsprechend belastbar sein, rechtfertigt eine Krisensituation mE keineswegs, der Bevölkerung weiszumachen, dass „die“ Wissenschaft entsprechende Entscheidungsgrundlagen geliefert habe. Vielmehr wäre auch in diesem Fall die Politik (und vor ihr: die beratende Wissenschaft selbst) besser beraten, auf wissenschaftliche Unsicherheit⁸⁷ oder Uneinhelligkeit der wissenschaftlichen Meinungen hinzuweisen, sich aber zu der von ihr tatsächlich selbständig getroffenen Entscheidung zu bekennen und zu begründen, warum sie – etwa aus sonst unmittelbar drohenden Gefahren – so und nicht anders getroffen werden musste.⁸⁸

Eher wohl erzeugt es langfristig in der Gesellschaft mehr Wissenschaftsskepsis, wenn bekannt wird, dass Politik – vielleicht auch manche wissenschaftlichen Politikberater – wissenschaftliche Gegenansichten bewusst übergang.⁸⁹ Wissenschaftlicher Konsens oder Dissens sollte ja nachdem also in guten wie in schlechten Zeiten ehrlich dargestellt werden. Dabei vermag institutionalisierte Politikberatung insofern eher den zumindest äußerlichen

⁸⁴ Ähnlich zum „Problem-Framing“ auch die Wiener Thesen (ÖAW, Leopoldina, *Thesen 2* [Punkt 3]).

⁸⁵ ÖAW, Leopoldina, *Thesen 2* (Punkt 2).

⁸⁶ F. Kojan, *Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff*, Salzburg 1979, 18-19; A. Jakab, *Das Grunddilemma und die Natur des Staatsnotstandes*. In: *Kritische Justiz* 38 (2005), 323 (323); A. Gamper, *Staat* 71.

⁸⁷ Vgl auch S. Vöneky, *Politikberatung* 42.

⁸⁸ So auch mit speziellem Bezug auf die Coronakrise OECD (Hg.), *Providing science advice to policy makers during COVID-19*, 2020.

⁸⁹ Zu dieser Problematik auch S. Vöneky, *Politikberatung* 43.

Eindruck konsolidierter und konsentierter Mainstream-Expertise zu verschaffen, als sie typischerweise in kollegial und dauerhaft zusammengesetzten Beiräten, Kommissionen oder Einrichtungen erfolgt. Ein solcher Eindruck mag freilich verzerrt sein, zieht man in Betracht, dass schon die Auswahl der Mitglieder solcher Gremien nicht immer fachlich überzeugend oder ausgewogen erfolgt.⁹⁰

V. Wissenschaftliche Politikberatung als rechtliche Bringschuld

1. „Ausreichende Grundlagenforschung“ und Verordnungsakt: die Corona-Judikatur des Verfassungsgerichtshofs

Dass es für das Erfordernis wissenschaftlicher Politikberatung inner- wie außerhalb von Krisenzeiten rechtliche Gründe geben kann, soll abschließend am Beispiel der Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofs (VfGH) erläutert werden:

Bereits seit mehreren Jahrzehnten judiziert der VfGH in ständiger Rechtsprechung, dass bestimmte Verordnungen – anders als Gesetze –⁹¹ eines so genannten Verordnungsakts bedürfen, der die inhaltliche Begründung für die Erlassung der Verordnung im Hinblick auf eine „ausreichende Grundlagenforschung“ enthält.⁹² Diese Judikatur erging vor allem in Rechtsmaterien wie Verkehrs-, Abgaben-, Raumordnungs- oder Baurecht.⁹³ Der VfGH prüft in diesen – regelmäßig einen hohen technischen Charakter aufweisenden – Fällen, ob ein Verordnungsakt vorhanden war, der ausreichende Grundlagenforschung für die erlassene Verordnung im Lichte der anzuwendenden gesetzlichen Vorgaben enthielt; falls nicht, wird die Verordnung als gesetzwidrig aufgehoben.

Eine neue Dimension erhielt die Judikatur vom Verordnungsakt während der Corona-Pandemie: So erklärte der VfGH die im Frühjahr 2020 erlassenen, bei ihm angefochtenen Maßnahmen regelmäßig als gesetzwidrig, da ihnen der entsprechende Verordnungsakt fehlte, aus dem der VfGH ersehen konnte, ob die getroffenen Maßnahmen den gesetzlichen Vorgaben entsprachen.⁹⁴ Wie schon in seiner einschlägigen Judikatur vor der Pandemie holte der VfGH

⁹⁰ Vgl dazu bereits oben 12 f.

⁹¹ Dies bedeutet freilich nicht, dass Gesetze nicht sachlich und insofern „begründet“ zu sein hätten; die Judikatur des VfGH verlangt zu Gesetzen allerdings keine verpflichtend vorzulegende Dokumentation wie im Fall des Verordnungsakts; vgl E. Pürgy, *Verwaltung und parlamentarische Rechtsetzung*, Wien 2020, 206-211 sowie A. Gamper, *Das Argument der letzten Instanz*, Wien 2023, 195-196.

⁹² Dazu Überblickhaft A. Gamper, *Argument* 195.

⁹³ Vgl zuletzt etwa VfGH 15.3.2023, V 300/2021 ua (V300-301/2021-12); 9.3.2023, V 260/2022 (V 260/2022-12); 28.2.2023, V 192/2022 ua (V 192/2022-9) sowie A. Gamper, *Argument* 195.

⁹⁴ Vgl für das Erfordernis des Verordnungsakts beispielhaft für die damalige Judikatur die Begründung des VfGH in VfGH 1.10.2020, G 271/2020, V 463/2020 ua (V 463-467/2020-16): „Angesichts der damit inhaltlich weitreichenden Ermächtigung des Ordnungsgebers verpflichtet § 2 COVID-19-Maßnahmengesetz vor dem Hintergrund des Art. 18 Abs. 2 B-VG den Ordnungsgeber im einschlägigen Zusammenhang auch, die Wahrnehmung seines Entscheidungsspielraums im Lichte der gesetzlichen Zielsetzungen insoweit nachvollziehbar zu machen, als er im Ordnungserrassungsverfahren festhält, auf welcher Informationsbasis über die nach dem Gesetz maßgeblichen Umstände die Ordnungsentscheidung fußt und die gesetzlich vorgegebene Abwägungsentscheidung erfolgt ist. Die diesbezüglichen Anforderungen dürfen naturgemäß nicht überspannt werden, sie bestimmen sich maßgeblich danach, was in der konkreten Situation möglich und zumutbar ist. Auch in diesem Zusammenhang kommt dem Zeitfaktor entsprechende Bedeutung zu. All dies hat der Verfassungsgerichtshof bei seiner Prüfung, ob der Bundesminister den gesetzlichen Vorgaben bei Erlassung der

von sich aus allerdings keine wissenschaftlichen Expertisen ein, auch wenn diese – hypothetisch – *ex post* bestätigen hätten können, dass die Maßnahmen auf dem damaligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis erlassen worden waren. Vielmehr erachtete er es als Bringschuld des Verordnungsgebers, entsprechende Grundlagenforschung *ex ante* einzuholen und im Verordnungsakt nachzuweisen. Zugegebenermaßen erscheint es weder sinnvoll, dass wissenschaftliche Beratung statt in der Normerzeugungsphase erst im Rahmen einer – möglicherweise gar nie stattfindenden – *ex-post*-Kontrolle durch den VfGH eingeholt würde, noch wäre die verspätete Einholung wissenschaftlicher Expertise (im Fall der Pandemie zumal zu einer regelmäßig schon wieder außer Kraft getretenen Maßnahme) im Lichte des verfassungsrechtlichen Erfordernisses einer angemessenen Verfahrensdauer⁹⁵ zweckmäßig. Rasch wurde der Politik – insbesondere dem zuständigen Gesundheitsminister als Verordnungsgeber – klar, dass Maßnahmeverordnungen ohne Verordnungsakt durch den VfGH aufgehoben oder, falls schon außer Kraft getreten, nachträglich als gesetzwidrig festgestellt würden. Daher wurde den ab dem 2. Halbjahr 2020 erlassenen Maßnahmeverordnungen regelmäßig ein Verordnungsakt beigelegt, in dem auf wissenschaftliche Evidenz, die zur Rechtfertigung der Maßnahme beitragen sollte, Bezug genommen wurde. In fast⁹⁶ allen Fällen, in denen der VfGH seither inhaltlich zu entscheiden hatte, hielt er dann auch die Dokumentation des Verordnungsakts für ausreichend, um die Maßnahme als gesetzeskonform zu erklären. In etlichen dieser Entscheidungen nahm er Bezug auf die durch den Verordnungsgeber vorgelegte „wissenschaftliche Evidenz“,⁹⁷ „wissenschaftliche Erkenntnisse“,⁹⁸ den „Stand der Wissenschaft“,⁹⁹ den „Stand der wissenschaftlichen Diskussion“¹⁰⁰ oder auch nur die „überwiegende[...] Meinung der Wissenschaft“¹⁰¹. Die durch den Verordnungsgeber vorgelegte und vom VfGH wiedergegebene wissenschaftliche Evidenz stammte aus vielerlei – institutionalisierten wie ad hoc angefragten, zumindest teilweise wissenschaftlichen Charakter aufweisenden – Quellen, wie beispielsweise publizierten Studien internationaler wissenschaftlicher Autoren,¹⁰² der Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH,¹⁰³ der Gesundheit Österreich

angefochtenen Bestimmung des § 1 Abs. 2 COVID-19-Lockerungsverordnung in der Stamfassung entsprochen hat, zu berücksichtigen. Damit ist für die Beurteilung des Verfassungsgerichtshofes insoweit der Zeitpunkt der Erlassung der entsprechenden Verordnungsbestimmungen und die diesen zugrunde liegende aktenmäßige Dokumentation maßgeblich. Dass es damit dafür, ob die angefochtene Verordnungsbestimmung mit den Zielsetzungen des § 2 COVID-19-Maßnahmengesetz im Einklang stehen, auch auf die Einhaltung bestimmter Anforderungen der aktenmäßigen Dokumentation im Verfahren der Verordnungserlassung ankommt, ist kein Selbstzweck. Auch in Situationen, die deswegen krisenhaft sind, weil für ihre Bewältigung entsprechende Routinen fehlen, und in denen der Verwaltung zur Abwehr der Gefahr gesetzlich erhebliche Spielräume eingeräumt sind, kommt solchen Anforderungen eine wichtige, die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns sichernde Funktion zu.“

⁹⁵ Vgl Art 6 und 13 EMRK sowie C. Grabenwarter, K. Pabel, *EMRK* 540-545 und 606-607.

⁹⁶ Vgl aber VfGH 30.6.2022, V 3/2022-19; 30.6.2022, V 312/2021-15.

⁹⁷ VfGH 17.3.2022, V 294/2021.

⁹⁸ VfGH 20.9.2022, V 110/2022; 29.4.2022, V 23/2022; 18.3.2022, V 292/2021; 17.3.2022, V 294/2021; 3.12.2021, V 617/2020 ua.

⁹⁹ VfGH 29.4.2022, V 35/2022; 17.3.2022, V 294/2021. Ähnlich VfGH 20.9.2022, V 110/2022; 30.6.2022, V 3/2022 (V 3/2022-19). Vgl hierzu auch explizit etwa § 1 Abs 5a und 5b COVID-19-Maßnahmengesetz (BGBl I 2020/12 idF BGBl I 2022/103).

¹⁰⁰ VfGH 29.4.2022, V 23/2022; 30.6.2022, V 3/2022 (V 3/2022-19).

¹⁰¹ VfGH 23.6.2022, G 37/2022, V173/2022.

¹⁰² VfGH 29.4.2022, V 23/2022; 17.3.2022, V 294/2021.

¹⁰³ VfGH 29.4.2022, V 23/2022; 17.3.2022, V 294/2021; 10.6.2021, V 35/2021.

GmbH,¹⁰⁴ der GECKO,¹⁰⁵ der Corona-Kommission,¹⁰⁶ dem Complexity Science Hub Vienna¹⁰⁷ oder einem gutachtlich beauftragten Facharzt für Hygiene und Mikrobiologie¹⁰⁸. In einem Fall jedoch weigerte sich der VfGH, den beigefügten Verordnungsakt als ausreichende Entscheidungsgrundlage zu akzeptieren, und wies darauf hin, dass „den Anforderungen der aktenmäßigen Dokumentation im Verordnungserlassungsverfahren [...] nicht durch die bloße Sammlung und Übermittlung von jeglichen zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Daten und Studien zu den Auswirkungen und zur Verbreitung von COVID-19 entsprochen wird. Vielmehr müssen jene Entscheidungsgrundlagen nachvollziehbar dokumentiert werden, die für die Willensbildung des Ordnungsgebers zum Zeitpunkt der Erlassung tatsächlich ausschlaggebend waren. Bei Vorlage umfangreicher Verordnungsakten kann dem auch durch eine zusammenfassende nachvollziehbare Darstellung der zentralen, für den Ordnungsgeber besonders relevanten Umstände, insbesondere der Grundlagen für die Interessenabwägung beziehungsweise der Verhältnismäßigkeitsprüfung, unter Verweis auf die maßgeblichen Unterlagen entsprochen werden; dies ist notwendig, um die Gesetzmäßigkeit der Verordnung überprüfen zu können. Material, bei dem nicht nachvollziehbar ist, inwiefern es Grundlage für die Willensbildung war, vermag die Dokumentationspflicht nicht zu erfüllen.“¹⁰⁹

Mitunter enthielt der beigefügte Verordnungsakt Hinweise auf „wissenschaftliche Unsicherheiten“¹¹⁰ oder „unzureichende[...] wissenschaftliche[...] Datengrundlagen“¹¹¹, was den Ordnungsgeber jedoch regelmäßig dazu bewog, im Zweifel eine Maßnahme zu setzen, statt auf sie zu verzichten. Diese wissenschaftlichen Unsicherheiten wurden auch vom VfGH in mehreren Entscheidungen aufgegriffen, in denen er Maßnahmen wie den ortsungebundenen Schulunterricht in einem bestimmten Zeitraum¹¹² oder die 2 G-Regel in der Nachtgastronomie¹¹³ für gesetzeskonform erklärte. Gleichwohl räumte der VfGH im Hinblick auf den Lockdown für ungeimpfte Personen ein, dass „die ordnungserlassende Behörde bei der notwendig prognosehaften Beurteilung der Frage, welche Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 zu treffen sind, nicht jedwede Unsicherheit bzw. Unklarheit bei der wissenschaftlichen Bewertung der Situation zulasten derjenigen Personen ‚ausschlagen‘ lassen darf, in deren Grundrechte (etwa) eine Ausgangsregelung intensiv eingreift. Zugleich hängt jedoch die Frage, welches Maß an Gewissheit der Ordnungsgeber gewinnen muss bzw. wieviel Unsicherheit der Ordnungsgeber bei seiner Entscheidung in Kauf nehmen darf, insbesondere auch von den Zielen der Maßnahme, vom Gewicht der geschützten Rechtsgüter und von der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens ab [...]“. ¹¹⁴ Dieser Judikatur ist zu entnehmen, dass die vorgelegte wissenschaftliche Expertise, die dem Ordnungsgeber zur

¹⁰⁴ VfGH 29.4.2022, V 23/2022.

¹⁰⁵ VfGH 23.6.2022, G 37/2022, V 173/2022.

¹⁰⁶ VfGH 20.9.2022, V 110/2022; 30.6.2022, V 312/2021 (V 312/2021-15); 29.4.2022, V 35/2022; 18.3.2022, V 293/2021; 17.3.2022, V 294/2021; 3.3.2022, V 231/2021; 28.2.2022, V 114/2021 ua; 6.10.2021, V 86/2021; 23.9.2021, V 5/2021; 23.9.2021, V 155/2021; 10.3.2021, V 574/2020 ua.

¹⁰⁷ VfGH 23.9.2021, V 155/2021.

¹⁰⁸ VfGH 10.6.2021, V 35/2021.

¹⁰⁹ VfSlg 20.457/2021; ähnlich VfGH 23.9.2021, V 155/2021.

¹¹⁰ VfSlg 20.457/2021; VfGH 3.3.2022, V 231/2021.

¹¹¹ VfGH 29.4.2022, V 35/2022.

¹¹² VfSlg 20.457/2021.

¹¹³ VfGH 3.3.2022, V 231/2021.

¹¹⁴ VfGH 17.3.2022, V 294/2021.

Verfügung stand, offensichtlich Unsicherheiten bezüglich des Ansteckungsgrades erkennen ließ, die den Verordnungsgeber jedoch nicht davon abhielten, im Zweifel gleichwohl die freiheitsbeschränkende Maßnahme zu treffen. Der VfGH billigte dieses Vorgehen in den konkreten Fällen letztlich als verhältnismäßig,¹¹⁵ auch wenn er einen allgemeinen Automatismus, im Zweifel immer in Grundrechte einzugreifen, sofern nur die Wissenschaft sich in der Einschätzung pandemischer Risiken unsicher sei, ablehnte.

Gerade letztere Judikatur zeigt anschaulich auf, dass politisches Entscheiden mehr ist als wissenschaftliches Beraten: Während in einigen Fällen die wissenschaftliche Erkenntnis so gesichert erschien, dass der Grundrechtseingriff unmittelbar darauf gestützt werden konnte, musste die Politik im Fall fehlender oder unsicherer wissenschaftlicher Expertise dennoch entscheiden, ohne sich – anders, als dies der Wissenschaft gestattet ist – auf ein *non liquet* beschränken zu können. Aber auch in Fällen, denen gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse und darauf gestützte Entscheidungen der Politik zugrunde lagen, welche der VfGH auch nicht beanstandete, oblag zunächst dem Verordnungsgeber, dann der nachprüfenden Kontrolle des VfGH, mehr, als nur die wissenschaftliche Expertise zu wiederholen. Die bei Grundrechtseingriffen auf Grund genereller Normen zumeist anzuwendende Verhältnismäßigkeitsprüfung mit ihren vier Kriterien – öffentliches Interesse, das durch den Eingriff verwirklicht werden soll, Geeignetheit des Eingriffs, Erforderlichkeit des Eingriffs und Angemessenheit zwischen dem durch den Eingriff zu verwirklichendem Interesse und der verkürzten Grundrechtsposition –¹¹⁶ bedarf nämlich vollständigerer Antworten, als sie wissenschaftliche Expertise zu liefern vermag. Aus medizinischer Sicht konnte allenfalls geklärt werden, ob bestimmte Maßnahmen, beispielsweise das Tragen einer Maske, die Ansteckung verhindern oder abschwächen würden, was die Frage der Eignung der Maßnahme betrifft. Ebenso konnte unter Umständen bestätigt werden, dass eine bestimmte Maßnahme das gelindeste Mittel wäre, um das öffentliche Interesse an der Pandemiebekämpfung zu verwirklichen, sodass auch die Erforderlichkeit erfüllt wäre. Gerade jedoch das Angemessenheitskriterium mit der ihm immanenten Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und der verkürzten Grundrechtsposition stellt hingegen keine Frage dar, die aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht beantwortbar wäre.¹¹⁷ Diese Abwägung zu treffen, ist letztlich eine rechtspolitische Entscheidung, die der Politik von Wissenschaft nicht abgenommen werden kann und vom VfGH zwar überprüft werden, jedoch wohl nur im Fall sichtbarer Unausgewogenheit zum Anlass einer Aufhebung genommen werden darf.

Die Corona-Judikatur des VfGH illustriert mithin, dass wissenschaftliche Politikberatung auch von nicht-politischer Seite eingefordert werden kann und durch ihre Verknüpfung mit rechtlicher Notwendigkeit gewissermaßen institutionalisiert wird. Solange ein Höchstgericht in Rechtsmaterien zwar über juristische, sonst jedoch über keine fachspezifische Expertise

¹¹⁵ VfGH 18.3.2021, V 292/2021.

¹¹⁶ Zur nicht immer gleichmäßig erfolgenden Anwendung dieser Kriterien in der Judikatur zuletzt L. Dopplinger, P. Mörth, *Variationen der Verhältnismäßigkeit: ein Konzept gestufter Kontrollintensität in der grundrechtlichen Gesetzesprüfung*. In: JBl 2023, 341-348.

¹¹⁷ Da der VfGH über eigene juristische Expertise verfügt, hätte eine ihm vorgelegte interdisziplinäre gesundheits- und rechtswissenschaftliche Expertise hier wohl nicht viel verändert; darüber hinaus hätte man für die Frage der Gewichtung der verkürzten Grundrechtsposition unter Umständen auch andere Fachwissenschaften heranziehen können, um beispielsweise abzuschätzen, welche psychischen, wirtschaftlichen oder sozialen Auswirkungen die jeweiligen Grundrechtseingriffe haben könnten.

verfügt,¹¹⁸ von sich aus jedoch keine externe Expertise einholt, sondern dem Normsetzer die fachspezifische – und das heißt häufig eben: wissenschaftliche – „Beweislast“ zuweist, kann Politik gar nicht umhin, als auf wissenschaftliche Beratung zurückzugreifen. Dass in solchen Fällen die wissenschaftliche Beratung sehr wohl auch einen gewichtigen Teil der Begründung des jeweiligen Rechtsakts darstellen wird, ja eine solche gar nicht ohne Expertise auskommen kann, um vor dem VfGH standzuhalten, sodass aus ihr letztlich rechtliche Legitimation erfließt, steht außer Zweifel.

Zu bedenken ist freilich, dass die verfassungsgerichtliche Kontrolle auf die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des getroffenen Akts beschränkt ist und nicht auf beliebige Fragen politischer Zweckmäßigkeit erweitert werden darf.¹¹⁹ Der VfGH prüft auch nicht die vorgelegte wissenschaftliche Expertise selbst, wozu er fachlich gar nicht in der Lage ist. Er unterzieht diese bestenfalls einer groben Plausibilitätsprüfung, in deren Rahmen ihm wohl nur offenkundige Widersprüche oder exzessive Lücken und Mängel auffallen und ihn dazu veranlassen, die Verwurzelung einer Verordnung in „ausreichender Grundlagenforschung“ zu bezweifeln. Eine Infragestellung der herangezogenen wissenschaftlichen Berater, sei es in institutionalisierter Form oder auf ad-hoc-Basis, wird im Regelfall nicht erfolgen und auch auf Variantenvergleiche verzichtet werden. Damit tritt aber eine gewisse Abhängigkeit des Verfassungsgerichts von einer durch die Politik angeforderten und mitgelieferten wissenschaftlichen Expertise zutage, die tendenziell eher die Aufrechterhaltung der geprüften Norm begünstigen wird. Qualitätsmängel oder Einseitigkeiten in der wissenschaftlichen Beratung können daher unter Umständen fatale Kettenreaktionen auslösen, wenn – der jeweiligen Fachwissenschaft unkundige – Verfassungsrichter auf vorgelegte Expertise im Wesentlichen vertrauen (müssen). Letztlich handelt es sich dabei um eine Gratwanderung professionellen Agierens, die insoweit nicht unähnlich der Situation ist, in der sich Politik bei Entscheidungen befindet, die entscheidend auf fachliches Wissen zu stützen sind.

2. Von der wissenschaftlichen zur gerichtlichen Unabhängigkeit? Klimawandel und andere Unwägbarkeiten

Das Problem, dass Verfassungsgerichte über Rechtsfragen entscheiden müssen, deren Lösung wiederum maßgeblich extrajuristischer Expertise bedarf, stellt sich zuletzt freilich auch in anderen Zusammenhängen als der Pandemie. So entschied das deutsche Bundesverfassungsgericht in einer aufsehenerregenden Entscheidung vom 24.3.2021, dass Teile des Bundes-Klimaschutzgesetzes mit dem Grundgesetz unvereinbar seien, das zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen verpflichte.¹²⁰ In diesem Zusammenhang zitierte das Bundesverfassungsgericht nicht nur zahlreiche klimatologische Studien, sondern führte

¹¹⁸ In seltenen Fällen verlangen Verfassungen, dass ein Teil der Mitglieder von Verfassungsgerichten über eine Ausbildung verfügt, die außerhalb der Rechtswissenschaften liegt; vgl zB Art 146 Abs 2 Verfassung der Türkei, Art 200 Abs 4 Verfassung von Thailand.

¹¹⁹ Vgl mit Hinweisen auf die Judikatur des VfGH zu den Prüfungsmaßstäben der Normenkontrolle bzw zum rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Normerzeugers etwa W. Berka, *Verfassungsrecht*⁸, Wien 2021, Rz 996, T. Öhlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht*¹³, Wien 2022, Rz 1006 und 1008 sowie A. Gamper, *Argument* 319-320.

¹²⁰ BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18.

auch aus: „Besteht wissenschaftliche Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge, setzt Art. 20a GG den Entscheidungen des Gesetzgebers – zumal solchen mit unumkehrbaren Folgen für die Umwelt – vielmehr Grenzen und erlegt ihm, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, eine besondere Sorgfaltspflicht auf [...]. Ausdruck dieser besonderen Sorgfaltspflicht ist jedenfalls, dass der Gesetzgeber bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen – jeweils in Ansehung ihrer Belastbarkeit – berücksichtigen muss. Auch nach Art. 3 Nr. 3 Satz 2 Klimarahmenkonvention soll das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewissheit nicht als Grund für das Aufschieben von Vorsorgemaßnahmen dienen, wenn ‚ernsthafte oder nicht wiedergutzumachende‘ Schäden drohen.“¹²¹ Obwohl sich in diesem Fall der Normsetzer nach Ansicht des Gerichts gerade zu wenig auf „bereits belastbare Hinweise“ gestützt hat, zeigt sich auch hier die Haltung, im Zweifel eher vom wissenschaftlichen *worst-case*-Szenario auszugehen und daher selbst Grundrechtseingriffe – hier: im intertemporalen Ausgleich zu jenen Grundrechtseingriffen, die hypothetisch späteren Generationen drohen könnten – zu akzeptieren. Übergeht Politik die Wissenschaft, könnte dies also, wie die Entscheidung zeigt, gravierende juristische Folgen zeitigen.

Gleichzeitig wird aber auch manifest, dass Gerichte in solchen Fällen zwar rechtlich und politisch unabhängig entscheiden mögen, nicht jedoch unabhängig von wissenschaftlichen Erkenntnissen, die außerhalb der fachlichen Kompetenz der Richter liegen. Dass die jeweils der politischen wie nachfolgend der verfassungsgerichtlichen Entscheidung zugrunde gelegte wissenschaftliche Expertise ihrerseits unabhängig – nicht nur von politischen Parteien, sondern auch von ideologischen Hintergründen der einzelnen Wissenschaftler sowie Eigeninteressen allfälliger dahinterstehender Finanzgeber oder wissenschaftlicher Netzwerke –¹²² ist, kann angesichts der Tragweite derartiger Entscheidungen nur gehofft werden.

VI. Schlussbetrachtung

Wissenschaftliche Politikberatung ist nicht nur vom Zeitgeist gewollt, sondern mitunter, auch wenn dies bisher eher übersehen wurde, auch rechtlich gesollt. Gleichwohl birgt sie Risiken für beide, Politik wie Wissenschaft: für Politik das Risiko, auf technokratisches Wissen vertrauen zu müssen und Qualitätsmängel womöglich nicht zu erkennen, auf deren Basis sie falsche Entscheidungen trifft; aber auch, mit von ihr gar nicht erwünschten Ansichten konfrontiert zu werden oder von der Auswahl zwischen unterschiedlichen Ansichten schlichtweg überfordert zu sein.

Für Wissenschaft birgt Politikberatung sowohl individuelle als auch kollektive Risiken: Auf individueller Ebene kann Politikberatung zu wissenschaftlicher Selbstüberschätzung, Abhängigkeit und Einseitigkeit beratender Wissenschaftler führen, was eine rationale Suche

¹²¹ BVerfG 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 Rn 229. Siehe zu dieser Entscheidung M. Beckmann, *Das Bundesverfassungsgericht, der Klimawandel und der „intertemporale Freiheitsschutz“*. In: UPR 2021, 241-251; K. Faßbender, *Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen*. In: NJW 2021, 2085-2091; S. Muckel, *Pflicht des Gesetzgebers zu effektivem Klimaschutz*. In: JA 2021, 610-613.

¹²² Zu möglichen Abhängigkeiten auch S. Vöneky, *Politikberatung* 43-44. Wesentlich ist also eine multidimensionale Unabhängigkeit der betreffenden Wissenschaftler, die nicht nur eine politische, sondern auch eine ideologische und wissenschaftliche Unabhängigkeit impliziert.

nach Erkenntnis erschwert oder sogar unmöglich macht. Vor allem aber sollten Wissenschaftler weder bedrängt werden, Themen, Inhalte und Methoden ihrer Wissenschaft einem zeitgeistigen Relevanzverständnis zu unterwerfen, noch sollten Tätigkeiten in der Politikberatung als genuiner „Erfolg“ einer universitären Karriere verstanden werden. Kollektiv betrachtet, kann die steigende Bedeutung wissenschaftlicher Politikberatung eine Popularisierung von Wissenschaft zur Folge haben, die diese gleichwohl nicht unbedingt populär macht: Vielmehr können daraus die Simplifizierung und holzschnittartige Zuspitzung wissenschaftlicher Erkenntnisse, das Diskreditieren anderer Ansichten sowie die Tabuisierung bestimmter Themen, welche *ex cathedra* als diskursunfähig erklärt werden, resultieren und gerade zu Wissenschaftsskepsis in der Bevölkerung beitragen.

Universitäten benötigen heute Bewusstseinsbildung dahingehend, dass *third mission* – auch und gerade mittels Politikberatung – ein sinnvoller Nebeneffekt, nicht aber der primäre Zweck von Wissenschaft ist. Hier wäre dem Universitätsgesetzgeber empfohlen, die in § 3 Z 1-11 UG genannten Ziele nicht einfach aufzuzählen, sondern vielmehr deutlich zu priorisieren: Nach der derzeitigen Liste scheint etwa die „Entwicklung der Wissenschaften“, wie sie in Z 1 genannt ist, mit der in Z 8 genannten „Unterstützung der Nutzung und Umsetzung ihrer Forschungsergebnisse in der Praxis“ auf gleicher Stufe zu stehen, was sich zunehmend auch auf Leistungsvereinbarungen und Entwicklungspläne niederschlägt.

Aber auch Politik sollte nicht der pseudorationalen Versuchung erliegen, Wissenschaft heranzuziehen, wie und wann – jedoch eben nur dann – es gerade passt. Mögen Platons Philosophenkönige auch Utopie, für manche sogar Dystopie¹²³ sein, sollte verantwortungsvolle Politik so reflektiert sein einzusehen, dass ihrer Kardinaltugenden beraubte Wissenschaft zum Fortschritt des Staats nichts beizutragen vermag.

¹²³ Vgl. grundlegend die Kritik von K. R. Popper, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Band 1: Der Zauber Platons*, London 1945.