

Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der Covid-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien

Prof. Dr. Fritz Sager, Prof. Dr. Céline Mavrot, Dr. Johanna Hornung

Studie zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei, Sektion Strategische Führungsunterstützung

Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, und Institut des sciences sociales, Universität Lausanne

14. April 2022

Abstract

Die vorliegende Studie stellt die Systeme der wissenschaftlichen Politikberatung der Schweiz, Deutschlands, Italiens, Frankreichs und Grossbritanniens vor und während der Covid-19-Krise gegenüber und vergleicht die Funktionalität und Performanz der wissenschaftlichen Politikberatung während der Pandemie in diesen Ländern. Der internationale Vergleich zeigt fünf Handlungsdimensionen für die Schnittstelle von Wissenschaft und Politik in der Schweiz auf: die Zusammenarbeit von wissenschaftlicher Expertise und Verwaltung; die Zusammenarbeit von wissenschaftlicher Expertise und Exekutive; die Verankerung der Expert:innengruppe in der Wissenschaftscommunity; die Akzeptanz der Expert:innengruppe in der Öffentlichkeit und in den Medien; und schliesslich die Herausforderung des Föderalismus als dezentrale Organisationsform, die der zentralen Bereitstellung von Wissen gegenüber steht.

1) Einleitung

Die Covid-19-Pandemie hat nationale Regierungen vor die Herausforderung eines Krisenmanagements gestellt, das auf fortlaufend neu gewonnene wissenschaftliche Erkenntnisse reagieren und diese in Entscheidungen einbinden muss. Beitragend zu der Auswertung und Beurteilung des Krisenmanagements der Schweizer Bundesverwaltung durch die Bundeskanzlei und anknüpfend an die erfolgte Auswertung der 1. Phase der Pandemie sowie des Postulats 20.3280 Michel untersucht dieser Artikel die Einbindung der Wissenschaft in die politische Entscheidungsfindung der Pandemie. Welche wissenschaftlichen Politikberatungssysteme existieren im internationalen Vergleich und inwiefern haben diese zu der Nutzung wissenschaftlicher Evidenz und Expertise in der Covid-19-Pandemie beigetragen?

Hinter der Einbindung wissenschaftlicher Erkenntnisse in die politische Entscheidungsfindung steht die Forderung nach der Berücksichtigung von Wissen über Wirkungen politischer Massnahmen. Diese steht jedoch der Interpretation entgegen, dass Politikgestaltung einer polit-ideologischen Logik folgt, die mit der unverzerrten Berücksichtigung von Wissen konkurriert (Parkhurst, 2017). Trotz der Kritik einer teilweise «politikbasierten Evidenz» (Strassheim & Kettunen, 2014) bestehen in vielen Ländern Strukturen und Prozesse wissenschaftlicher Politikberatung, die abseits von Krisen genutzt werden und auch in Krisenzeiten zur Verfügung stünden, was entsprechend des Postulats 20.3280 Michel die Einrichtung von ad-hoc Beratungsgremien obsolet machen würde. Jedoch stellt sich die Frage, welche Typen wissenschaftlicher Politikberatung im Ländervergleich existieren und wie sich diese Typen jeweils auf das Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie ausgewirkt haben (Hadorn, Sager, Mavrot, Malandrino, & Ege, 2022).

Diesen Fragen geht der vorliegende Beitrag nach und beschreibt zunächst deskriptiv das System wissenschaftlicher Politikberatung in der Schweiz. Anschliessend wird dieses mittels eines Analyserasters eingeordnet und mit den vorherrschenden Strukturen und Prozessen in Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien verglichen. Das Analysekonzept sowie die Ausführungen zu Italien basieren auf Hadorn et al.

(2022), die um weitere Literatur ergänzt wurden. Sofern nicht anders angegeben resultieren die Informationen zu diesem Fall folglich aus der Studie von Hadorn et al. (2022). Die Ausführungen zur Schweiz und zu Deutschland basieren zum Teil auf dieser Studie. Die Vergleichsauswahl der Länder folgt der Idee, dass möglichst unterschiedliche Typen von wissenschaftlichen Politikberatungssystemen ausgewählt werden, um herauszuarbeiten, wie sich bestimmte Spezifika auf das Krisenmanagement ausgewirkt haben. Es folgt eine Bewertung der wissenschaftlichen Politikberatung in der Covid-19-Pandemie im Ländervergleich und die Herausarbeitung von Lösungsansätzen, wie die bestehenden Systeme in zukünftigen Krisenzeiten besser genutzt werden können.

2) Wissenschaftliche Politikberatung in der Schweiz

Die institutionellen Eigenschaften des schweizerischen politischen Systems – die direkte Demokratie, Konkordanz und der Föderalismus – wirken sich auch substantiell auf das System wissenschaftlicher und nicht-staatlicher Politikberatung aus. Dies betrifft insbesondere die Einbindung unterschiedlicher Perspektiven und Interessen in den politischen Prozess. Als zentrale Quellen wissenschaftlicher Expertise lassen sich hier vor allem (1) ausserparlamentarische Kommissionen und Expertenkommissionen, (2) verwaltungsinterne Expertise und Ressortforschung, sowie (3) Beratung durch private (Forschungs-)Institute identifizieren (Sager & Stadelmann-Steffen, 2008). Diese Kategorisierung ist nicht trennscharf und die Kanäle überschneiden sich. Die in den Universitäten und Fachhochschulen sowie den Institutionen des Wissenschaftssystems, wie der Schweizerische Nationalfonds und die Akademien der Wissenschaft Schweiz, tätigen Einzelpersonen leisten ihre Beratungstätigkeit aber überwiegend über einen oder mehrere dieser Kanäle.

Ausserparlamentarische Kommissionen: Ausserparlamentarische Kommissionen (APKs) des Bundes setzen sich aus Vertretern von Wissenschaft, Verbänden, Wirtschaft, Kantonen und Gemeinden oder Experten aus der Praxis zusammen, die nebenberuflich als Beratung der Regierung, aber auch in der Vorbereitung von Gesetzen und der Übernahme von gewissen Vollzugsaufgaben tätig sind. Im Sinne der Konkor-

danz sorgen sie für eine ausgewogene Vertretung von Interessen, entlasten und vereinen die professionelle Verwaltung mit gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Perspektiven. Neben diesen institutionalisierten Kommissionen besteht für den Bund die Möglichkeit, Ad-hoc-Kommissionen zu bestimmten Themen einzurichten, wie es etwa auch im Fall der COVID Science Task Force geschehen ist. Diese sind jedoch nicht verstetigt oder unterliegen gesetzlichen Bestimmungen, wie es die APKs tun.

Verwaltungsinterne Expertise und Ressortforschung: Die öffentliche Finanzierung von Grundlagenforschung oder spezifischen Mandaten ist ein zweiter zentraler Kanal wissenschaftlicher Politikberatung in der Schweiz. Die verwaltungsinterne Expertise ist stetig durch die Expert:innen, die in der öffentliche Verwaltung arbeiten, gewährleistet, während zusätzliche und themenbezogene Expertise noch punktuell dazu durch Grundlagenforschung des Nationalfonds und Ressortforschung eingeholt werden. Über den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) werden etwa Studien mit Bezug zu aktuellen Problemstellungen im Rahmen der Nationalen Forschungsprogramme (NFP), aber auch Grundlagenforschung gefördert. Dagegen zielt die Ressortforschung des Bundes auf angewandte und oft interdisziplinäre Forschung innerhalb und ausserhalb der Verwaltung, die sich konkret der Konzeption, dem Vollzug und den Wirkungen von politischen Massnahmen widmet und damit zu einer evidenzbasierten Politik beitragen soll (Sager & Stadelmann-Steffen, 2008). Durch die Vergabe externer Aufträge haben sich in diesem Bereich zunehmend private Organisationen und Institute gebildet, die miteinander um Mandate konkurrieren.

Privatwirtschaftlich organisierte Forschung: Die privatwirtschaftlich organisierte Forschung bildet als gewinnorientierte und teilweise politisch motivierte Politikberatung einen dritten Kanal für den Einfluss wissenschaftlicher Erkenntnisse auf den politischen Prozess. Privatwirtschaftliche Akteure sind besonders in der Politikevaluation aktiv, die seit 2000 in der Bundesverfassung verankert ist, können aber auch selbst als politische Akteure auftreten und sich in der öffentlichen Debatte unter Verwendung wissenschaftlicher Ergebnisse positionieren (Sager & Stadelmann-Steffen, 2008). Diese so genannten Advocacy Tanks grenzen sich von den anderen Kanälen ab, indem sie ihre Empfehlungen nicht auf Nachfrage staatlicher Stellen hin abgeben, sondern proaktiv von sich aus und meist mit einem politisch-ideologischen Hintergrund.

3) Klassifikation wissenschaftlicher Politikberatungssysteme im Ländervergleich

Über den schweizerischen Fall hinaus hat sich die internationale Forschung der Klassifikation unterschiedlicher Systeme wissenschaftlicher Politikberatung gewidmet (Hadorn et al., 2022). Bei der Analyse von "politisch relevantem Wissen", das durch Politikberatungssysteme bereitgestellt wird, unterscheidet Ledermann (2014, 453) zwischen Expertise und Evidenz. Expertise erfasst personengebundenes Wissen, d.h. Individuen stellen der Politik ihre fachliche Expertise zur Verfügung, die sie durch ihre langfristige und intensive Beschäftigung mit einem Thema erworben haben. Expertise wird in den politischen Prozess integriert, z.B. durch politische Beratungsgremien, die die zuständige öffentliche Verwaltung und die politischen Entscheidungsträger beraten. Im Gegensatz dazu ist Evidenz "unabhängig beobachtbar und überprüfbar" und wird unter Anwendung wissenschaftlicher Standards (d.h. durch systematische und intersubjektiv nachvollziehbare Analysen) generiert (Ledermann, 2014, p. 456). Evidenz ist also explizit nicht personengebunden. Darüber hinaus unterscheidet sich auch die Form der Übermittlung: Evidenz muss in schriftlicher Form vorliegen und auf Papier oder elektronisch zugänglich sein, während Expertise auch mündlich übermittelt werden kann.

Expertise und Evidenz sind die beiden Enden einer Skala von vielen Mischformen, in denen wissenschaftliche Politikberatung erfolgt. Es gibt verschiedene Faktoren, die sich auf die Form des Wissenstransfers auswirken. So unterscheiden z.B. Leifeld und Schneider (2012) verschiedene Arten des Informationsaustausches, etwa politischen und technischen. Im Folgenden verwenden wir die Dichotomie von Evidenz und Expertise, ohne zu behaupten, dass sie der sozialen Komplexität des Wissenstransfers in vollem Umfang gerecht wird. Sie bietet jedoch einen allgemeinen Vergleichsrahmen, der es erlaubt, nationale Systeme in die Bandbreite der Mischformen einzuordnen und aufzuzeigen, ob ein bestimmtes Politikberatungssystem eher dem einen oder dem anderen Typus zuneigt.

Zusätzlich lässt sich argumentieren, dass die verschiedenen Systemtypen unterschiedliche Charakteristika wissenschaftlicher Erkenntnisse bevorzugen. Von den Logiken wissenschaftlicher Salienz, Glaubwürdigkeit und Repräsentativität beschreibt *Salienz* vor allem die Aktualität wissenschaftlicher Beiträge, *Glaubwürdigkeit* bezieht sich auf die Produktion wissenschaftlicher Ergebnisse und *Repräsentativität* bezeichnet die unverzerrte Einbindung verschiedener Disziplinen und Interessen (Bauer, Pregernig, & Reinecke, 2016; Veit, Hustedt, & Bach, 2017). In auf Expertise ausgerichteten Systemen existiert ein enger Austausch mit einzelnen Akteuren. Dies fördert die Salienz, bringt jedoch in Bezug auf die Glaubwürdigkeit Nachteile mit sich, da die Empfehlungen nicht auf wissenschaftlichen Prozessen, sondern persönlichen Einschätzungen basieren, und kann je nach Auswahl der Expertinnen und Experten Repräsentativität mehr oder weniger sicherstellen. Dagegen legen die auf Evidenz ausgelegten Systeme durch die nach wissenschaftlichen Standards angefertigten Berichte und die Einbindung unterschiedlicher Sichtweisen einen stärkeren Fokus auf die Glaubwürdigkeit und Repräsentativität, welcher allerdings zulasten der Salienz geht.

Das wissenschaftliche Beratungssystem in der Schweiz zeichnet sich aufgrund der starken Institutionalisierung von Politikevaluationen (Sager, Widmer, & Balthasar, 2017) und der geringeren Bedeutung von personeller Experteneinbindung im Rahmen der ausserparlamentarischen Kommissionen eher durch eine auf Evidenz als auf Expertise ausgerichtete Politikberatung aus. Obschon Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen aufgrund ihrer (praktischen wie wissenschaftlichen) Expertise ausgewählt werden, ist die Rolle der ausserparlamentarischen Kommissionen im Gesamtsystem der Politikberatung in der Schweiz zu uneinheitlich und im Vergleich zum gezielten Bezug von Evidenz zu gering, um von einem Expertise-basierten System zu sprechen. Folglich wird in der Schweiz der Glaubwürdigkeit und Repräsentativität wissenschaftlicher Erkenntnisse höhere Bedeutung beigemessen als der Salienz.

Im Gegensatz zu dem wissenschaftlichen Politikberatungssystem in der Schweiz basieren die Systeme in Deutschland und Italien stärker auf Expertise als auf Evidenz. In beiden Ländern gibt es keine mit der Schweiz vergleichbare Evaluationskultur, was in Italien vor allem auf die lange Bereitstellungsdauer von Evaluationsberichten und feh-

lender finanzieller Förderung zurückzuführen und in Deutschland mit fehlenden gesetzlichen Grundlagen und mangelnder Institutionalisierung verbunden ist. Die Politikgestaltung in Deutschland ist dagegen stark geprägt von Expertengremien, die den Ministerien und der Regierung Informationen bereitstellen und deren Besetzung und Bedeutung variieren. In Italien ist selbst diese personengebundene Expertise aufgrund einer legalistischen Tradition nahezu abwesend (Melloni, 2020; Stockmann & Meyer, 2020; Hadorn et al. 2022).

Auch in Grossbritannien gibt es nicht zuletzt aufgrund der bürokratischen Tradition des Westminster-Modells eine hohe personenbezogene Expertise bei den Bürokraten, die als ministerielle Beraterinnen und Berater fungieren (Hustedt, 2019). Da besonders die dem Premierminister unterstellten Gremien Einfluss auf die jeweiligen Departments ausüben, stellen sie eine wichtige Machtressource dar und zeichnen sich damit durch eine besondere Nähe zu der Entscheidungsebene aus (Fleischer, 2009). Obwohl auch in Grossbritannien zunehmend ein Trend zur Externalisierung von Politikberatung zu erkennen ist (Howlett & Migone, 2013; Veselý, 2013), haben Evaluationen noch nicht systematischen Eingang in die Politikgestaltung gefunden (Sullivan, 2011).

In Frankreich stützt sich das System stark auf interne Expertise. Fachwissen wird hauptsächlich von der starken und hoch spezialisierten Verwaltung bereitgestellt (Robert, 2008), die aufgrund der Existenz einer mächtigen Technokratie historisch gesehen eine zentrale Funktion bei der Bereitstellung von Fachwissen in politischen Entscheidungsprozessen ausübt (Viveret, 1989 cited in Restier-Melleray (1990: 562)). Darüber hinaus wird das Wissen zu neuen Themen oft durch die Schaffung neuer Expertenorganisationen internalisiert, wie z. B. Umwelt- oder Gesundheitsbehörden, die die Bürokratie weiter verstärken (Benamouzig & Besançon, 2005; Granjou, 2003). Die Exekutive greift jedoch auch auf externe Sachverständige zurück, um Berichte zu erstellen und auf Ad-hoc-Basis Expertise zu bestimmten Inhalten bereitzustellen (Restier-Melleray, 1990). Mit der Evaluation öffentlicher Politik ist formal das *Commissariat Général du Plan* (eine Verwaltungseinheit, die später zum *Centre d'analyse stratégique*, und dann zu *France stratégie* wurde) betraut (Andersson & Prat, 2015); trotz einer gewissen Institutionalisierung ist die Evaluation aber nach wie vor stark fragmentiert (Lacouette-Fougère & Simon, 2020).

4) Wissenschaftliche Politikberatung in der Covid-19-Pandemie

In Krisenzeiten verschieben sich die Anforderungen an wissenschaftliche Salienz, Glaubwürdigkeit und Repräsentativität. Regierungen sind dabei mehr auf die schnelle Verfügbarkeit von Beratungsleistungen angewiesen, als dass sie auf den Prozess ihrer Entstehung oder Diversität Wert legen. Diese Anforderungen an Politikberatung spiegelt sich auch in der Differenzierung von Craft and Howlett (2017) in «heissen» und «kalten» Rat, wobei ersterer die kurzzeitige reaktive Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse beschreibt und letzterer langfristiger und antizipatorischer Natur ist. Vor dem Hintergrund der Unterscheidung nach Evidenz und Expertise stellt sich die Frage, welche Systeme diesen Anforderungen an wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten am ehesten gerecht geworden sind und inwiefern sie in der Lage waren, sich entsprechend anzupassen. Im Folgenden stellen wir die Form wissenschaftlicher Politikberatung vor, die während der COVID-19-Pandemie in den fünf Ländern zum Einsatz kam.

Schweiz

Die Swiss National COVID-19 Science Task Force wurde Ende März 2020 vom Eidgenössischen Departement des Innern und vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) als Ad-hoc-Beratungsgruppe für die Pandemie ernannt. Die Zusammensetzung kam vorab aufgrund wissenschaftlicher Netzwerke und durch Kooptation zustande und war nicht politisch gesteuert. Zu Beginn war sie als grosses Gremium von mehr als 70 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern organisiert, die in 10 thematischen Arbeitsgruppen versammelt waren, was eine umfassende Konsultation der Schweizer Wissenschaftsgemeinschaft ermöglichte. Um ihre Autonomie zu wahren, arbeiteten die Experten auf freiwilliger Basis. Der Schwerpunkt lag auf der Medizin (vor allem der Epidemiologie, Mikrobiologie, klinische Medizin), aber die Task Force umfasste auch andere Fachgebiete wie Ethik, Wirtschaft und Recht. Sie kann damit als moderat interdisziplinär kategorisiert werden. Sie wurde später auf 25 Sachverständige reduziert, aber die informellen Konsultationen ihrer Mitglieder mit der grösseren wissenschaftlichen Gemeinschaft wurden fortgesetzt. Die Task Force erstellte zwei Arten von Dokumenten, die alle auf ihrer Website zugänglich gemacht wurden: Policy Briefs (Stand

der Forschung und Empfehlungen zu bestimmten Themen) und regelmässige Bewertungen der epidemiologischen Situation. Neben diesem wissenschaftlichen Ad-hoc-Gremium gab es bereits vor der Krise institutionalisierte Gremien in Form von ausserparlamentarischen Expertenkommissionen (APKs). Die für die COVID-19-Krise relevanten APKs waren die Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und die Eidgenössische Kommission für Impffragen. Während letztere während der Pandemie aktiv an der Politikberatung beteiligt war, wurde erstere während des Krisenmanagements nicht aktiviert.

Im Rahmen der wissenschaftlichen Politikberatung stand die Task Force vor mehreren Herausforderungen. Als neue Einrichtung, die im Zuge der Krise geschaffen wurde, musste sie eine Kultur der Zusammenarbeit mit ihrem wichtigsten Kollaborationspartner, dem BAG, schaffen. Es dauerte eine gewisse Zeit, um eine Vertrauensbasis aufzubauen und Kommunikation und Arbeitsabläufe zu etablieren. Die Task Force hatte keinen regelmässigen und institutionalisierten direkten Kontakt zu den Politiker:innen; dieser fand manchmal ad hoc oder persönlich statt. Einige politische Parteien und Interessengruppen kritisierten die Task Force in der Presse regelmässig aufgrund mangelnder Transparenz in Bezug auf die Grenzen ihres Mandats, ihre Regeln für die öffentliche Kommunikation, ihre Zusammensetzung und Ernennungsprozesse. Der Bundesrat hingegen zeigte während der Pandemie volle Unterstützung und demonstrierte seine Nähe zur Task Force, indem er diese zu den regelmässigen Pressekonzerten des BAG im Medienzentrum des Bundes einlud. Diese Inszenierung diente mitunter auch der Verantwortungsdiffusion für die Steuerung in Zeiten unpopulärer Entscheidungen (Mavrot, 2022). Einzelne Mitglieder der Task Force bezogen starke Positionen und kritisierten öffentlich das Regierungshandeln während der zweiten Welle, bevor die Task Force neue Kommunikationsregeln beschloss (öffentliche Kommunikation erfolgte anschliessend nur durch den/die Präsidenten/in der Task Force). Eine weitere Herausforderung war die Verknüpfung der Arbeit der Task Force mit der Arbeit der APKs. Es gab keine klaren Absprachen, welches Gremium für welches Thema zuständig war und wie man mit möglichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Gremien umgehen sollte. Schliesslich stellte auch die föderale Struktur der Schweiz eine Herausforderung dar. Die Task Force war hauptsächlich in der Beratung der nationalen Regierung und Verwaltung tätig und als solche konzipiert,

während sich die Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Kantonen während der verschiedenen Pandemiewellen fortwährend verschoben (Mavrot, 2022). Zwar befand sich die Schweiz ausser während der ersten Welle der Pandemie immer in der besonderen Lage gemäss Epidemien-gesetz, sodass die Zuständigkeiten formal immer gleich waren. Die faktischen Handlungen entsprachen aber nur bedingt diesen Zuständigkeiten: Beispiele waren etwa die Nichtbeachtung der auf Bundesebene generierten Evidenz in den Kantonen, die parallelen Beratungsstrukturen von Kantonen mit Universitätsstandorten und die notwendige und teilweise suboptimale Mehrebenenkoordination von Massnahmen. Zusätzlich dazu und im Rahmen der formellen Zuständigkeiten, war es ab der zweiten Welle stets unvorhersehbar, wann der Bund wieder eine starke Führungsrolle übernehmen würde oder wann er die Entscheidungshoheit den Kantonen überlassen würde (z.B. die sehr unterschiedlichen kantonalen Regeln betreffend Läden und Restaurants bis Ende des Jahres 2020 trotz der schlechten epidemiologischen Situation vs. den erneuten nationalen Semi-Lockdown im Januar 2021).

Deutschland

Die deutsche Politikberatung in der COVID-19-Pandemie war ähnlich wie in der Schweiz stark von der institutionellen Struktur des Föderalismus geprägt. Der Föderalismus hatte somit in beiden Ländern starke – wenn auch unterschiedliche – Auswirkungen auf das Pandemiemanagement. Die Regierungen der Bundesländer waren systematisch an den nationalen Entscheidungen beteiligt, setzten die Massnahmen anschliessend aber teilweise unterschiedlich um. Zudem erhielten die Bundesländer eigene Kompetenzen in der Krisenpolitik, die zusätzlich von Parteipolitik und internen Machtkämpfen überlagert wurde. Christian Drosten, der als Virologe an der prestigeträchtigen Berliner Charité tätig ist und selbst an der Entwicklung des ersten COVID-19-PCR-Tests beteiligt war, stieg schnell als persönlicher Berater der Bundesregierung auf. Der in Nordrhein-Westfalen angesiedelte Virologe Hendrik Streeck, der als einer der ersten wichtige Studien zur Ausbreitung des COVID-19-Virus in Haushalten und auf Veranstaltungen sowie zu Symptomen des Geruchs- und Geschmackverlusts lieferte, beriet vor allem die Regierung um Ministerpräsident Armin Laschet. Die unterschiedlichen Empfehlungen der beiden Virologen mündeten unter anderem in einen öffentlich ausgetragenen Streit, der die Glaubwürdigkeit von Studien infrage stellte

(Götz-Votteler & Hespers, 2021). Auch Markus Söder folgte in Bayern häufig einem Sonderweg (Kühne et al., 2020). Dahinter stand der implizite Wettbewerb um die Kanzlerkandidatur und Nachfolge von Angela Merkel im Vorfeld der Bundestagswahl 2021. Nicht zuletzt aufgrund dieses über die Mehrebenenkoordination ausgetragenen Parteienwettbewerbs und Machtspiels unterscheidet sich das Krisenmanagement von der Schweiz. Die selektive Auswahl der Experten, die die Bundeskanzlerin Angela Merkel in den regelmässigen Sitzungen mit den Regierungschefs der Bundesländer berieten, sorgte ausserdem für variierenden Rückhalt der Empfehlungen in der wissenschaftlichen Gemeinschaft. Der starke Fokus auf Individuen im Krisenmanagement hängt teilweise mit dem auf Expertise basierenden Beratungssystem zusammen. Vor allem dominierte virologischer und epidemiologischer Rat in den Entscheidungen über Massnahmen, was dazu führte, dass etwa die Geistes-, Sozial- und Verhaltenswissenschaften nicht ausreichend miteinbezogen wurden (Streeck, 2021), und die Repräsentativität schwächte.

Besonders auffällig an der wissenschaftlichen Politikberatung in der COVID-19-Pandemie in Deutschland ist, dass die bestehenden Strukturen in nahezu keiner Form genutzt wurden. Der Sachverständigenrat für die Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, der innerhalb der Bundesgesundheitsministeriums als interne Expertenkommission angesiedelt ist, aber auch die im sektoralen Korporatismus bestehenden Institute zur Bewertung wissenschaftlicher Evidenz und Übersetzung in Entscheidungsgrundlagen, wie das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) und das Institut für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen (IQTIG), wurden in das Krisenmanagement nicht einbezogen (Bandelow, Hornung, & Iskandar, 2021). Stattdessen stieg das bislang in der Politikberatung unbedeutendere Robert Koch Institut als zentraler Akteur und Kommunikationskanal für die Massnahmen auf, das auch die Politikberatung zu grossen Teilen übernahm, die jedoch politisch dominiert blieb (Böcher, Krott, & Zeigermann, 2021).

Italien

In Italien wurde zeitnah eine Ad-hoc-Sachverständigengruppe – der technische und wissenschaftliche Ausschuss (CTC) – eingesetzt, der während der Pandemie zum

wichtigsten Beratungsgremium der nationalen Regierung wurde (Capano, 2020; Hadorn et al. 2022). Jedoch führte die mangelnde Vorbereitung des Landes zu Beginn der Pandemie und vor der Einsetzung des CTC dazu, dass sich die nationalen und regionalen Regierungen "sehr desorientiert verhielten (...) und nach und nach verschiedene Arten von Experten hinzuzogen" (Capano, 2020, p. 338). Die Kohärenz wurde dann mit der Schaffung des CTC neben dem bereits bestehenden NH1 – dem üblichen Beratungsgremium der Regierung für die Gesundheitspolitik – verbessert (a. a. O.). Im Vergleich zur Schweiz war der CTC fast ausschliesslich auf medizinisches Wissen beschränkt. Er setzte sich aus anerkannten Expert:innen im Gesundheitswesen und Notfallmanagement zusammen, sowohl aus Praktiker:innen als auch aus Wissenschaftler:innen (Galanti & Lippi, 2018). Auch sie arbeiteten auf freiwilliger Basis. Ähnlich wie in der Schweiz war die medizinische Repräsentativität des Gremiums ausreichend stark (Einbeziehung aller wichtigen institutionellen Akteure), um seine Legitimität zu gewährleisten und grundsätzliche Kritik von anderen Expert:innen zu vermeiden. Während die explizit medizinische Ausrichtung des Gremiums die ganzheitliche Repräsentativität wissenschaftlicher Disziplinen schmälerte, wurde diese durch die Einrichtung weiterer themenbezogener Task Forces zur Unterstützung der Arbeit der Ministerien teilweise hergestellt (15 thematische Task Forces auf nationaler Ebene) (Galanti & Saracino, 2021). Die Vielzahl thematischer, nationaler und regionaler Task Forces hatte jedoch den Nachteil, dass widersprüchliche Expertenmeinungen in die öffentliche Debatte eingebracht wurden, was eine Mediatisierungsdynamik förderte (Vicentini & Galanti, 2021). Darüber hinaus behinderten die Unzugänglichkeit der Unterlagen der verschiedenen Task Forces – zumindest zu Beginn des Prozesses – und die Undurchsichtigkeit ihrer Verfahren die Transparenz des Systems der Expertenberatung und wirkten sich negativ auf die öffentliche Nachvollziehbarkeit aus (Vicentini & Galanti, 2021). Ebenso führten mangelnde institutionelle Koordination und unklare Verfahrensrichtlinien zu einer hohen Unsicherheit in der Politik und der Gesellschaft (Malandrino & Demichelis, 2020).

Der CTC gab im Durchschnitt alle drei Tage politische Empfehlungen ab. Die Empfehlungen dieses Gremiums gingen weiter als die der Schweizer Task Force, da sie manchmal sogar bereits formulierte Regulierungsvorschläge enthielten. Regelmässige Treffen der Expert:innen direkt mit dem Premierminister und dem Gesundheitsminister

sicherten einen guten Zugang der wissenschaftlichen zu den politischen Akteuren. Dies ermöglichte es dem CTC, neben detaillierteren Studien auch direkte Politikberatung zu leisten. Dieser pragmatische Ansatz (eine Mischung aus Ad-hoc-Politikberatung und wissenschaftlich fundierten Bewertungen) ermöglichte es, dass das System wissenschaftlicher Politikberatung durch Expert:innen eine grosse Salienz erfuhr. Anders als in der Schweiz und trotz des direkten Austauschs kam es vor, dass die Ministerien das CTC offen kritisierten (z. B. wegen seiner Unfähigkeit, zeitnah Ratschläge zu bestimmten Themen zu erteilen) (Hadorn et al. 2022).

Frankreich

Als Land mit napoleonischer Verwaltungskultur war das Pandemiemanagement in Frankreich stark zentralisiert und hierarchisch organisiert (Kuhlmann, Hellström, Ramberg, & Reiter, 2021). Pandemiemassnahmen wurden auf der Ebene der nationalen Regierung (Präsidentamt und Gesundheitsministerium) beschlossen und auf einheitliche Weise im gesamten Staatsgebiet umgesetzt. Der Präsident hat keine direkten Befugnisse im Bereich der öffentlichen Gesundheit, weshalb er als Oberbefehlshaber der Armee ein militärisches Gremium – den Rat für Verteidigung und nationale Sicherheit – aktivierte, um die Hauptbefugnis für das Pandemiemanagement zu erhalten (Bandelow, Hassenteufel, & Hornung, 2021). Alle wichtigen Entscheidungen wurden in diesem Rat unter Umgehung der Kabinettsitzungen getroffen (Bandelow et al. 2021). Neben einem bereits bestehenden internen Krisenstab im Gesundheitsministerium wurden im März 2020 zwei externe Ad-hoc-Expertengremien vom Präsidenten ernannt, die schnell erheblichen Einfluss gewannen: der *Conseil Scientifique COVID-19* und das *Comité d'Analyse, Recherche et Expertise (CARE)* (Kuhlmann et al., 2021). Die Ernennung dieser Ausschüsse durch den Präsidenten, anstatt sich auf die bereits bestehenden starken öffentlichen Einrichtungen zu stützen, ermöglichte es ihm, seine Entscheidungen auf eine wissenschaftliche Grundlage zu stellen, aber auch, sie zu legitimieren (Hassenteufel, 2020). Die selektive Auswahl der in diesen Ad-hoc-Ausschüssen versammelten Expert:innen und die Tatsache, dass die öffentlichen Gesundheitsbehörden bei der strategischen Bewältigung der COVID-19-Krise in Frankreich an den Rand gedrängt wurden, spiegelt eine Dynamik der interministeriellen Abstimmung

und den Willen des Präsidenten wider, die volle Kontrolle über das Pandemiemanagement zu behalten (Rozenblum, 2021). Während ein zentralisiertes Krisenmanagement wie im französischen Fall eine starke politische Kohärenz auf dem gesamten Staatsgebiet gewährleistet, besteht der Nachteil für die Zentralregierung darin, dass sie im Falle von Fehlern oder Kritik die volle Schuld auf sich nehmen muss (Bandelow, Hassenteufel, et al., 2021).

Die beiden Ad-hoc-Expertenausschüsse genossen eine hohe wissenschaftliche Legitimität. Der CARE-Ausschuss umfasste 12 Expert:innen und wurde von einem Virologen geleitet, der 2008 den Nobelpreis für Medizin erhalten hatte (Moatti, 2020). Er versorgte die Behörden regelmässig mit aktuellen Informationen über die Forschung zu COVID-19. Der *Conseil Scientifique* wurde von einem Immunologie-Professor geleitet (Charlier, 2020), der vor der Krise Präsident der Nationalen Beratenden Ethikkommission war und daher bereits über ein hohes "Expertenkapital" gegenüber den politischen Behörden verfügte (Nouaille-Degorce, 2020). Neben den Mediziner:innen gehörten dem *Conseil Scientifique* auch Fachexpert:innen, Vertreter:innen der Sozialwissenschaften (Soziologie, Anthropologie) und anderer Disziplinen (Veterinärmedizin, neue Technologien) sowie ein Vertreter der Bürgervereinigungen an. Die 12 Mitglieder arbeiteten ehrenamtlich. Der Conseil übte in der Regel keine öffentliche Kritik an den politischen Entscheidungen. Der Fall des Pr. Didier Raoult bildete jedoch eine Ausnahme: Er war in der Anfangszeit Mitglied des *Conseil*, verliess ihn jedoch schnell wieder und äusserte in der Presse aktiv seine Kritik. Damit öffnete er die Tür für eine sichtbare Gegenmeinung, die die offiziellen Expertengremien in der öffentlichen Debatte delegitimierte (Nouaille-Degorce, 2020). Die zahlreichen Kontroversen um diese Person des öffentlichen Lebens (z. B. Gefährlichkeit des Virus, Hydroxychloroquin) trugen stark zur Politisierung der Debatte in Frankreich bei (Gannac, 2021). Was die politischen Behörden betrifft, so gaben sie bei einigen Gelegenheiten offen zu, dass sie mit den Expertenempfehlungen des *Conseil* nicht übereinstimmten (z. B. bei der Wiedereröffnungsstrategie am Ende der ersten Welle) (Nouaille-Degorce, 2020). Der *Conseil* veröffentlichte häufig thematische Berichte und beantwortete Fragen der politischen Entscheidungsträger, aber seine internen Protokolle blieben vertraulich. Die Einrichtung der beiden Ausschüsse ermöglichte zwar einen flexibleren Ansatz für das

Krisenmanagement als die übliche bürokratische Struktur – mit übergreifenden Expertengremien, die in der Lage waren, die zahlreichen und sich ändernden Informationen schnell zu synthetisieren –, doch führte ihre Einführung in der Hitze der Krise auch zu Spannungen mit den bestehenden nationalen Gesundheitsbehörden, die normalerweise für die Gesundheitspolitik zuständig sind (Pittet et al. 2021).

Grossbritannien

Seit Beginn der Covid-19-Pandemie hatten Regierungsmitglieder in Grossbritannien wiederholt darauf verwiesen, dass sie «der Wissenschaft folgen». Innerhalb der Regierung gibt es in Grossbritannien einen hohen Grad an institutionalisierter Experteneinbindung, vor allem über die in den jeweiligen Departments benannten wissenschaftlichen Chefberater:innen, den übergeordneten wissenschaftlichen Chefberater der Regierung, der eine Koordinationsrolle einnimmt, sowie die die Chefberater:innen unterstützenden Beratungsgremien, die von unabhängigen Wissenschaftler:innen besetzt sind, aber deren Sekretariat in der Exekutive angesiedelt ist. Die *New and Emerging Viral Threats Emergency Group* (NERVTAG) ist eines dieser Beratungsgremien, das zu Beginn der COVID-Pandemie aktiviert wurde und erste Empfehlungen abgab. In Zeiten von Krisen übernimmt jedoch die *Scientific Advisory Group for Emergencies* (SAGE), deren Mitglieder entsprechend des für die jeweilige Krise benötigten Wissens von der Regierung benannt werden (Whitty & Collet-Fenson). Die Modelle und Empfehlungen beider Einrichtungen wurden systematisch in die Entscheidungen in der COVID-19-Pandemie einbezogen, da die britische Regierung auf die bestehenden Strukturen wissenschaftlicher Politikberatung zurückgreifen konnte (Stevens, 2020).

Eine Analyse der SAGE Protokolle zeigt, dass grosse Unsicherheit hinsichtlich der Effektivität und Wirkungen der verabschiedeten Massnahmen bestand und deshalb die Empfehlungen etwa zur Maskenpflicht nur schwach umgesetzt wurden (Cairney, 2021b). Die interne Kohärenz der Expertenmeinungen war folglich relativ schwach und indiziert die – obwohl formal hohe – eher schwache reale Legitimität und Repräsentativität der wissenschaftlichen Empfehlungen der Expertenkommission vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Gemeinschaft (Gleave, 2021). Dies zeigt sich unter anderem an der in den Medien öffentlich geäusserten Kritik, aber auch an der Einrichtung

einer «Independent SAGE» (Zaki & Wayenberg, 2021), die die Antwort auf Befürchtungen war, die SAGE stünde übermässig unter politischem Einfluss. Die öffentliche Kritik, aber auch die intransparente Kommunikation der Massnahmen vor dem Hintergrund umstrittener wissenschaftlicher Empfehlungen schmälerten darüber hinaus die Glaubwürdigkeit der wissenschaftlichen Politikberatung (Atkinson et al., 2020). Die Nichteinhaltung der beschlossenen Auflagen durch Premierminister Boris Johnson und Chefberater Dominic Cummings führten zudem dazu, dass die Bevölkerung immer weniger Vertrauen in die Evidenzbasierung der Massnahmen hatte (Fancourt, Steptoe, & Wright, 2020). Die Prozesse der wissenschaftsbasierten Entscheidungsfindung nahmen längere Zeit in Anspruch als in Nicht-Krisenzeiten (Cairney, 2021a). Die Salienz war zwar weitgehend über die direkte Angliederung der Expertenkommission bei der Exekutive und den engen Kontakt zwischen politischen und wissenschaftlichen Akteuren sichergestellt; dennoch nutzten vor allem die Wissenschaftler:innen, die ihre Sichtweisen nicht ausreichend repräsentiert sahen, die Medien als alternativen Kanal zur Herstellung von Salienz (Colman, Wanat, Goossens, Tonkin-Crine, & Anthierens, 2021). Diese Beobachtung unterstreicht die auch in Deutschland gemachte Erfahrung, dass auf Expertise gestützte Systeme eher in der Lage waren, wissenschaftliche Erkenntnisse in die Covid-19-Pandemiebekämpfung einzubinden.

Vergleichende Diskussion

Abbildung 1: Kriterien zur Bewertung wissenschaftlicher Politikberatung im Vergleich

	Schweiz	Deutschland	Italien	Frankreich	Grossbritannien
Salienz	-	+	+	+	+
Glaubwürdigkeit	+	-	-	-	-
Repräsentativität	-	-	-	-	-

Quelle: Hadorn et al. (2022) für die Schweiz, Deutschland und Italien, eigene Ergänzung für Frankreich und Grossbritannien

Abbildung 1 fasst die Ergebnisse der Bewertung wissenschaftlicher Politikberatung im Pandemiemanagement vergleichend zusammen. Aus den Fallstudien wird deutlich, dass die Schweiz sich im internationalen Vergleich durch ein hohes Mass an Glaubwürdigkeit auszeichnet, während in den anderen Ländern die Salienz präsent war. Auffallend ist auch, dass es keinem Land gelungen ist, alle drei oder selbst zwei der

drei Kriterien effektiver wissenschaftlicher Politikberatung zu erfüllen. Da die Vergleichsländer in wirtschaftlicher, sozialer und medizinischer Hinsicht teils fatalere Konsequenzen der Pandemie erfuhren, ist an dieser Stelle offen, ob Salienz tatsächlich in Krisenzeiten ein hinreichendes Kriterium ist, oder ob der Glaubwürdigkeit und Repräsentativität nicht mindestens ebenso hohe Bedeutung beigemessen werden sollte. Der Fokus dieser Studie liegt auf der Art der Politikberatung und nicht auf der Nutzung, der Umsetzung und der tatsächlichen Wirksamkeit der abgegebenen Empfehlungen. Entsprechend kann diese Frage hier nicht erörtert werden.

Aus den Fallstudien ergeben sich weitere Schlussfolgerungen anhand von fünf Querschnittsdimensionen, die die Vor- und Nachteile nationaler Systeme wissenschaftlicher Politikberatung für ein erfolgreiches Krisenmanagement sichtbar machen.

5) Vor- und Nachteile nationaler Systeme wissenschaftlicher Politikberatung: Die Schweiz im internationalen Vergleich

Bei der Betrachtung der Ergebnisse im internationalen Vergleich ist zu beachten, dass sie weder eine „Best-Practice“-Lösung identifizieren noch eine generelle Bewertung erlauben (können), welche Systeme sich im Krisenmanagement bewährt haben. Die Komplexität von Systemen und die Beurteilung wissenschaftlicher Politikberatung anhand der definierten Kriterien von Salienz, Glaubwürdigkeit und Repräsentativität sollte lediglich im Krisenmanagement Beachtung finden. Schlussendlich ist es auch ein politischer Entscheid, auf welchen der drei Aspekte besonderer Wert gelegt wird. Dazu ist die Wahl auch durch den jeweiligen nationalen historischen und institutionellen Rahmen eingeschränkt. Evidenz- und Expertise-basierte Systeme bringen jeweils Chancen und Herausforderungen mit sich, die in der jeweiligen Krise reflektiert werden sollten. Die folgenden Schlussfolgerungen geben jedoch Hinweise, wie die drei Aspekte in der Schweiz im Rahmen der COVID-19 Krise hätten verbessert werden können:

Zusammenarbeit der Expert:innen mit der Verwaltung: Im Vergleich zu Deutschland und Italien als Länder, die sich hauptsächlich auf Expertise als wissenschaftliche Politikberatung stützen, war es für die Schweiz eine Herausforderung, eine reibungslose Zusammenarbeit mit der Verwaltung zu etablieren. Wie der französische Fall

zeigt, sind jedoch alle Systeme, die sich in der Regel auf angegliederte Systeme wissenschaftlicher Politikberatung an der Schnittstelle zu einer starken öffentlichen Verwaltung stützen, nicht vor der Herausforderung gefeit, externe Ad-hoc-Gremien an bestehende öffentliche Stellen anzubinden. Da in der Schweiz die *Science Task Force* neu in der Beratungslandschaft war, musste mit der Krise eine Kultur der Zusammenarbeit aufgebaut werden. Dies betraf die Kommunikationsflüsse, den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses sowie die Definition von Rollen und Verfahren. Die Länder, die bereits über Strukturen und Verfahren für eine Zusammenarbeit zwischen Expert:innen und Verwaltung verfügten, waren dabei im Vorteil (Christensen & Lægreid, 2020) – jedoch mussten diese bestehenden Institutionen auch genutzt werden. Dies war in der Schweiz nur bedingt der Fall: Die Zusammenarbeit im Rahmen der Task Force war neu und barg unter anderem die Gefahr persönlicher Konflikte und Blockaden. Im Vergleich zur Task Force verlief die Zusammenarbeit der Impfkommision mit der Verwaltung problemlos, nicht zuletzt dank der bereits etablierten Zusammenarbeitskultur (z.B. Verankerung der Kommission im BAG). Die Gründe, weshalb die Pandemiekommission kaum in das Krisenmanagement einbezogen wurde, sind noch zu klären. Aufgrund ihrer starken Verankerung in der Bundesverwaltung, in den Kantonen und bei den medizinischen Akteuren könnte diese Kommission ein Potenzial darstellen, das in Zukunft besser genutzt werden sollte.

Zusammenarbeit der Expert:innen mit der Regierung: Im deutschen System hatten die COVID-Expert:innen zumindest selektiv einen guten Zugang zu den Politiker:innen, was einen direkten und flexiblen Kommunikationsfluss ermöglichte. Auch zu den exekutiven Instanzen des italienischen und englischen Systems bestand direkter Kontakt mit den COVID-Expert:innen. In Anbetracht der rasanten Entwicklung der Pandemie, des sich ständig verändernden sozialen Kontexts und der Notwendigkeit, schnell und entschlossen zu handeln, war dies ein Vorteil für das Krisenmanagement. Expertinnen und Experten sind jedoch nicht in der Lage, konkrete Politiken zu entscheiden, sodass die Legitimität der Regierung sich nicht allein darauf stützen darf (Boin et al., 2020). Zudem muss die politische Unabhängigkeit gewährt sein (Williams, Ulla Díez, Figueras, & Lessof, 2020): In der Schweiz wurde der Zugang der Expert:innen (sowohl der Kommissionen als auch der Task Force) zur Regierung fast immer durch die Verwaltung vermittelt. Während die Verwaltung aufgrund ihrer organischen Verbindungen

zu Politiker:innen innerhalb der Exekutivstrukturen als Vermittlerin fungieren kann, besteht auf der einen Seite das Risiko eines Informationsverlusts und auf der anderen Seite das Risiko eines Dominoeffekts im Falle von Spannungen zwischen der Verwaltung und den Expert:innen. Für künftige Krisen könnten Lösungen für einen besseren Zugang zu den Entscheidungsträger:innen in der Schweiz in Betracht gezogen werden. Allerdings war die Unabhängigkeit der Task Force gegenüber der Regierung in der Schweiz hoch. Ihre Autonomie gegenüber den politischen Behörden war ein wichtiges Merkmal der Politikberatung, das es der Task Force ermöglichte, sich frei über politische Entscheidungen zu äussern, was auch gewisse Spannungen verursachte. Um Unabhängigkeit zu wahren, sollte ein besonderer Fokus auf die Ernennung der Expertinnen und Experten, der Kommunikation (nicht am gleichen Ort wie die Regierungsakteure, Recht auf öffentlichen Dissens zwischen Expert:innen und Politik) und der ggf. vorhandenen Interessenkonflikte gelegt werden. Ein weiteres positives Merkmal der Zusammenarbeit zwischen den Expert:innen und der Regierung in der Schweiz war die Tatsache, dass die Regierung die Expertengremien nie öffentlich kritisierte, wie es beispielsweise in Italien der Fall war, und somit deren Glaubwürdigkeit nicht untergrub.

Legitimität des Expertengremiums in der Expert:innen- und Wissenschaftsgemeinschaft: Die Anerkennung der eingesetzten Expertengremien in der Wissenschaftsgemeinschaft ist entscheidend für die Bewältigung von Krisen, die es erfordern, dass hochspezialisiertes Wissen in den demokratischen Entscheidungsprozess einfließt (Lavazza & Farina, 2020). Unter diesem Gesichtspunkt schneidet die Schweiz gut ab. Die Zusammensetzung der Impfstoff- und der Pandemiekommission war unter den Fachleuten während der Krise nie umstritten und war breit genug, um die wichtigsten Akteure einzubeziehen (z.B. akademische Fachleute, Leiter:innen von Kantonsspitalern, öffentliche Laboratorien, Kantonsapotheken). Was die Task Force betrifft, so war ihre Legitimation in der wissenschaftlichen Gemeinschaft sehr hoch. Dies zeigt sich daran, dass die Empfehlungen der Task Force wissenschaftlich kaum umstritten waren und auch in den Medien keine Gegenexpertise von einzelnen Wissenschaftler:innen zu lesen war. Wie in der Studie dargelegt, war dies nicht in allen Ländern der Fall. Die Situation in der Schweiz war zum Teil auf den integrativen Ansatz

zurückzuführen, der ein breites Spektrum von Personen in einem Gremium versammelte, um die Vielfalt des verfügbaren medizinischen und epidemiologischen Fachwissens widerzuspiegeln. Dieser integrative Ansatz spiegelte sich auch in der Tatsache wider, dass sich die einzelnen Mitglieder der Task Force regelmässig auf informeller Basis mit ihrer jeweiligen wissenschaftlichen Gemeinschaft beraten haben. Formell ist die Komplementarität zwischen den Expert:innen der Kommissionen und den Wissenschaftler:innen der Task Force daher positiv zu bewerten, und diese Gremien waren in der Lage, Ratschläge zu verschiedenen Aspekten der Pandemie zu erteilen. In der Realität wurde jedoch kein wirkliches Verfahren zur Konzertierung oder für den Fall abweichender Meinungen (wie z. B. in der Frage der Impfstoffe) formalisiert. Ein solches zu etablieren könnte dazu beitragen, ein kohärenteres Expertensystem zu organisieren, das aus einer übergreifenden Perspektive berät (siehe z. B. das italienische Beispiel, wo Wissenschaftler:innen und Praktiker:innen in ein und demselben Gremium tätig sind).

Akzeptanz der Expert:innengruppe in den Medien und der Politik: Die öffentliche Legitimität des wissenschaftlichen Politikberatungssystems und ihre Kommunikation nach aussen ist auch deshalb ein entscheidender Aspekt des Krisenmanagements, weil die Gefahr der Politisierung gross ist und die politisch-administrative Kapazität erheblich beeinträchtigen kann (Ahluwalia, Edelen, Qureshi, & Etchegaray, 2021). Das Pandemiemanagement der Schweiz war nicht völlig frei von Politisierung, aber es schnitt auf dieser Ebene im internationalen Vergleich nicht am schlechtesten ab – deutlich stärker politisiert war es etwa in Deutschland. Zwar wurde die Task Force in der öffentlichen Debatte zuweilen heftig kritisiert, doch war ihre öffentliche Unterstützung insgesamt gross (keine nennenswerten Rücktrittsforderungen, kein alternatives Fachwissen seitens der politischen Parteien, Annahme der COVID-19-Gesetzgebung in zwei Volksabstimmungen). Im internationalen Vergleich scheinen einige Merkmale der Task Force dazu beigetragen zu haben, ihre öffentliche Legitimität zu stärken. Erstens förderte der Beratungsmodus – interne Diskussionen, die zu einem gemeinsamen Standpunkt führten – die Konsensbildung und die Präsentation einer einheitlichen wissenschaftlichen Stimme, die somit schwerer angreifbar war. Zweitens trug die Einbeziehung von Fachwissen, das über die medizinische Disziplin hinausgeht (z. B. Ethik, Wirtschaft), ebenfalls zur Konsolidierung der öffentlichen Akzeptanz des Gremiums

20

bei. Diese Diversifizierung ging jedoch nicht so weit, dass die Sozialwissenschaften einbezogen wurden, wie es in Frankreich der Fall war. Darüber hinaus wurde im Schweizer Modell das gesamte Fachwissen auf das BAG und das Departement des Innern konzentriert, anstatt auf verschiedene sektorale Arbeitsgruppen zur Unterstützung der verschiedenen Departemente verteilt zu sein, was im italienischen Fall zu einer Fragmentierung und einer unklaren öffentlichen Rechenschaftspflicht geführt hat (Capano, 2020, p. 339). Andererseits litt die Task Force im Vergleich zu Ländern, die bereits bestehende Expertengremien mobilisierten, unter dem Nachteil einer noch fehlenden Institutionalisierung. Die Unklarheit hinsichtlich der Zusammensetzung der Task Force und ihrer Kommunikationsregeln öffnete der öffentlichen Kritik Tür und Tor.

Die Herausforderung des Föderalismus: Die Literatur schreibt föderalistischen Arrangements in verschiedenen Ländern unterschiedlich Effektivität im Krisenmanagement zu (Chattopadhyay et al. 2021; Kennedy, Sayers, & Alcantara, 2021; Migone, 2020; Rocco, Béland, & Waddan, 2020). Dies trifft insbesondere auf die Schweiz zu (Freiburghaus et al. 2021; Hegele & Schnabel, 2021; Willi, Nischik, Braunschweiger, & Pütz, 2020). Die Kohärenz und die Einheitlichkeit der schweizerischen wissenschaftlichen Politikberatung waren während der ersten Welle aufgrund der Zentralisierung der Kompetenzen auf die Bundesexekutive im Rahmen des Epidemiengesetzes hoch (Sager & Mavrot, 2020). Die Nähe der Task Force zur nationalen Regierungsebene passte zur Erklärung der "ausserordentlichen Lage" und der Übertragung von ausserordentlichen Kompetenzen an den Bund. Die nächsten Schritte der Pandemiebewältigung – geprägt von variierenden Entscheidungskompetenzen zwischen den Regierungsebenen – waren jedoch weniger vorhersehbar, auch was die Eignung der nationalen Beratungsgremien betrifft. Während eine gemeinsame Verantwortung von Kantonen und Bund angesichts der politisch-institutionellen Merkmale des schweizerischen Systems sinnvoll ist, hätte der Transfer zu den Kantonen besser geplant werden können, um sicherzustellen, dass letztere über die erforderlichen Expertenressourcen verfügen. Der italienische Fall zeigt, dass die Einrichtung regionaler Task Forces von Interesse sein kann, um komplementäres Fachwissen über die verschiedenen Regierungsebenen hinweg zusammenzuführen, aber sie sollten gut koordiniert werden, um Fragmentierung und Divergenzen zu vermeiden.

Literatur

- Ahluwalia, S. C., Edelen, M. O., Qureshi, N., & Etchegaray, J. M. (2021). Trust in Experts, Not Trust in National Leadership, Leads to Greater Uptake of Recommended Actions During the COVID-19 Pandemic. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 12(3), 283-302. doi:<https://doi.org/10.1002/rhc3.12219>
- Andersson, J., & Prat, P. (2015). Gouverner le « Long Terme ». La Prospective et la Production Bureaucratique des Futurs en France. *Gouvernement et action publique*, VOL. 4(3), 9-29. doi:10.3917/gap.153.0009
- Atkinson, P., Gobat, N., Lant, S., Mableson, H., Pilbeam, C., Solomon, T., . . . Sheard, S. (2020). Understanding the Policy Dynamics of COVID-19 in the UK: Early Findings from Interviews with Policy Makers and Health Care Professionals. *Social Science & Medicine*, 266, 113423. doi:<https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113423>
- Bandelow, N. C., Hassenteufel, P., & Hornung, J. (2021). Patterns of Democracy Matter in the COVID-19 Crisis. A Comparison of French and German Policy Processes. *International Review of Public Policy*, 3(1), 121-136.
- Bandelow, N. C., Hornung, J., & Iskandar, L. Y. (2021). Expertenrat ist stark gefragt. *Gesundheit und Gesellschaft*(04), 21-25.
- Bauer, A., Pregernig, M., & Reinecke, S. (2016). Enacting Effective Climate Policy Advice: Institutional Strategies to Foster Saliency, Credibility and Legitimacy. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 12(3), 341-362. doi:10.1332/174426416x14712636744181
- Benamouzig, D., & Besançon, J. (2005). Administrer un Monde Incertain: Les Nouvelles Bureaucraties Techniques. Le Cas des Agences Sanitaires en France. *Sociologie du Travail*, 47(3), 301-322.
- Böcher, M., Krott, M., & Zeigermann, U. (2021). Wissenschaftsbasierte Politikberatung in der Corona-Krise: Die Ressortforschung des Robert-Koch-Instituts zwischen wissenschaftlichem Standard und politischem Handlungsdruck / Scientific policy advice in the Corona Crisis: The Robert Koch Institute's (Ger. *der moderne staat*, 14(2), 13-14. Retrieved from <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.08>
- Boin, A., Brock, K., Craft, J., Halligan, J., 't Hart, P., Roy, J., . . . Turnbull, L. (2020). Beyond COVID-19: Five Commentaries on Expert Knowledge, Executive Action, and Accountability in Governance and Public Administration. *Canadian Public Administration*, 63(3), 339-368. doi:<https://doi.org/10.1111/capa.12386>
- Cairney, P. (2021a). Evidence-informed COVID-19 Policy: What Problem Was the UK Government Trying to Solve? In *Living with Pandemics* (pp. 250-260).
- Cairney, P. (2021b). The UK Government's COVID-19 Policy: Assessing Evidence-informed Policy Analysis in Real Time. *British Politics*, 16(1), 90-116. doi:10.1057/s41293-020-00150-8
- Capano, G. (2020). Policy Design and State Capacity in the COVID-19 Emergency in Italy: If You Are Not Prepared for the (Un)expected, You Can Be Only What You Already Are. *Policy and Society*, 1-19. doi:10.1080/14494035.2020.1783790
- Charlier, P. (2020). Covid-19 and Some Ethical Issues in France. [Covid-19 et quelques problématiques éthiques en France]. *Ethics, medicine, and public health*, 14, 100510-100510. doi:10.1016/j.jemep.2020.100510

- Chattopadhyay, R., Knüpling, F., Chebenova, D., Whittington, L., & Gonzalez, P. (Eds.). (2021). *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis* (1st ed.). Routledge India. <https://doi.org/10.4324/9781003251217>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2020). Balancing Governance Capacity and Legitimacy - How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer. *Public Administration Review*, *n/a(n/a)*. doi:10.1111/puar.13241
- Colman, E., Wanat, M., Goossens, H., Tonkin-Crine, S., & Anthierens, S. (2021). Following the Science? Views From Scientists on Government Advisory Boards During the COVID-19 Pandemic: a Qualitative Interview Study in Five European Countries. *BMJ Global Health*, *6*(9), e006928. doi:10.1136/bmjgh-2021-006928
- Craft, J., & Howlett, M. (2017). The Dual Dynamics of Policy Advisory Systems: The Impact of Externalization and Politicization on Policy Advice. *Policy and Society*, *32*(3), 187-197. doi:10.1016/j.polsoc.2013.07.001
- Fancourt, D., Steptoe, A., & Wright, L. (2020). The Cummings Effect: Politics, Trust, and Behaviours during the COVID-19 Pandemic. *The Lancet*, *396*(10249), 464-465. doi:10.1016/S0140-6736(20)31690-1
- Fleischer, J. (2009). Power Resources of Parliamentary Executives: Policy Advice in the UK and Germany. *West European Politics*, *32*(1), 196-214. doi:10.1080/01402380802509941
- Freiburghaus, Rahel, Sean Mueller und Adrian Vatter (2021). Switzerland: Overnight Centralization in One of the World's Most Federal Countries. pp. 217–228. In *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis*, ed. by Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington und Phillip Gonzalez. London/New York, NY: Routledge.
- Galanti, M. T., & Lippi, A. (2018). Il policy advice tra relazioni e forme di legittimazione. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, *13*(3), 319-332.
- Galanti, M. T., & Saracino, B. (2021). Inside the Italian Covid-19 Task Forces. *Contemporary Italian Politics*, *13*(2), 275-291. doi:10.1080/23248823.2021.1916858
- Gannac, C. (2021). Experts, Politics, and Crisis Management: A Case Study of the French Expert Crisis in the Covid-19 Pandemic. *for the Degree of International Master in Security, Intelligence and Strategic Studies, Charles University*, <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/150406>.
- Gleave, R. (2021). Whose Science Did Government Follow? The Organisation of Scientific Advice to the UK Government in the First Wave of the COVID-19 Response. In J. Waring, J.-L. Denis, A. Reff Pedersen, & T. Tenbensen (Eds.), *Organising Care in a Time of Covid-19: Implications for Leadership, Governance and Policy* (pp. 39-69). Cham: Springer International Publishing.
- Götz-Votteler, K., & Hespers, S. (2021). Wissenschaftskommunikation und öffentliche Meinungsbildung am Beispiel der Coronapandemie. In M. C. Bauer & L. Deinzer (Eds.), *Zwischen Wahn und Wahrheit: Wie Verschwörungstheorien und Fake News die Gesellschaft spalten* (pp. 109-135). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Granjou, C. (2003). L'Expertise Scientifique à Destination Politique. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, *1*(114), 175-183.
- Hadorn, S., Sager, F., Mavrot, C., Malandrino, A., & Ege, J. (2022). Evidence-Based Policymaking in Times of Acute Crisis: Comparing the Use of Scientific

- Knowledge in Germany, Switzerland, and Italy. *Politische Vierteljahresschrift*. doi:10.1007/s11615-022-00382-x
- Hassenteufel, P. (2020). Handling the COVID-19 Crisis in France: Politicization and Policy Changes in a Centralized State-led Health System. *European Policy Analysis*, 6(2).
- Hegele, Y., & Schnabel, J. (2021). Federalism and the Management of the COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-)coordination. *West European Politics*, 1-20. doi:10.1080/01402382.2021.1873529
- Howlett, M., & Migone, A. (2013). Policy Advice Through the Market: The Role of External Consultants in Contemporary Policy Advisory Systems. *Policy and Society*, 32(3), 241-254. doi:<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.005>
- Hustedt, T. (2019). Studying Policy Advisory Systems: Beyond the Westminster-Bias? *Policy Studies*, 40(3-4), 260-269. doi:10.1080/01442872.2018.1557627
- Kennedy, J., Sayers, A., & Alcantara, C. (2021). Does Federalism Prevent Democratic Accountability? Assigning Responsibility for Rates of COVID-19 Testing. *Political Studies Review*, 14789299211001690. doi:10.1177/14789299211001690
- Kuhlmann, S., Hellström, M., Ramberg, U., & Reiter, R. (2021). Tracing Divergence in Crisis Governance: Responses to the COVID-19 Pandemic in France, Germany and Sweden Compared. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 556-575. doi:10.1177/0020852320979359
- Kühne, S., Kroh, M., Liebig, S., Rees, J. H., Zick, A., Entringer, T. M., . . . Zinn, S. (2020). Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten von Corona: Eine Chance in der Krise? *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research*, 1091, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).
- Lacouette-Fougère, C., & Simon, B. (2020). France. In R. Stockmann, W. Meyer, & L. Taube (Eds.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (pp. 139-165). Cham: Springer International Publishing.
- Lavazza, A., & Farina, M. (2020). The Role of Experts in the Covid-19 Pandemic and the Limits of Their Epistemic Authority in Democracy. *Frontiers in Public Health*, 8. Retrieved from <https://www.frontiersin.org/article/10.3389/fpubh.2020.00356>
- Ledermann, S. (2014). Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten. *Swiss Political Science Review*, 20(3), 453-485. doi:<https://doi.org/10.1111/spsr.12114>
- Leifeld, P., & Schneider, V. (2012). Information Exchange in Policy Networks. *American Journal of Political Science*, 56(3), 731-744. doi:10.1111/j.1540-5907.2011.00580.x
- Malandrino, A., & Demichelis, E. (2020). Conflict in Decision Making and Variation in Public Administration Outcomes in Italy During the COVID-19 Crisis. *European Policy Analysis*, 6(2), 138-146. doi:<https://doi.org/10.1002/epa2.1093>
- Mavrot, C. (2022). Gestion du COVID-19 en Suisse: Expertise Scientifique et Démocratie de Consensus en Temps de Crise. In J. M. De Waele, M. Perottino, & C. Premat (Eds.), *Le Gouvernement des Experts dans la Gestion du COVID-19*: Stockholm University Press.
- Melloni, E. (2020). Italy. In R. Stockmann, W. Meyer, & L. Taube (Eds.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (pp. 273-301). Cham: Springer International Publishing.

- Migone, A. R. (2020). Trust, But Customize: Federalism's Impact on the Canadian COVID-19 Response. *Policy and Society*, 1-21. doi:10.1080/14494035.2020.1783788
- Moatti, J.-P. (2020). The French Response to COVID-19: Intrinsic Difficulties at the Interface of Science, Public Health, and Policy. *Lancet Public Health*, 5(5), e255. doi:10.1016/s2468-2667(20)30087-6
- Nouaille-Degorce, L. (2020). L'Expertise Scientifique au Défi de la Crise Sanitaire. <http://svr225228.actimage.net/content/download/154844/2543242/version/3/file/NOUAILLE%20DEGORCE.pdf> (zuletzt eingesehen am 23. Februar 2022).
- Parkhurst, J. (2017). *The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*. New York: Routledge.
- Restier-Melleray, C. (1990). Experts et Expertise Scientifique: Le Cas de la France. *Revue française de science politique*, 40(4), 546-585.
- Robert, C. (2008). Chapitre 11: Expertise et Action Publique. In O. Borraz (Ed.), *Politiques Publiques 1. La France dans la Gouvernance Européenne* (pp. 309-335). Presses de Sciences Po.
- Rocco, P., Béland, D., & Waddan, A. (2020). Stuck in Neutral? Federalism, Policy Instruments, and Counter-cyclical Responses to COVID-19 in the United States. *Policy and Society*, 1-20. doi:10.1080/14494035.2020.1783793
- Rozenblum, S. D. (2021). France's Multidimensional COVID-19 Response: Ad Hoc Committees and the Sidelineing of Public Health Agencies. In S. L. Greer, E. J. King, E. Massard da Fonseca, & A. Peralta-Santos (Eds.), *Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of COVID-19* (pp. 264-279). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sager, F., & Mavrot, C. (2020). Switzerland's COVID-19 Policy Response: Consociational Crisis Management and Neo-corporatist Reopening. *European Policy Analysis*, 6(2): 293– 304. doi:10.1002/epa2.1094
- Sager, F., & Stadelmann-Steffen, I. (2008). Politikberatung in der Schweiz. In S. Bröchler & R. Schützeichel (Eds.), *Politikberatung* (pp. 465-479). Stuttgart: Lucius und Lucius.
- Sager, F., Widmer, T., & Balthasar, A. (Eds.). (2017). *Politikevaluation im politischen System der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro.
- Stevens, A. (2020). Governments Cannot Just 'Follow the Science' on COVID-19. *Nature Human Behaviour*, 4(6), 560-560. doi:10.1038/s41562-020-0894-x
- Stockmann, R., & Meyer, W. (2020). Germany. In R. Stockmann, W. Meyer, & L. Taube (Eds.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (pp. 167-198). Cham: Springer International Publishing.
- Strassheim, H., & Kettunen, P. (2014). When Does Evidence-based Policy Turn Into Policy-based Evidence? Configurations, Contexts, and Mechanisms. *Evidence & Policy*, 10(2), 259-277.
- Streeck, W. (2021). Welchen Wissenschaftlern folgen wir in der Pandemie? *FAZ* <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/corona-beitrag-der-soziologie-zur-bewaeltigung-der-krise-17138966.html> (zuletzt eingesehen am 23. Februar 2022).
- Sullivan, H. (2011). 'Truth' Junkies: Using Evaluation in UK Public Policy. *Policy & Politics*, 39(4), 499-512. doi:10.1332/030557311x574216

- Veit, S., Hustedt, T., & Bach, T. (2017). Dynamics of Change in Internal Policy Advisory systems: the Hybridization of Advisory Capacities in Germany. *Policy Sciences*, 50(1), 85-103. doi:10.1007/s11077-016-9266-9
- Veselý, A. (2013). Externalization of Policy Advice: Theory, Methodology and Evidence. *Policy and Society*, 32(3), 199-209. doi:10.1016/j.polsoc.2013.07.002
- Vicentini, G., & Galanti, M. T. (2021). Italy, the Sick Man of Europe: Policy Response, Experts and Public Opinion in the First Phase of Covid-19. *South European Society and Politics*, 1-27. doi:10.1080/13608746.2021.1940582
- Viveret, P. (1989). *L'Évaluation des Politiques et des Action Publiques: Rapports au Premier MInistre*. Paris: La Documentation Française.
- Whitty, C. J. M., & Collet-Fenson, L. B. Formal and Informal Science Advice in Emergencies: COVID-19 in the UK. *Interface Focus*, 11(6), 20210059. doi:10.1098/rsfs.2021.0059
- Willi, Y., Nischik, G., Braunschweiger, D., & Pütz, M. (2020). Responding to the COVID-19 Crisis: Transformative Governance in Switzerland. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 111(3), 302-317. doi:<https://doi.org/10.1111/tesg.12439>
- Williams, G. A., Ulla Díez, S. M., Figueras, J., & Lessof, S. (2020). Translating Evidence Into Policy During the COVID-19 Pandemic: Bridging Science and Policy (and Politics).
- Zaki, B. L., & Wayenberg, E. (2021). Shopping in the Scientific Marketplace: COVID-19 Through a Policy Learning Lens. *Policy Design and Practice*, 4(1), 15-32. doi:10.1080/25741292.2020.1843249