

Wer wird gehört?

Wissenschaftler:innen in den Anhörungen der
parlamentarischen Sachbereichskommissionen



IMPRESSUM

Herausgeberin und Kontakt

Akademien der Wissenschaften Schweiz · Junge Akademie Schweiz
Haus der Akademien · Laupenstrasse 7 · Postfach · 3001 Bern · Schweiz
+41 31 306 92 20 · info@akademien-schweiz.ch · akademien-schweiz.ch

Karin Spycher
Leiterin Junge Akademie Schweiz
karin.spycher@akademien-schweiz.ch · +41 31 306 92 35

Autor:innen

Reja Wyss, Silvia Maier, Odile Ammann, Servan L. Grüninger, Darius Farman

Wissenschaftlicher Beirat

Marcel Tanner, Peter Bieri und Barbara Haering

Lektorat

texterey, Lucienne Rey, Bern

Übersetzung

Meg Züblin translation and editing, Meg Züblin, Basel

Layout

Marie Steck (SAGW)

Umschlag

iStock, Junge Akademie Schweiz

Druck

rubmedia AG, Wabern

Die Akademien der Wissenschaften Schweiz fördern den Beitrag der Wissenschaft zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) der Agenda 2030 der Vereinten Nationen. Die vorliegende Publikation bezieht sich auf das SDG 4 «Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern».



1. Auflage, 2023 (250 D, 150 F). Die Publikation kann kostenlos bezogen werden bei den Akademien der Wissenschaften Schweiz.

© 2023. Akademien der Wissenschaften Schweiz. Dies ist eine Open-Access-Publikation, lizenziert unter der Lizenz Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).



Zitiervorschlag: Ammann O., Farman D., Grüninger S., Maier S., Wyss R. (2023): Wer wird gehört? Wissenschaftler:innen in den Anhörungen der parlamentarischen Sachbereichskommissionen. Swiss Academies Communications 18 (3).

ISSN (print): 2297-1793
ISSN (online): 2297-1807

DOI: 10.5281/zenodo.7920153

Wer wird gehört?

Wissenschaftler:innen in den Anhörungen der
parlamentarischen Sachbereichskommissionen

Reja Wyss, Silvia Maier, Odile Ammann,
Servan L. Grüniger, Darius Farman

Zusammenfassung

Wie wissenschaftliche Erkenntnisse im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene Gehör finden, ist vielen Forschenden in der Schweiz unbekannt. Als Zugang ersichtlich ist vor allem ein später Teil des Verfahrens, und zwar die von den Sachbereichskommissionen des nationalen Parlaments durchgeführten Anhörungen. Diese sind jedoch in aller Regel vertraulich und stellen somit für Ausenstehende eine Art Dunkelkammer dar. Motiviert von der Frage, nach welchen Kriterien Wissenschaftler:innen dort eingeladen und wie sie gehört werden, entstand dieser Bericht. Die vorliegende Untersuchung soll Wissenschaftler:innen eine **Orientierungshilfe** bieten, damit diese ihr Wissen und ihre Forschungserkenntnisse erfolgreich in die parlamentarische Phase des Gesetzgebungsprozesses einbringen können. Eingeleitet wird die Studie durch praktische Tipps für ein erfolgreiches Auftreten in den Kommissionen. Die in dieser Schrift gebündelten Tipps richten sich insbesondere an **Nachwuchswissenschaftler:innen**, die im Begriff sind, sich in ihrem jeweiligen Fachgebiet zu etablieren und mit den Gepflogenheiten der Kommissionssitzungen noch wenig vertraut sind.

Die Anhörung von Wissenschaftler:innen durch die Legislative

Die Anhörung von Wissenschaftler:innen durch die Sachbereichskommissionen der Bundesversammlung wird in der Regel nicht als klassischer Bestandteil der Schweizer Politikberatung angesehen. Aufgrund der beschränkten Ressourcen der Bundesversammlung und der Fokussierung der Politikberatung auf die Exekutive und insbesondere auf die Verwaltung, stellen diese Anhörungen jedoch **eines der wenigen (Beratungs-)Formate dar, die sich gezielt an die Legislative richten**. In den Interviews wird deutlich, dass Parlamentarier:innen Anhörungen von Wissenschaftler:innen nutzen, um Anschlussfragen zu stellen, neue Kontakte zu knüpfen oder wissenschaftliche Fakten politisch einzuordnen. Somit können die Anhörungen in den Sachbereichskommissionen als Erweiterung oder Ergänzung der Schweizer Politikberatung angesehen werden.

Trotz spärlicher rechtlicher Vorschriften folgen die Anhörungen von Wissenschaftler:innen durch die parlamentarischen Sachbereichskommissionen in der Praxis einem **vergleichsweise einheitlichen Ablauf**. Anhörungen sind nicht obligatorisch, sondern finden bei Bedarf und als Vorbereitung auf wichtige Geschäfte statt. Im Prinzip werden sie von der Kommission des Erstrates

durchgeführt, d.h. des Rates, der das betreffende Geschäft zuerst berät. Selbst bei eher wissenschaftsaffinen Sachbereichskommissionen wie der UREK (Umwelt, Raumplanung und Energie), der WBK (Wissenschaft, Bildung und Kultur) und der SGK (Soziale Sicherheit und Gesundheit) werden Wissenschaftler:innen deutlich weniger oft eingeladen als Vertreter:innen von Kantonen oder Interessenverbänden.

Kommissionsanhörungen von Wissenschaftler:innen: Von der Einladung zur Nachbereitung

Wissenschaftler:innen werden, wie alle anderen Anhörungsgäste auch, in der Regel vom Kommissionspräsidium und dem Kommissionssekretariat **eingeladen**. In diesem Zusammenhang wird auf politische Ausgewogenheit geachtet, etwa, indem allen Kommissionsmitgliedern die Möglichkeit gegeben wird, Anhörungsgäste vorzuschlagen. Die wichtigsten informellen Auswahlkriterien, die in den für diese Studie geführten Interviews genannt wurden, sind die **Fachkompetenz** und die **Sprachkompetenz**. Die Auftritte in den Kommissionen finden, wie auch die restliche Kommissionsarbeit, praktisch ausschliesslich in den Amtssprachen des Bundes statt. Von den Angehörten wird erwartet, dass sie neben Deutsch oder Französisch mindestens eine weitere Amtssprache zumindest passiv beherrschen. Seit 2013 schreibt das Parlamentsgesetz in Art. 46 Abs. 3 vor, dass „Personen im Dienste des Bundes schriftliche Unterlagen und visuelle Präsentationen zuhanden der Kommissionen in der Regel in zwei Amtssprachen vorlegen [müssen]. Aussenstehende Sachverständige sowie Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise werden mit der Einladung zu einer Kommissionssitzung darauf aufmerksam gemacht, dass sie der Mehrsprachigkeit der Kommission nach Möglichkeit Rechnung tragen sollten.“ Aus diesem Grund, und weil der Wissenschaftsstandort Schweiz von den Sachbereichskommissionen als qualitativ hochwertig betrachtet wird, bilden Einladungen von Wissenschaftler:innen aus dem Ausland eher die Ausnahme. Falls die Kommission (bzw. ihr Präsidium und Sekretariat) keine Einladungen an ihnen bereits bekannte Wissenschaftler:innen ausspricht, werden erfahrungsgemäss die zuständigen Hochschulinstiute oder -fachabteilungen kontaktiert.

Meistens werden die Anhörungen in **thematische Blöcke** aufgeteilt und pro Block mehrere Gäste gemeinsam angehört. Jedem Gast stehen ca. 5 bis 7 Minuten Redezeit zur Verfügung. Der Auftritt steht und fällt mit der Qualität der Präsentation und der Fragerunde, die gegen Ende jedes Themenblockes stattfindet.

Die Anhörungen werden von den Befragten teilweise auch als Konsultationsverfahren bezeichnet, in dem die Haltungen verschiedener Interessengruppen abgeholt werden sollen. In der Praxis geht der Nutzen dieser Anhörungen jedoch über eine reine Konsultation hinaus. Der Kontakt zur Wissenschaft auf parlamentarischer Ebene ist in der Schweiz eher schwach ausgeprägt. So gelangen Aussagen von Wissenschaftler:innen bisweilen erst im Rahmen der Kommissionsanhörungen direkt an die Parlamentsmitglieder.

Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit wissenschaftlicher Expertise im parlamentarischen Prozess

Die Befragten sind sich in der Frage, wie sie die **Glaubwürdigkeit** der Anhängungs-gäste einschätzen, weitgehend einig. Ein zentrales Kriterium ist die Nachvollziehbarkeit der wissenschaftlichen Ausführungen. Für die Befragten ist wichtig, dass bei der Wissensvermittlung klar wird, worauf die Schlussfolgerungen beruhen. Gemäss den Befragten ist die Zugehörigkeit der Wissenschaftler:innen zu einem bestimmten Forschungsinstitut für deren Auswahl zweitrangig, spielt aber bei der Beurteilung ihrer Glaubwürdigkeit sehr wohl eine Rolle. So gilt etwa die Zugehörigkeit einer Person zu einer Universität oder einer Fachhochschule als Basisanforderung. Zugleich geht aus gewissen Interviews hervor, dass der Wissenschaftler:innenbegriff je nach Informationsbedürfnis und Interviewpartner:in teilweise sehr weit gefasst wird. Bisweilen werden Wissenschaftler:innen ohne institutionelle Anbindung mit Angehörigen von Think Tanks oder Interessenverbänden gleichgesetzt und somit als mit diesen austauschbar betrachtet. Abschliessend wird auch die „Politikrelevanz“ der Ausführungen der Wissenschaftler:innen als entscheidendes Glaubwürdigkeitskriterium genannt. Damit ist gemeint, dass wissenschaftliche Erkenntnisse in Beziehung mit den von der Politik formulierten Leitfragen und mit den massgeblichen politischen Zusammenhängen gesetzt werden sollten.

Wissen lässt sich in den parlamentarischen Anhörungen am besten vermitteln, indem sich die eingeladenen Wissenschaftler:innen **mit dem Format und den Gepflogenheiten der Kommissionsanhörungen vertraut machen und sich gezielt auf die betreffende Fragestellung vorbereiten**. Die Wissenschaft muss den Stand des Wissens zusammenfassen. Gestützt auf diesen Wissensstand kristallisieren sich verschiedene Handlungsoptionen, die die Grundlage für den politischen Prozess bilden. Den Wissenschaftler:innen muss es gelingen, **eine nachvollziehbare Synthese zu erstellen, die zwar politikrelevant ist, den**

Handlungsspielraum der Parlamentsmitglieder aber stets wahr bzw. keinen politischen Handlungen vorgreift (keine *policy prescriptions*). Ein wesentlicher Beitrag der Wissenschaftler:innen in Abgrenzung zu anderen Expert:innen ist es, dass sie Wissen und wissenschaftliche Erkenntnisse in den aktuellen wissenschaftlichen und gesellschaftlichen **Kontext** setzen und Vergleichsmöglichkeiten sowie eine **Bandbreite** von Handlungsoptionen aufzeigen. Ihre Leistung besteht im Einordnen und meta-analytischen Zusammenfassen dessen, was aktuell der Stand von Wissen und Nichtwissen ist. Dabei hilft es, in der Synthese das Wissen nicht isoliert zu betrachten, sondern bereits in einem Format zu überbringen, das die Parlamentarier:innen selbst auch brauchen für ihren Entscheidungsprozess – nämlich in **Kosten- und Nutzenabwägungen** auf gesellschaftlicher Ebene zu denken, wenn Handlungsoptionen skizziert werden.

Für Wissenschaftler:innen, die über die Anhörungen hinaus in politische Prozesse eingebunden werden möchten, ist es von Vorteil, wenn sie proaktiv versuchen, in der Politik Kontakte zu knüpfen. Die Bedeutung bilateraler, informeller Verbindungen sollte dabei nicht unterschätzt werden.

Innerwissenschaftliche Hürden und Herausforderungen

Aus Sicht von Forschenden und insbesondere von Nachwuchsforschenden ist festzuhalten, dass die Hürden zu einer wirksamen und konstruktiven Teilnahme am Gesetzgebungsprozess hoch sein können. Der vorliegende Bericht soll einen ersten Beitrag zum Abbau dieser Hindernisse leisten. Praktische Einblicke und Hintergrundinformationen zum Gesetzgebungsprozess auf parlamentarischer Ebene sollen die Beteiligung von (Nachwuchs-)Forschenden erleichtern. Eine Liste praktischer Tipps zum Auftreten und zu den Gepflogenheiten in parlamentarischen Anhörungen findet sich im Anschluss an das Executive Summary. Es ist jedoch klar, dass dieser Bericht und die Informationen, die er enthält, allein nicht ausreichen, um eine gewinnbringende Interaktion zwischen Wissenschaft und Politik zu gewährleisten. Insbesondere aus wissenschaftlicher Sicht ist es entscheidend, dass wissenschaftliche Politikberatung auch innerwissenschaftlich honoriert wird und ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, damit Forschende die dafür notwendigen Kompetenzen erwerben können. Dazu gehören insbesondere die Stärkung von Aus- und Weiterbildungsangeboten in diesem Bereich sowie die Anrechnung von Erfahrungen in der wissenschaftlichen Politikberatung bei Berufungs- und Einstellungsverfahren, sofern dies in Bezug auf das jeweilige Stellenprofil und den Forschungsbereich Sinn ergibt.

Executive summary

Many researchers in Switzerland are unaware of how academic and scientific insights get heard within the legislative process at the federal level. An opportunity for access is most apparent fairly late in the process, during hearings held by the Swiss Parliament's specialist committees. Yet these hearings are normally private and thus appear as a kind of black box to outsiders. The questions of which criteria are applied when inviting academic experts to these hearings and how their input is received during the hearings were what motivated the authors to analyse this process and write this report. The aim of this analysis is to provide academics with **guidance** so they can successfully bring their knowledge and insights gained from research into the parliamentary phase of the legislative process. An analysis of the topic is rounded out with practical tips for effectively conveying information during committee hearings. These tips are aimed in particular at **young academics** who are in the process of establishing themselves in their respective fields and have little experience with the conventions of these committees.

Legislative hearings with academic experts

In general, the Federal Assembly's specialist committee hearings with academic experts are not considered a standard instrument for obtaining policy advice in Switzerland. Nevertheless, because of the Federal Assembly's limited resources and the fact that policy advice focuses on the Federal Council and especially the administration, these hearings are **one of the few means of obtaining policy advice that is specifically aimed at the legislature**. The interviews conducted for this project show that members of Parliament use hearings with academic experts to ask follow-up questions, make new contacts, and put scientific facts within a political context. As such, specialist committee hearings can be viewed as an extension of, or a complement to, the established policy advice network in Switzerland.

Despite having very few legal provisions governing how they function, hearings held by parliamentary specialist committees with academic experts tend to follow a **relatively uniform procedure**. Hearings are not mandatory; they are held as needed and in preparation for important business. In general, hearings are conducted by a committee in the first chamber, i.e. a committee in the cham-

ber that first debates the corresponding item of business. Academic experts are invited to committee hearings much less often than representatives of the cantons and interest groups, even by the more science-related specialist committees such as the ESPEC (Environment, Spatial Planning and Energy Committees), the SECC (Science, Education and Culture Committees), and the SSHC (Social Security and Health Committees).

The hearing process: From invitations to post-hearing follow-up

Like all other guests at hearings, academic experts are normally **invited** to a hearing by the committee's president and its secretariat. When deciding whom to invite, the aspect of political balance is taken into consideration, for example by giving all committee members the opportunity to recommend guests for a hearing. According to those interviewed for this project, the most important informal criteria for selecting hearing guests are their **expertise in the subject matter** and their **language skills**. As with the rest of these committees' work, guests' presentations during hearings are conducted almost exclusively in Switzerland's official national languages. In addition to having a good command of either German or French, guests are expected to be at a minimum passively proficient in at least one additional national language. Since 2013, the Parliament Act has provided for the following in Article 46, paragraph 3: "Persons in the service of the Confederation must normally provide written documents and visual presentations for the committees in two official languages. External experts and representatives of cantons and interest groups shall be notified in the invitation to the committee meeting that they should, if possible, take account of committee being multilingual." For this reason, and because specialist committees highly regard the quality of Switzerland's academic and scientific community, academic experts from abroad are rarely invited to the hearings. If a committee (i.e. its president and secretariat) does not extend an invitation to one of the academic experts already known to the committee, it will normally contact a suitable institute or department at an institution of higher education to fill the role.

A hearing is normally organised into **topic-based blocks**, and the committee hears from several guests at a time within each block. Each guest is allotted between five and seven minutes to speak. How guests' contributions are received hinges on the quality of their presentations and how well they respond during the question time at the end of each block. Interviewees sometimes described the hearings as a process of consulting with different interest groups in order

to obtain their views on certain topics. In practice, however, these hearings are useful beyond simply compiling different viewpoints. Because contact between academia and Parliament is rather weak in Switzerland, committee meetings sometimes represent the first opportunity for members of Parliament to hear directly from academic experts.

Credibility and effectiveness of academic experts in the parliamentary process

When asked about assessing the **credibility** of guests at hearings, interviewees gave similar answers. One of the main criteria used in this assessment is the extent to which an academic expert's remarks can be logically followed and understood. Interviewees also considered it important that academics make the basis for their conclusions clear when they relay information. According to those interviewed, an individual's affiliation to a specific research institution is a secondary consideration during guest selection; it certainly does, however, influence the interviewees' assessments of a guest's credibility. Affiliation with a university or a university of applied sciences, for example, is considered a basic selection requirement. At the same time, certain interviews also made evident that the term "academic" can be used very broadly, with its scope dependent on the need for information and the person being interviewed. For instance, academics who are not affiliated with an institution can be viewed as the equal of individuals who are part of a think tank or an interest group and are thus seen as interchangeable with them. Finally, interviewees also mentioned that the political relevance of an academic guest's remarks is a deciding factor when assessing their credibility. This means that academic experts should explain scientific insights in terms of the key questions being asked by policymakers and clarify how these insights relate to relevant political considerations.

Academics who are invited to parliamentary hearings can best convey their knowledge by **familiarising themselves with the format and conventions of committee hearings and carefully preparing themselves for the specific topic to be addressed**. They must first summarise the current state of knowledge. Out of this summary, different courses of action emerge that can then serve as a basis for decisions made in the political process. Academics must effectively present a summary that is both understandable and politically relevant yet always leaves the members of Parliament room to manoeuvre and does not dictate any political actions (i.e. no policy prescriptions). Their ability to place information

and scientific findings into the current scientific and societal **context** and to make comparisons as well as present a **range** of possible courses of action makes academics' contributions to the political process all the more important, and it distinguishes them from other experts. Academic experts thus add value by contextualising a topic and providing a meta-analytic summary of what is currently known and what is not known on the subject. When synthesising information at hearings, academic experts should avoid viewing topics in isolation and instead present information within a framework that members of Parliament themselves use when making decisions: namely, they should provide a **cost-benefit analysis** of potential effects on society when outlining possible courses of action.

Academics who wish to become involved in political processes beyond the hearings are advised to proactively develop political contacts. When building up their political network, they should not underestimate the importance of informal, one-to-one relationships.

Obstacles and challenges within academia

From the perspective of researchers, and especially young researchers, the obstacles to participating in the legislative process effectively and constructively can be relatively high. This report represents a **first step** towards removing these obstacles. The background information on and practical insights into the legislative process at the parliamentary level provided in the report are intended to facilitate the participation of (young) researchers in this process. To help researchers apply the findings in this report, a list of practical tips for participating in parliamentary hearings and becoming more familiar with hearing conventions is included after the executive summary. However, it is clear that this report and the information it contains are alone not sufficient to ensure a mutually beneficial interaction between academia and politics. Especially from an academic perspective, it is crucial that providing academic and scientific advice for policymaking is valued within academia and sufficient resources are made available to researchers so they can obtain the relevant skills to do so. This includes, in particular, expanding the education and training opportunities in this area as well as recognising, in appointment and application processes, applicants' experience in providing academic and scientific advice for policymaking, provided it is logically related to a specific job profile and area of research.

Inhalt

Zusammenfassung	3
Executive summary.....	7
Tipps für ein erfolgreiches Auftreten in den parlamentarischen Kommissionsanhörungen.....	13
1. Einleitung	17
2. Wissenschaftliche Expertise im politischen Prozess der Schweiz	22
2.1 Wesensmerkmale des schweizerischen Politsystems.....	22
2.2 Gesetzgebungsprozess und Politikberatungssystem.....	23
2.3 Anhörungen und Vernehmlassungen.....	28
3. Leitfrage 1: Das Anhörungsverfahren in den parlamentarischen Sachbereichskommissionen	29
3.1 Auswahl der Anhängungsgäste.....	29
3.2 Die Landessprachen im Anhörungsverfahren.....	31
3.3 Ablauf der Anhörung.....	31
4. Leitfrage 2: Bedeutung der Wissenschaft in der Politik	33
4.1 Weshalb wird die Wissenschaft in die parlamentarische Arbeit miteinbezogen?	33
4.2 Was macht wissenschaftliche Expert:innen glaubwürdig?	35
4.3 Wie stehen die Politiker:innen zu Wissenschaftler:innen, welche sich in politische Diskussionen einbringen?.....	36
5. Leitfrage 3: Idealszenarien und Perspektiven	37
5.1 Auftritt in der Anhörung: Kurz, aber mit Kontext.....	37
5.2 Einladungen: Jüngere, ausländische und weibliche Forschende stärker berücksichtigen	38
5.3 Alternative Formen der Zusammenarbeit stärken und informelle Kontakte knüpfen	38
6. Diskussion und Schlusswort.....	41
6.1 Hürden für (Nachwuchs-)Forschende	41
6.2 Beschränkte Ressourcen für wissenschaftliche Politikberatung im Parlament.....	43
6.3 Innerwissenschaftliche Anreize für wissenschaftliche Politikberatung stärken.....	45
6.4 Ausbildungs- und Vernetzungsangebote fördern.....	45

**Anhang 1: Beispiele informeller Austauschgefäße, die darauf abzielen, nationale
Wissenschaftler:innen und Politiker:innen an einen Tisch zu bringen.....47**

**Anhang 2: Literaturverzeichnis, Methodik, anonymisierte Liste der Befragten und
relevante Interessenbindungen der Autor:innen..... 48**

2.1 Literaturverzeichnis..... 48

2.2 Methodik..... 53

2.3 Anonymisierte Liste der Befragten.....55

2.4 Relevante Interessenbindungen der Autor:innen56

Tipps für ein erfolgreiches Auftreten in den parlamentarischen Kommissionsanhörungen

Parlamentarier:innen brauchen Erkenntnisse aus der Wissenschaft. Umgekehrt möchten Wissenschaftler:innen ihre Erkenntnisse und ihr Wissen in die Gesellschaft tragen. Um diesen Austausch zwischen Wissenschaft und Politik zu verbessern, hat das Projekt „Wer wird gehört?“ der Jungen Akademie Schweiz bei Interviewpartner:innen aus Parlament und Wissenschaft Erwartungen und Wünsche für eine wirkungsvolle Kommunikation in parlamentarischen Anhörungen gesammelt.

Vorbereitung: Kenntnis der Institution und des Verfahrens, Kontaktaufnahme

- Wer zu einer Anhörung eingeladen wird, erhält in der Regel im Voraus eine Liste aller eingeladenen Gäste. Diese werden in thematische Blöcke unterteilt. Falls mehrere Vertreter:innen der Wissenschaft eingeladen werden, werden diese häufig gemeinsam angehört.
- Jeder Gast verfügt über ca. 5 bis 7 Minuten Redezeit, um der Kommission die relevanten Sachverhalte bzw. den Wissensstand und die eigenen Einschätzungen zur Fragestellung der Anhörung zu präsentieren. Danach wird die Sitzung für Fragen geöffnet. Aufgrund des kurz bemessenen zeitlichen Rahmens wird Gästen empfohlen, sich mit den weiteren Gästen abzusprechen, um sicherzugehen, dass sich die Inhalte der Präsentationen nicht zu stark überschneiden.
- Die Bundesverwaltung folgt in ihren Unterlagen und Kommunikationen dem folgenden Leitfaden für geschlechtergerechtes Formulieren: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/sprachen/hilfsmittel-textredaktion/leitfaden-zum-geschlechtergerechten-formulieren.html>
- Darüber hinaus lohnt es sich, vor der Anhörung Informationen über die Mitglieder der Kommission einzuholen, um die Präsentation und die Diskussion spezifisch auf das Publikum auszurichten.

- Aufgrund der grossen Zahl an Gästen kann es zu Verspätungen kommen. Anhö- rungsgäste sollten also mit Wartezeiten rechnen. Sehr geschätzt wird auch, wenn die Gäste in der Pause nach der Anhörung verfügbar bleiben, um weite- re Fragen zu beantworten, wobei dieser informelle Austausch nicht immer stattfinden kann.
- Wenn Grafiken verwendet werden, empfiehlt es sich, diese Unterlagen vor der Anhörung durch die Parlamentsdienste verteilen zu lassen, damit die Parla- mentarier:innen darauf Notizen machen können. Auch die Folien sollten als Handout verteilt werden.

Anhörung: Gepflogenheiten und Erwartungen im Parlament

Formal bestehen bei den Zuhörer:innen in den Kommissionen den parlamen- tarischen Gepflogenheiten und Höflichkeitsformen entsprechend folgende Er- wartungen:

- Zu Beginn der Präsentation werden die Anwesenden in der folgenden Reihen- folge und mit ihren Titeln begrüsst:
 - „Sehr geehrte/r Frau / Herr Kommissionspräsident/in,
 - sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte / Ständeräte,
 - sehr geehrte Damen und Herren“
- Falls eine Bundesrätin oder ein Bundesrat anwesend ist, wird diese:r an zweiter Stelle zusätzlich begrüsst als „Sehr geehrte/r Frau / Herr Bundes- rätin / Bundesrat“.
- Die Präsentation sollte auf Deutsch oder Französisch gehalten werden. Die Präsentationsfolien sollten idealerweise in beiden Sprachen gezeigt werden, alternativ in der Sprache, welche der/die Referent:in nicht spricht. Die Handouts sollten in diesen zwei Landessprachen erstellt und vorab bei den Parlamentsdiensten eingereicht werden, damit die Parlamentarier:innen den Inhalt bestmöglich nachvollziehen können.

- Englisch wird als Präsentations- und Diskussionsprache abgelehnt. Neben den Unterlagen zur Anhörung allenfalls noch beigelegte Dokumente (z.B. Publikationen) dürfen jedoch auf Englisch sein.
- Es wird erwartet, dass die Parlamentarier:innen ihre Fragen in den beiden oben genannten Landessprachen stellen können. Der/die Angesprochene darf in der eigenen Sprache (also Deutsch oder Französisch) antworten, sollte jedoch Fragen in der anderen Landessprache gut verstehen.
- Geschätzt wird, wenn Redner:innen besonders wichtige Aussagen rhetorisch elegant in einem Halbsatz in einer anderen Landessprache wiederholen.
- Es soll auf Augenhöhe kommuniziert werden, auf der sich beide Seiten in ihren jeweiligen Rollen und Kompetenzen begegnen.
- Die Qualität und vor allem die Nachvollziehbarkeit der Präsentation bestimmen deren Einfluss und Glaubwürdigkeit. Welches sind die wichtigsten Sachverhalte und Zusammenhänge, welche die Politik kennen muss, um zu einem Urteil zu gelangen? Was ist der Stand des Wissens, wie gross der Unsicherheitsbereich?
- Komplexe Sachverhalte lassen sich oft durch Metaphern oder Analogien kommunizieren. Passende Beispiele können die wichtigsten Dynamiken eines komplexen Problems anschaulich machen und bleiben oft besser im Gedächtnis. Jedoch ersetzen Metaphern und Analogien keine saubere Kontextualisierung wissenschaftlicher Erkenntnisse.
- Wissenschaftliche Grafiken sollten kontextualisiert, aber nicht vereinfacht werden.
- Gewünscht werden klare, trennscharfe Aussagen und der Mut zu einer abschliessenden Synthese.
- In ihrer Präsentation können Wissenschaftler:innen die relevanten Punkte zum Sachverhalt darstellen und erläutern, was dafür spricht, eine Sache grundsätzlich zu regeln. Die Schlussfolgerung, welche politische Entscheidung zu treffen ist, sollte dabei jedoch nicht vorweggenommen werden.
- Besonderen Wert legen die Parlamentarier:innen auf die anschliessende Frageunde, in welcher sie Informationen selbst abholen können. Diese gestaltet

sich flexibler als die Präsentation. Den Parlamentarier:innen steht es frei, ihre Fragen nur an bestimmte oder an alle Gäste zu richten. Je nach Thema kann es vorkommen, dass Fragen gestellt werden, um innerhalb der Kommission ein politisches Argument zu stärken.

Nachbereitung: Unterlagen, Kontakte knüpfen

- Die politische Detailberatung des Geschäftes findet nicht immer am gleichen Tag wie die Anhörung statt. Die physisch abgegebenen Präsentationsfolien und Handouts spielen deshalb eine wichtige Rolle im Entscheidungsprozess der Parlamentarier:innen, da sie später von den Kommissionsmitgliedern nochmals konsultiert werden können.
- Wichtige Kommentare oder Verweise auf andere Dokumente sollten in den Präsentationsfolien vermerkt sein.
- Viele Parlamentarier:innen gewichten den direkten Kontakt zu Wissenschaftler:innen relativ hoch. Wissenschaftler:innen, welche sich stärker einbringen wollen, wird empfohlen, sich auf allfällige private Gespräche und Nachfragen vor oder nach der Anhörung einzulassen und/oder Parlamentarier:innen bei bestimmten Anliegen auch direkt zu kontaktieren.

1. Einleitung

Wie wird die Wissenschaft in der parlamentarischen Phase des schweizerischen Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene gehört? Wer wird angehört, und auf wen wird tatsächlich gehört? Wie wählen die parlamentarischen Sachbereichskommissionen¹ für ihre Anhörungen Wissenschaftler:innen aus, und wie können Letztere ihr Wissen den politischen Entscheidungsträger:innen am besten vermitteln? Dieser Bericht geht diesen Fragen nach und soll Forschenden dabei helfen, ihr **Wissen erfolgreich in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess einzubringen**. Im Rahmen des Projekts wurden auch praktische Tipps für ein gelungenes Auftreten in den Sachbereichskommissionen gesammelt. Diese finden sich nach dem Executive Summary. Die Empfehlungen richten sich insbesondere an **Nachwuchswissenschaftler:innen**, die noch im Begriff sind, sich in ihrem jeweiligen Fachgebiet zu etablieren und die mit den Gepflogenheiten der Kommissionssitzungen wenig vertraut sind.

Im Rahmen des Projekts „Wer wird gehört?“ befragte eine Projektgruppe der Jungen Akademie Schweiz **Mitglieder verschiedener parlamentarischer Sachbereichskommissionen sowie der Parlamentsdienste**² zu ihren Erfahrungen mit Anhörungen von Wissenschaftler:innen. Ergänzend zu diesen Interviews wurden Gespräche mit **Wissenschaftler:innen** geführt, welche selbst an solchen Anhörungen teilgenommen oder sich anderweitig am Austausch zwischen Politik und Wissenschaft beteiligt haben. Dieser Bericht bietet eine Synthese und Einordnung dieser Wortmeldungen. Aussagen und Vorschläge der Befragten sind demnach nicht als Aussagen der Jungen Akademie Schweiz zu verstehen.

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die **wissenschaftliche Wissensvermittlung an die Legislative bzw. an die parlamentarischen Sachbereichskommissionen**. In der parlamentarischen Phase des Gesetzgebungsprozesses wird in der Regel der aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisstand über die behandelten Sachthemen zusammengefasst, damit die Parlamentarier:innen über die wesentlichen Aspekte und Zusammenhänge informiert sind. Wissenschaftler:innen beteiligen sich in diesem Kontext nicht am Konzipieren

1 Die Sachbereichskommissionen werden häufig auch „Legislativkommissionen“ genannt. Im Gegensatz zu den Aufsichtskommissionen oder zur Immunitätskommission des Nationalrats kümmern sich Sachbereichskommissionen um einen Sachbereich, zum Beispiel um die Aussenpolitik. Beide Räte haben je 9 ständige Sachbereichskommissionen (Bundesversammlung: Sachbereichskommissionen).

2 Stabsstelle der Bundesversammlung. Die Parlamentsdienste unterstützen die Bundesversammlung vor allem administrativ und organisatorisch bei der Erledigung ihrer Geschäfte (Bundesversammlung: Parlamentsdienste).

von Regulierungen und geben keine Ratschläge für politische Lösungen. Vielmehr erwarten und wünschen sich die Parlamentsmitglieder, dass die Wissenschaft den Stand der Forschung zu einem Sachthema so objektiv wie möglich erläutert (Ammann, 2020). Erwartet werden allenfalls auch Ausführungen zu den Gründen, die dafür sprechen könnten, in einem bestimmten Gebiet gesetzgeberisch tätig zu werden oder mit anderen Massnahmen zu intervenieren. Möglich sind auch Erläuterungen zu den Auswirkungen eines gesetzgeberischen (Nicht-)Tätigwerdens.

Klar von dieser Form der wissenschaftlichen Wissensvermittlung an die Legislative abzugrenzen ist einerseits die **Wissensvermittlung an die Exekutive und Verwaltung** (etwa in Form von Vernehmlassungen und durch ausserparlamentarische Kommissionen³) und andererseits die **wissenschaftliche Beratung der Exekutive und der Verwaltung**, bei der es darum geht, aktiv Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Die Anhörung von Wissenschaftler:innen durch die parlamentarischen Kommissionen unterscheidet sich auch vom **Erstellen von wissenschaftlichen Studien oder Gutachten** im Auftrag der Verwaltung oder der Legislative, beispielsweise als Reaktion auf einen angenommenen parlamentarischen Vorstoss oder in Krisensituationen, wie etwa im Kontext der Covid-19-Pandemie (Hirschi et al., 2022).

Im **ordentlichen Gesetzgebungsprozess des Bundes** werden die meisten Gesetzesentwürfe von der Exekutive bzw. zuvor von den entsprechenden Fachstellen der Bundesverwaltung vorbereitet. Der Bundesrat schickt diesen Vorentwurf in die Vernehmlassung. Gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung wird der Vorentwurf überarbeitet und an das Parlament weitergeleitet. Zunächst wird der Gesetzesentwurf in den zuständigen parlamentarischen Sachbereichskommissionen behandelt, deren Beratungen vertraulich sind. In diesem Rahmen werden – je nach Bedarf – Vertreter:innen der Kantone, der Wirtschaft und anderer relevanter Interessengruppen sowie der Wissenschaft angehört; diese Anhörungen bilden den Fokus der vorliegenden Studie. Anschliessend werden der Gesetzesentwurf bzw. die Anträge der Kommissionen in jedem der beiden Räte (d.h. im National- und Ständerat) öffentlich beraten.

³ Es gibt verschiedene Arten ausserparlamentarischer Kommissionen: einerseits die Verwaltungskommissionen (die beratend tätig sind) und andererseits die Behördenkommissionen (die Entscheidungsbefugnisse haben). Gemeinsam haben sie, dass sie an die Bundesverwaltung angegliedert, mehrheitlich aus externen Personen zusammengesetzt und in der Regel permanent sind. Die ausserparlamentarischen Kommissionen dienen primär der Entlastung der Bundesverwaltung. Die Verwaltungskommissionen sind weitaus häufiger verbreitet, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass mit den in den Interviews angesprochenen „ausserparlamentarischen Kommissionen“ in der Regel Verwaltungskommissionen gemeint waren. Siehe Germann, 2002.

In der einschlägigen Literatur werden als **Leitplanken** für wissenschaftliche Wissensvermittlung an die Politik **drei Grundsätze** genannt: Erstens sollten getätigte Aussagen „policy relevant but not policy prescriptive“ sein (Edenhofer & Kowarsch, 2015; Shaw & Robinson, 2004): Die relevanten Aspekte für den Entscheidungsprozess sollen erläutert, die Schlussfolgerungen daraus aber den politischen Entscheidungsträger:innen überlassen werden. Zweitens sollte sich ein:e Wissenschaftler:in als „honest broker“ (Pielke, 2007) verstehen, also so unvoreingenommen und so unabhängig wie möglich über den Sachstand und die Zusammenhänge berichten. Drittens sollte diese Kommunikation stets auf Augenhöhe geschehen: Wissenschaft und Politik sollten sich in ihren jeweiligen Rollen und Kompetenzen ebenbürtig begegnen (Messerli et al., 2015).

Doch wie genau werden diese Grundsätze in der Praxis **umgesetzt** und gelebt? Wie lassen sich zum Beispiel Handlungsoptionen darstellen, ohne zu weit in den Bereich von Empfehlungen abzugleiten? Wie können wissenschaftliche Erkenntnisse im Kontext politischer Entscheidungen adäquat dargestellt werden?

Die **Erkenntnisziele** dieser Untersuchung sind folgende: Erstens soll die vorliegende Arbeit ein grundlegendes Verständnis des Prozesses der Anhörungen in der parlamentarischen Phase des Gesetzgebungsprozesses vermitteln. Zweitens soll eruiert werden, wie Wissenschaftler:innen ihre Erkenntnisse am besten in diesen Prozess einbringen können.

Wie erwähnt, liegt der Fokus der vorliegenden Untersuchung auf den **Anhörungen in den parlamentarischen Sachbereichskommissionen**. Die Gründe dafür sind vielfältig. Erstens sind diese Prozesse aufgrund des Kommissionsgeheimnisses nur schwer zu erschliessen. Öffentliche Anhörungen sind zwar möglich, haben aber absoluten Ausnahmecharakter (Ammann, 2021a). Diese Untersuchung zielt also darauf ab, den Prozess in den Sachbereichskommissionen offenzulegen und damit zu einem besseren Verständnis der Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft beizutragen. Somit sollen vor allem Wissenschaftler:innen erfahren, für welche Formen des wissenschaftlichen Inputs sich eine Kommissionsanhörung eignet. Zweitens finden parlamentarische Anhörungen regelmässig statt. Sie bilden die wichtigste Interaktionsmöglichkeit im parlamentarischen Prozess, um wissenschaftliche Expertise einzubinden. Drittens stellen diese Kommissionsanhörungen die letzte konsultative Phase dar, bevor ein Gesetzesentwurf in die offenen Plenumsdiskussionen der Räte getragen wird. Die Kommissionsmitglieder der unterschiedlichen Fraktionen tragen ihre Meinung anschliessend zurück in ihre Fraktionen und geben dort als spezialisierte, dossierfeste Fraktionsmitglieder ihre Empfehlungen ab. Die Bedeutung

der Anhörungen in den Kommissionen darf also, wie auch jene der Kommissionsarbeit im Allgemeinen, nicht unterschätzt werden.

Die der vorliegenden Untersuchung zugrundeliegenden Daten wurden mittels **semi-strukturierter, qualitativer Interviews** erhoben. Das Projekt wurde von einem Beirat begleitet, dem **Prof. Dr. Marcel Tanner, Dr. Peter Bieri und Prof. Dr. Barbara Haering** angehörten. Alle Beiräte verfügen über langjährige praktische Erfahrung in der Vermittlung und Einbindung wissenschaftlicher Erkenntnisse im Gesetzgebungsprozess. Prof. Dr. Marcel Tanner ist Präsident der Akademien der Wissenschaften Schweiz und Direktor Emeritus des Swiss Tropical and Public Health Institute. Dr. Peter Bieri ist Präsident der TA-SWISS (Stiftung für Technologiefolgenabschätzung) sowie Vizepräsident der Akademien der Wissenschaften Schweiz. Ausserdem war er von 1995 bis 2015 Ständerat. Prof. Dr. Barbara Haering ist Präsidentin des Conseil d'orientation stratégique der Universität Genf sowie Vizepräsidentin des ETH-Rats und war von 1990 bis 2007 Nationalrätin sowie von 2015 bis 2022 Verwaltungsratspräsidentin der econcept AG.

Dieser Bericht basiert auf **25 Interviews mit Bundesparlamentarier:innen, Mitarbeitenden der Parlamentsdienste des Bundeshauses und in der Schweiz tätigen Forschenden**. 24 Interviews fanden zwischen April und Juli 2021 statt. Im Juli 2022 wurde ein weiteres Interview durchgeführt, um eine höhere Diversität der von den Interviewpartner:innen vertretenen politischen Ansichten zu gewährleisten. In quantitativer Hinsicht lag der Fokus auf den Parlamentarier:innen, die Mitglieder in Sachbereichskommissionen waren (19 aus 25 Interviews). Nationalrät:innen und Ständerät:innen aus allen Fraktionen (SVP, SP, FDP, Die Mitte, Grüne, GLP) waren vertreten. Fast alle Interviewpartner:innen aus der Politik waren zur Zeit des Interviews aktive Mitglieder des Parlaments. Zudem wurden zwei Vertreter:innen der Parlamentsdienste sowie vier Vertreter:innen der Wissenschaft befragt. Die Interviews mit Mitgliedern der Parlamentsdienste bzw. mit Forschenden dienten dazu, weitere Perspektiven von Personen einzuholen, die keine parteipolitischen Ansichten vertreten und die in die Anhörungen von Wissenschaftler:innen involviert waren, sei es als (potentielle oder tatsächliche) Anhörungsgäste (für die Forschenden), sei es als Mitarbeitende eines Kommissionssekretariats (für die Mitglieder der Parlamentsdienste). 20 von 25 Befragten kamen aus der Deutschschweiz. 5 Befragte stammten aus der Romandie, davon waren 4 Mitglieder des Parlaments. Von 25 Befragten waren 15 Männer und 10 Frauen. Bei der Anfrage der Interviewpartner:innen wurde Wert gelegt auf Diversität hinsichtlich parteipolitischer Zusammensetzung, fachlichem Hintergrund, Geschlecht und Landessprachen. Da die Rücklaufquoten jedoch unterschiedlich

waren, sind die Wortmeldungen im Bericht als Momentaufnahmen und nicht als repräsentative Erhebung zu betrachten.

Der Bericht ist wie folgt **gegliedert**: Zunächst wird die Rolle wissenschaftlicher Expertise im politischen Prozess der Schweiz allgemein beleuchtet (Kapitel 2). Daran folgt die Präsentation der Ergebnisse. An die Darstellung des Anhörungsprozesses in den parlamentarischen Sachbereichskommissionen (Kapitel 3) schliessen die subjektiven Beurteilungen der Befragten bezüglich der Rolle der Wissenschaft in der Politik an (Kapitel 4). Die Diskussion von Verbesserungsmöglichkeiten für den Austausch zwischen Wissenschaft und Parlament (Kapitel 5) mündet abschliessend in eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse der Studie (Kapitel 6). Beispiele informeller Austauschgefässe werden im Anhang 1 aufgeführt. Für weitere Hinweise zur einschlägigen Literatur, der Methodik und den Interessenbindungen der Autor:innen dieses Berichts sowie für eine anonymisierte Liste der Interviewpartner:innen sei auf Anhang 2 verwiesen. Vor dieser Einleitung finden sich zudem praktische Tipps für ein erfolgreiches Ausreten in den Sachbereichskommissionen.

2. Wissenschaftliche Expertise im politischen Prozess der Schweiz

2.1 Wesensmerkmale des schweizerischen Politsystems

Das politische System der Schweiz ist **föderal** und **(halb-)direktdemokratisch** organisiert. Wie aus der Bundesverfassung hervorgeht, verfügen die Kantone über einen relativ grossen politischen Handlungs- und Entscheidungsspielraum (siehe insbesondere Art. 3 der Bundesverfassung, wonach die Kantone souverän sind, soweit sie ihre Kompetenzen nicht dem Bund übertragen haben). Die Bürger:innen können mit der Initiative und dem Referendum direktdemokratische Rechte wahrnehmen. Auch die Kantone wirken mit: Die Annahme einer eidgenössischen Volksinitiative oder eines obligatorischen Referendums erfordert sowohl das Volks- als auch das Ständemehr (bei einem fakultativen Referendum genügt das Volksmehr).

Die Schweiz ist eine **Konkordanzdemokratie**: Sie zeichnet sich durch ihr kompromiss- und konsensorientiertes System aus. Dies liegt unter anderem an ihren direktdemokratischen Instrumenten. Bei der Ausarbeitung von Bundesgesetzen wird die Meinung von referendumsfähigen Gruppierungen frühzeitig eingeholt: Die Bürger:innen, die Stände und die politischen Parteien, aber auch Interessenverbände und Personen, die auf Bundesebene über keine politischen Rechte verfügen, haben die Möglichkeit, sich im Rahmen der Vernehmlassung zur betreffenden Gesetzesvorlage zu äussern. Zudem ist der Bundesrat, welcher aus Mitgliedern der grössten Parteien besteht, eine Kollegialbehörde (Vatter, 2020).

Diese prägenden Charakteristika des politischen Systems der Schweiz beeinflussen die Art und die Wirkung der Vermittlung aktueller Erkenntnisse von der Wissenschaft an die Politik, wie Himmelsbach (2014; 2019) betont (siehe auch Sager & Rissi, 2011). So hängen die von der Exekutive und Legislative durchgeführten **Vernehmlassungen und Anhörungen** unmittelbar mit diesen Wesensmerkmalen zusammen: Die wichtigsten politischen Akteure werden bereits bei der Ausarbeitung von politischen Vorlagen konsultiert, um das Risiko zu minimieren, dass diese im Parlament oder bei einer Volksabstimmung (bspw. mittels Referendum) abgelehnt werden.

2.2 Gesetzgebungsprozess und Politikberatungssystem

Der Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene wird in **vier Phasen** unterteilt: a) die Phase des Auslösungsprozesses (auch als Phase des „Anstosses“ oder der „Initiative“ bekannt), b) die Phase der Ausarbeitung (auch „Vorverfahren“ oder „vorparlamentarische Phase“ genannt), c) die parlamentarische Phase (auch „parlamentarische Überprüfungs- und Entscheidungsphase“ genannt) und d) die „direktdemokratische Nachentscheidungsphase“ (die auch als „Phase der Inkraftsetzung“ oder als „nachparlamentarische Phase“ bezeichnet wird) (Bühler & Prêtre, 2011; Bundesversammlung: Gesetzgebung; Krumm, 2013; Vatter, 2020).

Einflusspunkte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren

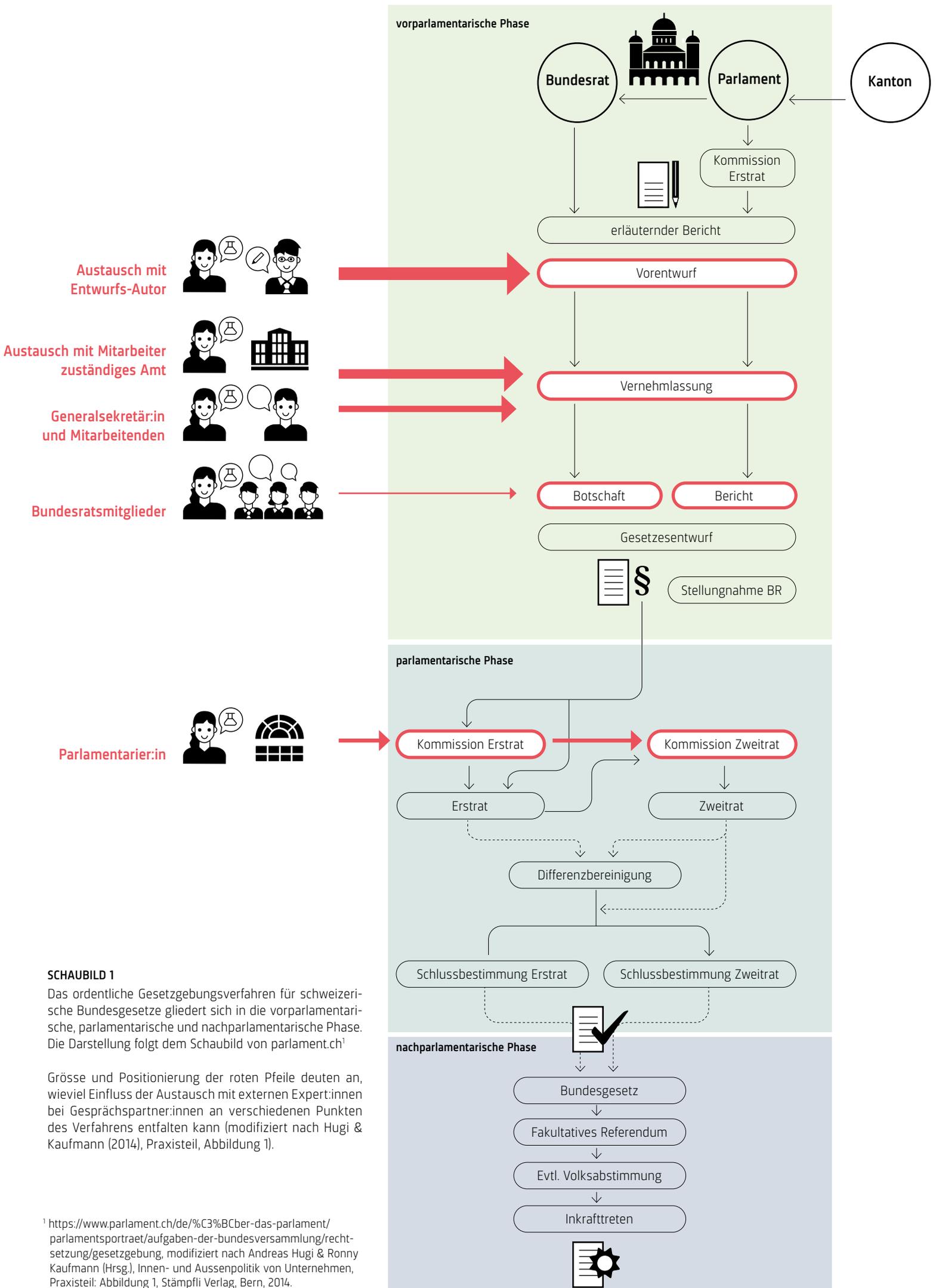


SCHAUBILD 1

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für schweizerische Bundesgesetze gliedert sich in die vorparlamentarische, parlamentarische und nachparlamentarische Phase. Die Darstellung folgt dem Schaubild von parlament.ch¹

Grösse und Positionierung der roten Pfeile deuten an, wieviel Einfluss der Austausch mit externen Expert:innen an verschiedenen Punkten des Verfahrens entfalten kann (modifiziert nach Hugi & Kaufmann (2014), Praxisteil, Abbildung 1).

¹ <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/aufgaben-der-bundesversammlung/rechtsetzung/gesetzgebung>, modifiziert nach Andreas Hugi & Ronny Kaufmann (Hrsg.), Innen- und Aussenpolitik von Unternehmen, Praxisteil: Abbildung 1, Stämpfli Verlag, Bern, 2014.

Die Ausarbeitung eines Gesetzes kann über viele verschiedene Wege **angestossen** werden. Der Impuls kommt in der Regel vom Bundesrat und den zuständigen Departementen, mitunter aber auch vom Parlament selbst. Während die parlamentarische Initiative⁴ in den 1990er-Jahren noch eher selten genutzt wurde, hat sie in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen (Vatter, 2020). Weiter haben die Kantone die Möglichkeit, Standesinitiativen zu lancieren, um eine parlamentarische Kommission mit der Ausarbeitung eines Entwurfs zu beauftragen (Bundesversammlung: Standesinitiative). Die Standesinitiative bleibt jedoch weiterhin die Ausnahme. Ausserdem scheitern Standesinitiativen überdurchschnittlich oft: So erreichten lediglich 2 der 102 in der 50. Legislatur bearbeiteten Standesinitiativen das Stadium des Erlassentwurfes; beide erlitten anschliessend Schiffbruch (Bundesversammlung: Standesinitiativen). Schliesslich kann das Volk die Ausarbeitung eines Gesetzes anstossen. Die eidgenössische Volksinitiative schlägt zwar Verfassungs- und keine Gesetzesänderungen vor, wirkt aber meistens auch auf die Gesetzgebung zurück. So kommt es vor, dass die Bundesversammlung eine Initiative zwar ablehnt, das Anliegen jedoch teilweise oder vollumfänglich in einem Gesetzgebungsprozess aufgenommen wird (indirekter Gegenvorschlag).

In einem zweiten Schritt werden die Gesetzesentwürfe erfahrungsgemäss durch das zuständige Departement **ausgearbeitet** und vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickt. Die Positionierung der wichtigsten politischen Akteure fliessen in den ersten Entwurf ein, der sodann mit einer bundesrätlichen Botschaft an das Parlament geschickt wird.

Damit beginnt die Phase, auf welche sich dieser Bericht konzentriert: die **parlamentarische Phase**. Nach der Beratung in den Kommissionen geht der Gesetzesentwurf in die beiden Räte (National- und Ständerat). Nachdem diese über den Entwurf beraten haben und die Differenzen zwischen ihnen bereinigt wurden, findet die Schlussabstimmung statt.

Es folgt schliesslich die **direktdemokratische Nachentscheidungsphase**, welche die Möglichkeit beinhaltet, gegen ein Gesetz das Referendum zu ergreifen und mit 50'000 Unterschriften eine Volksabstimmung zu erwirken. Kommt das Referendum nicht innert der vorgesehenen Frist zustande, tritt das Gesetz zu dem vom Bundesrat oder Parlament vorgesehenen Zeitpunkt in Kraft (Vatter, 2020).

⁴ Dieser Begriff bezeichnet einen von einem Mitglied der Bundesversammlung, einer Kommission oder einer Fraktion eingereichten Erlassentwurf. Eine parlamentarische Kommission übernimmt im Anschluss die Leitung der Gesetzgebungsarbeit (Bundesversammlung: Parlamentarische Initiative).

Das **politische Beratungssystem der Schweiz** besteht gemäss Himmelsbach (2019) hauptsächlich aus fünf Institutionen. Ähnlich wie in Politikberatungssystemen anderer Staaten (wie zum Beispiel im Vereinigten Königreich oder in der Bundesrepublik Deutschland) wenden sich in der Schweiz die meisten Beratungsinstitutionen an die Exekutive, da diese in der Regel die Gesetze entwirft (Kevenhörster, 2021; Rudloff, 2004). Die Verwaltung bzw. die einzelnen Departemente können dabei zur Prüfung und Erstellung von thematischen Dossiers im Rahmen der **Ressortforschung** mit vom Bund finanzierten Institutionen kooperieren. In Frage kommen dabei die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH und EPFL), aber auch die kantonalen Hochschulen oder private Forschungseinrichtungen. Die Verwaltung verteilt zudem kleinere, kurzfristige **Beratungsmandate**, die gemäss Himmelsbach zunehmend an Bedeutung gewinnen und ein Zeichen für die zunehmende Professionalisierung der Politikberatung in der Schweiz sind. Des Weiteren beraten **ausserparlamentarische Kommissionen** (in welchen vor allem verwaltungsexterne Mitglieder Einsitz nehmen, wie z.B. Vertreter:innen von Interessengruppen, Akteur:innen der regionalen Politik oder Forschende) die Verwaltung in einer Art „Milizverwaltung“ (Germann, 2002; Himmelsbach, 2019). Letztlich investiert der Bund in nationale **Forschungsprogramme**, welche durch den schweizerischen Nationalfonds umgesetzt werden. Auch mandatiert er die **nationalen Akademien der Wissenschaften**, die sich insbesondere im Bereich der Wissenschaftspolitik engagieren. Ausserhalb der akademischen Wissenschaftsgemeinschaft können **Think Tanks und Verbände**, aber auch **private Forschungseinrichtungen** eine politikberatende Rolle einnehmen, wobei die Grenzen zwischen akademischer und nicht-akademischer Forschung je nach Themenbereich flussend sind.

Im internationalen Vergleich sind die **Ressourcen** des Schweizer Parlaments als Milizparlament (oder Halbberufsparlament) limitiert (siehe etwa Z'graggen, 2009). Die Parlamentsdienste (die „Stabsstelle der Bundesversammlung und ihrer Organe“, Art. 1 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Parlamentsdienste) arbeiten mit bescheidenen personellen und sachlichen Mitteln; zudem können Parlamentarier:innen in der Regel kaum auf persönliche Mitarbeitende zurückgreifen (siehe hierzu ausführlicher Ammann, 2021a). Aufgrund dieser begrenzten Ressourcen stellen die Anhörungen für die Mitglieder des Parlaments eine wichtige Informationsquelle dar.

2.3 Anhörungen und Vernehmlassungen

Dieser Bericht konzentriert sich auf die **Anhörungen in den parlamentarischen Sachbereichskommissionen des National- und Ständerats**. Anhörungen werden im Prinzip von der Kommission des Erstrates durchgeführt, d.h. des Rates, der ein Geschäft zuerst berät.⁵ Sie sind als Teil des ordentlichen Gesetzgebungsprozesses zu verstehen. Die Kommission des Zweitrates kann ebenfalls Anhörungen durchführen, sofern sie dies als notwendig oder zweckmässig erachtet. Dies ist laut Aussagen der Befragten eher die Ausnahme, da die Kommission des Zweitrates stets die Unterlagen aus der Anhörung der Erstratskommission erhält. Bleiben aus Sicht der Zweitratskommission nach Anhörung der Schwesterkommission – also der Kommission, die in der anderen Kammer denselben Sachbereich berät – noch Fragen offen, können weitere Anhörungen angesetzt werden.

Nicht zu verwechseln sind diese Anhörungen mit den (grundsätzlich schriftlichen) **Vernehmlassungen**, die Teil des Vorverfahrens bilden. Sie unterliegen präziseren rechtlichen Vorgaben und sind bei Volksinitiativen, Gesetzen und Verordnungen in der Regel zwingend durchzuführen.

Der Begriff der „Anhörung“ verwendete man zwischen 2005 und 2015 auch für **andere**, von der **Bundesverwaltung** initiierte, Verfahren, die darauf abzielten, die Meinungen verschiedener politischer Akteure einzuholen. Weil umstritten war, ob die Unterscheidung zwischen „Vernehmlassungen“ und „Anhörungen“ zweckmässig sei, wurde sie 2015 wieder abgeschafft (Amarelle et al., 2013; Anderegg, 2012; Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2011).

Nicht zu verwechseln (und in der vorliegenden Schrift daher nicht behandelt) sind die – als Teil des Gesetzgebungsprozesses zu verstehenden – Anhörungen in den parlamentarischen Sachbereichskommissionen schliesslich mit **anderen Formen der Anhörung**, die nicht (oder nicht unmittelbar) mit der **gesetzgeberischen Tätigkeit des Parlaments** zusammenhängen. So bilden Anhörungen von Parlamentarier:innen, deren Immunität in Frage gestellt wird, nicht Gegenstand dieser Studie. Dasselbe gilt für die von den Fraktionen freiwillig durchgeführten Anhörungen, deren Ablauf und Regelmässigkeit von Fraktion zu Fraktion variieren und die auf deren jeweiligen Bedürfnisse zugeschnitten sind.

⁵ Bei anderen Geschäften, etwa bei Volksinitiativen oder vom Bundesrat eingereichten Beratungsgegenständen, entscheiden die Ratspräsident:innen, welcher Rat das Geschäft zuerst übernimmt (Bundesversammlung: Erstrat).

3. Leitfrage 1: Das Anhörungsverfahren in den parlamentarischen Sachbereichskommissionen

Im ersten Teil der Interviews wurde vor allem das Format der Anhörungen in den Kommissionen beleuchtet: Wer wird zu einer Anhörung eingeladen und weshalb? Welche Kriterien spielen bei der Auswahl und Beurteilung der Angehörten eine Rolle, und wie läuft eine Anhörung ab?

3.1 Auswahl der Anhängungsäste

Wie viele Anhörungen insgesamt stattfinden, vermochten die Befragten nicht klar zu beantworten, da dies je nach Geschäft und Sachbereichskommission unterschiedlich sei. Ähnlich wie beim Vernehmlassungsverfahren werden die **Kantone** und sogenannte **interessierte Kreise** eingeladen. So nannten die Befragten stets zuerst die Kantone oder grosse Interessenverbände wie den Arbeitgeberverband, die Gewerkschaften, den WWF und Pro Natura als Beispiele für Anhängungsäste, selbst wenn der Fokus der Untersuchung auf der Anhörung von Wissenschaftler:innen lag.

Ebenso war es für die Befragten schwierig einzuschätzen, wie hoch der **Anteil der Wissenschaftler:innen** an den Anhörungen ist. Dies könnte unter anderem daran liegen, dass die Befragten unter „wissenschaftlicher Expertise“ Unterschiedliches verstanden. Während einige Befragte, vor allem die Mitglieder des Parlaments, auch Vertreter:innen der Interessenverbände sowie der Verwaltung als „Anhörung der Wissenschaft“ bezeichneten, nannten andere nur Angehörige wissenschaftlicher Forschungsinstitutionen. Der Anteil der Wissenschaftler:innen reichte somit je nach Befragten von einem Zehntel der Anhängungsäste bis zu einem Viertel (wobei Letzteres die Ausnahme war). Bei Themen mit offensichtlich wissenschaftlichem Bezug wie etwa der Pränataldiagnostik oder der Hochschulpolitik sei der Anteil Wissenschaftler:innen in den Anhörungen deutlich höher als bei anderen Geschäften. Die generell eher bescheidene Präsenz von Wissenschaftler:innen in den Anhörungen wurde von einem befragten Mitglied des Parlaments mit der Funktionsweise des Gesetzgebungsprozesses begründet. Wissenschaftliche Expertise fliesse besonders bei der inhaltlichen Vorbereitung eines Gesetzestextes und damit vor den Anhörungen im Parlament ein. Die Wissenschaft sei also schwergewichtig in der Anfangsphase gefragt.

Eine weitere befragte Person ergänzte, ein Departement könne beispielsweise bei der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zuhanden des Bundesrates eine Expert:innengruppe hinzuziehen. Wenn das Parlament selbst ein Gesetz initiiere, erfolge die Ausarbeitung in den Kommissionen, welche dabei von der Verwaltung unterstützt würden.

Die Anhörungs-gäste werden gemäss den Befragten vom **Kommissionspräsidium** oder von **Mitgliedern der Kommission** in Zusammenarbeit mit dem von den Parlamentsdiensten gestellten **Kommissionssekretariat** vorgeschlagen. Das von Parlamentarier:innen geleitete Kommissionspräsidium und das Kommissionssekretariat seien auch für die Einladung und die Organisation der Anhörung zuständig. Einspruch gegen Gäste gebe es laut Aussagen der Interviewpartner:innen in der Regel nicht. Stattdessen herrsche eher die Praxis, auf eine politisch ausgewogene Gästeliste zu setzen. Die parteipolitische Ausrichtung des Präsidiums spiegle sich dabei nicht wider. Wer eine Einladung erhalte, nehme diese meistens auch an. Probleme bei der **Rekrutierung** gebe es kaum.

Wichtigstes Auswahlkriterium ist gemäss den Befragten die **Relevanz der fachlichen Expertise**, und zwar unabhängig von der Institution. Normalerweise werde jedoch auf Fachleute von Universitäten und Fachhochschulen und nicht auf Forschende ohne institutionelle Anbindung gesetzt. Manche Befragte erwarteten, dass offene Einladungen an ein Departement oder an ein Institut von Institutsleiter:innen oder Professor:innen wahrgenommen werden sollten. Andere akzeptierten auch Nachwuchsforschende und angestellte Forschende ohne Professur, solange die Präsentation der geforderten Qualität entspreche und der Gast die nötige Expertise mitbringe.

Ebenfalls wichtig sei die **sprachliche Herkunftsregion** der Gäste. Die Ausgewogenheit der **Geschlechter** der eingeladenen Wissenschaftler:innen spiele für manche Parlamentarier:innen eine Rolle, wurde jedoch im Vergleich zur fachlichen Relevanz und zur regionalen Herkunft eher selten als Auswahlkriterium genannt.

Die Reputation einer Forschungsinstitution spiele für die Auswahl der Gäste eine untergeordnete Rolle im Vergleich zur **Qualität des Auftritts** (siehe dazu aber auch Unterkapitel 4.2). Inwiefern es möglich ist, diese einzuschätzen, bevor die Präsentation überhaupt stattgefunden hat, blieb offen. Möglicherweise spielen dabei auch die medialen Äusserungen von Forschenden eine Rolle. Bei Wissenschaftler:innen, welche **öfter öffentlich und in den Medien auftreten**, steige laut Aussagen einiger Interviewpartner:innen die Wahrscheinlichkeit, dass sie

eingeladen würden. Umgekehrt wurde auch das Argument genannt, in den Medien besonders präzente Wissenschaftler:innen nicht mehr einladen zu müssen, da deren Position bereits bekannt sei. Bezüglich des Einflusses der Medien bzw. des Bekanntheitsgrades auf die Auswahl der Anhörungsgäste konnte unter den Befragten jedoch kein Konsens ausgemacht werden.

3.2 Die Landessprachen im Anhörungsverfahren

Um die Verständlichkeit der Anhörungen für Parlamentarier:innen aus allen drei Sprachregionen zu gewährleisten, werden gemäss den Befragten **sowohl französischsprachige als auch deutschsprachige Wissenschaftler:innen** eingeladen. Ausserdem würden die Gäste dazu angehalten, ihre Präsentationsunterlagen sowohl auf Französisch als auch auf Deutsch mitzubringen oder zumindest die Präsentationsfolien in der jeweils anderen Landessprache anzuzeigen. Den Befragten zufolge waren bisher fast alle Anhörungsgäste einer Schweizer Institution zugehörig. Dies wurde unterschiedlich begründet. Einerseits müsse das Potential der Schweizer Wissenschaft ausgeschöpft werden. Andererseits hänge dies auch mit den erwarteten Sprachkenntnissen sowie dem fehlenden institutionellen Raum für eine englischsprachige Anhörung zusammen.

Gemäss einem Befragten aus den Parlamentsdiensten könne die Kommission durchaus auch **Gäste aus dem Ausland** einladen. Vor allem **Online-Anhörungen über Zoom** (die im Jahr 2020, während der Corona-Pandemie, zum ersten Mal durchgeführt wurden) ermöglichten dies. Aufgrund von Bedenken bezüglich der Sicherheit und der Qualität des Austausches sei das Interesse an Anhörungen vor Ort jedoch nach wie vor hoch. Mehrere Parlamentarier:innen betonten zudem den Wert eines **direkten Austausches**: Bei digitalen Anhörungen gebe es keinen Raum für informelle Gespräche, und es entstünden weniger persönliche Kontakte.

3.3 Ablauf der Anhörung

Gemäss den Befragten verläuft eine Kommissionsanhörung wie folgt: In der Regel würden die Anhörungsgäste zu einem Geschäft **innerhalb eines einzigen Sitzungstags** angehört. Die Präsentationszeit werde im Voraus festgelegt und belaufe sich häufig nur auf 5-7 Minuten, maximal aber auf 10-15 Minuten.

Anhörungen würden in thematische Blöcke aufgeteilt und Gäste mit ähnlichem Hintergrund gemeinsam angehört, weshalb Vertreter:innen der Wissenschaft häufig in denselben Block eingeteilt würden. Im Anschluss an die Präsentationen und unter Anwesenheit aller Gäste desselben Blockes finde eine Frage-Antwort-Runde statt. Die Parlamentarier:innen stellen die Fragen in ihrer eigenen Landessprache, und die Gäste antworteten auf Deutsch oder Französisch. Gemäss Parlamentsgesetz wird auch Italienisch als Anhörungssprache akzeptiert; Deutsch und Französisch dominieren laut den Befragten jedoch. Im Anschluss an die Anhörung finde die politische Entscheidungsfindung in der Kommission ohne Anwesenheit der Gäste statt.

Der Ablauf der Anhörungen sei immer ähnlich, unabhängig von der Kommission, so die Befragten. Vor allem zwischen den Kommissionen des Nationalrats und des Ständerats könne es jedoch aufgrund der **unterschiedlichen Gepflogenheiten** Unterschiede geben. So gilt der Ständerat einerseits als formeller, etwa bezüglich des Dress-Codes (siehe auch Art. 33 des Geschäftsreglements des Ständerats, wonach „[d]ie im Rat anwesenden Personen (...) eine schickliche Kleidung [tragen]“). Andererseits sind die Kommissionen des Ständerates kleiner: Dessen Kommissionen zählen 13 Mitglieder, während diejenigen des Nationalrates 25 Mitglieder umfassen. Eine der befragten Personen empfiehlt Wissenschaftler:innen deshalb, sich im Rahmen ihrer Vorbereitung mit diesen Unterschieden auseinanderzusetzen.

4. Leitfrage 2: Bedeutung der Wissenschaft in der Politik

Der zweite Teil der Befragung fokussierte auf die Bedeutung, welche die Befragten der Wissenschaft in der Politik im Allgemeinen und im parlamentarischen Prozess im Besonderen zuwiesen. Den Interviewpartner:innen wurden drei damit zusammenhängende Fragen gestellt:

1. **Weshalb** wird die Wissenschaft in die parlamentarische Arbeit miteinbezogen?
2. Was macht wissenschaftliche Expert:innen **glaubwürdig**?
3. Wie stehen die Politiker:innen zu Wissenschaftler:innen, die sich **in politische Diskussionen einbringen**?

Bei diesen eher normativen Fragen wurde stets darauf geachtet, die Diskussion auf **Wissenschaftler:innen** zu beschränken, die selbst wissenschaftlich an einer Universität oder sonstigen Forschungseinrichtung tätig waren, im Unterschied zu Vertreter:innen von Interessengruppen und Politiker:innen mit akademischem Hintergrund (wobei sich diese Rollen in der Praxis überschneiden können). Aufgrund der Nähe zwischen Wissenschaft und Expertise im politischen Beratungsprozess kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass gewissen Aussagen der Interviewpartner:innen ein **breiteres Verständnis** von Wissenschaft zugrunde liegt, d.h. dass auch Menschen als Vertreter:innen der Wissenschaft gelten, die zwar über eine akademische Ausbildung verfügen, aber nicht in der Forschung tätig sind. Da sich keine der befragten Personen grundsätzlich gegen den Einbezug der Wissenschaft in die Politik aussprach, wird dieser Aspekt vorliegend nicht weiter thematisiert.

4.1 Weshalb wird die Wissenschaft in die parlamentarische Arbeit miteinbezogen?

Der am häufigsten genannte Grund für ein Anhören der Wissenschaft im parlamentarischen Prozess war das **Fachwissen**, das Wissenschaftler:innen mitbringen. Parlamentarier:innen seien Generalist:innen, die den wissenschaftlichen Input

benötigen, um in ihrem thematisch breit gefächerten Alltag schnell spezifische Fragen zu klären. Das Parlament müsse über die wissenschaftliche Basis verfügen, um die Botschaft des Bundesrates, die „komprimiert und sehr formal“ sei, in ihrer Tiefe zu verstehen, so ein Parlamentsmitglied. Besonders wichtig sei dies bei umstrittenen Geschäften sowie bei Motionen (d.h. Aufträgen des Parlaments an den Bundesrat, ein Gesetz auszuarbeiten oder eine Massnahme zu treffen), die der Bundesrat im Allgemeinen knapp zu begründen pflege.

An zweiter Stelle wurde als Grund für die Einbindung der Wissenschaft deren **Neutralität** genannt. Der Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments müssten sachliche Informationen zugrunde liegen, so die Argumentation. Ausserdem steigerten wissenschaftliche Informationen die Glaubwürdigkeit der Argumente der Parlamentarier:innen und trügen dazu bei, dass ein Gesetz die direktdemokratische Nachentscheidungsphase überstehe. In einigen Fällen wurde seitens der Politik der persönliche Bezug zur Wissenschaft oder die Wichtigkeit der wissenschaftlichen Arbeit für die eigene politische Tätigkeit explizit betont:

„Für mich ist die Wissenschaft wichtig. Denn sie setzt sich mit den Grundlagen des ganzen gesellschaftlichen Geschehens auseinander und ist dabei relativ unabhängig. Die Wissenschaft ist dem Wissen verpflichtet.“ (Parlamentarier:in)

„Wir sind als Nationalräte derart Generalisten, dass es uns gar nicht möglich ist, die Fakten in dieser Tiefe zu erkennen. Damit ich eine politische Beurteilung vornehmen kann, bin ich auf fundierte Fakten angewiesen. Für mich persönlich ist das sehr wichtig.“
(Parlamentarier:in)

Ein weiteres, jedoch weniger dominantes Thema war die Rolle der Wissenschaft bei der Vorbereitung auf mögliche **gesellschaftliche Herausforderungen der Zukunft**. Anders als die Politik, die sich vor allem mit aktuellen Problemen beschäftigt, beziehungsweise mit Themen, die es auf die politische Agenda schaffen, wird der Wissenschaft von politischer Seite offenbar die Fähigkeit zugeschrieben, einen Blick in die Zukunft zu wagen (zur Problematik dieser Zuschreibung siehe z.B. Grüniger, 2020). Wissenschaft, so die Meinung, könne aufzeigen, auf welche zukünftigen Herausforderungen sich die Gesellschaft vorbereiten solle:

„Gesetze können nicht ewig gültig sein, aber sie brauchen die Wissenschaft, um einen gewissen Rahmen schaffen zu können.“ (Parlamentarier:in)

4.2 Was macht wissenschaftliche Expert:innen glaubwürdig?

Um glaubwürdig zu sein, muss die Wissenschaft oder die Präsentation des/der eingeladenen Wissenschaftler:in aus Sicht der Befragten vor allem eines sein: **nachvollziehbar**. Wie bereits im Zusammenhang mit den Auswahlkriterien der Gäste erwähnt (siehe Unterkapitel 3.1), ist der Auftritt der Gäste in den Kommissionen besonders wichtig. Ausschlaggebend seien die Qualität der Präsentation und der Umgang mit den Fragen der Politiker:innen. Dabei fällt laut den Befragten nicht nur eine verständliche Kommunikation seitens der Wissenschaftler:innen ins Gewicht. Relevant sei auch, dass deutlich werde, welche **Vorannahmen** getroffen worden seien und auf welchen **Forschungserkenntnissen** die präsentierten Aussagen beruhten. Ebenso wurde die Zugehörigkeit zu einer Forschungsinstitution und in manchen Fällen auch deren Reputation als bedeutungsvoll erachtet, um die Glaubwürdigkeit der Wissenschaftler:innen beurteilen zu können. Ob Forschende von einer bestimmten Institution eingeladen werden, hängt allerdings nicht direkt mit deren Renommee zusammen (Unterkapitel 3.1). Grösseres Gewicht scheint diesem zuzukommen, wenn es darum geht, die Glaubwürdigkeit der Präsentation einzuschätzen.

Die beiden Hauptkriterien „Nachvollziehbarkeit“ und „Zugehörigkeit zu einer Forschungsinstitution“ wurden durch ein drittes Kriterium ergänzt: die **Relevanz der Aussagen für die (aktuelle) politische Diskussion**. Wissenschaftler:innen, so der generelle Kommentar, müssten bei der Anhörung mit einem offenen Blick an ihren Forschungsgegenstand herantreten, der auch gesellschaftliche Belange einschliesse. Die wissenschaftliche Expertise solle nicht in einem Vakuum vorgetragen werden, sondern müsse so aufbereitet werden, dass die politischen Fragen und Handlungsoptionen unter dem aktuellen Wissensstand beleuchtet und beantwortet werden könnten. Ebenfalls genannt wurden Stichworte wie „Transparenz“ oder „Objektivität“ respektive „Neutralität“: Die Wissenschaft bilde ein Gegengewicht zur parteiischen Expertise der Verbände und werde als solches geschätzt. Transparenz und Objektivität bzw. Neutralität seien auch für die Glaubwürdigkeit von Wissenschaftler:innen essentiell. So solle ein Anhörungsgast klar zum Ausdruck bringen, wenn die Wissenschaft auf eine Frage keine Antwort habe. Dies Sorge für Transparenz und dadurch für eine höhere Glaubwürdigkeit.

4.3 Wie stehen die Politiker:innen zu Wissenschaftler:innen, welche sich in politische Diskussionen einbringen?

Die grosse Mehrheit der Interviewpartner:innen erachtete es grundsätzlich **nicht** als **problematisch**, wenn sich Wissenschaftler:innen in politische Diskussionen einbringen. Wissenschaftler:innen, so das Argument, dürften, wie alle Bürger:innen, ihre Ansicht frei äussern, und dies gelte auch für Meinungen mit Bezügen zu ihrer Forschungsarbeit (siehe hierzu auch Ammann, 2021b). Ausserdem hielten es fast alle Interviewpartner:innen für angebracht, dass Wissenschaftler:innen in den Anhörungen Empfehlungen aussprechen, wobei einige der Befragten politische Äusserungen vor allem bei dringlichen und wissenschaftlich (relativ) unumstrittenen Themen für angebracht hielten, so etwa im Zusammenhang mit dem Klimawandel. In Bezug auf die Zulässigkeit von Empfehlungen in den Anhörungen machten einige der Befragten einen Unterschied zwischen Wissenschaftler:innen mit viel oder wenig Erfahrung.

Gleichzeitig dürfe sich die Wissenschaft nicht zu einseitig äussern. Was **Einseitigkeit** jedoch bedeutet und mit welchen wissenschaftlichen **Fachgebieten** diese oft in Verbindung gebracht wird, beurteilten die verschiedenen Interviewpartner:innen äusserst unterschiedlich. So wurden etwa die Klimaforschung, die Gentechnik oder die Rechtswissenschaften als negative Beispiele genannt. Eine befragte Person merkte zum Beispiel an, Vertreter:innen der Klimaforschung würden sich zu stark mit bestimmten Parteien verbinden. Eine andere betonte, es gebe bei der Gentechnik zu viele unterschiedliche Meinungen. Ähnliche Bedenken wurden gegenüber den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften geäussert, deren normative Ansprüche auf Kritik stiessen. Je nach Vorannahmen könne es zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, und es gebe praktisch für jede politische Ausrichtung eine:n Vertreter:in.

Gemeinsam war allen Befragten die Auffassung, die Wissenschaft habe der Politik **nicht vorzuschreiben**, welche politischen Entscheidungen sie treffen solle. Die Wissenschaft sei gefordert, Fakten und eine Synthese ihres Argumentes zu präsentieren – die normativen Schlüsse daraus seien aber der Politik zu überlassen. Die Interviewpartner:innen zogen dort eine rote Linie, wo es um die Bestimmung der politischen Handlung ging. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Wissenschaft für die Befragten eine Informationsfunktion hat; dass sich Wissenschaftler:innen daran beteiligen, Handlungen zu definieren und diese normativ zu begründen, scheint jedoch weniger erwünscht zu sein.

5. Leitfrage 3: Idealszenarien und Perspektiven

Die Befragten äusserten **selten Grundsatzkritik** am aktuellen System. Stattdessen formulierten sie **Verbesserungsvorschläge**, etwa bezüglich der Frage, wie die eingeladenen Wissenschaftler:innen ihren Auftritt in den Anhörungen optimieren könnten (Unterkapitel 5.1; siehe auch die begleitenden Kommunikationstipps zum Auftritt in der Anhörung zu Beginn der Publikation), und worauf bei Einladungen mehr geachtet werden sollte (Unterkapitel 5.2). Ferner wurden alternative oder zusätzliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Parlamentarier:innen und Wissenschaftler:innen genannt (Unterkapitel 5.3).

5.1 Auftritt in der Anhörung: Kurz, aber mit Kontext

Selbst wenn sich einige Parlamentarier:innen manchmal ein vertieftes Gespräch wünschten, falle die Zeit aufgrund der vielen Gäste in der Regel äusserst knapp aus. Deshalb empfahl eine befragte Person, dass sich Gäste, die für denselben Anhörungsblock eingeladen werden, vor der Anhörung **absprechen** sollten. Ausserdem finde die politische Entscheidungsfindung meistens in grösserem zeitlichem Abstand zur Anhörung statt, weshalb dringend empfohlen werde, schriftliche Unterlagen mitzubringen oder den Parlamentsdiensten die – idealerweise zweisprachigen – Präsentationsfolien abzugeben.

Auf die Frage, ob Wissenschaftler:innen in der Anhörung eher zusammenfassend berichten oder breit erläutern sollten, wurde einerseits auf die begrenzte Anhörungszeit hingewiesen und andererseits auf die anschliessende Diskussion, die einige Parlamentarier:innen für wichtiger halten als die Präsentation. Deshalb wurde den Wissenschaftler:innen empfohlen, sich **kurz** zu fassen, aber dennoch auf **Meinungsverschiedenheiten** in der Wissenschaft **hinzuweisen**, sollten diese wesentlich sein. Jedoch dürften wissenschaftliche Erkenntnisse nicht aus prinzipiellen Erwägungen heraus relativiert werden, wenn die Faktenlage überwiegend für einen bestimmten wissenschaftlichen Befund spreche. Die Parlamentarier:innen wünschten sich, dass die Qualität des Wissensstands kommuniziert und eingeordnet werde, forderten aber auch den Mut zur Synthese.

5.2 Einladungen: Jüngere, ausländische und weibliche Forschende stärker berücksichtigen

In den Kommissionsanhörungen gilt generell der Grundsatz „**mehr ist mehr**“: Steht die inhaltliche Ausgeglichenheit der Anhörungen in Frage, werden zusätzliche Gäste eingeladen, um das Gleichgewicht wieder herzustellen. Aufgrund dieses Umstands sowie der Möglichkeit, als Parlamentarier:in selbst Einladungswünsche anzubringen, brachten die Befragten kaum Verbesserungsvorschläge bezüglich des Einladungsverfahrens vor. Eine befragte Person aus der Wissenschaft wünschte sich jedoch, dass **jüngere Forschende** stärker in den Anhörungsprozess einbezogen werden, da sich diese mehr mit „neuen Themen“ auseinandersetzen. Ein:e weitere:r Befragte:r erhoffte sich, aufgrund vermehrter Online-Anhörungen würden mehr **ausländische Gäste** eingeladen, da so besser internationale Vergleiche gezogen werden und die Anhörungen über die den Parlamentarier:innen bereits bekannte Schweizer Wissenschaftslandschaft hinausgehen könnten. Ein:e dritte:r Befragte:r wünschte eine stärkere Präsenz von **Frauen** in den Anhörungen (und auch generell in der öffentlichen Diskussion). Dies sei nötig, um einerseits von der verbreiteten Vorstellung wegzukommen, bei Expert:innen handle es sich in erster Linie um Männer, und weil andererseits Wissenschaftlerinnen dank öffentlicher Auftritte eine Vorbildfunktion einnehmen könnten.

5.3 Alternative Formen der Zusammenarbeit stärken und informelle Kontakte knüpfen

Auch in Bezug auf mögliche zusätzliche Institutionen bzw. alternative Verfahren für den Austausch zwischen Wissenschaftler:innen und Parlamentarier:innen wurden unterschiedliche Ansätze genannt. Einige der Befragten wiesen auf den Wert des **persönlichen Kontakts** mit Wissenschaftler:innen hin. So gehöre es für einige Parlamentarier:innen zur Vorbereitung eines politischen Dossiers, sich bei Wissenschaftler:innen ihres Vertrauens Rat zu holen. Deswegen sei auch der Unterschied zwischen einer Anhörung vor Ort und einer digitalen Anhörung nicht zu unterschätzen. Die **Anhörung vor Ort** biete den besseren Rahmen für das Knüpfen von Kontakten sowie für eventuelle Folgefragen. Ein Parlamentsmitglied ging dabei noch weiter und schlug vor, Wissenschaftler:innen, welche sich mit ihrer Arbeit politisch einbringen wollten, sollten sich nicht scheuen, sich bei Parlamentarier:innen direkt zu melden. Sowohl die befragten

Wissenschaftler:innen als auch einige Parlamentarier:innen regten ein **proaktives, kommunikatives Auftreten** der Wissenschaft an:

„Il faut que les scientifiques aillent à la rencontre de la population, et [la] politique, c'est [...] la population.“ (Parlamentarier:in)

Der Wert des Informellen bzw. der persönlichen Kontakte spiegelte sich auch darin wider, dass ein Grossteil der Befragten der Meinung war, die **Diskussionszeit** in den Anhörungen sei zu kurz bemessen. Trotzdem sprach sich niemand für eine längere Anhörungsdauer aus: Die Befragten waren sich bewusst, dass die Anhörungen bereits jetzt sehr lange dauern und sich nicht alle Parlamentarier:innen mit denselben Expert:innen unterhalten wollen.

Stattdessen schlugen einige Befragte **alternative Formate** vor. Nebst der fehlenden Zeit bemängelten sie, es fehle eine institutionalisierte wissenschaftliche Beratung. Aus diesem Grund äusserten verschiedene Befragte den Wunsch, es seien zumindest für gewisse Themen ständige Gefässe zu kreieren, damit die Wissenschaft den politischen Prozess konstanter (und vertiefter) begleiten könne. Als Beispiel wurde etwa der von den Grünen initiierte Klimagipfel 2019 erwähnt. Andere Befragte kritisierten aber auch die Vielzahl der Formate: So würden etwa Podiumsdiskussionen zusätzlich zu dem im institutionellen Rahmen stattfindenden Programm organisiert. Stattdessen wünschten sich diese Interviewpartner:innen fixe Einrichtungen, in einem Fall beispielsweise eine Akademie der Wissenschaften, welche nicht auf die Forschung oder die Hochschulpolitik, sondern auf eine Wissenschaft für die Politik ausgerichtet sei.

Auf die Frage, ob die Schweiz die Rolle der Wissenschaft in der Politik in Form einer **Einzelperson** oder einer neuen **Abteilung** (wie zum Beispiel im Vereinigten Königreich) institutionalisieren solle, fielen die Antworten gemischt aus. Häufigstes Gegenargument war, dass es solche Institutionen bereits gebe – nämlich in Form der ausserparlamentarischen Kommissionen und der Akademien der Wissenschaften Schweiz (a+). Hinzu komme, so ein Parlamentsmitglied, dass ein wissenschaftliches Gremium bei der Bundeskanzlei einer Art Elfenbeinturm im Elfenbeinturm gleichkäme. Ein weiteres Gegenargument lautete, die Konzentration von wissenschaftlicher Politikberatung auf einzelne Personen, wie es beispielsweise beim „Science Advisor“ des US-amerikanischen Präsidenten der Fall ist, passe nicht in das politische und gesellschaftliche System der Schweiz, das solchen Personalisierungen kritisch gegenüberstehe. Befürchtet wurde eine Vereinnahmung der Wissenschaft durch die Politik, was der wissenschaftlichen Natur der Erkenntnisvermittlung zuwiderlaufen würde. Anzumerken ist, dass

die meisten der in den Gesprächen genannten Institutionen und Beispiele eher Teil einer Beratung der Verwaltung oder der Exekutive sind, obwohl vor allem Parlamentarier:innen befragt wurden. Dies verdeutlicht wiederum die Bedeutung der Exekutive für die Politikberatung (siehe dazu auch Unterkapitel 2.2).

Eine befragte Person aus den Parlamentsdiensten ergänzte, dass ein:e Politiker:in in erster Linie die **Interessen der Wählerschaft** sowie die Versprechen aus dem eigenen **Wahlprogramm** vertrete. So könne ein:e Politiker:in, welche:r „gewählt wird, weil er oder sie argumentiert, dass die Klimaerwärmung mit technischen Mitteln lösbar ist“, diesen Standpunkt später nicht mehr ohne Weiteres ändern, auch wenn wissenschaftliche Erkenntnisse möglicherweise einen anderen Lösungsweg suggerieren. Auf der anderen Seite, so die befragte Person, könne ein:e Vermittler:in (wie zum Beispiel ein „Science Advisor“) in Bern eventuell zu einer Verkürzung des Verfahrens führen. Ausserdem würde sich eine solche Person oder Institution besser mit den politischen Prozessen auskennen. Hinzu komme, dass die Expertise der Bundesverwaltung den Politiker:innen zwar zugänglich sei, die wissenschaftlichen Kompetenzen aber nicht allein bei der Verwaltung angesiedelt sein sollten. Ein:e andere:r Befragte:r wies darauf hin, eine wissenschaftliche Taskforce könnte ein Gegengewicht zur Verwaltung schaffen, die zurzeit einen grossen Teil der wissenschaftlichen Beratung des Parlaments übernehme, aber der Exekutive unterstehe und deshalb nicht als völlig neutral zu beurteilen sei.

6. Diskussion und Schlusswort

Das Erkenntnisziel dieser Untersuchung bestand zum einen darin, das Verständnis des Anhörungsprozesses in den parlamentarischen Sachbereichskommissionen grundsätzlich zu verbessern. Zum anderen galt es, die Frage zu beantworten, wie die Wissenschaftler:innen ihre Erkenntnisse am besten in diesen Prozess einbringen können. Welches Fazit lässt sich ziehen? Das vorliegende Kapitel geht auf **vier Problemfelder** ein. Thematisiert werden die Existenz gewisser Hürden für (Nachwuchs-)Forschende (6.1); die begrenzten Ressourcen, die für wissenschaftliche Politikberatung im Parlament zur Verfügung stehen (6.2); die Notwendigkeit, wissenschaftsinterne Anreize für wissenschaftliche Politikberatung zu stärken (6.3); und schliesslich der Bedarf an zusätzlichen Ausbildungs- und Vernetzungsangeboten (6.4).

6.1 Hürden für (Nachwuchs-)Forschende

Durch die vorliegende Untersuchung wurde deutlich, dass viele Anhörungen in den Sachbereichskommissionen zwar **ähnlich ablaufen**, die **Auswahl der Anhörungsgäste** aber **keinem klaren Muster entspricht**. So räumte ein Parlamentsmitglied im Interview auch ein: „Ich bin manchmal selbst überrascht, dass nicht systematischer eingeladen wird.“ Die Relevanz der fachlichen Expertise eines bzw. einer Wissenschaftler:in wurde als wichtigstes Auswahlkriterium genannt. Darüber hinaus spielten vor allem eine ausgewogene Gästeliste und die Sprachkompetenzen der Gäste eine Rolle. Besonders fällt auf, dass die Befragten teilweise auch Vertreter:innen von Interessenverbänden als „wissenschaftliche Expert:innen“ betrachten, es sei denn, die Interviewer:innen beschränkten die Diskussion explizit auf Forschende.

Als Stimme des wissenschaftlichen Nachwuchses in der Schweiz hat die Junge Akademie Schweiz ein besonderes Interesse an Fragen, die **Nachwuchsforschende** betreffen. Generell lässt sich sagen, dass das gegenwärtige System der Wissenschaftsvermittlung im Parlament den Einbezug von Nachwuchsforschenden **eher erschwert**. Die Zusammenarbeit zwischen der Wissenschaft und der Politik im Allgemeinen ist als äusserst vielfältiges und somit auch als komplexes Netzwerk zu verstehen (siehe auch Ammon et al., 2022; Himmelsbach, 2018; Hofmänner, 2021; Messerli et al., 2015; Thurnherr, 2022). Hinzu kommt, dass die Auswahl von Anhörungsgästen durch die parlamentarischen

Sachbereichskommissionen grundsätzlich ausgewogen, aber aufgrund des Fehlens klar definierter Kriterien **nicht besonders transparent** ist. Zudem stellen die strengen **Sprachkriterien** für ausländische (Nachwuchs-)Forschende eine nicht zu unterschätzende Hürde dar. Gerade in den Naturwissenschaften, zunehmend aber auch in den Sozialwissenschaften und sogar in gewissen Geisteswissenschaften, herrscht Englisch als Arbeitssprache vor. Während politische und ressourcenbedingte Argumente ein guter Grund sind, den Fokus auf die Landessprachen zu richten, steht dieser im Gegensatz zur internationalisierten Schweizer Hochschullandschaft (siehe auch Rossier & Bühlmann, 2018).

Laut einigen Befragten besteht zwar keine Erwartungshaltung, dass sich die Wissenschaftler:innen politisch und kommunikativ weiterbilden; ein **vertieftes Verständnis der parlamentarischen Prozesse**, vor allem auch aufgrund der in diesem Bericht genannten Charakteristika des Schweizer Politikberatungssystems, scheint für einen gelungenen Beitrag in den Kommissionsanhörungen jedoch unabdingbar (siehe dazu auch Hirschi et al., 2022; Zahn et al., 2022). So können etwa die Bedürfnisse und das Erkenntnisinteresse der Parlamentarier:innen je nach Art des Geschäfts variieren. Bei einer parlamentarischen Initiative, die von einer Kommission ausgeht, oder bei einer Motion kann ein grösserer Wissensbedarf bestehen als bei Gesetzesentwürfen, die vom Bundesrat kommen. Denn diese wurden bereits stärker durch die Verwaltung bearbeitet, ausserdem geben die jeweiligen schriftlich vorliegenden Botschaften das bestehende Wissen umfassend wieder.

Vertreter:innen der Wissenschaft wiesen in informellen (und vorliegend nicht analysierten) Gesprächen auf den teilweise höchst **politischen** und somit manchmal „hitzigen“ Charakter von Anhörungen hin. Dies wurde vonseiten der Parlamentarier:innen bestätigt, die in den Interviews erwähnten, in der Diskussionsrunde seien einige Fragen durchaus parteipolitisch motiviert. Diese parteipolitischen Aspekte, die Sprachkriterien, das nötige detaillierte Vorwissen sowie die teilweise verpolitisierte Diskussionskultur können für (Nachwuchs-)Forschende eine Hürde darstellen, zumindest wenn diese nicht darauf vorbereitet sind. Hinzu kommt, dass es innerwissenschaftlich kaum Anreize oder Förderangebote gibt, um die Kompetenzen in der wissenschaftlichen Politikberatung zu stärken (siehe z.B. Zahn et al., 2022 sowie die Unterkapitel 6.3. und 6.4).

6.2 Beschränkte Ressourcen für wissenschaftliche Politikberatung im Parlament

Bedeutungsvoll war zudem der Hinweis, die Anhörungen in den Sachbereichskommissionen stellten nur einen **kleinen Teil des Austausches zwischen Wissenschaft und Politik** dar. Verwaltung und Wissenschaft würden auch ausserhalb der Anhörungen zusammenarbeiten, zumal in der Verwaltung Mitarbeitende tätig seien, die über ein grosses Wissen in einem Sachbereich verfügten. Aus verfahrenstechnischer Perspektive überrascht diese Aussage nicht: Der Verwaltung kommt bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen in der Regel eine tragende Bedeutung zu (siehe auch Unterkapitel 2.2). Dies mindert allerdings nicht die Relevanz der Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt: Was fällt in wessen Zuständigkeit?

Während die Anhörungen in den Sachbereichskommissionen von Himmelsbach (2019) zwar als Konsultationsverfahren und nicht als politische Beratung bezeichnet werden, gehören sie zu den **wenigen Formaten, bei denen Wissenschaftler:innen und Parlamentarier:innen in einem institutionellen Rahmen zusammentreffen**. Wissenschaftliche Fragen der Parlamentarier:innen werden viel häufiger von der Bundesverwaltung beantwortet. Da diese jedoch dem Bundesrat und damit der Exekutive untersteht, stellt sich die Frage, inwiefern dadurch das Parlament als gesetzgebende Institution geschwächt wird. Demokratietheoretisch kann argumentiert werden, dass Parlamentarier:innen bestmöglich informiert sein sollten (also Zugang zur Wissenschaft benötigen) und gegenüber der Regierung eine Kontrollfunktion ausüben, was weniger gut möglich ist, wenn Wissen vor allem über die Exekutive vermittelt wird.

Hinzu kommt, dass die Mitglieder des Schweizer Parlaments – anders als in anderen nationalen Parlamenten – als „Milizparlamentarier:innen“ nur über **bescheidene personelle und sachliche Ressourcen** verfügen (siehe auch Ammann, 2021a). Das Informationsdefizit kann somit nur beschränkt über andere Wege kompensiert werden. Die Anhörungen in den Kommissionen werden auch genutzt, um den strukturellen Informationsvorsprung der Bundesverwaltung gegenüber dem Milizparlament wettzumachen. Die Ressourcenfrage ist keine neue Debatte. Ähnliche Diskussionen finden sich vor allem in der Literatur zur Professionalisierung des Schweizer Parlaments (siehe zum Beispiel Bernauer & Witzig, 2018; Bundi, Eberli & Bütikofer, 2018; Z’graggen, 2009).

Zurzeit werden auf verschiedenen politischen Ebenen **Vorschläge** diskutiert, wie der **Austausch zwischen Wissenschaft und Politik weiterentwickelt** werden kann (siehe dazu z.B. Ammon et al., 2022; Bundesrat, 2022; Hirschi et al., 2022; Hofmänner, 2021; Zahn et al., 2022; Tanner, 2023). Natürlich beschränkt sich die Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft – oder, im vorliegenden Kontext, zwischen Parlamentarier:innen und Wissenschaft – bereits heute nicht auf die Anhörungen in den parlamentarischen Sachbereichskommissionen. So erwähnten die Befragten die **bilateralen Kontakte**, die **Anhörungen in den Fraktionen**, die Rolle der **Akademien der Wissenschaften Schweiz (a+)** (vor allem im Bereich der Forschung und der Hochschulpolitik) sowie die **ausserparlamentarischen Kommissionen** als Beispiele. Hierbei gilt es jedoch zu beachten, dass die häufig genannten ausserparlamentarischen Kommissionen der Verwaltung und somit der Exekutive beigeordnet sind. Wie schon erwähnt, ist die Verwaltung also eine Art Torwächterin wissenschaftlicher Informationen und vor allem auch der Kommunikation.

Die Wichtigkeit der informellen Kontakte für die Parlamentarier:innen sowie die Tatsache, dass diese der Frage-und-Antwort-Runde in den Anhörungen viel Bedeutung zumessen, weisen darauf hin, dass die Parlamentsmitglieder die (wenigen) ihnen zur Verfügung stehenden Mittel gezielt nutzen, um sich **eigenständig mit wissenschaftlichen Fakten auseinanderzusetzen**. Diese Fakten dienen, so einige Befragte, vor allem dazu, die eigenen politischen Argumente zu stärken (siehe dazu auch Grüninger, 2021). So erwähnte zum Beispiel ein Parlamentsmitglied, die Informationen aus den Anhörungen seien auch für eine spätere Volksabstimmung von Bedeutung. Ein:e andere:r Befragte:r erläuterte, es sei wichtig, Fragen an die Wissenschaft und deren Antworten in den Protokollen der Kommissionssitzungen vermerkt zu haben, um sich später in einer Motion oder in einem anderen parlamentarischen Vorstoss darauf stützen zu können. Zudem betonte eine befragte Person, dass gerade bei umstrittenen Geschäften die Anhörungen in den Kommissionen an Bedeutung gewinnen. Der Wissenschaft und somit potentiellen Anhörungsgästen ist zu empfehlen, solche möglichen Dynamiken bei der Vorbereitung auf einen Auftritt in einer Anhörung zu berücksichtigen.

6.3 Innerwissenschaftliche Anreize für wissenschaftliche Politikberatung stärken

Damit Forschende stärker in die parlamentarische Beratung eingebunden werden, benötigen sie entsprechende **Kompetenzen und Ressourcen**. Allerdings gibt es im akademischen System derzeit kaum Anreize für diese Art von Engagement. Junge Forschende und etablierte Wissenschaftler:innen beklagen, dass das Einbringen wissenschaftlicher Expertise in die Politik ihre akademischen Karrieren eher behindert (siehe Zahn et al., 2022). Häufig wird wissenschaftliche Politikberatung bei der Vergabe akademischer Positionen nicht berücksichtigt, selbst wenn sie von höchster Qualität ist. Dadurch beteiligen sich Forschende oft erst später in ihrer Karriere an politischen Beratungsprozessen und müssen zuvor erst die notwendigen Kompetenzen dafür aufbauen.

Um dieses Problem zu beheben, schlagen wir vor, die **akademischen Anreizstrukturen für Wissenschaftler:innen so anzupassen, dass exzellente wissenschaftliche Politikberatung bei der Vergabe von Forschungspositionen und Fördergeldern berücksichtigt wird**. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, klare Kriterien zu definieren und diese an die Bedürfnisse des jeweiligen Forschungsbereichs anzupassen.

6.4 Ausbildungs- und Vernetzungsangebote fördern

In der Schweiz bestehen wenige Aus- und Weiterbildungsangebote, die Forschenden die Grundlagen verantwortungsvoller wissenschaftlicher Politikberatung auf parlamentarischer Ebene vermitteln. Dazu gehören:

- der Master in Science, Technology and Policy der ETH Zürich;
- das Doktoratsprogramm in Science & Policy der Universitäten Zürich und Basel und der ETH Zürich;
- das Kursprogramm des „Swiss Learning Health System“ der Universität Luzern;
- die „Franxini Boot Camps“ und der „Franxini Innovation Hub“ der wissenschaftlichen Ideenschmiede Reatch! Research. Think. Change;

- die vom Schweizerischen Nationalfonds und Reatch angebotenen „Politikkurse für Forschende“.

Um Forschenden verschiedener Karrierestufen die Möglichkeit zu geben, neben ihrer Forschung Kompetenzen im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung aufzubauen, gilt es, die **Angebote in diesem Bereich auszubauen und besser miteinander zu vernetzen**. Zudem sollte erweiterte Forschung durchgeführt werden, um zu untersuchen, wodurch gute Politikberatung sich auszeichnet. Diese Erkenntnisse könnten genutzt werden, um die politische Beratung in die Grundausbildung und Frühbildung von Forschenden aufzunehmen.

Der vorliegende Bericht hat auch gezeigt, dass es **zusätzliche informelle Austauschgefässe braucht**, um nationale Wissenschaftler:innen und Politiker:innen an einen Tisch zu bringen. Einige bestehende Gefässe verfolgen dieses Ziel bereits und werden im Anhang 1 aufgeführt.

Gerade in der kleinräumigen Schweiz sind eine enge Zusammenarbeit und ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren zu empfehlen. Gleichzeitig ist es wichtig, zu betonen, dass die primäre gesellschaftliche Aufgabe wissenschaftlicher Forschung das Schaffen von neuem Wissen ist. Der Transfer dieses Wissens in die Politik ist als zusätzliche Aufgabe zu betrachten, die genügend zeitliche und personelle Ressourcen benötigt, um erfolgreich zu sein. Deshalb ist es wichtig, **bestehende Strukturen zu stärken** und auf einen iterativen Austausch mit der Politik auszurichten. Ebenso gilt es, Doppelspurigkeiten zu reduzieren und die Koordination zwischen bestehenden Akteuren im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung zu optimieren. Wo nötig, sind **spezifische Stellen mit koordinativer und unterstützender Funktion** einzurichten. All diese Bemühungen sollten sich am übergeordneten Ziel ausrichten, die **wissenschaftliche Politikberatung auf mehr Schultern zu verteilen**, um so Forschende zu entlasten, qualitativ hochwertige Inhalte zur Verfügung zu stellen und einen möglichst reibungslosen Übertragungsriemen zwischen wissenschaftlicher Forschung und wissenschaftlicher Politikberatung zu schaffen.

Anhang 1: Beispiele informeller Austauschgefässe, die darauf abzielen, nationale Wissenschaftler:innen und Politiker:innen an einen Tisch zu bringen

- das neue Format der Akademien der Wissenschaften Schweiz „Science et Politique à table !“;
- die Kommission „Wissenschaft und Politik“ der Akademien der Wissenschaften Schweiz (a+);
- das Geneva Science-Policy Interface, das von zahlreichen Hochschulen und Forschungseinrichtungen getragen wird;
- der „Franxini Hive“ der wissenschaftlichen Ideenschmiede Reatch! Research. Think. Change;
- der „Think Tank Hub“ des Think Tanks foraus.

Mit Blick auf die internationale Politik und Forschungszusammenarbeit zu globalen Zukunftsfragen sowie den Austausch zwischen Wissenschaft und Politik bzw. Diplomatie existiert zudem der vom Kanton und der Stadt Genf sowie der Schweizerischen Eidgenossenschaft geförderte „Geneva Science and Diplomacy Anticipator“.

Anhang 2: Literaturverzeichnis, Methodik, anonymisierte Liste der Befragten und relevante Interessenbindungen der Autor:innen

2.1 Literaturverzeichnis

Amarelle, Cesla, Verena Diener Lenz, Rudolf Joder. „Vernehmlassungsgesetz. Änderung.“ Geschäft des Bundesrates. Bern: Bundesversammlung, 11. Juni 2013. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20130088>.

Ammann, Odile. „(Rechts-)Wissenschaft und Politik: Fliessende Grenzen?“ In *Jahrbuch für politische Beratung 2019/2020*, herausgegeben von Thomas Köhler und Christian Mertens, 139-157. Wien: mezzogiorno, 2020.

Ammann, Odile. „Wissenschaftsfreiheit als Pflicht zur Ergebnisoffenheit.“ In *Verfassungsblog*, 10. April 2021. <https://verfassungsblog.de/wissenschaftsfreiheit-als-pflicht-zur-ergebnisoffenheit/> (zit. Ammann, 2021a).

Ammann, Odile. „Zur unscharfen Grenze zwischen Wissenschaftsfreiheit und Meinungsäusserungsfreiheit: Eine verfassungsrechtliche Analyse universitärer Social-Media-Leitlinien.“ In *Recht und Zugang* 3, no. 2 (2021): 194-229 (zit. Ammann 2021b).

Ammon, Karin, Marcel Falk, Jürg Pfister. „Science Advice Network. Ideenpapier für einen klaren und steten Dialog zwischen Wissenschaft und Politik.“ Swiss Academies Communications. Bern: Akademien der Wissenschaften Schweiz, 2022.

Andereggen, Céline. „Evaluation der Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes.“ *LeGes* 23, no. 1 (2012): 45-59.

Bernauer, Julian, Martina Flick Witzig. „Ein politischer Scheinriese? – Die Schweizer Bundesversammlung im internationalen Vergleich.“ In *DeFacto*, 18. Februar 2018. <https://www.defacto.expert/2018/10/05/ein-politischer-scheinriese-die-schweizer-bundesversammlung-im-internationalen-vergleich/>.

- Bühler, Theodor, Alain Prêtre. „Gesetze.“ In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, 2. Oktober 2011. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/030903/2011-02-10/>.
- Bundesrat. „Wissenschaftliches Potenzial für Krisenzeiten nutzen.“ Bericht des Bundesrates, 23. November 2022. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74007.pdf>.
- Bundesversammlung. „Erstrat.“ In *Parlamentswörterbuch*. Bern: Bundesversammlung, o.D. <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%b6rterbuch-detail?WordId=51>.
- Bundesversammlung. „Parlamentarische Initiative.“ In *Parlamentswörterbuch*. Bern: Bundesversammlung, o.D. <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%b6rterbuch-detail?WordId=166>.
- Bundesversammlung. „Parlamentsdienste.“ In *Parlamentswörterbuch*. Bern: Bundesversammlung, o.D. <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%b6rterbuch-detail?WordId=169>.
- Bundesversammlung. „Sachbereichskommissionen.“ In *Parlamentswörterbuch*. Bern: Bundesversammlung, o.D. <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%b6rterbuch-detail?WordId=193>.
- Bundesversammlung. „Standesinitiative.“ In *Parlamentswörterbuch*. Bern: Bundesversammlung, o.D. <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%b6rterbuch-detail?WordId=212>.
- Bundesversammlung. „Standesinitiativen.“ o.D. <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/stellung-der-bundesversammlung/die-kantone-und-die-bundesversammlung/standesinitiativen>.

Bundi, Pirmin, Daniela Eberli, Sarah Bütikofer. „Zwischen Beruf und Politik: Die Professionalisierung in den Parlamenten.“ In *Das Parlament in der Schweiz: Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, herausgegeben von Adrian Vatter, 315-44. Politik und Gesellschaft in der Schweiz, Band 7. Zürich: NZZ Libro, 2018.

Edenhofer, Ottmar, Martin Kowarsch. „Cartography of Pathways: A New Model for Environmental Policy Assessments.“ *Environmental Science & Policy* 51 (August 2015): 56-64. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.03.017>.

Germann, Raimund E. „Ausserparlamentarische Kommissionen.“ In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, 17. Januar 2002. <https://hls-dhs-dss.ch/articles/010393/2002-01-17>.

Grüninger, Servan L. „Idiotische Streitereien.“ In *Schweizer Monat*, 2. Juni 2021. <https://web.archive.org/web/20221214071026/https://www.servan-grueninger.ch/blogcomplete/ein-idiotischer-streit>.

Grüninger, Servan L. „Wissenschaft als Cassandra.“ In *Medienwoche*, 27. Oktober 2020. <https://web.archive.org/web/20221214071038/https://medienwoche.ch/2020/10/27/wissenschaft-als-kassandra-wir-haben-es-doch-vorausgesagt/>.

Himmelsbach, Raffael. „Playing Second Fiddle. Expert Advice and Decision-Making in Switzerland.“ Dissertation, Universität Lausanne, 2014. https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_2D01E30E6F89.P001/REF.

Himmelsbach, Raffael. „Politikberatung im politischen System der Schweiz.“ In *Handbuch Politikberatung*, herausgegeben von Svenja Falk, Manuela Glaab, Andrea Römmele, Henrik Schober, Martin Thunert, 457-72. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-658-03483-2_42.

Hirschi, Caspar, Johanna Hornung, Dylan Jatton, Céline Mavrot, Fritz Sager, Caroline Schlauffer. „Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten in der Schweiz: Eine Analyse der Finanzkrise, des Fukushima-Unfalls und der Covid-19-Pandemie.“ Schweizerischer Wissenschaftsrat, 2022.

- Hofmänner, Alexandra. „The Role of Science in the Swiss Policy Response to the COVID-19 Pandemic.“ Swiss Academies Reports. Akademien der Wissenschaften Schweiz, 2021. https://api.swiss-academies.ch/site/assets/files/39389/covid_19_a_hofmanner_0111_gzd_211101.pdf.
- Kevenhörster, Paul. „Politikberatung“ In *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 8. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, 2021. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202089/politikberatung/>.
- Krumm, Thomas. *Das politische System der Schweiz*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2013.
- Messerli, Paul, Christian Pohl, Urs Neu. „Mit Wissenschaft die Politik erreichen. Erfahrungen und Empfehlungen aus über 20 Jahren Praxis dreier Dialogplattformen der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT).“ Swiss Academies Reports. Akademien der Wissenschaften Schweiz, 2015.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle. „Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.“ Bern: Parlamentsdienste, 6. September 2011.
- Pielke, Jr, Roger A. *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge University Press, 2007.
- Rossier, Thierry, Felix Bühlmann. „The Internationalisation of Economics and Business Studies: Import of Excellence, Cosmopolitan Capital, or American Dominance?“ *Historical Social Research / Historische Sozialforschung* 43, no. 3 (2018): 189-215.
- Rudloff, Wilfried. „Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik — historische Perspektive.“ In *Politikberatung in Deutschland*, herausgegeben von Steffen Dagger, Christoph Greiner, Kirsten Leinert, Nadine Meliß und Anne Menzel, 178-99. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Sager, Fritz, Christof Rissi. „The Limited Scope of Policy Appraisal in the Context of Referendum Democracy – The Case of Regulatory Impact Assessment in Switzerland.“ *Evaluation* 17, no. 2 (April 2011): 151-63.

Shaw, Alison, John Robinson. „Relevant But Not Prescriptive: Science Policy Models within the IPCC.“ *Philosophy Today* 48, no. 9999 (2004): 84-95. https://www.pdcnet.org/philtoday/content/philtoday_2004_0048Supplement_0084_0095.

Tanner, Marcel. „Voneinander lernen, um Krisen zu lösen.“ *Horizonte*, 2. März 2023. <https://www.horizonte-magazin.ch/2023/03/02/gemeinsam-lernen-um-krisen-zu-loesen/>.

Thurnherr, Walter. „Über das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft.“ Präsentation. Diskussionsrunde der Akademien der Wissenschaften Schweiz, Bern, 20. Mai 2022. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-88915.html>.

Vatter, Adrian. *Das politische System der Schweiz*. 4. Auflage. Studienkurs Politikwissenschaft. Baden-Baden: Nomos, 2020.

Zahn, Nicolas, Luca Schaufelberger, Anna Krebs, Servan Grüniger. „Wissenschaft und Politik: Ansprüche, Erwartungen, Lösungen.“ Reatch! Research. Think. Change, 4. Februar 2022. <https://web.archive.org/web/20220630222519/https://reatch.ch/publikationen/wissenschaft-und-politik-ansprueche-erwartungen-loesungen>.

Z'graggen, Heidi. *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*. Berner Studien zur Politikwissenschaft 19. Bern/ Stuttgart/Wien: Haupt, 2009.

2.2 Methodik

Angefragt wurden die Teilnehmer:innen über E-Mail, mit einem Unterstützungsbrief von **Prof. Marcel Tanner**, Präsident der Akademien der Wissenschaften Schweiz sowie Direktor Emeritus des Swiss TPH, **Dr. Peter Bieri**, ehemaliger Ständerat (1995-2015), Präsident der Stiftung TA-SWISS und Vizepräsident der Akademien der Wissenschaften Schweiz (a+) und **Prof. Barbara Haering**, Verwaltungsratspräsidentin der econcept AG, Präsidentin des Conseil d'orientation stratégique der Universität Genf, Vizepräsidentin des ETH-Rats und ehemalige Nationalrätin (1990-2007).

Die an Parlamentarier:innen gerichteten Anfragen gingen an die Mitglieder der folgenden **parlamentarischen Sachbereichskommissionen** (Nationalrat und Ständerat): WBK (Wissenschaft, Bildung und Kultur), SGK (Soziale Sicherheit und Gesundheit) und UREK (Umwelt, Raumplanung und Energie). Auswahlkriterium war die Voraussetzung, dass die Kommissionen komplexe Themen bearbeiten mussten, die aktuell einem besonders starken gesellschaftlichen Wandel unterliegen (zum Beispiel Biodiversität/Klima, Digitalisierung, demographischer Wandel). Ebenso wurde darauf geachtet, dass die Kommissionen Themen behandelten, bei denen sowohl politische als auch wissenschaftliche Aspekte von Bedeutung sind. Ergänzend zu diesen Interviews wurden Gespräche mit **Wissenschaftler:innen** geführt, welche selbst an solchen Anhörungen teilgenommen oder anderweitig an der Schnittstelle zwischen der Schweizer Politik und der Wissenschaft tätig waren. Ebenfalls befragt wurden **Mitarbeitende der Parlamentsdienste**, die aufgrund ihrer Funktion mit dem Ablauf von Kommissionssitzungen vertraut sind.

Dieser Bericht basiert auf **25 Interviews mit Bundesparlamentarier:innen, Mitarbeitenden der Parlamentsdienste des Bundeshauses und in der Schweiz tätigen Forschenden**. 24 Interviews fanden zwischen April und Juli 2021 statt. Im Juli 2022 wurde ein weiteres Interview durchgeführt, um eine höhere Diversität der von den Interviewpartner:innen vertretenen politischen Ansichten zu gewährleisten. In quantitativer Hinsicht lag der Fokus auf Parlamentarier:innen, die Mitglieder in Sachbereichskommissionen waren (19 aus 25 Interviews). Nationalrät:innen und Ständerät:innen aus allen Fraktionen (SVP, SP, FDP, Die Mitte, Grüne, GLP) waren vertreten. Allerdings konnte keine absolute Deckungsgleichheit zwischen der politischen Zusammensetzung des Parlaments und jener der interviewten Politiker:innen erreicht werden. Somit gilt es zu beachten, dass die im Rahmen dieser Studie geäußerten Meinungen nicht

zwingend repräsentativ für das ganze Parlament sind. Fast alle Interviewpartner:innen aus der Politik waren zur Zeit des Interviews aktive Mitglieder des Parlaments. Zudem wurden zwei Vertreter:innen der Parlamentsdienste sowie vier Vertreter:innen der Wissenschaft befragt. Die Interviews mit Mitgliedern der Parlamentsdienste und mit Forschenden dienten dazu, weitere Perspektiven von Personen einzuholen, die keine parteipolitischen Ansichten vertreten und in die Anhörung von Wissenschaftler:innen involviert waren, sei es als (potentielle oder tatsächliche) Anhörungsgäste (für die Forschenden) oder über das Kommissionssekretariat (für die Mitglieder der Parlamentsdienste). 20 von 25 Befragten kamen aus der Deutschschweiz. 5 Befragte stammten aus der Romandie; 4 davon waren Parlamentarier:innen.

Ungefähr **13 Prozent** der Angefragten erklärten sich bereit, an einem Interview mitzuwirken. Die **Dauer** und das **Format** der Interviews wurden jeweils den Teilnehmenden angepasst und fanden je nach Lage (Covid-Pandemie) persönlich oder online statt. Ein Interview dauerte in der Regel 45 bis 60 Minuten. Die Mehrheit der Interviews erfolgte online. Die Teilnehmer:innen waren über das Interview-Thema im Voraus informiert, nicht jedoch über die einzelnen Fragen. Die Interviews waren stets semi-strukturiert. Sie bestanden weitgehend aus im Voraus festgelegten Fragen, wobei das Gespräch im Interesse der Erkenntnisgewinnung relativ flexibel geführt wurde. Flexibilität bestand bezüglich der Reihenfolge, in welcher die Fragen gestellt wurden. Auch wurde die Möglichkeit genutzt, durch gezieltes Nachfragen bestimmte, von den Befragten genannte Dimensionen zu vertiefen. Die Teilnehmer:innen hatten jederzeit die Möglichkeit, das Interview abubrechen oder eine Antwort zu verweigern. Ausserdem wurden sie darauf hingewiesen, dass ihre Aussagen anonymisiert würden. Zur Wahrung der Anonymität der Befragten und zur besseren Lesbarkeit wurden die direkten Zitate teilweise leicht redigiert.

2.3 Anonymisierte Liste der Befragten

Hinweis: Die nachstehende Tabelle enthält keine Angaben zu den Sachbereichskommissionen, denen die Befragten angehör(t)en, um keine Rückschlüsse auf die Identität der Befragten zu erlauben.

Typ	Sprache	Partei
Politik	DE	Grüne
Politik	FR	Grüne
Politik	FR	Grüne
Politik	DE	SP
Politik	DE	GLP
Politik	FR	GLP
Politik	DE	Mitte
Politik	FR	FDP
Politik	DE	FDP
Politik	DE	FDP
Politik	DE	SVP
Wissenschaft	DE	N/A
Parlamentsdienste	FR	N/A
Parlamentsdienste	DE	N/A

2.4 Relevante Interessenbindungen der Autor:innen



Reja Wyss ist Doktorandin in politischer Soziologie an der Universität Oxford und Mitglied bei Reatch. Bis 2019 engagierte sie sich aktiv bei den Jungen Grünen, wo sie immer noch als Passivmitglied aufgelistet ist.



Silvia Maier hat in Neuroökonomie an der Universität Zürich promoviert und arbeitet als Produktmanagerin bei Sensirion Connected Solutions AG. Sie ist Beiratsmitglied des Franxini-Projekts von Reatch. Mit Odile Ammann ist sie Co-Sprecherin der Arbeitsgruppe, die diesen Bericht verfasst hat.



Odile Ammann ist Rechtsprofessorin am Zentrum für öffentliches Recht der Universität Lausanne und schliesst aktuell eine rechtsvergleichende Monografie zum verfassungsrechtlichen Rahmen des parlamentarischen Lobbyismus ab. Sie ist Beiratsmitglied des Franxini-Projekts von Reatch. Mit Silvia Maier ist sie Co-Sprecherin der Arbeitsgruppe, die diesen Bericht verfasst hat.



Servan L. Grüniger ist Präsident der wissenschaftlichen Ideenschmiede „Reatch! Research. Think. Change“, die das Franxini-Projekt lanciert hat, und ist Passiv-Mitglied der Partei „Die Mitte“. Für eine vollständige Liste der Interessenbindungen: <https://www.servangueninger.ch/offen-ehrlich>.



Darius Farman ist Co-Geschäftsführer des parteiunabhängigen Think Tanks foraus – Forum Aussenpolitik, Präsidiumsmitglied der Jungen Akademie Schweiz (2022/23) und Beiratsmitglied des Franxini-Projekts von Reatch. Zudem ist er ein ehemaliges Mitglied der Grünliberalen. Weitere Interessenbindungen: <https://www.linkedin.com/in/dariusfarman>