

# DER BESCHWERLICHE WEG VOM FORSCHUNGSERGEBNIS ZUM GESETZ

## ZUR RELEVANZ VON HOCHSCHULFORSCHUNG IM GESETZGEBUNGSVERFAHREN

Dr. Karl Wörle, Lektor und Fachbereichsleiter Wirtschaftsrecht, Fachhochschule des BFI Wien

**Abstract.** Wissenschaft muss einen beschwerlichen Weg bewältigen, bevor sie zu Recht werden kann. So entstehen Gesetze in politischen Kämpfen, in denen Machtverhältnisse, Interessen und Ideologien den Ausschlag geben, und wissenschaftliche Expertise wird schnell zum Spielball der Politik. In diesem Beitrag wird das Thema, passend zum Tagungstitel „Forschung verbindet“, beleuchtet und der Frage nachgegangen, wie sich Wissenschaft – und insbesondere Hochschulforschung – im Gesetzgebungsverfahren besser behaupten könnte. In einem ersten Teil wird das komplexe Verhältnis von Wissenschaft, Recht und Politik anhand von 3 kurzen Case Studies illustriert. Im empirischen Teil wird anschließend eine Zitationsanalyse durchgeführt, um zur Relevanz von Hochschulforschung im Gesetzgebungsverfahren Stellung zu nehmen und dabei auch die Rolle der Fachhochschulforschung herauszuarbeiten. Abschließend werden die Ergebnisse der beiden Teile zu rechtspolitischen Vorschlägen zusammengeführt.

**Keywords:** Wissenschaft; Recht; Politik; Gesetzgebung; Zitationsanalyse; Altmotrik

### 1 EINLEITUNG

Wie kann „Forschung verbinden“ und helfen, wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen zu bewältigen? Der Autor versucht, dieses Leitmotiv des 16. FH-Forschungsforums aus rechtlicher Perspektive zu beleuchten.

### 2 DAS KOMPLEXE VERHÄLTNISS VON WISSENSCHAFT, RECHT UND POLITIK ERLÄUTERT ANHAND VON DREI WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN GESETZGEBUNGSVERFAHREN

In den letzten Jahren ist die sogenannte evidenzbasierte Politik immer mehr in Diskussion gekommen.<sup>1</sup> Politikgestaltung auf Basis wissenschaftlicher Befunde ist jedoch häufig schwer umzusetzen, da das Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Recht überaus komplex ist.<sup>2</sup> Dies soll mit kurzen *Case Studies* – anhand von 3 Gesetzgebungsverfahren, die ich rechtsvergleichend untersucht habe – illustriert werden.

#### 2.1 Die gelungene Übernahme von Expertenvorschlägen in eine Gesetzesreform – Schiedsverfahrensreform 2006

Ein Beispiel für eine erfolgreiche Gesetzesreform auf Basis einer mit renommierten Professoren und Rechtsanwälten besetzten Arbeitsgruppe ist die Reform des österreichischen Schiedsverfahrensrechts im Jahr 2006. Schiedsverfahren sind außergerichtliche Streitentscheidungen, primär für internationale Handelsstreitigkeiten, in denen anstelle staatlicher Richter:innen Privatpersonen entscheiden.

Die Arbeitsgruppe hat – auf Basis eines Modellgesetzes der Vereinten Nationen (UNCITRAL) – einen Entwurf für ein neues Schiedsverfahrensrecht vorbereitet, aus dem das heutige österreichische Schiedsverfahrensrecht hervorgegangen ist.<sup>3</sup> Es sind zwar nicht alle Anliegen der Arbeitsgruppe umgesetzt worden,<sup>4</sup> doch hat das Gesetz sein Ziel unzweifelhaft erreicht und kommt in der Praxis sehr häufig zur Anwendung.<sup>5</sup>

## **2.2 Das Scheitern von Expertenvorschlägen an politischem Widerstand – Diskussion um die *Austrian Limited***

Dass wissenschaftliche Expertise sich im Gesetzgebungsprozess nicht immer durchzusetzen vermag, wird an der Reformdiskussion um das österreichische Gesellschaftsrecht deutlich.

Aus der österreichischen Startup-Szene kommt immer wieder der Ruf nach rascher und unbürokratischer Gründung von GmbHs.<sup>6</sup> Nachdem im Regierungsprogramm 2020–2024 die Schaffung einer neuen Gesellschaftsform für Start-ups (*Austrian Limited*) verankert wurde, ist ein Gutachten für ein Regelungskonzept von zwei renommierten Anwaltskanzleien erstellt worden.<sup>7</sup>

Das Gutachten hat zwei legislative Anläufe genommen, auf Hinwirken der Notariatskammer und Sozialpartner ist der Regelungsvorschlag allerdings so stark abgewandelt worden, dass die Reform nicht mehr im Sinn ihrer Initiatoren ist. Eine politische Einigung ist derzeit nicht absehbar; mittlerweile ist sogar fraglich, ob es überhaupt eine neue Gesellschaftsform geben soll oder bloß ein neues Mitarbeiterbeteiligungsmodell.<sup>8</sup>

## **2.3 Die Unsicherheit der Wissenschaft – Übernahme des US-amerikanischen Chapter 11-Reorganisationsverfahrens in die EU**

Wissenschaft sollte zwar um Objektivität und Richtigkeit bemüht sein, dieses hehre Ziel lässt sich jedoch nicht immer erreichen. Ein Beispiel hierfür ist die Genese der EU-Restrukturierungs- und Insolvenz-Richtlinie<sup>9</sup> (RIRL). Ziel der RIRL war, Krisenunternehmen zu entschulden und ihnen die Fortsetzung ihres Betriebs zu ermöglichen,<sup>10</sup> wobei als legislatives *Role Model* insbesondere die US-amerikanische Chapter 11-Reorganisation herangezogen wurde.<sup>11</sup> Bei ihrer Entscheidung für das Chapter 11 stützte sich die EU-Kommission ua auf die Ergebnisse des Weltbank Doing-Business-Reports.<sup>12</sup> Diese Studie zur Geschäftsfreundlichkeit mag prima vista als adäquates Entscheidungskriterium erscheinen, allerdings hat sie einen *bias* zugunsten wettbewerbsorientierter Rechtsordnungen wie jener der USA.<sup>13</sup> Wenig Beachtung wurde hingegen dem kritischen Report der *American Bankruptcy Institute Commission* geschenkt, der dem Chapter 11 prohibitiv hohe Verfahrenskosten und Reformbedürftigkeit attestiert.

In den EU-Mitgliedstaaten ist die RIRL mittlerweile umgesetzt worden,<sup>14</sup> doch zeigen Statistiken, dass sich dieselben Probleme manifestieren wie in den USA und das Instrument folglich nur selten genutzt wird.<sup>15</sup> Die EU wäre gut beraten gewesen, sich bei der RIRL mit den Reformvorschlägen der *American Bankruptcy Institute Commission* näher auseinanderzusetzen, oder etwa auch dem österreichischen Sanierungsplan, der aus

empirischer Sicht sehr effektiv ist.<sup>16</sup>

## 2.4 Zwischenergebnis

Sind Politik und Wissenschaft also unverlässlich? Nein, solange in der Gesetzgebung demokratische Prinzipien und in der Forschung wissenschaftliche Standards eingehalten werden.<sup>17</sup> Zur **besseren Verzahnung von Wissenschaft und Politik** sind unterschiedliche, **verfassungsrechtliche Prozedere** denkbar, auf die nach der altmetrischen Untersuchung näher eingegangen werden soll.

## 3 ZITATIONSANALYSE VON REGIERUNGSVORLAGEN

### 3.1 Methodik

Zur Beleuchtung der Relevanz von Hochschulforschung im Gesetzgebungsverfahren habe ich eine kleine, empirische Erhebung in Form einer Zitationsanalyse (altmetrische Analyse<sup>18</sup>) durchgeführt. Dabei wurden Gesetzesmaterialien auf die Erwähnung wissenschaftlicher Studien und Expertenmeinungen durchsucht, um zu erheben, in welchem Ausmaß Hochschulforschung im Vergleich zu anderen wissenschaftlichen Expertisen zitiert wird (Häufigkeitsanalyse).

Als **Datengrundlage** wurden **Regierungsvorlagen** herangezogen, also Gesetzesvorschläge der Bundesregierung,<sup>19</sup> aus einem Zeitraum von 4 Jahren (01.01.2017 – 31.12.2020). Diese wurden mit 15 Schlüsselbegriffen<sup>20</sup> auf die Zitierung wissenschaftlicher Studien und Expertenmeinungen durchsucht. Die Schlüsselbegriffe sind in 86 Regierungsvorlagen gefunden worden, in denen insgesamt 145 wissenschaftliche Studien bzw. Expertenmeinungen etc zitiert wurden. Die Daten wurden in einer Excel-Datei gesammelt und mit einem Pivot-Chart-Table ausgewertet.

Beachtet werden muss, dass die Regierungsvorlagen kein Variantenstudium politischer Entscheidungsfindung wiedergeben, sondern bloß eine begleitende Legitimation.<sup>21</sup>

### 3.2 Ergebnisse

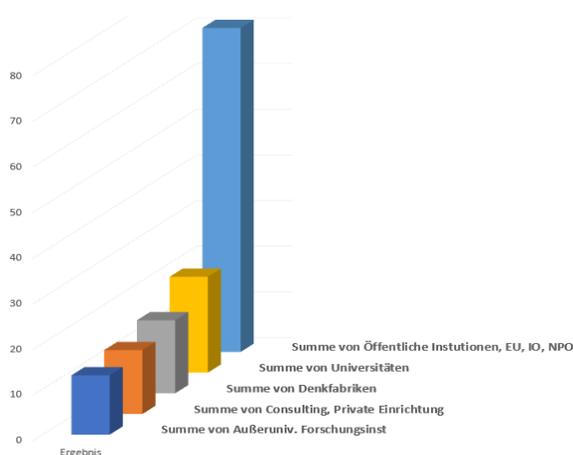


Abb. 1.: Verteilung der Quellen wissenschaftlicher Expertise

Die in den Gesetzesmaterialien zitierten Studien sind stark durch solche dominiert, die von öffentlichen Stellen erstellt wurden. Die Hochschulforschung rangiert mit knappem Abstand vor den übrigen Institutionen (siehe Abb. 1). Beachtet werden muss, dass Hochschulforschung natürlich auch in anderen Studien enthalten sein kann, wenn zB Professor:innen über Ausschreibungsverfahren an öffentlichen Studien mitwirken. Eine Aussage zum absoluten Gehalt von Hochschulforschung in Regierungsvorlagen ist damit also nicht möglich.

Bei näherer Betrachtung der zitierten Hochschulforschung wird ersichtlich, dass diese in ca. 77% der Fälle auf einen gewissen „**öffentlichen Anstoß**“ entstanden ist, also entweder eine Studie in Auftrag gegeben oder zB Professor:innen in eine Expertenkommission berufen wurden (siehe Abb. 2). Nur ca. 23% der zitierten Studien sind sozusagen auf „eigene Initiative“ der Hochschulen angefertigt wurden, oder es lässt sich zumindest nicht nachvollziehen, ob sie beauftragt wurden.

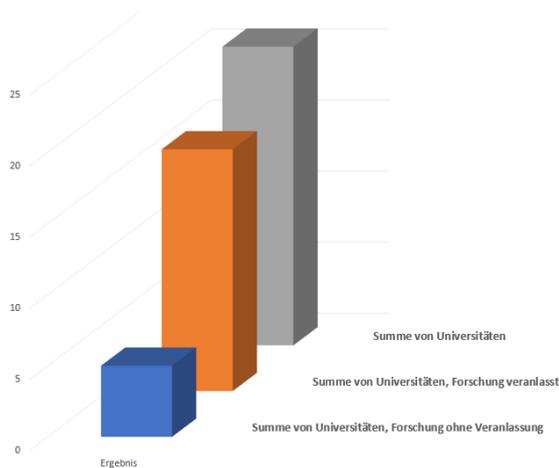


Abb. 2.: Hochschulforschung mit und ohne „Veranlassung“

Dass die Politik Expertisen anfragt ist nicht illegitim, sondern häufig notwendig, da die an Hochschulen produzierte Grundlagen- und angewandte Forschung sich oft nur schwer für komplexe politische Entscheidungsprozesse (*Polymaking*) heranziehen lässt, wo multidimensional die Interessen aller Bevölkerungsgruppen, des Staatsbudgets sowie verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen.<sup>22</sup> Zugleich hat Hochschulforschung jedoch besonders hohe Objektivität und Vertrauenswürdigkeit,<sup>23</sup> die ohne öffentliche Veranlassung wohl am besten zum Ausdruck kommt und mit ihrer stärkeren Berücksichtigung **mehr Pluralismus** erzielt werden könnte. Wissenschaftliche Expertise im Gesetzgebungsprozess hat schließlich eine integrative und partizipative Funktion und sollte deshalb möglichst breit eingefangen werden.<sup>24</sup>

In den untersuchten Regierungsvorlagen wurde **Fachhochschulforschung** nicht zitiert, doch finden sich FH-Studien zB in Nationalratsdebatten sowie in parlamentarischen Anfragen. Diese Unterrepräsentanz liegt mE zunächst am geringen Forschungsoutput, ua wohl aufgrund beschränkter öffentlicher Forschungsfinanzierung.<sup>25</sup> Des Weiteren stehen Universitätspublikationen aus der ganzen Welt zur Verfügung, während es Fachhochschulen etwa im forschungstarken angloamerikanischen Raum nicht in

derselben Form gibt wie bei uns. Schließlich haben Fachhochschulforscher wohl weniger Zugang zu wissenschaftlicher Politikberatung, kommen etwa für rechtswissenschaftliche Expertentätigkeiten praktisch nur Universitäts-Professor:innen in Betracht.

#### **4 ABSCHLIEßENDE CONCLUSIO – RECHTSPOLITISCHE VORSCHLÄGE**

Verfahrensvorschriften im Gesetzgebungsprozess könnten helfen, Wissenschaft, Politik und Recht besser zu verzahnen. Um bei der Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse **mehr Pluralismus und Transparenz** zu erzeugen, könnte bei besonders bedeutsamen Regelungsvorhaben eine Pflicht zur Erwähnung mehrerer Studien, die auch zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, statuiert werden. Die Politik müsste dann begründen, warum sie der einen Studie gefolgt ist und der anderen nicht. Auf diese Weise könnte die (hoffentlich) **informierte Entscheidungsfindung der Politik** auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse transparent gemacht werden.<sup>26</sup>

## 5 REFERENZEN

<sup>1</sup> Parkhurst, The Politics of Evidence: from Evidence-based Policy to the Good Governance of Evidence, 2017; Badinger, Faktenbasierte oder ideologische Wirtschaftspolitik: Welche hat größere Erfolgsaussichten?, Der Standard 19.03.2019; Kocher/Badelt, Manifest für eine evidenzbasierte Politik, Der Standard 20.11.2019.

<sup>2</sup> Wesselink/Pearce, Evidence and policy: discourses, meanings and practices. Policy Sci 47, 2014, 339 (342 f); Bogenschneider/Corbett, Evidence-based Policymaking<sup>2</sup> (2021) 8 ff.

<sup>3</sup> Arbeitsgruppe des Ludwig-Boltzmann-Instituts; ErlRV 1158 BlgNR 22. GP 2 f; vgl zu dieser Gesetzesreform näher Wörle, Die internationale Effektivität von Schiedsvereinbarungen (2013) 11 f; Hausmaninger in Fasching/Konecny<sup>2</sup> Vor §§ 577 ff Rz 16.

<sup>4</sup> Vgl hierzu etwa Wörle, Anscheins- und Duldungsvollmacht beim Abschluss von Schiedsvereinbarungen, ecolex 2013, 424 zu den nach wie vor strengen Formvorschriften für Schiedsvereinbarungen sowie Hausmaninger in Fasching/Konecny<sup>2</sup> Vor §§ 577 ff Rz 16/1 zur anfänglich fehlenden Verkürzung des Instanzenzugs im Aufhebungsverfahren.

<sup>5</sup> Im Jahr 2021 wurden allein vor dem internationalen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Österreich 44 neue Fälle anhängig gemacht, mit einem Gesamtstreitwert über einer halben Milliarde Euro, siehe <https://www.viac.eu/de/statistiken>.

<sup>6</sup> Vgl Kalss, Modellregelung für Austrian Limited steht bereit, Die Presse 2020/40/02; auch der Rat für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE) hat 2018 einen dahingehenden Reformbedarf artikuliert.

<sup>7</sup> Gutachten für ein „Regelungskonzept zur Einführung einer zeitgemäßen, Gründer- und Investorenfreundlichen Gesellschaftsform“.

<sup>8</sup> Was von der Austrian Limited übrig blieb, Juve 31.05.2022; FlexCo wird immer unwahrscheinlicher, Fokus auf Mitarbeiter:innenbeteiligung, Trending Topics 31.1.2023.

<sup>9</sup> RL (EU) 2019/1023, ABI L 172 vom 26. 6. 2019, 18.

<sup>10</sup> Siehe ErwGr 1 und 2 RIRL. Präventive Restrukturierungsrahmen sollten darüber hinaus dem Aufbau notleidender Kredite vorbeugen (ErwGr 3 RIRL).

<sup>11</sup> Freilich neben dem englischen *Scheme of Arrangement*, siehe näher Pannen in Pannen/Riedemann/Smid, StaRUG-Kommentar 2021, Einl Teil 2 Rn. 21; Heese, Die Funktion des Insolvenzrechts im Wettbewerb der Rechtsordnungen (2018) 57, 61, 100; Westpfahl, Wesentliche Elemente eines vorinsolvenzlichen Sanierungsregimes für Deutschland, ZRI 2020, 157, 158.

<sup>12</sup> Heese, Funktion Insolvenzrecht 94 ff; Vorschlag für eine RL über präventive Restrukturierungsrahmen, COM/2016/0723 final - 2016/0359 (COD).

<sup>13</sup> Maultzsch, Arbeitspapier Nr. 13/2016, Rn. 29; vgl dazu 132 ff; Stürner, Privatautonomie und Wettbewerb unter der Hegemonie der angloamerikanischen Rechtskultur? AcP 210, 2010, 105 ,114 ff; Mankowski, Rechtskultur: Eine rechtsvergleichend-anekdotische Annäherung an einen schwierigen und vielgesichtigen Begriff, 2016 S. 83 ff; Pistor, The Code of Capital (2019) 132 ff. Es haben sogar einige Staaten, insbesondere China, auf eine Manipulation des Reports hingewirkt, die schließlich 2021 zu seiner Einstellung führten. Siehe World Bank Cancels Flagship 'Doing Business' Report After Investigation, WSJ 16.9.2021.

<sup>14</sup> Restrukturierungs- und Insolvenz-Richtlinie-Umsetzungsgesetz - RIRUG, BGBl I 2021/147, 347/BNR, AB 981, RV 950 BlgNR 27. GP, 96/ME.

<sup>15</sup> Vgl zum ganzen näher Wörle, Angloamerikanische Restrukturierungskultur in Österreich und Deutschland, KTS 2023/3 (erscheint im Herbst 2023); Wörle, Sanierungs- und Restrukturierungsrecht – quo vadis? ÖBA 2022, 719; Wörle, Vorinsolvenzliche Restrukturierung durch Kapitalmaßnahmen in Österreich, Deutschland und den USA, ZfRV 2022, 32. Eine empirische Erhebung zur deutschen Umsetzung hat ergeben, dass nach einem Jahr nur 22 Restrukturierungen durchgeführt wurden, in England 9 und in Österreich bislang noch gar keine. Siehe dazu näher INDat Report 01/2022, 75; Gant/Vaccari, In the Garden of Corporate Rescue: Cross-Fertilisation of European Legislative Ideas in a Post-Brexit Britain, ZVglRWiss 2022, 375, 387 f; Mock in Mock/Zoppel, Restrukturierungsordnung Einl Rn. 8; Kary, Die Presse 2022/02/07.

---

<sup>16</sup> Lubben, Corporate Reorganization & Professional Fees, ABLJ 2008, 77, 130.

<sup>17</sup> Vgl etwa die Standards Guter Wissenschaftlicher Praxis, [https://oeawi.at/richtlinien/#:~:text=\(2\)%20Alle%20in%20der%20Forschung,zu%20unterlassen%20und%20erkanntes%20Fehlverhalten.](https://oeawi.at/richtlinien/#:~:text=(2)%20Alle%20in%20der%20Forschung,zu%20unterlassen%20und%20erkanntes%20Fehlverhalten.)

<sup>18</sup> Vgl zu dieser Methode etwa *Roemer/Borchardt*, Meaningful metrics (2015) 99 ff; *Penfield/Baker/Scoble/Wykes*, Assessment, evaluations, and definitions of research impact: A review. *Research Evaluation* (2014) 23(1) 21 (29); *Haunschild/Bornmann*, How many scientific papers are mentioned in policy-related documents? An empirical investigation using Web of Science and Altmetric data. *Scientometrics*. 2017, 110 (3) 1209 ff; *Bornmann/Haunschild/Boyack/Marx/Minx*, How relevant is climate change research for climate change policy? An empirical analysis based on Overton data. *PLoS ONE* 2022, 17(9); *Fang/Dudek/Noyons/Costas*, New possibilities of studying the interactions between policy and science: A descriptive exploration of the policy documents indexed by Overton, *Quantitative Science Studies*.

<sup>19</sup> Die meisten Gesetzesbeschlüsse haben ihren Ursprung in Regierungsvorlagen (siehe <https://www.parlament.gv.at/researchieren/open-data/showcases/welche-gesetzesinitiativen-sind-erfolgreich>). Ein weiterer Vorteil liegt in der einfacheren Auswertbarkeit des Datenmaterials verglichen mit Parlamentsdebatten oder Ausschussverhandlungen.

<sup>20</sup> ZB Studie, Prof. bzw Professor, Journal, Zeitschrift, Experte, WIFO, IHS, Gutachten.

<sup>21</sup> Siehe *Fraydenegg*, Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) -Perspektiven und Potenziale aus verwaltungspraktischer Sicht, ÖHW 2018 H 1-3, 41 (44).

<sup>22</sup> *Bogenschneider/Corbett*, Evidence-based Policymaking<sup>2</sup> (2021) 8 ff; Wissenschaft benötigt eine Art Richtschnur, welche Befunde konkret für politische Entscheidungsprozesse erforderlich sind, vgl *Leopoldina*, Nutzen von wissenschaftlicher Evidenz – Erwartungen an wissenschaftliche Expertise, 2021 | Diskussion Nr. 27, 68 f.

<sup>23</sup> *Bogenschneider/Corbett*, Evidence-based Policymaking<sup>2</sup> (2021) 235.

<sup>24</sup> *Huber*, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren (2021) 73 f.

<sup>25</sup> Vgl etwa BMBWF, Statistisches Taschenbuch –Hochschulen und Forschung 2022, 122.

<sup>26</sup> Transparenz ist aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend für demokratische Fremdkontrolle, politische Selbstkontrolle und auch die Gesetzesauslegung, siehe *Kischel*, Die Begründung (2003) 39 ff.