

Wandel durch Evaluation Ehemals skeptische Ministerien sehen Bewertung der Ressortforschung heute positiver

Simon Roßmann und Dagmar Simon

Im Vergleich zu anderen Bundesministerien konnte das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) in den letzten Haushaltsjahren nicht klagen: Für das Ministerium gab es stetige Budgetsteigerungen. Auch die anderen Bundesressorts stellen trotz Sparbemühungen weiterhin wesentliche Beträge für die Finanzierung von Einrichtungen mit Forschungsaufgaben in ihren Geschäftsbereichen bereit: die Ressortforschungseinrichtungen.

Um in Zeiten knapper öffentlicher Kassen einen solchen relativ hohen Mitteleinsatz für Forschungseinrichtungen legitimieren zu können, kam es in den letzten beiden Jahrzehnten zu einer starken Ausbreitung von Evaluationsverfahren. Ein weiterer Grund ist der zunehmende Informationsbedarf von Politik und Gesellschaft: Die Selbststeuerung wissenschaftlicher Einrichtungen war gestärkt, die Außensteuerung durch Ministerien zurückgedrängt worden. Anders als andere außeruniversitäre Einrichtungen blieben die Ressortforschungseinrichtungen allerdings bis vor kurzem von der zunehmenden „Evaluitis“ (so die Bezeichnung der Wissenschaft für die epidemische Ausbreitung dieser Verfahren) ausgeklammert.

Die Frage nach dem Wert solcher Verfahren für die staatlichen Zuwendungsgeber ist bislang weitgehend unterbelichtet geblieben. Implizit wurde angenommen, dass Auftraggeber von Evaluationen in ihren Entscheidungsprozessen von den Ergebnissen der Bewertungsverfahren profitieren und sie die Ergebnisse ressortspezifisch nutzen können. Auch über den Einfluss externer Evaluationen auf das Binnenverhältnis zwischen den staatlichen Zuwendungsgebern und Forschungseinrichtungen ist wenig bekannt. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob die zeitlich und finanziell aufwendigen Verfahren für wissenschaftspolitische Steuerungs- und Koordinationsprozesse tatsächlich eine Unterstützung sind, oder ob sie lediglich eine symbolische Legitimationsfunktion haben.

Ein kürzlich abgeschlossenes Projekt der Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik sollte Genaueres über die spezifischen Funktionen von Evaluationen für die Zuwendungsgeber in Erfahrung bringen. Im Zentrum standen die Ressortforschungseinrichtungen des Bundes, die in den letzten Jahren erstmals extern evaluiert wurden. Ressortforschungseinrichtungen sind meist behördlich organisierte Bundeseinrichtungen, die jeweils direkt einem Ministerium zugeordnet sind und als Teil von dessen Geschäftsbereich je nach Art der Behörde der Fach-, Rechts- und/oder Dienstaufsicht des Ressorts unterliegen. Ihr Tätigkeitsspektrum erstreckt sich dabei von eigener (Vorlauf-)Forschung im Aufgabenbereich des jeweiligen Ressorts über die Sammlung, Aufbereitung sowie Analyse von Informationen bis zur darauf basierenden Politikberatung sowie (hoheitlichen) Regulierungs- und Prüfaufgaben.

Wissenschaftspolitisch hat der staatliche Umgang mit den Empfehlungen aus diesen Evaluierungen besondere Aufmerksamkeit erfahren, da innerhalb des hierarchischen Verhältnisses zwischen Ressort und Ressortforschung eine externe Evaluation der Einrichtung eigentlich gar nicht vorgesehen war. Zur Steu-

Summary: The evaluation of departmental research agencies by the German Research Council were at first vehemently objected to by the federal ministries and considered as interfering with internal affairs. However, in the course of the evaluations, they proved to be beneficial to these departments: Clear statements about the institutions' scientific performance were produced for the ministries for the first time. Furthermore, it became possible to combine recommendations for further development with the implementation of their own interests. Ultimately, the evaluation strengthened collaboration with the research institutes to steadily improve the ministries' management skills.

Kurz gefasst: Die Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen durch den Wissenschaftsrat wurde von den Bundesministerien anfänglich als Einmischung in interne Angelegenheiten vehement abgelehnt. Im Laufe der Evaluation ergab sich jedoch aus dieser ein Mehrwert für die Ressorts: Sie produzierte für die Ministerien erstmals konkrete Aussagen über die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit der Einrichtungen. Zudem wurde es möglich, Empfehlungen der Weiterentwicklung mit der Realisierung eigener Interessen zu kombinieren. Schließlich verstärkte die Evaluation die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen, was die ministerielle Steuerungskompetenz dauerhaft erhöhte.



Simon Roßmann, Diplom-Soziologe, ist Gastwissenschaftler der Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik.
(Foto: Udo Borchert)

simon.rossmann@wzb.eu

erung und Kontrolle der Einrichtungen wurde bis dato auf die Aufsichtskompetenz der Ressorts und deren Weisungsbefugnis vertraut.

Dies änderte sich, als der Bundestag beschloss, in einer ersten Welle von 2004 bis 2007 dreizehn ausgewählte Ressortforschungseinrichtungen vom Wissenschaftsrat evaluieren zu lassen. Die Initiative zu dieser Evaluierung kam vom Haushaltsausschuss des Bundestages. Die Bundesregierung beschloss später, in einer zweiten Welle von 2007 bis 2010 alle weiteren Ressortforschungseinrichtungen evaluieren zu lassen. Ziel der Evaluierung war die „aufgabenkritische Überprüfung der Ressortforschungseinrichtungen hinsichtlich der Notwendigkeit der eigenen Forschung und deren wissenschaftlichen Qualität“, wie der Wissenschaftsrat es formulierte.

Diese parlamentarische Initiative wurde von den Ressorts anfänglich als unangemessene Einmischung in das hierarchische Verhältnis zwischen Ministerien und Einrichtungen verstanden, da deren Existenzberechtigung wesentlich in zum Teil hoheitlichen Regulierungs-, Prüf-, Zulassungs- und Entwicklungsaufgaben gesehen wurde, für die Forschung lediglich Mittel zum Zweck sei. Zusätzlich bedeutete die erstmalige Evaluation nicht nur auf Seiten der Einrichtungen einen sehr hohen Aufwand, die aus der Sicht der Ministerien sogar die Leistungsfähigkeit der Einrichtungen beeinträchtigte. Schließlich mussten auch die Ministerien und insbesondere die betreuenden Fachreferate viel Arbeitszeit in die politische und verwaltungstechnische Vor- und Nachbereitung der Evaluation investieren.

Im Mittelpunkt der Kritik standen allerdings das angelegte Evaluationsverfahren selbst und die dabei verwendeten wissenschaftlichen Bewertungskriterien. Diese würden ein verzerrtes Gesamtbild der Einrichtungen entstehen lassen, insbesondere in Bezug auf die primären Vollzugsaufgaben der Einrichtungen, in denen die Verwirklichung unmittelbarer Eigeninteressen der Ressorts berührt ist. Diese Kritik dominierte auch zu einem erheblichen Teil den öffentlichen Diskurs über dieses Evaluationsverfahren und seine Ziele. Trotz dieser für die Ressorts negativen Begleiterscheinungen – und das ist das eigentlich Interessante – kristallisierte sich aus dem zunächst ungewollten Evaluationsverfahren für die Ministerien und für das Verhältnis zu ihren Einrichtungen im Nachhinein ein vielfacher Nutzen heraus, wie aus den Interviews mit ausgewählten Ministerien, Ressortforschungseinrichtungen und Vertretern der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrat hervorging.

Die Ressorts stimmten im Laufe des Evaluationsprozesses darin überein, dass es für eine adäquate Überprüfung der wissenschaftlichen Qualität der Einrichtungen keine Alternative zur Beurteilung durch externe Fachwissenschaftler gibt. Schließlich ist die ministeriale Aufsicht durch die Bundesministerien nicht so organisiert, dass diese die Forschungsaufgaben kompetent betreuen könnten. Das in den konkreten Fällen geäußerte Urteil der Gutachter aus der Wissenschaft wurde daher von den jeweils zuständigen Fachreferaten in den meisten Fällen akzeptiert. Dafür waren jedoch während der Evaluation umfangreiche Verständigungs- und Lernprozesse zwischen Ressorts und Wissenschaftsrat hinsichtlich der adäquaten Verschränkung von wissenschaftlichen und behördlichen Organisationsstrukturen notwendig.

Hilfreich waren dabei oft berufsbiografische Bezüge der verantwortlichen Ministerialvertreter: Die frühere Mitarbeit in einem Forschungsinstitut wirkte sich positiv auf das Verständnis von wissenschaftlichen Bewertungsverfahren und ihre Akzeptanz aus. Den Ressorts wurde durch die Evaluation außerdem die Wichtigkeit von exzellenter Forschung für die Erfüllung der eigentlichen Amtsaufgaben verdeutlicht. In allen Fällen kam es in der Folge zu Organisationsentwicklungsprozessen, die meistens zu besserer Alimentierung und größerer Freiheit für Forschungsaufgaben führten.

Die Entwicklung hat keine Veränderungen in der Grundstruktur des Verhältnisses zwischen Ressort und Ressortforschungsinstituten mit sich gebracht. Ministerielle Durchgriffsmöglichkeiten blieben weiterhin gewährleistet, und die jeweilige wissenschaftspolitische (Neu-)Ausrichtung der Einrichtungen wurde in

enger Abstimmung mit den Ministerien organisiert. Da sich eine solche dauerhafte Verschränkung wissenschaftsadäquater und behördlicher Organisationsstrukturen als aufwendungsintensiver Prozess herausstellte, hat der Dialog im Laufe der Evaluationsprozesse aber offenbar ein Nachdenken über eine Differenzierung zwischen den Ressortforschungsinstituten in forschungsintensive Einrichtungen und stark behördlich organisierte Einrichtungen (bei denen ein marginalisierter Forschungsanteil eher den Charakter von Entwicklungsaufgaben hat) angestoßen. Diese evaluationsbasierte Neujustierung von Amts- und Forschungsaufgaben bewirkte zugleich eine wesentlich verstärkte strukturelle und inhaltliche Zusammenarbeit der Ministerien mit den Einrichtungen, weit über die eigentliche Evaluation hinaus. Durch den intensiveren Dialog im Tagesgeschäft gewannen die zuständigen Fachreferate wichtige Eindrücke von der Arbeit ihrer Einrichtungen. Durch den kontinuierlichen Zugewinn an wissenschaftsbasierter Expertise können sie nun auch jenseits von Evaluationen als Anwalt ihrer Einrichtungen deren wissenschaftlichen Interessen gegenüber dem Gesamtressort überzeugender vertreten.



Dagmar Simon, Politikwissenschaftlerin, ist Leiterin der Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik. Seit 2013 ist sie zudem Geschäftsführerin der TU-Campus EUREF gGmbH. (Foto: David Ausserhofer)

dagmar.simon@wzb.eu

Die Evaluationen der Einrichtungen waren für die Ressorts also in vielfacher Hinsicht ein Gewinn. Zwar war das Evaluationsverfahren aus Sicht der Ressorts sehr aufwendig und in seiner Ausgestaltung zum Teil Gegenstand der Kritik, weil institutionelle Eigeninteressen der Ressorts vermeintlich vernachlässigt wurden. Aus ministerialer Perspektive gibt es allerdings keine alternativen Verfahren, die eine wissenschaftsbasierte Evaluation ersetzen könnten. Auch von der Kritik am Wissenschaftsrat, die während der Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen intern und in der wissenschaftspolitischen Öffentlichkeit geäußert wurde, ist keine Rede mehr.

Evaluationen sind also keine ministerielle Allzweckwaffe wissenschaftspolitischer Steuerung, sondern erbringen einen Nutzen als nützliches Instrument für die Ministerien bei der Aufsicht und Betreuung „ihrer“ Einrichtungen. Und wie bei vielen Evaluationen sind die Nebeneffekte die eigentlich interessanten: Kommunikationsstrukturen und -prozesse zwischen Ressorts und Forschungseinrichtungen und damit die gegenseitige Wahrnehmung verändern sich. Auf Seiten der Einrichtungen werden Organisationsentwicklungsprozesse in Gang gesetzt, die zur Klärung des Selbstverständnisses und zu perspektivischen Entwicklungen beitragen können.

Literatur

Barlösius, Eva (2008): Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung, Berlin WZB Discussion Paper. P 2008-101

Wissenschaftsrat (2010): Empfehlungen zur Profilierung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben des Bundes Drucksache 10295-10 (<http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/10295-10.pdf>)

Roßmann, Simon (2013): „Steuerung statt Legitimierung? Über die Funktion(en) von Evaluationen staatlicher Forschungseinrichtungen für deren Zuwendungsgeber“ Berlin: WZB Discussion Paper SPIII 2013-602 (im Erscheinen).