

Über das Selbstverständnis der Ressortforschung

M. Hennecke

Wissenschaftszentrum Bonn, Donnerstag, 24. Februar 2005, 11:30–
12:00 Uhr

Anrede

Als erstes muss ich das Thema meines Beitrages präzisieren. Ich werde natürlich zum Selbstverständnis der Ressortforschungsinstitute sprechen. Noch genauer gesagt, über die Position derjenigen 33 Institute, die der Arbeitsgemeinschaft Ressortforschung angehören, die sich am 9. Februar, also vor zwei Wochen, in Berlin gebildet hat.

Damit stelle ich also implizit fest, dass die insgesamt gut 50 Einrichtungen der Ressortforschung, die im Bundesbericht Forschung aufgeführt sind, lediglich einen gewissen Anteil an der gesamten Ressortforschung abdecken und nicht **die** Ressortforschung sind. Dies ist eine Zustandsbeschreibung, die möglicherweise auch entspannend für eine bestimmte Gefechtslage wirkt. Denn die Forderung (von mehreren gewichtigen Stimmen erhoben), für den Bedarf der Ressorts an forscherscher Zuarbeit das Potential der gesamten deutschen Forschungslandschaft zu nutzen, dürfte zu einem Teil bereits erfüllt sein. Ich komme aus dem Bereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Der BMWA lässt seinen kernständigen Forschungs- und Beratungsbedarf – und wo kann der anders liegen als im Bereich der Wirtschaftspolitik - schon immer von Universitäten und Leibniz-Instituten erledigen; das prominenteste Beispiel sind die fünf

Wirtschaftsweisen mit ihrem Bericht zur wirtschaftlichen Gesamtlage. Und dass sich das Verteidigungsministerium direkt bei vier Instituten der Fraunhofer-Gesellschaft bedient, ist kein militärisches Geheimnis sondern steht im Bundesbericht Forschung. Der Anteil, den die Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben zur Ressortforschung beitragen, liegt folglich fest, auch haushaltsmäßig; vermutlich wird ihn die Arbeitsgruppe des Wissenschaftsrates, die die Ressortforschungsinstitute gegenwärtig evaluiert, bald ganz genau nennen können. Ob denn dieser Prozentsatz aus der Sicht der einen oder anderen Interessengruppe angemessen ist oder verändert gehört, kann man in Ruhe und unter Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten diskutieren. Ich wage die Prognose, dass er in den letzten Jahrzehnten eher gesunken ist, auch das sollte die erwähnte Gefechtslage beruhigen.

Lassen Sie uns in der Definition von Ressortforschung weiter machen. Wenn Sie das Stichwort googeln, erhalten Sie rund 15000 Einträge bei Beschränkung auf Deutschland, sonst sind es fast 17000. Sie finden die gängigen Definitionen, darunter auch diejenige des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 1986. Darin wird die Ressortforschung des Bundes angesichts der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für die Forschung nur dann für zulässig gehalten, wenn der Sachbereich, auf den sich ein Vorhaben bezieht, dem Bund zur Wahrnehmung zugewiesen ist. Die angestrebten Ergebnisse der Ressortforschung müssen geeignet sein, für die Legislative oder Exekutive des Bundes umgesetzt zu werden. Keine Rolle spielt es, ob es sich um ein Vorhaben der Grundlagenforschung oder der angewandten Forschung handelt. Keine Rolle spielt es ferner, ob die Politik (also im engeren

Sinne die Regierung) die Aufgaben explizit bestellt hat oder verwertet. Im Grundgesetz kann man nachlesen, welche Zuständigkeiten der Bund auf dem Wege der ausschließlichen oder der konkurrierenden Gesetzgebung hat und dass er für diese Aufgaben eigene Anstalten, auch Oberbehörden, einrichten kann. Beispiele sind:

Verteidigung und Zivilschutz

Maße, Gewichte und Zeitbestimmung,

Waffen und Sprengstoffrecht,

Eisenbahnen und Luftverkehr,

Arbeitsrecht und Arbeitsschutz,

Nutzung der Kernenergie,

Schifffahrt und Wetterdienst,

Straßenverkehr und Fernstraßen,

Maßnahmen gegen gefährliche Krankheiten und Arzneimittelwesen,

Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung, der Fischerei und die Sicherung der Ernährung,

Verbraucher- und Umweltschutz

Und einiges mehr. Sie erkennen, dass sich darunter eine Reihe von Feldern befindet, die nicht nur forschungspolitisch sondern auch allgemein politisch stark umstritten sind (Kernkraftwerke und Brennelementtransporte, Gentechnik, Abfallbehandlung).

Die Notwendigkeit und das Ausmaß der wissenschaftlichen Fundierung der Aufgaben sind ganz offensichtlich unterschiedlich ausgeprägt.

Für das einschlägige Verwaltungshandeln gibt es im technischen Bereich eine Begriffshierarchie, die diese Ausprägung widerspiegelt und auf die in Gesetzen oder Verordnungen meistens Bezug genommen

wird:

Häufig reicht die Beachtung der **allgemeinen Regeln der Technik** (die kennt schon ein ausgebildeter Handwerker);

Vielfach, z.B. im Bauwesen, wird der **Stand der Technik** gefordert;

Manchmal wird spezielleres verlangt, z.B. der **Stand der Sicherheitstechnik** (den kennt schon nicht mehr **jeder** Ingenieur);

Gelegentlich kommt es auf den Stand von **Wissenschaft und Technik** an, das geht offensichtlich über das hinaus, was man von einem berufstätigen Ingenieur oder Naturwissenschaftler normalerweise erwarten kann, es erfordert mindestens ständige Weiterbildung.

Und manchmal benötigt man auch auf den **Stand der Forschung**.

Wo komplexe Sachverhalte nicht nur nach dem Stand der Technik begutachtet und beraten werden müssen, kann nach meiner Überzeugung die Sachkompetenz am effizientesten durch die Teilhabe an interdisziplinärer Forschung erworben und erhalten werden. Dann hat die Integration von Verwaltungsaufgaben und Forschungstätigkeiten in **einer** Einrichtung Sinn. Dies haben deutsche und ausländische Regierungen seit über 100 Jahren so gesehen und es ist heute noch in vielen Bundesanstalten mit unterschiedlicher Gewichtung der Fall.

Auf welche Weise sich der Bund und vorher Reich und deutsche Staaten ihre Einrichtungen organisierten, ist auch historisch gewachsen. Einige Einrichtungen sind älter als Kaiser-Wilhelm- und Fraunhofer-Gesellschaft zusammen. Es gab bis in die jüngste Zeit auch viel Wandel in den Einrichtungen (BfS, UBA, BGA und Nachfolgeeinrichtungen, Bundesforschungsanstalten im Bereich des BMVEL, BfR, Ein-

gliederung von Teilinstituten aus der DDR). In der Risikowertung hat man die Integration von Forschungs- und Verwaltungsaufgaben übrigens unlängst aufgetrennt, wenn ich das richtig sehe, um die Unabhängigkeit der forscherschen Bewertungsaufgaben zu stärken. (Persönlich hat mich erstaunt, dass das Ministerium das für nötig gehalten hat).

Ich erwähne diesen Wandel präventiv gegen das beliebte Argument, Großbehörden seien nicht veränderbar und spiegelten überkommene Verhältnisse wieder.

Ob jemand zur Ressortforschung gehört, wird nicht einmal unter den im Bundesbericht Forschung aufgeführten Einrichtungen einheitlich gesehen. Ein Kollege Institutsleiter schreibt mir und ich werde das Zitat so bringen, dass ich nicht die Vertraulichkeit des Briefes breche: „Wir betreiben ja hier keine Ressortforschung im üblichen Sinne. Wir sind nur formal in der Liste aufgeführt.“ In den Aufgaben seines Institutes heißt es u.a. und gleich im ersten Satz: „Das xy-Amt ist eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung, die anhand eigener Forschung die Bundesregierung in allen Fragen von xy berät.“ Meines Erachtens ist das lupenreine Ressortforschung im üblichen Sinne. Hat der geschätzte Kollege vielleicht Gründe, das abzustreiten?

Zur Klärung des Begriffs Ressortforschung gehört selbstverständlich auch der Blick ins Ausland; heute Nachmittag werden wir darüber noch etwas hören. Neben vielen Ähnlichkeiten zum deutschen System finden wir auch andere Auffassungen. Die EMPA in der Schweiz feiert in

wenigen Monaten ihr 125jähriges Bestehen. In der ganzen Zeit gab es eine sehr enge Zusammenarbeit mit meinem Haus bzw. seiner Vorgängereinrichtung (wir sind neun Jahre älter als die EMPA), wir haben einen förmlichen Kooperationsvertrag. Wenn Sie jedoch die Webseiten der schweizerischen Ressortforschung besuchen, werden Sie die EMPA nicht finden; sie ist nicht einmal als Berater oder Partner der schweizerischen Ressortforschung genannt, jedenfalls habe ich nichts entdeckt. Das liegt offenbar daran, dass die EMPA vom Rat der eidgenössischen technischen Hochschulen verwaltet wird. In diesen Zusammenhang passt die Information, dass mehrere bundesdeutsche Forschungsminister, namentlich die Herren Riesenhuber und Rüttgers, die BAM mit allen ihren Aufgaben gerne in **ihr** Ressort übernommen hätten (einmal hätte es beinahe geklappt). Wären die BAM dann auch keine Ressortforschungseinrichtung mehr, nur weil wir zum BMBF gehörten?

In den USA, wo die Departments of Defense, Health, und Energy maßgebliche Forschungsförderer sind und große Institute unterhalten, ist mir der Begriff Ressortforschung bisher nicht begegnet. Unser amerikanisches Partnerinstitut, das NIST, gehört wie die BAM zum dortigen Wirtschaftsministerium.

Offensichtliches Fazit: Wie die arbeitsteiligen Strukturen in der Forschungslandschaft eines Landes organisiert sind, ist kein Naturgesetz.

Ich meine, dass einige Missverständnisse zur deutschen Ressortforschung daraus herrühren, dass etwas Wichtiges übersehen oder

unterschätzt wird. Viele Anstalten haben nicht nur den Auftrag, die Bundespolitik zu beraten, obwohl das sicherlich ein vornehmer Auftrag ist und bei einigen auch der dominante. Vielmehr nehmen sie in großem Umfang Infrastrukturaufgaben für Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft wahr. Diese Aufgaben ergeben sich aus den vorhin erwähnten Zuständigkeiten des Bundes. Das Wetter interessiert aber nicht nur das Verkehrsministerium. Dass wir eine Zeitmessung auf dem weltweit höchsten Niveau besitzen, freut sicher auch das beauftragende und zahlende Wirtschaftsministerium - aber noch mehr die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Gesellschaft; den Besitzern einer Funkuhr dürfte es herzlich egal sein, zu welchem Ressort die Physikalisch Technische Bundesanstalt gehört. Ich könnte die Aufzählung fortsetzen, z.B. mit der Nennung der Referenzmaterialien für analytische Chemie und Prüftechnik. Sie würden mir hoffentlich beipflichten, dass zu dieser Art von Aufgaben das jeweilige Ressort in der jeweiligen Aufgabenstellung und bei der Abnahme der Leistungen und ganz generell in der Sache wenig bis gar nichts beiträgt – außer dadurch, dass es die Bereitstellung einer naturwissenschaftlichen, technischen, gesellschaftswissenschaftlichen oder ökonomischen Infrastrukturleistung sicherstellt. Über die Erforderlichkeit der bereitgestellten Dienstleistungen wird es kaum Dissens geben, über die Art und Weise der Bereitstellung schon eher. Dies weniger im tatsächlichen Sinne; für die präzise Zeitmessung müssen Sie halt komplizierte atomare Phänomene nutzen, egal wer es macht. Manches war allerdings schon einmal Gegenstand einer intensiven Privatisierungsprüfung. Ob etwas von Bundesbeamten oder Landesbeamten oder von dem BAT und den

Haushaltsregeln unterliegenden Zuwendungsempfängern erledigt wird scheint mir demgegenüber nicht **so** wesentlich zu sein.

Die Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen, deren Gründung ich eingangs erwähnte, hat die Aufgaben und die Rahmenbedingungen der Ressortforschung aus ihrer Sicht in einem Positionspapier mit dem Titel „Forschen-Prüfen-Beraten“ beschrieben. Das Papier trägt den Untertitel „Ressortforschungseinrichtungen als Dienstleister für Politik und Gesellschaft“ und ist im Internet zugänglich, nämlich auf der Website „www.ressortforschung.de“. Ich möchte das Positionspapier hier nicht einfach vorlesen, sondern lediglich auf einige mir besonders wichtig erscheinende Punkte hinweisen.

Ein Aufgabenbereich, der häufig übersehen wird und auf den ich deshalb hinweisen möchte, sind die Beiträge zur **nichtstaatlichen Regelsetzung**. Vieles muss der Staat nicht selber regeln, er hat jedoch ein hohes Interesse an einer allgemein akzeptierten privatwirtschaftlichen Regelung. Konsequenterweise sind BAM und PTB die Institutionen mit der größten Zahl von Mitgliedern und Vorsitzenden der Normenausschüsse des Deutschen Instituts für Normung und der internationalen Normungsgremien.

In der **kurzfristig abrufbaren wissenschaftlichen Kompetenz** wie auch in der Fähigkeit, langfristig angelegte Fragestellungen kontinuierlich bearbeiten zu können, liegen die besonderen Stärken der Ressortforschungseinrichtungen. So sind sie z. B. in der Lage, Daten in

langen Zeitreihen zu erheben. Solche **langjährigen Erhebungen** (Monitoring) sind unentbehrliche Grundlagen für Gesetze und Verordnungen der Bundesrepublik Deutschland oder der Europäischen Union. An Universitäten werden solche Arbeiten aufgrund der kurzen Laufzeit von Drittmittelprojekten und des thematischen Wechsels von Förderprogrammen seltener durchgeführt. Das aus langfristigen Monitoringvorhaben hervorgehende Spezialwissen wird daher vor allem an Ressortforschungseinrichtungen generiert, die für darauf aufbauende Projekte auch gesuchte Partner für Universitäten darstellen.

Zur **Unabhängigkeit der Forschung**:

Zwar ist der Auftrag vorgegeben, aber in der Wahl der Methoden und in der Interpretation der Ergebnisse sind die Wissenschaftler unabhängig. Dass jemand am Geldhahn sitzt, gilt auch für andere Forschungseinrichtungen und auch für die Universitäten. Das diesbezügliche Druckpotential auf die Ressortforschung unterscheidet sich nicht qualitativ von dem im sonstigen öffentlichen Forschungsbereich. Das gilt auch für die gerne so genannte „Klientelforschung“, die, wenn man den Kampfbegriff schon verwendet, keineswegs in der Ressortforschung primär zu Hause ist. Bei **wissenschaftlichen Veröffentlichungen** gibt es keine prinzipiellen Unterschiede zu anderen Forschungseinrichtungen und es darf sie nicht geben. Allerdings werden Ergebnisse der Ressortforschung vergleichsweise häufig in Medien für die Praxis bzw. den Verbraucher dargestellt.

Drittmittel werden heute in allen Forschungseinrichtungen als

notwendig angesehen, nach einer inzwischen abgeschlossenen Diskussionsphase wurde dies auch für den Forschungsbereich von Bundesanstalten bestätigt, jedenfalls im Geschäftsbereich des BMWA. Gerade die innovativsten Projekte wären sonst unmöglich. Jeder weiß, dass die Höhe der Forschungsdrittmittel - und darüber hinaus ihre Herkunft - wesentliche Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit sind, wenn die Chancengleichheit beim Zugang gewährleistet ist. Wir wissen jedoch wohl, dass es Aufgabengebiete gibt, die sich nicht für die Einwerbung von Drittmittel eignen.

„Der Einführung regelmäßiger **externer Evaluationen** stehen die Einrichtungen positiv gegenüber“ heißt es in dem erwähnten Positionspapier. Die dabei anzulegenden Qualitätsmaßstäbe müssen übergreifend gelten – allerdings müssen sie nicht dieselben sein wie bei Max-Planck-Instituten oder Universitäten.

Um auch künftig eine leistungsfähige, bedarfsgerechte und international konkurrenzfähige wissenschaftliche Arbeit zu gewährleisten, streben die Einrichtungen, die das Positionspapier vertreten, an:

- den Wettbewerb innerhalb der jeweiligen Forschungseinrichtung durch die Schaffung leistungsbezogener Mittelvergabesysteme zu intensivieren;
- durch verstärkte Einwerbung von Drittmitteln am Wettbewerb mit anderen Forschungseinrichtungen teilzunehmen;
- Drittmittel und – wo möglich – interne Ressourcen gezielt zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses einzusetzen;

- die Qualität der Forschung durch die Weiterentwicklung von Systemen zur Bewertung der Forschungsleistung, z. B. in Zusammenarbeit mit den wissenschaftlichen Beiräten, zu sichern sowie regelmäßige Evaluierungen durch externe Expertengremien durchführen zu lassen.
- durch Verstärkung der Kooperation mit Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen die Einbindung in das Wissenschaftssystem zu intensivieren (z. B. durch gemeinsame Projekte oder Berufungen);
- internationale Fachzeitschriften mit „peer-review“ Verfahren als bevorzugtes Publikationsmedium für Forschungsergebnisse zu nutzen, wo dies noch nicht der Fall ist;
- den Transfer des durch angewandte Forschung erlangten Wissens in die Praxis bzw. zum Verbraucher zu vertiefen, u. a. durch Veröffentlichungen in geeigneten Medien und die Ausrichtung von bzw. Teilnahme an entsprechenden Veranstaltungen;

Schlussbemerkungen

Die Diskussion vor ziemlich genau einem Jahr hat bei den Ressortforschungseinrichtungen – und auch bei einigen Ministerien – Verärgerung ausgelöst. Damals war in der Presse zu lesen, die Ressortforschung würde nicht evaluiert – was nachweislich nicht stimmte. Mit Pauschalurteilen zur Qualität und zu den Aufgaben war man schnell bei der Hand. Der von mir sehr geschätzte Vorsitzende des Wissenschaftsrates hat einige Aufgaben, z.B. in der Normung, mit einer Lockerheit abgetan, die ich nur mit Ahnungslosigkeit erklären kann.

Durch die Arbeitsgemeinschaft Ressortforschung wird ein gemeinsames Selbstverständnis der deutschen Ressortforschungseinrichtungen sehr gefördert werden. Die Ressortforschungseinrichtungen in ihrer Gesamtheit haben jetzt eine Anschrift und eine Telefonnummer.

Ich bin zuversichtlich, dass der vermehrte Austausch von best practice Verfahrensweisen aber auch die erleichterte Diskussion mit den übrigen Forschungsorganisationen auch zur Qualitätssicherung beitragen wird (die nicht selten, was organisatorische oder personelle Regelungen betrifft, von den zuständigen Ministerien mitgetragen oder veranlasst werden muss).

Im letzten Geschäftsbericht der Bundesregierung heißt es beim Thema Innere Sicherheit: „Sicherheit ist ein Bürgerrecht. Heute ist Deutschland eines der sichersten Länder der Welt“. Ich würde es begrüßen, wenn ähnliches auch für das Gebiet der öffentlichen technischen Sicherheit und Zuverlässigkeit vermerkt werden würde, denn es wäre nach meiner Meinung genauso zutreffend.

Das Niveau der Sicherheit und der Daseinsvorsorge im technischen Sinne sowie das Niveau der technisch- ökonomischen Infrastruktur gehört zu den Standortvorteilen dieses Landes, um die uns viele beneiden. Die Ressortforschungsinstitute leisten dazu einen maßgeblichen Beitrag, auf den sie - und das muss auf einer Veranstaltung wie dieser auch einmal gesagt werden - zu Recht stolz sein können.

Deshalb haben wir keinen Anlass zur Sorge um die Zukunft, wenn wir uns aktiv und rechtzeitig an neue Anforderungen anpassen.