

**Empfehlungen
zur Entwicklung der Rahmenbedingungen der Forschung
in Ressortforschungseinrichtungen:**

**am Beispiel der Forschungsanstalten in der Zuständigkeit des Bundesministeriums
für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL)**

<u>Inhalt</u>	<u>Seite</u>
Vorbemerkung	
Kurzfassung.....	5
I. Ausgangslage.....	8
I.1. Geschichte und Strukturmerkmale der Ressortforschung	8
I.2. Ressortforschung des BML/BMVEL	12
I.2.a) Entstehung und Entwicklung.....	12
I.2.b) Aufgaben der Bundesforschungsanstalten und ihr Zusammenwirken mit dem BMVEL	19
I.2.c) Wissenschaftliche Begleitung der Agrar- und Fischerei-Politiken der EU	26
I.3. Die Bundesforschungsanstalten im Ressort des BMVEL.....	30
I.3.a) Kenngrößen der Bundesforschungsanstalten	30
I.3.b) Die Struktur der Bundesforschungsanstalten	35
I.4. Die wissenschaftliche Politikberatung auf dem Feld der Agrar- und Ernährungswissenschaften in den Niederlanden und der Schweiz.....	39
I.4.a) Niederlande.....	39
I.4.b) Schweiz.....	42
II. Analyse und Präzisierung des Empfehlungshorizonts.....	47
II.1. Die Aufgaben der Bundesforschungsanstalten aus Sicht des Wissenschaftsrates	47
II.2. Die historische Entwicklung der Ressortforschungseinrichtungen, ihrer strukturellen Heterogenität und des Beratungsbedarfs des BMVEL	49
II.3. Die Stellung der Ressortforschung im Wissenschaftssystem.....	52
II.3.a) Forschung als Grundlage für wissenschaftliche Politikberatung	52
II.3.b) Wissenschaftliche Politikberatung als Aufgabe des gesamten Wissenschaftssystems	53
II.3.c) Bewertung der bisherigen Rolle der Ressortforschungseinrichtungen im Wissenschaftssystem	56
III. Empfehlung.....	61

III.1.	Langfristige Perspektiven der Forschungsanstalten des BMVEL.....	61
III.2.	Zu den Struktur- und Organisationsproblemen der Ressortforschungseinrichtungen des BMVEL: Kurzfristig umzusetzende Empfehlungen.....	64
III.2.a)	Forschungsplanung und Ressourcenmanagement.....	64
III.2.b)	Öffnung der verfügbaren Finanzmittel und der Einrichtungen für den Wettbewerb	66
III.2.c)	Drittmittel	68
III.2.d)	Forschungskooperationen im Wissenschaftssystem und Beteiligung an der Hochschullehre.....	71
III.2.e)	Publikationen.....	73
III.2.f)	Beiräte.....	74
III.2.g)	Externe Evaluierung, interne Qualitätssicherung und Leistungsanreize	75
III.2.h)	Leitung und Personal	77
III.2.i)	Standortkonzentration	80
III.2.j)	Verwaltungskosten.....	81
III.2.k)	Kommunikation	82

Vorbemerkung

Der Wissenschaftsrat hat sich bereits in verschiedenen Zusammenhängen mit der Ressortforschung des Bundes befasst und entsprechende Stellungnahmen abgegeben. Dazu gehört die Stellungnahme zu den geisteswissenschaftlichen Auslandsinstituten (1999), die dem Typus der Ressortforschungseinrichtungen nur bedingt zuzurechnen waren und mittlerweile in eine Stiftung überführt wurden, ebenso wie zu den Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit (Paul-Ehrlich-Institut 2000, Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz 1999, Robert-Koch-Institut 1997 mit einer zusammenfassenden Empfehlung 2001). Derzeit wird eine Stellungnahme zum Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte vorbereitet. Darüber hinaus hat er im Rahmen seiner Thesen zum künftigen Wissenschaftssystem (2000) weiteren Bedarf an einer wissenschaftspolitischen Bewertung dieser bisher noch nicht durchgehend untersuchten Gruppe von Einrichtungen mit Forschungsaufgaben angemeldet.

In Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) und mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat der Wissenschaftsrat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Forschungsbedingungen in den Ressorteinrichtungen des BMVEL untersucht hat. Ziel dieser Untersuchung war eine übergreifende Struktur- und Qualitätsanalyse und nicht eine einrichtungsbezogene Evaluierung. Die Arbeitsgruppe hat im Januar 2003 mit den Beratungen begonnen. Ihr gehörten auch Sachverständige an, die nicht Mitglieder des Wissenschaftsrates sind. Ihnen ist der Wissenschaftsrat zu besonderem Dank verpflichtet.

Von den zehn Forschungsanstalten des BMVEL und vom BMVEL selbst wurden schriftliche Unterlagen erbeten. Vier Einrichtungen wurden besucht, um die Eindrücke aus dem schriftlichen Material zu ergänzen. Besucht wurden die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere (BFAV), die Bundesforschungsanstalt für Ernährung (BFE), die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) und die Bundesforschungsanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen (BAZ). Im Rah-

men des Besuchs der BFE wurden auch Gespräche mit Vertretern der Bundesanstalt für Fleischforschung (BAFF), der Bundesanstalt für Milchforschung (BAfM) und der Bundesanstalt für Getreide-, Kartoffel- und Fettforschung (BAGKF) geführt, die bis zum 31.12.2003 mit der BFE im Forschungsverbund für Produkt- und Ernährungsforschung zusammengeschlossen waren. Anwesend waren dort auch Vertreter der Bundesforschungsanstalt für Fischerei (BFAFi), die mit einer Abteilung diesem Verbund angehört. Diese vier Anstalten und die Abteilung Fischqualität wurden am 1.1.2004 zur Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel zusammengeschlossen. Im Rahmen dieser Besuche wurden Gespräche mit den jeweiligen Anstaltsleitern, mit den Institutsleitern und mit Mitarbeitern an ihren Arbeitsplätzen geführt. Darüber hinaus wurden Fragen mit den Vorsitzenden der Beiräte (dem Kuratorium) diskutiert. Weitere Beratungen wurden mit Vertretern des BMVEL durchgeführt.

Der Wissenschaftsrat hat die Empfehlung am 30.1.2004 verabschiedet.

Kurzfassung

Die Forschungsanstalten des BMVEL weisen bezüglich ihrer konkreten Aufgabenprofile sowie ihrer Stellung innerhalb des internationalen/europäischen und deutschen Wissenschaftssystems große Unterschiede auf. Insgesamt stellt der Wissenschaftsrat fest, dass das Potenzial, das die Ressortforschungseinrichtungen für das Wissenschaftssystem darstellen, aufgrund ihrer bisherigen institutionellen Abgeschlossenheit nicht genügend genutzt werden kann. Ihre Integration in die scientific community und in den Wissenschaftsdiskurs ist nicht in ausreichendem Maße gewährleistet. Zudem haben sich die Einrichtungen bisher weder einer externen Evaluation stellen müssen, noch hat das BMVEL und haben die Einrichtungen selbst geeignete Instrumente zur internen Qualitätsbewertung eingeführt. Darüber hinaus gibt es wesentliche strukturelle Mängel (kaum befristete Stellen, Überalterung des wissenschaftlichen Personals, mangelnder Personalaustausch mit anderen Forschungseinrichtungen u.a.m.), die die Effizienz der Aufgabenerfüllung behindern.

Vor diesem Hintergrund erscheint grundsätzlich eine Prüfung der Institutionalisierungsform der Ressortforschung erforderlich. Für die Bundesforschungsanstalten des BMVEL sollte langfristig eine neue Orientierung bei der Wahrnehmung ihrer Rolle in der Forschung und für die wissenschaftliche Politikberatung des BMVEL angestrebt werden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die wissenschaftliche Politikberatung eine Aufgabe ist, für die das Potenzial des gesamten Wissenschaftssystems in Betracht gezogen und genutzt werden muss, statt wie bisher im wesentlichen auf die Ressortforschungseinrichtungen konzentriert zu sein. Aufgrund im engeren Sinne hoheitlicher Aufgaben, die den Ressortforschungseinrichtungen per Gesetz oder Verordnung zugeschrieben sind, und aufgrund erst durch die Praxis bestimmbarer anderer Aufgaben, die vom Wissenschaftssystem nicht oder nicht adäquat übernommen werden können, wird es auch längerfristig institutionalisierte Formen der Ressortforschung geben müssen. In diesem Zusammenhang sind langfristig verschiedene Institutionalisierungsformen denkbar (vgl. S. 62 f.).

In einem ersten Schritt sollen die offene Auftragsvergabe im Wissenschaftssystem erprobt und die Voraussetzungen für Forschung in den Ressortforschungseinrichtungen verbessert werden. Die Anstalten sollen enger mit den übrigen Einrichtungen des Wissenschaftssystems zusammenarbeiten und in die Lage versetzt werden, sich besser in ihre jeweiligen scientific communities zu integrieren. Dazu werden konkrete und kurzfristig umsetzbare Empfehlungen gegeben. Nachfolgend sind die wichtigsten aufgeführt:

- Straffung der Forschungsplanung durch das BMVEL und Konzentration auf für die Politik notwendige Vorhaben; Einführung eines Projektmanagements,
- sukzessive Verlagerung der institutionellen Haushalte der Ressortforschungsanstalten im Umfang von insgesamt 15% (rd. 25 Mio. €) in einen Projektfonds,
- systemweite Ausschreibung von Projekten durch das BMVEL aus diesem Fonds,
- Verstärkung der Drittmiteleinwerbungen durch die Ressortforschungseinrichtungen vor allem in EU-Förderprogrammen und in kooperativen Verfahren der DFG,
- Aufhebung von Drittmittelrestriktionen durch Straffung des Antragsverfahrens und Änderungen in der Mittelzuweisung,
- Verlagerung der Klientelforschung in die Drittmittelfinanzierung durch die Industrie und profitierende Unternehmen,
- Wahrung der Transparenz, bei der Einwerbung von Drittmitteln aus der Wirtschaft durch Sicherung der Publikationsrechte,
- Stärkung der Anstaltsleitungen und ihrer strategischen Kompetenzen auch durch Zuweisung von verfügbaren Ressourcen,
- Verzicht auf Hausberufungen von Anstaltsleitern in den nächsten fünf bis zehn Jahren,
- Steigerung der Quote befristet besetzter Planstellen auf über 10 %,
- Kooperationen mit anderen Einrichtungen des Wissenschaftssystems und gemeinsame Publikationen,
- Verstärkung der Publikationstätigkeit in international anerkannten Zeitschriften (z.B. auf dem Gebiet der Methodenentwicklung),

- Verstärkung der Lehrbeteiligung von Wissenschaftlern und in geeigneten Fällen gemeinsame Berufungen leitender Wissenschaftler mit Hochschulen,
- Einführung eines internen Qualitätsmanagements und eines internen Bonus-systems,
- Einführung regelmäßiger externer Evaluationen und eines Bonussystems, im Rahmen der Haushaltszuweisung durch das BMVEL,
- Reform der Tätigkeit der wissenschaftlichen Beiräte im Sinne einer for-schungsstrategischen Beratung und Qualitätskontrolle.

I. Ausgangslage

I.1. Geschichte und Strukturmerkmale der Ressortforschung

In den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts entstanden in Deutschland die ersten staatlichen, halbstaatlichen und privaten Forschungseinrichtungen außerhalb der Universitäten. Die staatlichen Einrichtungen wurden begründet, um spezielle Staatsaufgaben, wie die Unterhaltung von technischen Diensten, die Gesundheitspflege, die Förderung von Landwirtschaft und Gewerbe, erfüllen zu können. Ein frühes Beispiel ist die Physikalisch-Technische Reichsanstalt (PTR), die im Jahr 1887 als weltweit erstes metrologisches Staatsinstitut errichtet wurde. Es folgten im 19. Jahrhundert weitere Gründungen auch auf landwirtschaftlichem Gebiet. Sie betrieben auf anwendungsnahe Ziele gerichtete Zweckforschung oder übernahmen im öffentlichen Interesse liegende Kontroll- und Prüfungsaufgaben, zu deren Wahrnehmung wissenschaftliche Untersuchungen erforderlich waren.¹ Insgesamt wurden 15 Einrichtungen dieses Typus vor 1945 errichtet. Sie waren thematisch bereits stark ausdifferenziert. Nach dem Zweiten Weltkrieg lag die Förderung von Wissenschaft und Forschung zunächst allein in den Händen der einzelnen Länder. Noch vor dem Zusammenschluss der westdeutschen Länder zur Bundesrepublik Deutschland schlossen diese elf Länder und Westberlin im März 1949 erstmals das Staatsabkommen über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen („Königsteiner Abkommen“) über eine dauerhafte Finanzierung von Forschungseinrichtungen, wie der ein Jahr zuvor gegründeten Max-Planck-Gesellschaft. Das Ländermonopol in der Forschungsförderung wird mit Bezug auf „Zweckforschungseinrichtungen“ im Dienst einer zentralen Verwaltung, für die Mittel der Bundesrepublik Deutschland fließen dürfen, relativiert.² Sie zu etablieren ist seither ein unbestritte-

¹ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen.- Teil III: Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen, Akademien der Wissenschaften, Museen und wissenschaftliche Sammlungen, Bd1.- Köln 1965, S. 15. Im Rahmen dieser Empfehlung beschäftigte sich der Wissenschaftsrat erstmals systematisch mit Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen und benannte organisatorische, finanzielle und personelle Bedingungen, unter denen ihre Leistungsfähigkeit verbessert werden könnte. Außerdem ging er der Frage nach, ob diese Organisationsform der Forschung in den einzelnen Forschungsfeldern sinnvoll sei oder ob sie zu einer Zersplitterung der Kräfte führe.

² Staatsabkommen der Länder der Bundesrepublik Deutschland vom März 1949 über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen: „Die Länder der Bundesrepublik Deutschland betrachten die Förderung der wissenschaftlichen Forschung grundsätzlich als eine Aufgabe der Länder. Sie bejahen die Notwendigkeit, gemeinsam die materiellen Voraussetzungen zu schaffen, dass Wis-

nes Recht des Bundes. In allgemeiner Form regelt das Grundgesetz in Artikel 87 (3), dass für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden können. Die Ressortforschungseinrichtungen des Bundes gehören zu diesen Rechtstypen.

Auf dieser Basis vollzog sich seither ein starkes institutionelles, personelles und finanzielles Wachstum sowie eine Binnendifferenzierung der Gruppe der Bundesforschungseinrichtungen nach sachlichen Arbeitsgebieten und Ressortzugehörigkeiten. Das Wachstum hielt bis zur Wiedervereinigung an und bekam durch die Aufnahme einiger Forschungseinrichtungen der ehemaligen DDR in die Ressortforschung einen weiteren Schub. Seither stagnieren die Ausgaben und Personalzahlen bzw. gehen leicht zurück. Im Jahr 2002 flossen mit ca. 1.291,1 Mio. € (Ist) 11,6% der FuE Ausgaben des Bundes in 52 bundeseigene Forschungseinrichtungen. Seither hat sich die Zahl der Einrichtungen durch die Zusammenfassung der sieben geisteswissenschaftlichen Auslandsinstitute im Geschäftsbereich des BMBF in eine gemeinsame Stiftung verringert. Außerdem wurde das vom BMG in den Geschäftsbereich des BMVEL verlagerte Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz (BgVV) in zwei Einrichtungen aufgespalten (s.u.), von denen nur noch das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) in geringem Umfang eigene Forschungskapazitäten unterhält.³ Die größte Anzahl an ressorteigenen Forschungseinrichtungen unterhalten derzeit das BMVEL mit nunmehr sieben Einrichtungen (ohne BfR)⁴, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen mit ebenfalls sieben Einrichtungen und die Bundesministerien für Verteidigung, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie für Gesundheit mit jeweils vier Einrichtungen.

senschaft und Forschung befähigt werden, einen wirksamen Beitrag zum kulturellen und wirtschaftlichen Wiederaufbau Deutschlands zu leisten. Die Gesamtheit der Länder hält sich daher verpflichtet, größere Forschungseinrichtungen von überregionaler Bedeutung durch Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln finanziell sicherzustellen. Haushaltsmittel der Bundesrepublik Deutschland sind nur für Forschungseinrichtungen mit ausgesprochen behördlichem Charakter und mit einem Aufgabenbereich für die Gesamtheit der Länder in Anspruch zu nehmen oder für Zweckforschungseinrichtungen, die ausschließlich oder überwiegend im Dienst einer zentralen Verwaltung stehen. Reine Zweckforschungseinrichtungen sollen vorwiegend von den interessierten Kreisen finanziert werden.“

³ BMBF: Faktenbericht Forschung 2002.- Bonn 2002, S. 370f.

⁴ Die Zahl der Forschungsanstalten des BMVEL ist mit dem Zusammenschluss von vier bisher selbständigen Bundesforschungsanstalten zur Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel

Übersicht 1: Ausgaben des Bundes, die in bundeseigene Forschungseinrichtungen fließen, 1964-2002

	in Mio DM ab 2000 in Mio €	Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes für Wissenschaft und Forschung in %	Personal der Bundeseigenen Forschungseinrichtungen Insgesamt	Davon Wissenschaftler (bis 1980 nur höherer Dienst ausgewiesen)
1964	142,0	6,9		
1968	232,6	6,6	5.819	1.661
1972	498,1	6,7	9.361	2.700
1976	751,7	8,7	10.023	3.088
1980	1.135,8	9,9	11.418	3.686
1984	1.469,7	10,9	11.302	3.918
1988	1.745,7	11,5	14.255*	5.237*
1992	2.484,2	12,3	keine Angabe	keine Angabe
1996	2.593,0	12,7	20.001	7.938
2000	1.291,3	12,3	17.532	7.426
2002	1.291,1	11,6	Noch keine Angabe	Noch keine Angabe
2003 (Soll)	1277,4	11,3		

Quelle: Bundesberichte Forschung und Faktenberichte zum Bundesbericht Forschung 1965 bis 2002.
*Für das Jahr 1988 fehlen entsprechende Angaben. Die genannten Zahlen gelten für das Jahr 1989.

Die Durchführung wissenschaftlicher Forschung ist keine originäre Aufgabe von Ministerien. Ihren Bedarf an wissenschaftlicher Expertise können die Ressorts daher entweder in der Form von Projektaufträgen und/oder in Form institutioneller Gründungen decken. Die Gründung von Ressortforschungseinrichtungen in der Rechtsform der nicht rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts – diese Form besitzt die Mehrzahl der Bundesforschungseinrichtungen - bedarf zwar der Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers, aber keiner formalen parlamentarischen Mehrheit. Sie liegt daher bei gegebenen Haushaltsvoraussetzungen im Ermessen des jeweiligen Ressorts. Dies unterscheidet sie von Bundesoberbehörden. Die Behördenform wurde und wird zumeist nur dann gewählt, wenn eine Bundesforschungseinrichtung Leistungen beim Vollzug regulativer Politiken erbringen soll und dazu hoheitliche Befugnisse benötigt.⁵ Trotz der Bestrebungen des Forschungsministeriums in den 60er und 70er Jahren, die Arbeit der Ressortforschungseinrichtungen des Bundes zu koordinieren, die Rahmenbedingungen den schnell wechselnden politischen Bera-

am 1.1.2004 von zehn auf sieben gesunken. Vgl. S. 3f. In der folgenden Darstellung (Übersichten) werden die im Jahre 2003 noch bestehenden zehn Einrichtungen weiterhin einzeln ausgewiesen.

⁵ Mit hoheitlichen Befugnissen können auch andere Einrichtungen per Gesetz beliehen werden.

tungserfordernissen anzupassen und Querschnittsaufgaben zu gestalten⁶, hat sich außer einem Informationsaustausch zwischen den Forschungsreferenten der Ressorts und einer gegenseitigen Beteiligung der Ministerien in den Beiräten bisher keine ressortübergreifende Planung oder Entscheidung über die Bundesforschungsanstalten ergeben. Die Ressortforschungseinrichtungen sind in Bezug auf Ziel und Gegenstand ihrer Arbeiten weisungsbezogen, jedoch nicht in Bezug auf Methoden und Ergebnisse. Die konstituierenden Merkmale der Ressortforschung sind: (a) Informationen für die staatliche Entscheidungsproduktion, (b) Leistungen im Vollzug regulativer Politiken. Darüber hinaus werden teilweise (c) Dienstleistungen für die Klientel des jeweiligen Ressorts erbracht.⁷

In diesem Sinne für Bundesforschungsanstalten typische Forschungsformen sind: (a) observierende Forschung für die Planungsberatung, (b) technische Normung, (c) kurzfristige Forschungs- und Rechercheaufträge sowie (d) Vorsorgeforschung mit längerfristiger Perspektive. In der wissenschaftssoziologischen Literatur⁸ findet man die Ansicht, dass die Ressortforschung noch Anfang der 90er Jahre im Sinne dieser Definition ihrer Funktionen und Forschungsformen über ein „abgesichertes Domänensegment“ innerhalb des deutschen Wissenschaftssystems verfügte. Dies gelte insofern, als es für andere Akteure der Forschung sowohl inhaltlich („mit forschungsfremden Tätigkeiten durchsetzte Routineforschung“) als auch finanziell hinreichend unattraktiv sei, und weil die jeweiligen Leistungsspektren teilweise nicht substituierbar seien. Dies habe die Bundesforschungsanstalten einerseits zwar davor bewahrt, in die Domänenkämpfe zwischen den Forschungsorganisationen verwickelt zu werden, andererseits fehle ihnen aber auch die strukturverändernde Dynamik, die die Forschungsorganisationen als positive Anregung aus diesen Auseinandersetzungen

⁶ Vgl. z.B. Forschungsbericht der Bundesregierung IV, 1972, S. 90f. Dies beinhaltete ebenfalls Bemühungen, die Ressortforschungseinrichtungen gegenüber anderen Einrichtungen des Forschungssystems – vor allem gegenüber den Hochschulen – zu öffnen. Der Wissenschaftsrat hatte in seinen Empfehlungen zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen (1965) darauf hinwirken wollen, ein sinnvolles und aufeinander bezogenes System von Forschungseinrichtungen innerhalb und außerhalb der Hochschulen zu etablieren, unabhängig von der häufig historisch kontingenten Zuordnung der einzelnen Einrichtungen zu Forschungsorganisationen oder Ressorts.

⁷ Hier liegt ein potentiellies Konfliktfeld mit den Ländern, da Verwaltungsapparate für Vollzugsaufgaben per Verfassung nur in der Hand der Länder liegen dürfen.

⁸ Vgl. H.-W. Hohn, U. Schimanck: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurskonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung.- Köln 1990, S. 297-325.

mitgenommen haben. Ob diese Feststellung noch heute Geltung beanspruchen kann, wird ein Ergebnis der vorliegenden Untersuchung sein.

Eine strukturelles Problem für die Ressortforschungseinrichtungen liegt im Spannungsfeld zwischen administrativen und wissenschaftlichen Anforderungen, mit denen sich die Einrichtungen konfrontiert sehen. Fraglos ist ein „graduell unterschiedlicher, aber niemals vernachlässigbarer eigener Aufwand an produktiver Forschungstätigkeit“⁹ für die sachgerechte Aufgabenerfüllung der Einrichtungen erforderlich. Ebenso lassen der Sozialisationshintergrund der Wissenschaftler, die Reputationsmechanismen in der Wissenschaft sowie Theorieschübe in den jeweiligen Wissenschaften Akademisierungstendenzen spürbar werden, die durch starke Belastung der Einrichtungen durch die jeweiligen Ministerien oder ihre Klientel (unkoordinierte Bedarfsansprüche) konterkariert werden können.

I.2. Ressortforschung des BML/BMVEL

I.2.a) Entstehung und Entwicklung

Die beiden Bereiche zentralstaatlicher Ressortforschung, Landwirtschaft und Ernährung sowie technische Normung und Prüfung, wurden am frühesten – jeweils schon im 19. Jahrhundert beginnend – aufgebaut und haben bis heute eine Bedeutung behalten. Die Häufung von Bundesforschungseinrichtungen im Ressort des BML/BMVEL erklärt sich einerseits traditionell als Kompensation des aufgrund der kleinbetrieblichen Struktur fehlenden privaten land- und ernährungswissenschaftlichen Forschungspotentials.¹⁰ Ein zweiter Begründungsstrang ist die bis ins Kaiserreich zurückreichende Strategie, die Stellung des zuständigen Ministeriums innerhalb der Regierung im Gegenzug zur abnehmenden wirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft u.a. durch Verwissenschaftlichung der Produktionsmethoden zu stärken.¹¹ Der Ausbau einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union hat die Bedeutung der entsprechenden staatlichen Forschungskapazitäten in jüngerer Ver-

⁹ Hohn/Schimank: a.a.O., S. 325

¹⁰ Ibid., S. 311f. „Den landwirtschaftlichen Bundesforschungsanstalten obliegt es, ihre Fragestellungen in hohem Maße an den Produktionsproblemen der entsprechenden Landwirtschaftszweige und der angelagerten Ernährungsindustrie auszurichten und die gewonnenen Erkenntnisse an die Praxis zurückzugeben.“ (S. 311)

gangenheit nochmals bestätigt. Aus Sicht des BMVEL ist die Informationsbereitstellung zur Politikberatung die entscheidende Aufgabe, die die landwirtschafts- und ernährungswissenschaftlichen Ressortforschungseinrichtungen des Bundes mit beachtlichem Mitteleinsatz wahrnehmen. Daneben werden auch weiterhin in nicht unerheblichem Umfang Aufgaben der Klientelberatung wahrgenommen. Dies galt und gilt, obwohl z.B. viele agrarwissenschaftliche Hochschulinstitute in starkem Maße anwendungs- und auch dienstleistungsorientiert arbeiten und in der unmittelbaren Nachkriegszeit fünf anwendungsbezogene agrarwissenschaftlich orientierte Institute der Max-Planck-Gesellschaft zur Verfügung standen.¹² Darüber hinaus hat sich die Nahrungsmittelindustrie in weiten Bereichen gewandelt und in international operierenden Großkonzernen organisiert.

Fünf der 15 in den 60er Jahren bestehenden Bundesforschungsanstalten wurden aufgelöst bzw. an andere Bundesforschungsanstalten angegliedert: Bundesanstalt für Tabakforschung, Bundesanstalt für Qualitätsforschung pflanzlicher Erzeugnisse, Bundesforschungsanstalt für Kleintierzucht, Bundesforschungsanstalt für Hauswirtschaft, Bundesanstalt für Vegetationskunde, Naturschutz und Landschaftspflege. Dafür wurde z.B. mit der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie eine neue Einrichtung aufgebaut, die später als Bundesamt für Naturschutz ins Ressort des Bundesministeriums für Umwelt überführt wurde. Acht der damals bestehenden Bundesforschungsanstalten sind heute – wenn auch teilweise in veränderter Form - weiterhin Einrichtungen der Ressortforschung des BMVEL: (1) die Forschungsanstalt für Landwirtschaft (gegründet 1948 als niedersächsische Landesanstalt), (2) die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft (1898 gegründet), (3) die Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (1950 gegründet, Vorläufer 1927 bzw. 1930), (4) die Bundesforschungsanstalt für Getreideverarbeitung (1923 gegründet), die mit der (5) Bundesanstalt für Fettforschung (1964 gegründet,

¹¹ Ibid., S. 330f.

¹² MPI für Kulturpflanzenzüchtung in Hamburg (1948 gegründet), MPI für Züchtungsforschung in Köln (1927 gegründet), MPI für Pflanzengenetik in Ladendorf (1938 als Zweigstelle des Kaiser-Wilhelm-Instituts für Züchtungsforschung gegründet, 1960 MPI), MPI für Tierzucht und Tierernährung in Mariensee (1938 gegründet) und MPI für Landarbeit und Landtechnik, Bad Kreuznach (1940 gegründet). Von diesen Einrichtungen existiert heute nur noch die Einrichtung in Köln. Die anderen wurden als Teilinstitute in die Ressortforschung übernommen oder aufgelöst.

vorher Institut in der Bundesversuchs- und Forschungsanstalt für Fettforschung) vereinigt wurde, (6) die Bundesforschungsanstalt für Lebensmittelfrischhaltung (1936 als Reichsinstitut gegründet, 1950 vom Bund übernommen), die zur Bundesforschungsanstalt für Ernährung erweitert wurde, (7) die Bundesversuchs- und Forschungsanstalt für Milchwirtschaft (1922 gegründet) sowie (8) die Bundesanstalt für Fleischforschung (1938 als Reichsanstalt gegründet, 1950 Bundesanstalt).

Aufgrund der Regelungen in Artikel 38 des Einigungsvertrages war der Wissenschaftsrat im Juli 1990 beauftragt worden, die öffentlich getragenen Forschungseinrichtungen in den neuen Bundesländern und in Berlin zu begutachten. Von dieser Begutachtung wurden 47 Einrichtungen der ehemaligen Akademie der Landwirtschaftswissenschaften der DDR sowie des nachgeordneten Bereichs des ehemaligen Ministeriums für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft der DDR erfasst. Der Wissenschaftsrat hat diese Begutachtung mit seinen Stellungnahmen vom 27.9.1991 zu den außeruniversitären Forschungseinrichtungen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR im Bereich der Agrarwissenschaften abgeschlossen und unter anderem die Übernahme von personellen Kapazitäten in die Ressortforschung des Bundes vorgeschlagen. Das damalige BML ist den Empfehlungen gefolgt und hat in seinem Ressortforschungsbereich zum 1.1.1992 folgende institutionelle Maßnahmen umgesetzt:

- Errichtung einer neuen Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen mit Sitz in Quedlinburg und Anstaltsteilen in Aschersleben, Groß Lüsewitz und Dresden-Pillnitz,
- Erweiterung der
 - Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere um Anstaltsteile in Riems und Wusterhausen,
 - Bundesforschungsanstalt für Fischerei um ein Institut in Rostock,
 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft um zwei Institute in Eberswalde und Waldsiedersdorf ,
 - Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft um ein Institut in Müncheberg und eine Außenstelle in Merbitz,
 - Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft um zwei Institute in Kleinmachnow,
 - Bundesanstalt für Milchforschung um eine Außenstelle in Oranienburg.

Aufgrund dieser Maßnahmen wurde der Ressortforschungsbereich um etwa 880 Mitarbeiter (ca. 30%) – davon ca. 220 Wissenschaftler – verstärkt.

Die Ausgaben des Bundes für Forschung und Entwicklung im Ernährungsbereich lagen 1996 bei 140 Mio. DM und sind bis 2002 auf 35 Mio. € gesunken. Für den Bereich Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei gab der Bund im Jahr 1996 309 Mio. DM aus. Im Jahr 2002 waren es 142 Mio. €.¹³ Die Ausgabenentwicklung des BML/BMVEL für Wissenschaft und Forschung ist auch der nachstehenden Tabelle zu entnehmen. Die beiden genannten Förderschwerpunkte machten im Jahr 1996 2,2 % der gesamten Bundesausgaben für Wissenschaft und Forschung aus, während es im Jahr 2002 noch 1,6 % waren. Der Ausgabenanteil des BML/BMVEL an den gesamten Wissenschaftsausgaben des Bundes steigt im selben Zeitraum leicht von 2,5% auf 2,7% an.¹⁴ Er bezieht sich neben den Ausgaben für die Ressortforschungseinrichtungen des BMVEL auf die institutionelle Förderung von sechs Leibniz-Instituten¹⁵ und auf eine begrenzte Projektförderung.

Der Haushaltsgesetzgeber hat im Zuge der Umsetzung des Beschlusses der Bundesregierung zur Verringerung und Straffung von Bundesbehörden für den nachgeordneten Bereich des BMVEL Stelleneinsparungen in Höhe von 30% bis 2005 vorgesehen. Dazu wurde 1996 ein Rahmenkonzept erarbeitet. Dieses sieht vor, dass mehrere Forschungsstandorte aufgegeben und Institute zu größeren Einheiten zusammengefasst werden. Fachlich geht das Rahmenkonzept von einer Verminderung der Kapazitäten in der produktionsorientierten Forschung aus, während die Kapazitäten der umweltrelevanten und der sozioökonomischen Forschung leicht erweitert werden sollen.¹⁶ Die Einsparungen sollen im Wesentlichen durch einen entsprechenden Stellenabbau realisiert werden. Das Rahmenkonzept sieht in diesem Zusammenhang eine Reduktion um 1,5% p.a. bis zum Jahr 2003 und danach eine Reduktion um 2,1% p.a. bis zum Jahr 2008 vor. Die sächlichen Verwaltungsausgaben sind plafoniert. In Bezug auf anstehende Bauinvestitionen gibt es eine grundsätzlich mit dem Bundesministerium für Finanzen abgestimmte Langzeitplanung. Aus Übersicht 2 geht hervor, dass die Ausgaben des BMVEL für seine Forschungsanstalten tat-

¹³ BMBF: Bundesberichtforschung 2000S. 191 ff. und Faktenbericht Forschung 2002, S.275f.

¹⁴ Ibid. S. 358 f.

¹⁵ Leibniz-Institute, die im BMVEL ressortieren sind: Deutsche Forschungsanstalt für Lebensmittelchemie, Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere, Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Institut für Agrartechnik, Institut für Gemüse- und Zierpflanzenbau, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaft- und Landnutzungsforschung.

¹⁶ BMBF: Faktenbericht Forschung 1998.- Bonn 1998, S. 148.

sächlich seit 1996 schneller sinken als die Gesamtausgaben des Ressorts für Wissenschaft und Forschung.

Übersicht 2: Ausgaben des BML/BMVEL für Wissenschaft und Forschung

	Ausgaben für FuE ges. in Mio DM, ab 2000 in €	Zahl der BFA	Ausgaben für BFA In Mio. DM ab 2000 in €	Planstellen der BFA (davon Wissenschaftler)
1963	57,6	15	56,7	
1973	163,9	13	115,1	1.587 (568)
1976	210,7	13	190,8	2.996 (663)
1981	261,7	13	233,3	3.337 (805)
1984	309,0	13	258,2	3.021 (662)
1990	314,9	11*	246,7	2.670
1993	533,3	11	394,2	3.981
1996	505,4	11	389,7	3.480
2000	313,5 €	11	keine Angabe	keine Angabe
2002°	295,8 € (Soll)	10	169,55 €	2.824 (686)

Quelle: Bundesberichte Forschung und Faktenberichte zu den Bundesberichten Forschung 1965 bis 2002. Die Angaben liegen nicht für alle Jahre gleichmäßig vor. *Für die Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen in Quedlinburg wird im Jahr 1990 noch kein Haushalts- und Personalansatz angegeben. D.h. die Werte der folgenden beiden Spalten gelten für die zehn restlichen Einrichtungen. °Das Jahr 2002 wurde aufgrund der Angaben der befragten Bundesforschungsanstalten ergänzt. Die Nachfolgeeinrichtungen des BgVV wurden dabei ebenso wenig berücksichtigt wie die Zentralstelle für Agrardokumentation und -information.

Die jüngste politische Umsteuerung der Ressortforschung des BMVEL fand Ende der 90er Jahre statt. Seither haben zwei Themenbereiche für die Politik des Ministeriums besondere Bedeutung erlangt:

- Nachhaltigkeit und ökologischer Landbau, Tierschutz
- Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (Einbeziehung des Verbraucherschutzes ins Ressort: BMVEL, Stärkung der europäischen Politik auf diesem Gebiet u.a. durch die Gründung der European Food Safety Authority (EFSA) s.u.)

Zusätzlichen Beratungsbedarf sieht das BMVEL vor allem in der Verbraucherpolitik einschließlich Forschung zur Sicherheit von Bedarfsgegenständen, Kosmetika oder Tabakerzeugnissen sowie in der Gentechnik. In den letzten Jahren sind drei Institute zu folgenden Themen in bestehenden Einrichtungen aufgebaut worden: neue und neuartige Tierseuchen (Insel Riems), ökologischer Landbau (Trenthorst) und Tierschutz und Tierhaltung (Celle). In der Vergangenheit haben regelmäßige Aufgaben-

überprüfungen stattgefunden, die u.a. zur Reduktion der produktionsorientierten Forschung geführt haben.

Die Stärkung des Verbraucherschutzaspektes steht sowohl national als auch im europäischen Rahmen im Zusammenhang mit der „BSE-Krise“. Ein Gutachten über die Schwachstellen in der Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes beim Bund, bei der Mitwirkung in der EU sowie in Zusammenarbeit mit den Ländern regte die Reorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes mit folgenden Zielen an:

- bundeseinheitliche Umsetzung von Richtlinien
- Verbesserung der Kommunikation und Zusammenarbeit mit den EU- Einrichtungen
- Bündelung von Know-how
- Straffung der Entscheidungsprozesse
- output-orientierte Arbeitsweise.¹⁷

Auf der Grundlage dieses Berichts wurden im Vorgriff auf eine gesetzliche Regelung zwei neue Behörden – das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) in Berlin und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) in Bonn, Braunschweig und Berlin gegründet. Das entsprechende Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit wurde im Mai 2002 vom Bundestag verabschiedet. Die beiden Institutionen vollziehen eine Trennung zwischen der Risikobewertung und Risikokommunikation auf der einen und dem Risikomanagement auf der anderen Seite. Dabei soll die Risikobewertung auf unabhängiger wissenschaftlicher Grundlage und ohne politische und wirtschaftliche Einflussnahme erfolgen. Es soll ebenfalls erreicht werden, dass die Organisationsstrukturen in Deutschland auf europäische Strukturen ausgerichtet werden, d.h. den europäischen Planungen für eine Behörde zur Lebensmittelsicherheit entsprechen.

¹⁷ BMVEL: Bericht der Arbeitsgruppe: Reorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, Dezember 2001

Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Das Bundesinstitut für Risikobewertung ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und verfügt über einen eigenen Haushaltstitel. Im Hinblick auf die gewollte Unabhängigkeit der Einrichtung findet die Fachaufsicht nur eingeschränkt statt. Das Bundesinstitut vertritt Deutschland im Aufsichtsrat der neuen Europäischen Lebensmittelbehörde (s.u.). Es ist Aufgabe des Bundesinstituts, im Rahmen behördlicher Verfahren, in eigener Initiative, auf Anforderung des Bundesamtes bzw. des BMVEL sowie im Rahmen der Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen Risiken zu erkennen, zu bewerten und Handlungsoptionen für das Risikomanagement aufzuzeigen. Es soll sich dabei nationaler und internationaler wissenschaftlicher Forschungsergebnisse, wissenschaftlicher Erkenntnisse aus dem Ressortforschungsbereich, aus von ihm beauftragter Forschung sowie eigener wissenschaftlicher Erkenntnisse bedienen. Die Forschungsaktivitäten, die das Bundesinstitut selbst entfaltet, dienen der Glaubwürdigkeit und Kompetenz der Einrichtung und sollen Forschungslücken abdecken. Sie müssen im engen Zusammenhang mit der Risikobewertung und – kommunikation stehen und vom Forschungsplan¹⁸ des BMVEL abgedeckt sein. Im Haushalt 2003 verfügt das Institut über 505 Planstellen, davon 157 Stellen des höheren Dienstes. Angestrebt wird ein Endausbau auf 545 Planstellen, davon 191 Stellen des höheren Dienstes.

Bundesamt für Verbraucherschutz und für Lebensmittelsicherheit (BVL)

Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ist eine selbständige Oberbehörde. Seine Aufgaben sind hoheitlicher Natur und liegen im Bereich des Risikomanagements: Zulassung von Stoffen und Produkten, die Risiken gesundheitlicher Art bergen können und mittelbar oder unmittelbar mit der Lebensmittelsicherheit im Zusammenhang stehen; Wahrnehmung von Koordinierungsaufgaben des Bundes; Referenz- und Serviceleistungen für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung; nationale Kontaktstelle für das europäische Schnellwarnsystem im Lebensmittel- und Futtermittelbereich; Sicherung des Informationsflusses mit den Ländern; Kontaktstelle für das Lebensmittel- und Veterinäramt der EU in Dublin; Koordination der deutschen Stellen bei Inspektionstätigkeiten auf Bundesebene.

Die Aufgaben und das Personal der beiden Einrichtungen wurden teilweise von Bundesforschungsanstalten übernommen, vor allem vom ehemaligen Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz (BgVV)¹⁹ aber auch von risikorelevanten Bereichen anderer Einrichtungen, wie Zulassung von Pflanzenschutzmitteln aus der Biologischen Bundesanstalt sowie Ausnahmegenehmigungen und Zulassung von Futtermitteln und Futtermittelzusatzstoffen aus der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Zuletzt wurde dem Bundesamt durch Bundestagsbeschluss die Zuständigkeit zur Zulassung gentechnisch veränderter Lebensmittel übertragen, die bislang das Robert-Koch-Institut innehatte. Darüber hinaus wurden bisherige Managementaufgaben aus dem BMVEL abgeschichtet. Ausnahme ist die Risikobewertung im Bereich der Tierseuchen, die auf die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere auf der Insel Riems konzentriert wird, die ebenfalls die Zuständigkeit für die Zulassung von Testsera, Testantigenen und Testallergenen übernimmt.

I.2.b) Aufgaben der Bundesforschungsanstalten und ihr Zusammenwirken mit dem BMVEL

Die Bundesforschungsanstalten haben die Aufgabe, wissenschaftliche Entscheidungshilfen für die Verbraucherschutz-, Ernährungs-, Landwirtschafts-, Forst- und Fischereipolitik des Bundes zu erarbeiten und damit zugleich die wissenschaftlichen Erkenntnisse auf diesen Gebieten zum Nutzen des Gemeinwohls zu erweitern. In Anbetracht der wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen sind diese Aufgaben auch europäisch und international angelegt. Das BMVEL schätzt die Bedeutung seiner Forschungseinrichtungen wie folgt ein: „In den letzten Jahren ist insbesondere im Zusammenhang mit den verschiedenen Lebensmittelskandalen und den EU-Verhandlungen auch der Öffentlichkeit und den Akteuren aller Ebenen bewusst geworden, welche hohe Bedeutung dem kurzfristigen Zugriff des in der Ressortforschung vorhandenen, aktuellen Spezialwissens zukommt. Das Wissen der Ressort-

¹⁸ Vgl. S. 19

¹⁹ Die Zuständigkeit für das Kodex Komitee für Ernährung und diätetische Lebensmittel ist vom BgVV auf das Ministerium übergegangen.

forschung ist unabdingbar, um die Interessen Deutschlands und die der Verbraucher im europäischen und internationalen Bereich sachgerecht vertreten zu können.“²⁰

Als Bestandteil der bundeseigenen Verwaltung sind die Bundesforschungsanstalten daran gebunden, ihre Forschungsthemen mit dem BMVEL abzustimmen. Jeder Bundesminister kann für seinen Geschäftsbereich allgemeine Weisungen und Einzelanweisungen erteilen. Entsprechende Erlasse einschließlich Aufsichtsbestimmungen werden von den zuständigen Referaten des BMVEL herausgegeben. Andere Ressorts sind in der Regel nicht weisungsbefugt, außer in Fällen geteilter Fachaufsicht und im Rahmen der 1976 vereinbarten „Grundsätze über die Zusammenarbeit der Bundesministerien bei der Nutzung der überwiegend vom Bund getragenen Forschungseinrichtungen“.

Aufgaben, die die Bundesforschungsanstalten übernehmen, unterliegen teilweise einer vorhergegangenen Zustimmung des Ministeriums (Drittmittelprojekte), teilweise einer Anzeigepflicht, teilweise werden sie in eigener Zuständigkeit der Bundesforschungsanstalten bearbeitet. Alle Aufgaben können jedoch vom Ministerium beanstandet und mittels Selbsteintrittsrecht reguliert werden. Diese Befugnis wird von den Referaten des Ministeriums im Wege der Fach- und Dienstaufsicht wahrgenommen. Das Ministerium hat Anfang 2003 ein neues Forschungsmanagementkonzept entwickelt. Darin ist festgelegt, dass im Ministerium grundsätzlich ein Betreuungsreferat für eine Forschungsanstalt zuständig ist. Nur für die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft ergibt sich eine geteilte Zuständigkeit. Die Betreuungsreferate haben folgende Aufgaben: Fachaufsicht, regelmäßige Fachgespräche mit der Bundesforschungsanstalt, Abstimmung des Forschungsprogramms mit Fachreferaten, Kontrolle der Forschungsaktivitäten, Clearingstelle bei Auftragskonflikten, Ansprechpartner der Anstaltsleitung, Teilnahme an Beiratssitzungen, Beteiligung bei organisatorischen und finanziellen Maßnahmen sowie Berufungen. Alle Referate des BMVEL sind berechtigt, allen Forschungsanstalten direkte Aufträge zu erteilen. Der Auftrag muss einen forschungsrelevanten und deutlich abgegrenzten Kern haben. Jede Abteilung des BMVEL verfügt über einen Forschungsreferenten, der die Abteilung bei

²⁰ Schreiben von Staatssekretär Alexander Müller im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), vom 14.11.2002

der Forschungsplanung vertritt und in der zentralen Arbeitsgruppe Forschung mitwirkt. Diese Arbeitsgruppe hat u.a. die Aufgabe, sowohl bei der Erarbeitung des BMVEL-Forschungsplans mitzuwirken als auch bei der Festlegung der Forschungsprogramme der einzelnen Forschungsanstalten. Die AG wird vom Leiter des Referats "Planung und Koordinierung der Forschung" geleitet. Weiteres Mitglied ist das Präsidium des Senats der Bundesforschungsanstalten. Darüber hinaus gibt es einen Gesprächskreis Forschung, der grundsätzliche strategische und anstaltsübergreifende Fragen behandelt. Ihm gehören u.a. der Staatssekretär, die Abteilungsleiter des BMVEL und die Anstaltsleiter an.

Gemeinsame Klammer um die Bundesforschungsanstalten und die ernährungs- und landwirtschaftbezogenen Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft in der Zuständigkeit des BMVEL ist der Senat der Bundesforschungsanstalten. Es ist Aufgabe des Senats, die anstaltsübergreifenden wissenschaftlichen Aktivitäten des Forschungsbereichs zu koordinieren und eine Schaltstelle untereinander und zum BMVEL zu bilden. Der Senat besteht aus den Leitern der Bundesforschungsanstalten, des Bundesinstituts für Risikobewertung und der Zentralstelle für Agrardokumentation und – information sowie aus sieben zugewählten Wissenschaftlern aus den Bundesforschungsanstalten. Die Leiter der Leibniz-Institute sowie Vertreter des BMVEL, die Präsidenten des Bundessortenamtes und der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sowie der Präsident des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit sind ständige Gäste. Der Senat trifft sich regelmäßig zweimal im Jahr. Für anstaltsübergreifende Kontakte zu bestimmten Themen werden Senatsarbeitsgruppen gebildet.

Die Abgrenzung der Arbeitsbereiche der Bundesforschungsanstalten gegenüber den Ressorteinrichtungen der Länder ergibt sich aus den verfassungsmäßig vorgegebenen Aufgabenstellungen von Bund und Ländern. Mit Beschluss der Agrarministerkonferenz im Januar 2001 ist die bisherige Koordinierungsfunktion des BMVEL für diesen Politikbereich zwischen Bund und Ländern weggefallen. Seitdem beschränkt sich die Koordinierung auf anlassbezogene Besprechungen der Referenten für Agrarforschung des Bundes und der Länder sowie auf die Einspeisung von For-

schungsprojekten in die Projektdatenbank der Zentralstelle für Agrardokumentation und –information (ZADI).

Arbeitsbereiche, die ausschließlich im Rahmen der Bundesforschungsanstalten wahrgenommen werden müssen, sind nach Ansicht des BMVEL gesetzliche und sonstige hoheitliche Aufgaben sowie Forschungsaktivitäten, die ein besonderes Maß an Kontinuität, Verfügbarkeit sowie politischer und wirtschaftlicher Unabhängigkeit erfordern, ebenso wie Erfahrungen mit politischen und administrativen Entscheidungsabläufen. Dazu zählen:

- wissenschaftliche Zuarbeiten bei nationalen und EU-Rechtsetzungsvorhaben,
- wissenschaftliche Arbeiten im Zusammenhang mit Normsetzung und Kontrolle in den Bereichen Sicherheit sowie Produkt- und Prozessqualität,
- wissenschaftliche Zuarbeit und ggf. Beteiligung bei Abstimmungsprozessen bzw. Verhandlungen mit Verbänden, Interessengruppen, Bundesländern, EU-Kommission/Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen und Partnern,
- Monitoringaufgaben, insbesondere, wenn sie länderübergreifend oder für internationale Zwecke notwendig sind,
- Durchführung von regelmäßigen und ad-hoc Erhebungen sowie Erstellung periodischer und anlassbezogener Statistiken,
- Mitwirkung bei der Erstellung von Berichten der Bundesregierung,
- Mitwirkung bei der Beantwortung von parlamentarischen Anfragen sowie an das BMVEL gerichteter Anfragen von Verbänden, Interessengruppen, Unternehmen und Privatpersonen.

Basis der Forschungsprogramme der einzelnen Bundesforschungsanstalten ist seit dem Jahr 2002 der verbindliche Forschungsplan des BMVEL²¹, in dem das Ministerium seinen Forschungsbedarf anhand von sechs Hauptzielen und 96 diesen Zielen zugeordneten Hauptaufgaben definiert. Dieser Forschungsplan entstand im Zusammenwirken zwischen dem BMVEL, den einzelnen Bundesforschungsanstalten und dem Senat der Bundesforschungsanstalten. Die Hauptziele sind folgende:

- (1) Gesundheitlicher Verbraucherschutz durch verbesserte Lebensmittel- und Produktsicherheit,
- (2) Sicherung und Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität bei Lebensmitteln und anderen Produkten,

²¹ Forschungsplan des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.- 2002

- (3) Gesunde Ernährung, Verbesserung des Ernährungsverhaltens und der Ernährungsinformation,
- (4) Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher und Verbesserung der Verbraucherinformation,
- (5) Nachhaltige Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft,
- (6) Perspektiven für Landwirtschaft und ländliche Räume.

Die auf der Grundlage dieses Forschungsplans erstellten detaillierten Forschungsprogramme mit den einzelnen Forschungsaktivitäten der Bundesforschungsanstalten werden dem BMVEL zur Abstimmung vorgelegt. Dieser Prozess wird durch das Referat „Planung und Koordinierung der Forschung“ koordiniert. Die Abstimmung zwischen den Einrichtungen erfolgt durch die Senatsarbeitsgruppe „Forschungsplanung“.

Das BMVEL verfügt über Projektmittel in den Bereichen „Ökolandbau“ (Bundesprogramm) und „Nachwachsende Rohstoffe“ (Programm des BMVEL) im Umfang von 34,7 Mio. Euro bzw. 26,1 Mio. Euro. Sie werden zum Teil für Forschungsvorhaben vorgesehen. Davon wird wiederum nur ein Teil im Wettbewerb vergeben. Die Projektmittel werden überwiegend an Hochschulen und andere außeruniversitäre Forschungseinrichtungen vergeben, jedoch können sich die Bundesforschungsanstalten ebenfalls an den Ausschreibungen beteiligen. Der Wettbewerb erfolgt über Bekanntmachungen. Darüber hinaus können Forschungs-, Untersuchungs-, Entwicklungs- und Erprobungsaufträge (2004 im Umfang von 6 Mio. €) werden, wenn die notwendigen Entscheidungshilfen nicht oder nicht mit vertretbaren Kosten von den Bundesforschungsanstalten bereitgestellt werden können. Dabei handelt es sich um Fragestellungen, die sich im Rahmen zeitlich begrenzter Projekte abschließen lassen. Aufträge dieser Art werden in einem geregelten Auswahlverfahren vergeben. Überwiegend gehen sie an Universitäten. Der Forschungsplan gilt, da er die Ausrichtung der gesamten BMVEL-Forschung vorgibt, auch als Grundlage für die Vergabe von Forschungsaufträgen an Einrichtungen außerhalb der Bundesforschungsanstalten.

In den letzten Jahren hat das BMVEL seine eher restriktive Haltung gegenüber der Einwerbung von Drittmitteln überarbeitet und im Jahr 1997 einen Drittmittelerlass²² für seine nachgeordneten Forschungsanstalten herausgegeben. Darin wird Drittmitelprojekten eine besondere Bedeutung für Forschungsarbeiten im Übergang von der Grundlagenforschung zur Ressortforschung, für exploratorische, auf Zukunftsthemen ausgerichtete Forschungsarbeiten und für den Übergang zur praxisorientierten Forschung zuerkannt. Der Wettbewerb um Drittmittel sei darüber hinaus geeignet, Qualität und Aktualität von Forschung durch unabhängige Begutachtung zu belegen und Anreize, Aktivität und Leistung im nationalen und internationalen Leistungsvergleich zu steigern. Sie sollten genutzt werden, um positive Effekte für die Ressortforschung zu schaffen. Die Akzeptanz von Drittmittelvorhaben durch das Ministerium steht unter dem generellen Vorbehalt, dass die Unabhängigkeit und Neutralität der Bundesforschungsanstalten bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht gefährdet wird. In Zweifelsfällen muss die Genehmigung des Ministeriums vorliegen. Dies gilt für Forschungsvorhaben, die „absehbar der Erarbeitung von Grundlagen für legislative Maßnahmen des Bundes oder der Europäischen Union (EU) dienen und für die Wirtschaftsunternehmen oder –verbände Drittmittel gewähren“. Ebenso müssen die Forschungsergebnisse der Ressortforschung frei zur Verfügung stehen und in der Regel durch Veröffentlichung allgemein zugänglich gemacht werden. Die in den Drittmitelprojekten verfolgten Themen sollen innerhalb der Ressortforschung und innerhalb der Aufgaben und der Forschungskonzeption der jeweiligen Bundesforschungsanstalt liegen. Die Anstaltsleiter sind verpflichtet, diesen Zusammenhang zu prüfen und den Antrag für die Bundesforschungsanstalt zu unterzeichnen. Bei besonders sensiblen Themen ist das BMVEL vorab zu beteiligen. Darüber hinaus sind Drittmittelanträge, Vertragsentwürfe, Bewilligungs- oder Ablehnungsmitteilungen, Abschlussberichte u.a.m. dem Ministerium vorzulegen. Bezogen auf die zusätzlichen Kosten eines Forschungsprojektes muss die Forschungsanstalt Gemeinkosten in Höhe von 20% an das Ministerium abführen. Davon ausgenommen sind Drittmittelvorhaben für andere Bundesressorts und oberste Bundesbehörden sowie andere überwiegend vom Bund finanzierte Einrichtungen. Ebenfalls werden Mittel der DFG, die, da sie an einen einzelnen Forscher gerichtet sind und nicht an die Bundesforschungsanstalten,

²² Erhebung von Einnahmen durch die Bundesforschungsanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Drittmittel), seit dem 1.1.1997

nicht als Drittmittel im eigentlichen Sinne gelten, von Gemeinkosten freigestellt. Außer diesen DFG-Mitteln werden alle Drittmittel zu Bundesmitteln und über ein Verwahrkonto der zuständigen Bundeskasse von der Verwaltung der jeweiligen Bundesforschungsanstalt verwaltet. Entsprechend einem „bedarfsgerechten Finanzierungs- und Zahlungsplan“ sollen die Mittel „zeitnah“ abgerufen werden. Im Falle von Drittmitteln der EU, die über ein Verwaltungskonto der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) laufen, wird der kurzfristige Bedarfszeitraum mit ca. zwei Monaten angegeben. Es wird den Bundesforschungsanstalten ausdrücklich zugestanden, im Rahmen von EU-Projekten die Funktion eines Koordinators zu übernehmen.

Drittmittelaufträge aus anderen Bundesministerien werden insofern koordiniert, als im Falle der Bewerbung einer Bundesforschungsanstalt um ein Forschungsvorhaben der vorbereitende und der weitere Schriftverkehr über das BMVEL zu erfolgen hat. Im Haushaltsjahr 1999 lag die Zahl der Drittmittelaufträge an die Bundesforschungsanstalten aus anderen Bundesministerien bei 13, im Jahr 2000 bei 14, im Jahr 2001 bei 27 und im Jahr 2002 bis einschließlich September (Stichtag der Erhebung) bei 14. Darüber hinaus können andere Ressorts aber auch ohne Kostenerstattung Dienste der Bundesforschungsanstalten in Anspruch nehmen. Die Anzahl der Anfragen wurde nicht zentral erfasst, ebenso wenig wie eine Gesamtstatistik über die Aufträge des BMVEL selbst. Im März 2003 wurde erstmals zu diesem Zweck ein elektronisches Auftragsinformationssystem eingeführt.

An der Formulierung von Forschungsprogrammen des BMBF, die die Kompetenzen des BMVEL und seiner Forschungseinrichtungen betreffen, werden das BMVEL und seine Forschungsanstalten in der Regel bereits in der Planungsphase beteiligt. Der Grad der Beteiligung fällt unterschiedlich aus. Die Bundesforschungsanstalten des BMVEL waren insbesondere an folgenden Förderkonzepten, Programmen und Schwerpunkten des BMBF beteiligt: „Transmissible Spongiforme Enzephalopathien“, „Biodiversität und Globaler Wandel“, „Integrierter Umweltschutz in der Landwirtschaft“, „Biotechnologie für Ernährung“ und „Sicherheitsforschung und Monitoring“.

I.2.c) Wissenschaftliche Begleitung der Agrar- und Fischerei-Politiken der EU

Mit ihrem Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, dem Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit und dem Verbraucherpolitischen Aktionsplan hat die Europäische Kommission in den Jahren 1998 bis 2000 Initiativen zur Verstärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes ergriffen. Zu den umfassenderen Herausforderungen, die in der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) mit der Agenda 2000 formuliert wurden und zu denen die Forschung beitragen kann, gehören neben der Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und der Stärkung des Verbrauchervertrauens, die Weiterentwicklung des Modells der multifunktionalen Landwirtschaft mit Auswirkungen auf den Umweltschutz, die Entwicklung des ländlichen Raums, den Naturschutz und soziokulturelle Zusammenhänge. Darüber hinaus sollen die wissenschaftlichen Grundlagen für einen kohärenten und nachhaltigen Rahmen einer integrierten ländlichen Entwicklung geschaffen und wissenschaftliche Nachweise und Begründungen für eine Weiterentwicklung von EU-Positionen in internationalen Gremien wie WTO, OECD und FAO geliefert werden.

Dem Ziel der Lebensmittelsicherheit sollen neben einem entsprechenden Regelwerk eine Verschärfung der Kontrollen vom Erzeuger bis zum Verbraucher sowie ein Ausbau des Systems wissenschaftlicher Gutachten dienen. Es gelten folgende strategische Schwerpunkte:

- Einrichtung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit mit Sitz in Brüssel (s.u.),
- konsequente Umsetzung des Prinzips „vom Erzeuger bis zum Verbraucher“ im Lebensmittelrecht
- Durchsetzung des Prinzips, dem zufolge für die Sicherheit von Lebensmitteln an erster Stelle die Akteure der Futter- und Lebensmittelwirtschaft Verantwortung tragen,²³ für deren Überwachung und Kontrolle die Mitgliedstaaten zuständig sind, während es Aufgabe der Europäischen Kommission ist, anhand von Audits und Kontrollen zu prüfen, inwiefern die Mitgliedstaaten ihrer Aufsichtspflicht nachkommen.

²³ Diese Forderung steht im Einklang mit der allgemeinen Forderung der EU, den Anteil der nationalen Wirtschaften an der Forschungsförderung auf rund zwei Drittel zu steigern vor dem Hintergrund einer

Wesentliche Aufgabe der European Food Safety Authority (EFSA), die auf Beschluss des Ministerrats vom Januar 2002 gegründet wurde, ist es, unabhängige wissenschaftliche Beratung in allen Angelegenheiten bereitzustellen, die direkt oder indirekt Einfluss auf die Lebensmittelsicherheit haben: wissenschaftliche Risikobewertung, Sammlung und Auswertung wissenschaftlicher Daten, Sicherheitsbewertung von Anträgen zur europäischen Zulassung von Stoffen und Prozessen, Identifizierung neuer Risiken, wissenschaftliche Beratung der Europäischen Kommission vor allem in Fällen von Krisen, direkte Kommunikation mit der Öffentlichkeit und interessierten Gruppen. Neben der Kommission wird sie ihre wissenschaftliche Expertise auch dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat und den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Außerdem ist sie befugt, von sich aus Risikoanalysen in Auftrag zu geben.²⁴ Die EFSA besteht aus einem Verwaltungsrat, einem Geschäftsführenden Direktor, einem Beirat sowie einem Wissenschaftlichen Ausschuss sowie verschiedenen wissenschaftlichen Gremien. Der Verwaltungsrat ist für Haushalt, Arbeitsprogramm, Verfahrensregeln und Effizienz- und Effektivitätskontrolle zuständig. Er ernennt den Geschäftsführenden Direktor und die Mitglieder des Wissenschaftlichen Ausschusses und der wissenschaftlichen Gremien. Er besteht aus 14 Mitgliedern und einem Vertreter der Kommission. Die Mitglieder, die in einem Konsultationsprozess mit dem Europäischen Parlament ernannt wurden, sind Vertreter der Wissenschaft, der landwirtschaftlichen Erzeuger, von nationalen Ministerien oder Behörden, der Wirtschaft und von Verbraucherverbänden. Deutscher Vertreter ist der Präsident des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL). Der Beirat unterstützt den Geschäftsführenden Direktor und dient der Verbindung zu den Mitgliedstaaten. Ihm werden die Vertreter der nationalen Risikobewertungseinrichtungen im Lebensmittelsektor oder ähnlicher Stellen angehören. Deutschland wird durch das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) vertreten. Der Wissenschaftliche Ausschuss und die Wissenschaftlichen Gremien sind zuständig für die Gutachten der Behörde. Der Ausschuss besteht aus den Vorsitzenden der wissenschaftlichen Gremien und sechs weiteren Experten. Die Gremien setzen sich aus unabhängigen wissenschaftlichen

Gesamtsteigerung der FuE-Ausgaben auf 3% des Bruttoinlandsprodukts. Vgl. Mitteilung der Kommission: Mehr Forschung für Europa: Hinzu 3% des BIP, Brüssel 11.9.2002, KOM (2002) 499 endgültig.

²⁴ www.efsa.eu.int

Experten zusammen. Es wurden acht Wissenschaftliche Gremien zu folgenden Themenkomplexen gebildet:

- Lebensmittelzusatzstoffe, Aromastoffe, Verarbeitungshilfsstoffe und Materialien, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen,
- Zusatzstoffe , Erzeugnisse und Stoffe in der Tierernährung,
- Pflanzengesundheit, Pflanzenschutzmittel und ihre Rückstände,
- gentechnisch veränderte Organismen,
- diätetische Produkte, Ernährung, Allergien,
- biologische Gefahren (einschließlich mit TSE/BSE zusammenhängende Fragen),
- Kontaminanten in der Lebensmittelkette,
- Tiergesundheit und Tierschutz.

Im Anschluss an eine offene Ausschreibung wurden die Mitglieder aus den Interessensbekundungen ausgewählt. Das BMVEL hat seine Forschungsanstalten zur Teilnahme an der Ausschreibung aufgerufen. In den Gremien, die jeweils mit bis zu 21 Mitgliedern besetzt sind, stammen 17 Mitglieder aus deutschen Forschungsinstitutionen. Neben zwei Vertretern des Robert-Koch-Instituts sind die Ressortanstalten des BMVEL mit sieben Wissenschaftlern präsent²⁵.

Die EBLS wird sich auch auf externe Forschungseinrichtungen wie z.B. das Institut für Referenzmaterialien und -messungen in Belgien sowie das Institut für Gesundheit und Verbraucherschutz in Italien stützen können, die beide Teil der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission sind. Die EBLS wird nach einer Aufbauperiode von rund drei Jahren ungefähr 250 Mitarbeiter umfassen.

Ein besonderer Schwerpunkt europäischer Politiken und entsprechender Regelungen ist der Bereich der Seuchen und hier speziell der TSE. Die Europäische Union, die entsprechende Forschung seit 1990 fördert, hatte im Jahr 1996, nach dem Auftreten erster Fälle einer neuen mit BSE in Verbindung gebrachten Variante der Creutzfeldt-Jakob Krankheit in Großbritannien, einen ersten Aktionsplan zu TSE²⁶ beschlossen und in der Folgezeit im Rahmen des 4. Rahmenprogramms vier spezifi-

²⁵ Sie kommen von der Biologischen Bundesanstalt (BBA), der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), dem Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und dem Bundesamt für Verbraucherschutz und für Lebensmittelsicherheit (BVL).

²⁶ European Commission: TSE Action Plan (COM (96) 582), in einer zweiten Version vom April 2001 (COM (2001) 323)

sche Ausschreibungen zu diesem Forschungsfeld mit einer Fördersumme von 50,7 Mio. € durchgeführt. An den 54 Projekten haben sich 120 Arbeitsgruppen aus den Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten beteiligt. Im 5. Rahmenprogramm gab es 26 TSE-Projekte im Umfang von rund 30 Mio. €. Ende 2000 hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine Expertengruppe zur Erforschung der TSE einberufen. Diese sollte den Stand der Forschung in den Mitgliedstaaten untersuchen, den wissenschaftlichen Austausch zwischen den Forschergruppen befördern und Forschungsfelder identifizieren die gefördert bzw. neu etabliert werden sollten. Daraus sind 15 weitere TSE-Projekte im Umfang von 21 Mio. € entstanden, die die Lücken in der europäischen Forschungslandschaft schließen sollen. Außerdem wurde ein Inventar nationaler Forschungsaktivitäten erstellt²⁷, das neben den Mitgliedstaaten auch die Forschung in Island, Norwegen und Israel sowie die Aktivitäten der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission und die von ihr geförderten Programme beinhaltet. Von den Projekten des 4. und 5. Rahmenprogramms wurden demnach 15 von deutschen Forschergruppen koordiniert, davon eines von der Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere (BFAV). Für Deutschland werden insgesamt 20 wichtige Arbeitsgruppen aufgeführt, zu denen zwei der Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere (BFAV) gehören (sowie je eine des ehemaligen Bundesinstituts für gesundheitlichen Verbraucherschutz (BgVV), des Robert Koch Instituts und des Paul Ehrlich Instituts). Die Forschungsgebiete der Arbeitsgruppen der Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere sind die klinische und epidemiologische Erforschung der tierischen TSE, Tiermodelle sowie Transgene Maus-Modelle und die Entwicklung monoklonaler Antikörper gegen PrPsc.

Das BMVEL war in den Jahren 1999 bis 2002 in die Erarbeitung und Verabschiedung von rund 10.000 EU-Rechtsvorschriften eingebunden, was in der Regel auf der Grundlage der Zuarbeit der Ressortforschungseinrichtungen erfolgte. Der Verbraucher- und der Agrarbereich stellen damit den größten Anteil der EU-Rechtssetzung dar. Aus Sicht des BMVEL kommt der Entwicklung harmonisierter Mess- und Prüf-

²⁷ European Commission, Research Directorate General: Inventory of National Research Activities in Transmissible Spongiform Encephalopathies (TSES) in Europe (Quality of Life and Management of Living Resources Programme).- Brüssel.- Version April 2003

standards in der EU für die Gesundheit und den Verbraucherschutz eine zentrale Rolle in den offenen Agrar- und Lebensmittelmärkten Europas zu. Eine stärkere Vernetzung nationaler Referenzlaboratorien der Mitgliedstaaten sei vor allem bei der Sicherheit von Lebens- und Futtermitteln wünschenswert. Im Bereich der Lebensmittelsicherheit sowie im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich sind in einigen Bundesforschungsanstalten verschiedene nationale Referenzlaboratorien ausgewiesen, die zum Teil in europäische bzw. internationale Netzwerke eingebunden sind.

I.3. Die Bundesforschungsanstalten im Ressort des BMVEL

I.3.a) Kenngrößen der Bundesforschungsanstalten

Folgende Forschungsanstalten befanden sich im Jahr 2003 im Geschäftsbereich des BMVEL²⁸:

- Bundesforschungsanstalt für Ernährung in Karlsruhe (BFE),
- Bundesanstalt für Fleischforschung in Kulmbach (BAFF),
- Bundesanstalt für Getreide-, Kartoffel- und Fettforschung in Detmold (BAGKF),
- Bundesanstalt für Milchforschung in Kiel (BAfM),
- Bundesforschungsanstalt für Fischerei in Hamburg (BFAFi),
- Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig (FAL),
- Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft in Berlin und Braunschweig (BBA),
- Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft in Hamburg (BFAFH),
- Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere auf dem Riems (BFAV),
- Bundesforschungsanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen in Quedlinburg (BAZ).

Im Jahr 2002 standen den zehn Bundesforschungsanstalten bei einem Gesamthaushalt von rund 170 Mio. € insgesamt 2.824 Stellen zur Verfügung (Übersicht 3). Rund 24% dieser Stellen entfallen auf den wissenschaftlichen Bereich. Lediglich 1,5% der Planstellen sind derzeit befristet besetzt. Die Zahl der Drittmittelstellen liegt bezogen auf die Zahl der Planstellen bei einem Anteil von über 40%.

²⁸ Hinzu kommt das neue Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), das jedoch nur in geringem Maße selbst Forschungsarbeiten durchführen soll. Das Bundesamt für Verbraucherschutz und für Lebensmittelsicherheit (BVL) und die Zentralstelle für Agrardokumentation und -information (ZADI) sind keine Forschungseinrichtungen.

Seit dem 1.1.2004 sind die BFE, BAFF, BAGKF und BAfM sowie Teile der BFAFi zur Bundesanstalt für Ernährung und Lebensmittel zusammengefasst.

Übersicht 3: Haushalte, Planstellen und Drittmittelstellen für Wissenschaftler

	Haushaltsmit- tel 2002 In Mio €	Planstellen Personal	Davon Wissenschaft- lerstellen - davon be- fristet	Drittmittelstellen
BFE	9,2	156,25	40 - 3	18
BAFF	4,8	92,25	27,5 - 1,5	4,5
BFA GKF	8,0	136,5	28 - 1	5,5
BAfM	12,1	159,75	40,5 - 0	13,75
BFA Fi	8,25	187	56 - 0	8
FAL	42,0	620,5	137,5 - 0	74,2
BBA	40,0	585,75	159 - 0,5	89
BFAFH	9,7	196,5	51 - 0	28,5
BFAV	13,6	322,5	69 - 0	31
BAZ	21,9	367,25	78 - 4,5	22,5
	169,55	2.824,25	686,5 - 10,5	294,95

Quelle: Angaben der Einrichtungen

981 Plan- und Drittmittelstellen (Übersicht 3) im wissenschaftlichen Bereich waren Ende 2002 mit 1.014 Personen besetzt (Übersicht 4). Generell ist eine ungünstige Altersverteilung der wissenschaftlichen Mitarbeiter in den Einrichtungen zu beobachten. Beinahe 36% der Planstelleninhaber sind über 55 Jahre alt; insgesamt 78% der Planstelleninhaber sind über 45. Nach 1993, d.h. nach Abschluss der Integrationsphase im Zuge der Wiedervereinigung wurden lediglich rund 150 Neueinstellungen auf Planstellen vorgenommen. Derzeit können jungen Wissenschaftlern fast nur noch drittmittelfinanzierte befristete Stellen angeboten werden. Diese eindeutige Tendenz zur Überalterung und mangelnder Stellen für junge Wissenschaftler, die sich in Drittmittelprojekten profiliert haben, wird von allen Bundesforschungsanstalten allgemein als große Gefahr für ihre wissenschaftliche Leistungsfähigkeit bereits in der näheren Zukunft angesehen.

Übersicht 4: Altersverteilung und Verweildauer wissenschaftlicher Mitarbeiter in den Bundesforschungsanstalten

	Altersverteilung der wissenschaftlichen Mitarbeiter In Jahren					Verweildauer der wissenschaftlichen Mitarbeiter in Jahren			
	Unter 25	25-34	35-44	45-54	Über 55	Über 25	10-24	5-9	Unter 5
BFE	0	20	16	16	18	10	20	5	35
BAFF	0	7	6	12	13	11	10	5	12
BAGKF	0	2	8	11	14	11	15	5	4
BAfM	0	15	16	17	13	11	23	7	20
BFAFi	0	2	6	26	30	22	27	7	8
FAL	1	62	63	53	52	43	60	17	111
BBA	0	45	81	67	59	29	110	13	100
BFAFH	1	21	27	27	13	11	31	13	34
BFAV	1	29	33	22	15	4	41	15	40
BAZ	0	0	16	37	21	3	63	7	1
	3	203	272	288	248	155	400	94	365

Quelle: Angaben der Bundesforschungsanstalten

Alle Leiter der Bundesforschungsanstalten sind männlich, lediglich drei von über 65 Instituten der Bundesforschungsanstalten werden von Frauen geleitet. 322 Wissenschaftlerinnen stehen 692 Wissenschaftlern gegenüber.

Die Bundesforschungsanstalten haben in den Jahren 1999 bis 2001 Drittmittel (einschließlich DFG) im Umfang von insgesamt rund 60 Mio. € eingeworben. Die EU und die Bundesministerien waren die wichtigsten Drittmittelgeber. Für zwei Einrichtungen, die Bundesanstalt für Getreide-, Kartoffel- und Fettforschung und die Bundesanstalt für Fleischforschung, spielte jedoch die Wirtschaft die Rolle des größten Drittmittelgebers. Der Drittmittelanteil (ohne DFG) am Haushalt (ohne Baumittel) schwankt nach Angaben des BMVEL seit 1999 zwischen 9% und 11%. Die Drittmittelinwerbungen von der EU beliefen sich von 1999 bis 2001 in den zehn befragten Bundesforschungsanstalten auf insgesamt 17,65 Mio. €. Damit ist die EU größter Drittmittelgeber für diese Einrichtungen. Vor allem die Bundesforschungsanstalt für Fischerei akquirierte hier Drittmittel in Höhe von 4,1 Mio. €; das waren vier Fünftel ihrer gesamten Drittmittelinwerbungen.

Im 6. Forschungsrahmenprogramm der EU finden sich agrar- und ernährungsrelevante Themen vor allem in den Prioritäten 5 „Lebensmittelqualität und –sicherheit“ (Ausstattung rund 685 Mio. €), 6.3 „ Globale Veränderungen und Ökosysteme“ (Ausstattung 2.120 Mio. €) sowie im Bereich 1.2.1. „Politikunterstützende Forschung“

(Ausstattung rund 218 Mio. €)²⁹. Darüber hinaus sind in den Prioritäten „Nanotechnologien“ und „nachhaltige Energiesysteme“ einige Themen offen, die im Einzelfall für die Bundesforschungseinrichtungen im Geschäftsbereich des BMVEL von Interesse sein können. Wissenschaftler dieser Einrichtungen beteiligen sich an der 1. Ausschreibung des 6. Rahmenprogramms an 30 Vorhaben (Stand 28.2.2003) und koordinieren in vier Fällen die Antragsausarbeitung. Dabei handelt es sich überwiegend um größere Vorhaben, die mit den neuen Instrumenten, Integriertes Projekt (IP) und Exzellenznetzwerk (EN), gefördert werden sollen. In acht Vorhaben sollen enger umgrenzte Fragen bearbeitet werden, die mit den alten Forschungs- und Technologieentwicklungsmaßnahmen (FTE) gefördert werden. Im Einzelnen sieht die Beteiligung wie folgt aus (Stand: März 2003):

BAFF	-	zwei Vorhaben, davon ein IP/EN in Koordination;
BAGKF	-	ein Vorhaben als Partner in einem FTE-Projekt;
BBA	-	sechs Vorhaben, davon vier IP/EN (davon eines als Koordinator) und zwei FTE-Projekte;
BFAFi	-	ein IP-Vorhaben als Partner (BFE ebenfalls Partner);
BFAV	-	zwei FTE-Projekte als Partner;
BFE	-	zwei Vorhaben (ein IP und ein FTE-Projekt) als Partner;
BFH	-	drei EN als Partner;
FAL	-	13 IP/EN Vorhaben, davon zwei als Koordinator.

Nach Ansicht des BMVEL sollte berücksichtigt werden, dass im Arbeitsprogramm für 2003 des 6. Rahmenprogramms nur sehr eng begrenzte Themen ausgeschrieben sind, was die Beteiligungsmöglichkeiten der einzelnen Anstalten im Rahmen der ersten Ausschreibung eingeschränkt bzw. unmöglich gemacht habe.

²⁹ Für die spezifischen Belange der agrar- und forstwirtschaftlichen und der fischereiwirtschaftlichen Politiken der EU sind innerhalb dieses Programms sechs Bereiche jeweils mit bis zu 14 Aufgaben vorgesehen, die im Laufe der Zeit nach politischer Notwendigkeit um weitere Aufgaben durch den entsprechenden wissenschaftlichen Ausschuss ergänzt werden können. Die definierten Bereiche betreffen (1) Modernisierung und Nachhaltigkeit der Land- und Forstwirtschaft, einschließlich ihrer multifunktionalen Rolle, um so die nachhaltige Entwicklung und Förderung des ländlichen Raums sicherzustellen, (2) Werkzeuge und Bewertungsverfahren für nachhaltiges Management, (3) Modernisierung und Nachhaltigkeit der Fischerei einschließlich der Aquakultur-Produktionssysteme, (4) neue und umweltfreundliche Erzeugungssysteme zur Förderung der Tiergesundheit und der artgerechten Tierhaltung, einschließlich Forschung auf dem Gebiet der Tierkrankheiten sowie der Entwicklung von Marker-Impfstoffen, (5) Umwelterhebungen, (6) Bewertung von Umwelttechnologien zur Flankierung politischer Entscheidungen. Aufrufen im Dezember 2002 und Juli 2003 werden noch jeweils im Juli 2004 und 2005 zwei weitere folgen.

**Übersicht 5: Drittmittelinwerbungen der Bundesforschungsanstalten 1999-2001
gesamt und nach wichtigsten Drittmittelgebern**

	Drittmittel gesamt 1999-2001 in Mio. €	Einwerbung je Wissenschaft- lerstelle im Dreijahreszeit- raum in T€	Von der DFG	Von der EU	Von der Wirtschaft	Vom BMVEL*	Vom BMBF	Von Ländern
BFE	3,7	92,5	0,03	1,9	0,2	0,3	0	0
BA FF	3,5	127,3	0	0,05	1,2	0,3	0	0,2
BFA GKF	2,6	92,9	0,08	0,2	1,1	1,1	0,04	0
BAfM	3,9	96,3	0,06	1,1	0,8	Alle Bundesministe- rien 0,9		0,01
BFA Fi	5,0	89,3	0	4,1	0	0	0,6	0
FAL	10,0	72,7	1,5	1,7	0,3	2,4	1,6	1,7
BBA	11,0	69,2	1,0	3,1	2,0	0,6	2,6	0,4
BFAFH	8,8	172,5	0,15	2,9	0,3	0,5	3,3	0,4
BFAV	7,6	110,1	0,92	1,9	0,3	0,5	0,7	0,01
BAZ	3,5	44,9	0,3	0,6	0,9	0	0,5	0,8
	59,6		4,04	17,65	7,1	5,7	10,24	3,52

Quelle: Angaben der Bundesforschungsanstalten; * Mittel aus dem Haushaltstitel „Nachwachsende Rohstoffe“ und aus dem Bundesprogramm „Ökologischer Landbau“.

In der folgenden Übersicht werden weitere Leistungsparameter der Bundesforschungsanstalten aufgeführt, die sich sowohl auf die Beteiligung der einzelnen Einrichtungen an der wissenschaftlichen Politikberatung beziehen als auch auf die Zahl der Publikationen.

Übersicht 6: Zuarbeit der Bundesforschungsanstalten zu Rechtsvorschriften, zu parlamentarischen Anfragen, Publikationen und gesondert Aufsätze in referierten Zeitschriften 1999-2001

	Rechtsvor- schriften und Berichte	Parlamentari- sche Anfragen	Publikationen 1999-2001	Davon Aufsätze in referierten Zeitschriften Absolut je Wissen- schaftlerstelle
BFE	12	0	399	148 3,7
BAGKF	5	0	324	76 2,8
BAFF	18	4	646	128 4,6
BAfM	11	1	319	93 2,3
BFAFi	25	11	643	136 2,4
FAL	34	25	2.286	528 3,8
BBA	27	17	2.182	786 4,9
BFAHF	21	10	775	180 3,5
BFAV	24	22	354	204 3,0
BAZ	5	17	584	283 3,6
	182	107	8.512	2.562

Quelle: Angaben des BMVEL und der Bundesforschungsanstalten.

I.3.b) Die Struktur der Bundesforschungsanstalten

Die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft und die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere sind Bundesoberbehörden. Die übrigen Bundesforschungsanstalten sind rechtlich nicht selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts.

Die innere Struktur aller Bundesforschungsanstalten im Geschäftsbereich des BMVEL ist aufgrund des Erlasses über die Neuordnung der Forschung im Geschäftsbereich des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1974/1989) vereinheitlicht worden. Aufgrund dieses Erlasses hat jede Bundesforschungsanstalt eine mit dem BMVEL abgestimmte Satzung, die auch die Organisation der jeweiligen Einrichtung regelt.

Die Bundesforschungsanstalten werden entweder präsidial oder kollegial geleitet. Sie verfügen über eine Kollegialverfassung. Bei den kollegial geleiteten Bundesforschungsanstalten werden die Leiter von den Anstaltskollegien ihrer Einrichtungen auf zwei Jahre aus dem Kreis der Institutsleiter gewählt. Die Bundesoberbehörden, die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere und die Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel werden von einem Präsidenten geleitet. Sie werden vom BMVEL auf Dauer bestellt. Die Leiter der Einrichtungen vertreten sie nach außen und sind Dienstvorgesetzte aller Mitarbeiter. Einige von ihnen haben einen ständigen Stellvertreter zur Seite.

Das Anstaltskollegium setzt sich zusammen aus den Institutsleitern und einigen gewählten Wissenschaftlern und wird durch den Anstaltsleiter mindestens sechsmal im Jahr einberufen. Es beschließt über institutsübergreifende wissenschaftliche Angelegenheiten der Bundesforschungsanstalt und berät den Leiter bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben. Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefasst. Dem Kollegium obliegt:

- das Forschungsprogramm zu entwickeln,
- aus dem Forschungsprogramm den Bedarf an Personal- und Sachmitteln als Beitrag zum Haushaltsvoranschlag abzuleiten und Vorschläge zur Verteilung der Mittel auf die Institute zu unterbreiten,
- Empfehlungen zu Anträgen auf Drittmittel und deren Annahme auszusprechen,
- die Arbeiten der Institute zu koordinieren, insbesondere auf die Bildung institutsübergreifender Arbeitsgruppen im Rahmen integrierter Forschungsprogramme hinzuwirken,
- die Aufgaben und die Nutzung der gemeinschaftlichen Einrichtungen durch die Institute zu regeln,
- Vorschläge zur Änderung der Satzung, zur Errichtung, zum Zusammenschluss, zum Ausbau, zur Aufhebung und zur Verlegung von Instituten und gemeinschaftlichen Einrichtungen sowie zur fachlichen Zuordnung von Arbeitsgebieten zu Instituten und gemeinschaftlichen Einrichtungen zu machen.

Die Bundesforschungsanstalten sind in Institute untergliedert. Sie bilden einen festen Bestandteil der Satzung und verfügen sowohl gegenüber dem Anstaltsleiter durch das Kollegium als auch innerhalb der jeweiligen Bundesforschungsanstalt über starke Mitbestimmungsregeln. Das Institut hat die Aufgabe, auf seinem Forschungsgebiet Arbeiten durchzuführen und die Ergebnisse einer Verwertung zugänglich zu machen. Der Institutsleiter bzw. sein Stellvertreter leitet das Institut im wissenschaftlichen und administrativen Bereich unter Berücksichtigung der Entscheidungen des Kollegiums und des Anstaltsleiters. Er ist unmittelbarer Vorgesetzter der Mitarbeiter des Instituts. Alle im Bundesdienst stehenden Wissenschaftler eines Instituts bilden den Institutsrat. Er berät den Institutsleiter, indem er:

- an der Entwicklung des Forschungs- und Arbeitsprogramms mitwirkt,
- aus dem Forschungs- und Arbeitsprogramm den Bedarf an Personal- und Sachmitteln ableitet,
- Ablauf und Ergebnisse der Forschungsarbeit im Institut kritisch diskutiert,
- auf die Zusammenarbeit mit anderen Forschungseinrichtungen hinwirkt,
- zur Besetzung offener Stellen Stellung nimmt,
- Vorschläge für die Zuordnung des zugewiesenen Personals und die Verwendung der Geräte und Sachmittel entwickelt
- bei einem Wechsel der Institutsleitung an der Überprüfung der Aufgabenstellung des Instituts sowie an der Erarbeitung von Vorschlägen zur Berufung des neuen Institutsleiters mitwirkt.

Der Institutsleiter beruft den Institutsrat mindestens einmal im Monat ein. Seine Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefällt.

Die Besetzung der Stellen für leitende Wissenschaftler, d.h. von Anstalts- und Institutsleitern, ist durch die „Berufungsordnung für leitende Wissenschaftler bei den Bundesforschungsanstalten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ aus dem Jahr 1978 geregelt.³⁰ Bei Vakanz eines entsprechenden Dienstpostens fordert das Ministerium die Anstalt auf, ein Forschungskonzept für das betreffende Institut oder die Anstalt zu erstellen. Der Senat der Bundesforschungsanstalten bildet im Benehmen mit der Anstalt eine Vorschlagskommission unter Einbeziehung externer Wissenschaftler. Diese Kommission verständigt sich über eine entsprechende Ausschreibung der Stelle. Bewerber, die von der Kommission in die engere Wahl gezogen werden, werden eingeladen, an einem Kolloquium mit einem Thema ihrer Wahl teilzunehmen. Daraus geht eine Vorschlagsliste hervor, die die Kommission dem BMVEL zur letztendlichen Entscheidung vorlegt.

Gemeinsame Berufungen sind mit Ausnahme der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, die gemeinsam mit der Universität Hamburg einen Staatsvertrag zwischen dem Bund und der Freien und Hansestadt Hamburg erfüllt, grundsätzlich nicht vorgesehen.

Die Bundesforschungsanstalten verfügen nicht über Globalhaushalte. In der Einschätzung der Frage, ob eine Einführung von Globalhaushalten durch das BMVEL erstrebenswert sei, gehen die Ansichten der einzelnen Anstalten auseinander. Überwiegend wird jedoch mit Hinweis auf die Geringfügigkeit der zur Verfügung stehenden frei disponiblen Mittel eher Skepsis gegenüber dem Nutzen dieses Instruments geäußert. Ebenso wie das BMVEL weisen auch einige der Anstalten darauf hin, dass die bisher eingeführten Flexibilisierungsinstrumente (System weitgehender gegenseitiger Deckungsfähigkeit) zu erheblichen Erleichterungen in der Haushaltsführung und zum wirtschaftlichen Umgang mit den Mitteln beigetragen haben. Derzeit wird die

³⁰ Die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) verfügt über eine leicht abweichende eigene Regelung.

Einführung von Globalhaushalten nicht in Erwägung gezogen. Ebenso zurückhaltend werden die Möglichkeiten einer leistungsbezogenen Mittelvergabe sowohl vom Ministerium auf die Bundesforschungsanstalten als auch innerhalb der Bundesforschungsanstalten bewertet. Ihre Einführung, die generell nicht Gegenstand der aktuellen Diskussion ist, wird an die Entwicklung entsprechender Kriterien der Qualität geknüpft, die mit den Aufgaben der Ressortforschung harmonisieren.

Derzeit strebt das Ministerium die Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung in allen Einrichtungen an. Ein entsprechendes Konzept soll erarbeitet werden, sobald sich die künftigen Strukturen der einzelnen Anstalten deutlicher abzeichnen. Ein Teil der Bundesforschungsanstalten beurteilt die Tragfähigkeit eines solchen Instruments vor dem Hintergrund ihrer Aufgabenstruktur eher kritisch.

Nach Aussage des BMVEL ist die Kontrolle der wissenschaftlichen Validität der Arbeitsergebnisse durch das Ministerium nur begrenzt möglich. Die Einbindung und Bewährung der Bundesforschungsanstalten in der jeweiligen Scientific Community sei jedoch ein Weg, um die Qualität zu sichern. Diese Einbindung macht das Ministerium an folgenden Punkten fest:

- Einwerbung von Drittmitteln im Wettbewerb,
- Veröffentlichungen in international anerkannten Zeitschriften,
- Beiträge im Rahmen von internationalen Konferenzen,
- Diskussion mit den Wissenschaftlichen Beiräten,
- Begutachtung von Projekten und Beteiligung an Berufungskommissionen,
- Kooperationen mit nationalen, europäischen und internationalen, universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen einschließlich Wahrnehmung von Lehraufträgen, Betreuung von Doktoranden/Diplomanden, Austausch von Gastwissenschaftlern,
- Bewährung der wissenschaftlichen Ergebnisse im Rahmen von nationalen, europäischen und internationalen Gremien und Verhandlungen.

„BMVEL bestärkt die Bundesforschungsanstalten darin, die oben genannten Bindeglieder zur übrigen Wissenschaftsgemeinschaft zu nutzen und zu pflegen. Allerdings wird seitens des BMVEL auch darauf hingewirkt, dass dabei ein gewisses Maß nicht

überschritten wird, um die termingerechte Erfüllung der primären Aufgaben der Bundesforschungsanstalten sowie ihre Unabhängigkeit nicht zu gefährden.“³¹

Alle Bundesforschungsanstalten haben in der Satzung verankert einen wissenschaftlichen Beirat zur Seite, im Falle der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft handelt es sich um ein Kuratorium. Je nach Größe der Einrichtung variiert die Größe des Beirats zwischen elf und 14 Mitgliedern. Das Anstaltskollegium macht Vorschläge zur Berufung seiner Mitglieder. Sie werden vom Ministerium berufen. Der Beirat hat die Aufgabe, die Bundesforschungsanstalten in Fragen der Forschung zu beraten und ihre Verbindung zu Wissenschaftlern und Forschungseinrichtungen gleicher und verwandter Wissensgebiete sowie zur Praxis zu fördern. Er tritt regelmäßig einmal im Jahr zusammen. Der Leiter der Bundesforschungsanstalt und die Institutsleiter nehmen ebenso wie Vertreter des BMVEL an der Sitzung teil, gegebenenfalls kommen weitere Vertreter der Anstalt hinzu. Die Geschäftsordnung des Beirats bedarf der Zustimmung des BMVEL.

Mit Ausnahme der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft wurden die Bundesforschungsanstalten bisher keiner externen Qualitätskontrolle durch Evaluation unterzogen. Die Einrichtungen verweisen stattdessen auf die Bewertung ihrer Arbeit durch das BMVEL und durch ihren Wissenschaftlichen Beirat. Intern werde mittels Kolloquien, Mitarbeitergesprächen und der Bewertung der beamteten Mitarbeiter u.a.m. eine Qualitätskontrolle vollzogen. Es ist nunmehr beabsichtigt, künftig alle Bundesforschungsanstalten regelmäßig zu evaluieren. Das BMVEL arbeitet derzeit ein Evaluierungskonzept aus, das auf die Belange des BMVEL und die Spezifika der Bundesforschungsanstalten zugeschnitten ist.

I.4. Die wissenschaftliche Politikberatung auf dem Feld der Agrar- und Ernährungswissenschaften in den Niederlanden und der Schweiz

I.4.a) Niederlande

Bis vor 15 Jahren verfügte das zuständige niederländische Ministerium (zurzeit: Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität der Niederlande) über

³¹ Antworten des BMVEL auf die Fragen des Wissenschaftsrates, 14.11.2002, S. 2f.

ein System eigener Forschungseinrichtungen, die für die wissenschaftliche Politikberatung zuständig waren. In sie flossen annähernd sämtliche Mittel, die das Ministerium für Forschungsaufgaben aufwandte. Sie waren den bestehenden deutschen Ressortforschungseinrichtungen vergleichbar. Dieses System wurde seither durch strukturelle und institutionelle Reformen erneuert. Die ehemals ressorteigenen Forschungseinrichtungen wurden institutionell aus dem Ministerium herausgelöst und in Form einer Stiftung (Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek - DLO) mit der landwirtschaftswissenschaftlichen Universität Wageningen als eigenständige Forschungseinrichtung verbunden. Das Ministerium ist in den Beiräten der Universität und der DLO-Institute vertreten. Universität und Stiftungsinstitute bilden unter einem übergeordneten Rat gemeinsam fünf Forschungsgruppen auf den Gebieten Pflanze, Tier, Landwirtschaftliche Technologie und Lebensmittel, Umwelt sowie Sozialwissenschaften. Dabei ordnen sich die Institute des DLO, die den Status autonomer, nicht gewinnorientierter Organisationen haben, den entsprechenden Departments der Universität zu. Dritter Partner in den Forschungsgruppen sind Spin-offs, die sich aus den Einrichtungen zu den jeweiligen Themen gebildet haben.

Universität und DLO haben nach Auffassung des Ministeriums weiterhin grundsätzlich unterschiedliche Missionen. Die DLO bilden für das Ministerium eine Wissensbasis, die unter anderem schnelle Antworten im Zusammenhang internationaler Gremienarbeit bereitstellen muss. Die Hochschule könne dagegen ihre Forschungsschwerpunkte autonom setzen, so dass die Kontinuität der Arbeiten nicht abgesichert ist. Dennoch hat sich das Ministerium entschlossen, den wettbewerblichen Anteil zu erhöhen und vergibt rund 15% seiner Forschungsmittel in Ausschreibungsverfahren, an denen sich auch die DLO beteiligen können. In diesem Maße wurden die institutionellen Fördermittel der DLO gekürzt, die sich daher vermehrt am Drittmittelmarkt bewerben müssen. Sie erhielten im Jahr 2002 rund 170 Mio. € aus dem Budget des Ministeriums für "knowledge development and innovation" (Universität Wageningen 88 Mio. €). Diese Summe umfasst Drittmittel und Haushaltsmittel. Das Risiko dieser Entwicklung wird in einem zunehmenden Auseinanderdriften der ministeriellen und institutionellen Ziele gesehen, wenn sich die DLO am Markt orientieren. Als Chance wird bewertet, dass das Ministerium die Basis seiner wissenschaftlichen Beratung über die DLO hinaus verbreitern kann.

Den Kern der Aufgaben der DLO bilden Arbeiten, die auf nationalen, europäischen und internationalen Gesetzen und Abkommen beruhen (statutory tasks). Um diesen Kern herum, der ungefähr 20% der Mittel der DLO ausmacht, gibt es wechselnde Aufgabenfelder. 11% der Mittel werden auf freie Forschung (Erweiterung der „knowledge base“) und 69% auf Arbeiten zur Politikberatung verwendet. Es ist vorgesehen, die Mittel für freie Forschung in den nächsten Jahren von 11% auf 22% (rund 35 Mio. €) der Gesamtmittel zu Lasten der Mittel für Politikberatung anzuheben.

Alle drei Jahre wird ein Forschungsprogramm aufgelegt. In der Mehrzahl der Fälle gibt die Politik Themenfelder vor, die von der Wissenschaft mit konkreten Projekten ausgefüllt werden. Es gibt jedoch auch Beispiele für neue Themenfelder, die von der Wissenschaft eingeführt wurden (z.B. Bionanotechnologie). Derzeit wird über die Einführung einer neuen Managementstruktur diskutiert. Diese sieht eine Lenkungsgruppe aus den Direktoren der Forschungseinrichtungen vor, die über Forschungsaktivitäten und -ziele sowie über Kooperationen entscheidet und Programmausschüsse sowie ad-hoc-Arbeitsgruppen einsetzt. Die verschiedenen Programmausschüsse sollen state-of-the-art-Berichte und Programmstudien zu einzelnen Forschungsthemen diskutieren – die von zu diesem Zweck eingesetzten Arbeitsgruppen erstellt werden - und Forschungsfragen definieren sowie Forschungsberichte aus den Einrichtungen prüfen. In den Programmausschüssen sind neben Wissenschaftlern ebenfalls Vertreter der Ministerien einbezogen.

Die DLO führen regelmäßig peer-review-Verfahren mit internationaler Beteiligung durch. Das Ministerium ist in diese Verfahren nicht eingebunden. Es verzichtet ebenfalls darauf, selbst die Leistungsfähigkeit der einzelnen Forschergruppen in den DLO zu bewerten, die Forschungsprojekte in seinem Auftrag bearbeiten sollen. Das Ministerium beschränkt sich auf die Evaluation der einzelnen Forschungsprogramme. Dies hat in Einzelfällen auch zur Beendigung oder Überarbeitung von Programmen geführt. Eine regelmäßige Portfolioanalyse soll sicherstellen, dass eine angemessene Mischung zwischen „sicherer“ Forschung und Forschung, deren Erfolgsaussichten als risikoreich eingestuft wird, in den Forschungsprogrammen gewährleistet wird.

Die Forschungsabteilung des Landwirtschaftsministeriums versteht sich als Mittler zwischen Politik und Wissenschaft, der einen dynamischen Dialog zwischen beiden Sphären in zwei Richtungen herstellen will.

- (1) **Research for Policy:** Eruiert die für die zentralen Politikfelder des Ministeriums benötigte Forschung. Politische Fragen werden in Wissensfragen (knowledge questions) übersetzt. Anschließend wird entschieden, ob es sich um Aufgaben der Forschung oder der Zusammenführung bekannten Wissens oder der Wissensvermittlung handelt. Das Ministerium benötigt in zahlreichen Fällen auch keine Forschungsleistungen, sondern nur das Wissen über den aktuellen Stand der Forschung. Dies bezieht jeweils die internationale Perspektive mit ein. Je nach Reifegrad der politischen Willensbildung und Entwicklungsgrad der entsprechenden Wissenschafts- und Technologiefelder ergeben sich unterschiedliche Handlungsbereiche, die von der Anwendung des bestehenden Wissens über die Formulierung eines Forschungsprogramms und von der gesellschaftlichen Diskussion über ein Forschungsforesight gehen. Die wesentlichen Schwierigkeiten dieser Aufgabe liegen in den unterschiedlichen Dynamiken von Politik und Wissenschaft sowie darin, notwendige Spielräume für Forschung zu gewährleisten, die der Politik auch unerwünschte Antworten liefert.
- (2) **Policy for Research:** Da Wageningen die kleinste Hochschule des Landes ist, ist das Landwirtschaftsministerium zwar nur ein kleiner Akteur der Forschungsförderung und kooperiert eng mit dem Forschungsministerium. Dennoch ist es bemüht, eigene Netzwerke zu schaffen und die Forschungsinfrastruktur auf qualitativ hohem Niveau zu gestalten.

I.4.b) Schweiz

Die Forschungsförderung in der Schweiz ist Aufgabe des Bundes. Der Schweizerische Nationalfonds fördert dabei die freie Forschung maßgeblich nach dem bottom-up-Prinzip. Die orientierte Forschung wird in Form der themenbezogenen Antragsforschung gefördert. Der Bund entwirft Forschungsprogramme, auf die sich Forschungseinrichtungen mit Projektvorschlägen bewerben. Daneben gibt es Auftragsforschung des Bundes in Bereichen, die für die Praxis wichtig sind, die nicht unter

den Begriff der Forschungsförderung subsumiert wird. Dabei handelt es sich um Ressortforschung: „Alle Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, Pilotprojekte und Demonstrationsvorhaben, Evaluierungs- und Expertentätigkeiten, die sich auf bundesstaatliche Politiken beziehen und die von der schweizerischen Bundesregierung unternommen oder finanziert werden.“ Die Ressortforschung war bis in die jüngste Zeit hinein institutionell ebenso organisiert wie in Deutschland. Inhalt und Zukunft der Ressortforschung wurden jedoch in den letzten Jahren grundlegend reformiert.

Nunmehr verfügen die einzelnen Bundesämter (Regierungsressorts) über jährliche Budgets, mit denen sie ihren Forschungs- und Beratungsbedarf decken können. Alle diese Budgets zusammen umfassen rund 240 Mio. CHF. Die bisherigen Ressortforschungseinrichtungen sind nunmehr autonom und verfügen über ein Globalbudget. Alle Forschungsaufgaben auch für schnelle Anfragen werden ausgeschrieben – mit Ausnahme von Projekten unter 50 TCHF. Prinzip ist die Subsidiarität, d.h. die Ressortforschungseinrichtungen führen Forschungsaufgaben im Auftrag der Regierung nur dann durch, wenn das übrige Wissenschaftssystem keine entsprechenden Angebote bereitstellt. 36% der Budgets werden derzeit für Forschung in den bundeseigenen Ressortforschungseinrichtungen fast ausschließlich im Agrar- und Ernährungsbereich verausgabt. Im Vergleich dazu fließen rd. 13% der Mittel in die ETH-Domäne und rd. 8% in die Kantonsuniversitäten, 16,5% in den privaten Sektor sowie 17,5% in internationale Organisationen und Programme. Es wird längerfristig erwartet, dass private Projektnehmer aufgrund höherer Preise künftig eher weniger Aufträge aus den Bundesämtern erhalten werden. Für den Bereich Landwirtschaft, der über 30% dieser Mittel verfügt, wurde ein foresight-Prozess durchgeführt, der die wissenschaftlichen Bedürfnisse der Landwirtschaft bis zum Jahr 2020 umfasst.

Ein ressortübergreifendes steering committee wählt Forschungsgebiete aus, für die die einzelnen Bundesämter strategische Forschungsplanungen entwerfen sollen. Dieses Gremium ist außerdem zuständig für die Koordination der Aktivitäten zwischen den Bundesämtern und für die Formulierung von Qualitätsrichtlinien. Innerhalb der einzelnen Ressorts haben die Abteilungen die erste Verantwortung für die Forschungsaufträge (Ausschreibung, Haushalt, Qualität und Wissenstransfer in die Praxis). Eine zentrale Abteilung in jedem Bundesamt nimmt die strategische For-

schungsplanung vor. Ein wissenschaftlicher Beirat prüft die Relevanz und Qualität der Forschungsthemen und der Forschung. Das federführende Ressort setzt diesen Beirat ein. Er besteht in der Regel überwiegend aus Wissenschaftlern, umfasst darüber hinaus aber ebenfalls Vertreter gesellschaftlicher Gruppen und Vertreter von Ämtern. Das zuständige Bundesamt führt das Sekretariat des Beirates, übt jedoch darüber hinaus keine Funktion aus. Der Beirat selbst verfügt nicht über Entscheidungsvollmachten, sondern kann das Bundesamt lediglich auf Missstände aufmerksam machen und Evaluationen anmahnen. Dieses Gremium ist jedoch noch so jung, dass keine Erfahrungen über Arbeitsstil und Auswirkungen der Tätigkeit vorliegen.

Die Ressortforschungseinrichtungen verfügen über jährliche Haushalte, die ausreichende Planungssicherheit garantieren. In ihrem Leistungsauftrag ist ebenfalls die zusätzliche Einwerbung von Drittmittel – auch aus der Privatwirtschaft - verankert. Sie bieten ebenfalls wissenschaftliche Dienstleistungen zu Marktpreisen an. Die Übernahme von Drittmittelaufträgen durch die Ressortforschungseinrichtungen unterliegt keiner Genehmigungspflicht. Konflikte zwischen der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und der Einwerbung von Drittmitteln sind bisher noch nicht aufgetreten. Das Bundesamt geht zunächst immer von der Eigenverantwortung der Einrichtungen aus.

Der Begriff der hoheitlichen Aufgaben wird derzeit neu definiert. Dies soll zu einer klaren Abgrenzung dieses Aufgabenbereichs von den Aufgaben der Politikberatung und der allgemeinen Forschung führen. Neben kurzfristigen Projekten werden auch Langzeitpartnerschaften z.B. für Monitoringaufgaben im Wettbewerb vergeben. Regelmäßige Evaluationen und Neuausschreibungen sind dabei üblich.

Einen radikalen Einschnitt bringt außerdem das neue Bundespersonalgesetz, das seit 2002 in Kraft ist und mit dem der Beamtenstatus sowohl im Bund als auch in den Kantonen und Kommunen aufgehoben wurde. Darüber hinaus sind die Angestellten nunmehr kündbar und erhalten eine leistungsabhängige Vergütung. Erfolgt in zwei Jahren hintereinander eine schlechte Bewertung der Leistungen, kann der Kündigungsfall eintreten.

Die Beteiligung von Wissenschaftlern der Ressortforschungseinrichtungen an der Hochschullehre ist verbreitet. Es werden regelmäßig Doktoranden betreut. Durch den internationalen Austausch werden die Wissenschaftler zu Publikationen gedrängt.

Noch nicht abschließend geklärt ist die Frage, welche Auswirkungen die Bewertung der Leistung der Ressortforschungseinrichtungen künftig für die finanzielle Ausstattung der Einrichtungen haben wird.

Gemeinsamkeiten

Die Reformbemühungen beider Länder haben trotz großer Unterschiede drei wichtige Merkmale gemeinsam:

- Sie streben an, die Forschung, die bisher in Ressortforschungseinrichtungen konzentriert war, dem Wettbewerb zu öffnen. Da es sich in beiden Fällen um relativ kleine nationale Forschungsmärkte handelt, die nicht alle benötigten Forschungsthemen abdecken, bekommt die Öffnung für europäische und für internationale Kooperationen einen besonderen Stellenwert. Die Ministerien vergeben in diesem Zusammenhang entweder einen nennenswerten Teil oder ihre gesamten Forschungsmittel über öffentlich ausgeschriebene Projekte, an denen sich auch die Ressortforschungseinrichtungen beteiligen können. In diesem Rahmen können auch Langfristaufgaben vertraglich an andere Institutionen des Wissenschaftssystems vergeben werden.
- Die zweite Übereinstimmung besteht darin, dass die Ressortforschungseinrichtungen aus der Weisungsbindung an die Ministerien herausgelöst und zu autonomen Forschungsinstitutionen entwickelt wurden.
- Zum dritten werden sowohl die Programme und Projekte einer regelmäßigen Qualitätssicherung unterworfen als auch die Ressortforschungseinrichtungen selbst. Die institutionelle Qualitätssicherung obliegt aufgrund ihrer Autonomie den Einrichtungen selbst.

Diese Gemeinsamkeiten beruhen auf der Überzeugung, dass die eindimensionale institutionelle Verankerung der Politikberatung der wissenschaftlichen Realität nicht mehr gerecht wird und daher die Beratungsbasis verbreitert werden soll. Zum zwei-

ten soll gewährleistet werden, dass die Forschung zur Politikberatung gültigen Qualitätskriterien entspricht.

II. Analyse und Präzisierung des Empfehlungshorizonts

II.1. Die Aufgaben der Bundesforschungsanstalten aus Sicht des Wissenschaftsrates

Die Forschungsanstalten des BMVEL dienen in ihren jeweiligen Fachgebieten entsprechend ihren Satzungen der wissenschaftlichen Politikberatung des Ressorts und allgemein der Mehrung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Diese Zuschreibung umfasst in der Praxis folgende Leistungen:

- (1) Erfüllung hoheitlicher Aufgaben: Das Attribut "hoheitlich" ist - abhängig von einer funktionalen, organisatorischen oder normativen Bedeutung - verschiedenen juristischen Definitionen zugänglich. Der Wissenschaftsrat entscheidet sich für die Zwecke seiner Empfehlung für den engen Rahmen einer normativen Perspektive, die zu den hoheitlichen Aufgaben alle jene rechnet, zu deren Erfüllung eine Bundesforschungsanstalt explizit durch Gesetze oder Verordnungen verpflichtet ist.
- (2) Politikberatung: Kern der wissenschaftlichen Politikberatung für das BMVEL sind Risikoanalysen und das Monitoring von Entwicklungen, die das Ministerium – teilweise sehr kurzfristig – als Grundlage in nationalen und EU-Rechtsetzungsverfahren sowie für exekutive Maßnahmen benötigt oder um mit ihrer Hilfe für Beratungen im europäischen und internationalen Kontext einen „deutschen Standpunkt“ zu formulieren.
- (3) Vorlaufforschung: Dabei handelt es sich um Forschung zu Themen, die zumeist in Abstimmung mit dem Ministerium in den hoheitlichen Bereich und die Gesetzgebung hineinführt oder Erkundung von Forschungsfeldern, die den noch nicht virulenten Beratungs- oder Regelungsbedarf des Ministeriums vorausschauend in den Blick nimmt. Je nach der Nähe zu einer aktuellen oder absehbaren Verwendung kann Vorlaufforschung, die nicht in einem unmittelbaren Bezug zu hoheitlichen Aufgaben oder der Politikberatung steht, den Charakter von "freier" Grundlagenforschung annehmen.

(4) Dienstleistungen für die Klientel des Ressorts: Dies sind vor allem Forschungen, die den Transfer von der Grundlagenforschung in den anwendungsnahen Bereich vollziehen.

Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen diesen Aufgabenbereichen ist auf der Grundlage der vorliegenden Forschungsprogramme der einzelnen Forschungsanstalten nicht möglich. Entsprechend einer Schätzung des BMVEL nehmen die hoheitlichen Aufgaben im engen Sinne rund 20% bis 25% des Gesamtumfangs der Tätigkeiten in Anspruch. Dieser Wert gibt den Durchschnitt über alle Forschungsanstalten des BMVEL an, deren reale Bindung mit hoheitlichen Aufgaben im Einzelfall deutlich höher oder niedriger ausfallen kann.

Für die Erfüllung aller vier spezifischen Aufgaben (Hoheitliches, Beratung, Vorlauforschung, Klientelforschung) ist die Durchführung von Forschung in den Bundesforschungsanstalten notwendig, und auf deren Qualität muss Verlass sein. Der Wissenschaftsrat verfolgt daher mit seinen Empfehlungen zwei zentrale Anliegen: (1) Die Grundlagen für Forschungsaktivität zu verbessern bzw. zu erhalten, (2) Die Sicherung der Qualität dieser Forschung. Die Aufgabe des Wissenschaftsrates war es nicht, der Frage nach der Qualität der Forschung durch eine einrichtungsbezogene Evaluierung der Bundesforschungsanstalten nachzugehen. Er ist vielmehr aufgrund der Auswertung einzelner Qualitätsparameter und aufgrund einer Reihe von Ortsbesuchen der Frage nach den Voraussetzungen von Forschung hoher Qualität in den Forschungsanstalten mit Blick auf alle Aufgabenbereiche nachgegangen. Er setzt dabei voraus, dass zwar die Verwendung von Forschungsergebnissen analog zu den vier Aufgaben eine Besonderheit der Bundesforschungsanstalten ausmacht; die Forschung der Bundesanstalten selbst kann jedoch keinen Sonderstatus für sich beanspruchen. Sie ist Teil des Wissenschaftsdiskurses im jeweiligen Fachgebiet und unterliegt den gültigen Anforderungen an die Forschung in den jeweiligen Fachgebieten. Maßstab ist der state of the art. Der Wissenschaftsrat teilt daher die Auffassung des BMVEL, dass der scientific community entscheidendes Gewicht bei der Qualitätssicherung der Forschung in den Bundesforschungsanstalten zukommt. Entsprechend war die erste Leitfrage:

- (1) Geht die Forschung der Bundesforschungsanstalten in erforderlicher Breite und Tiefe in den Forschungsdiskurs ein? Sind die Forschungsanstalten hinreichend vernetzt? Werden die dort erbrachten Forschungsleistungen an den gültigen Standards des Wissenschaftssystems gemessen?

Die zweite Leitfrage lautete:

- (2) Können Aufgaben der Ressortforschung auch außerhalb der Forschungsanstalten von anderen Institutionen im Wissenschaftssystem wahrgenommen werden? Dieser Frage ist der Wissenschaftsrat ausdrücklich nur in Hinsicht auf die Aufgabenbereiche 2 bis 4 (Politikberatung, Vorlaufforschung, Klientelberatung) nachgegangen, mithin unter Ausschluss der Hoheitlichen Aufgaben im engen Sinne. Deren Delegation auf andere Institutionen im Wissenschaftssystem wäre nur langfristig erreichbar und erfordert die Änderung von Gesetzen und Verordnungen. Ob dieser Weg möglich oder wünschenswert ist und ob er zu einer effizienten Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben führt, ist nicht Gegenstand dieser Empfehlung. Im Rahmen dieser Empfehlung werden vielmehr Vorschläge für eine Öffnung der Aufgaben 2 bis 4 für das Potenzial des Wissenschaftssystems entwickelt.

II.2. Die historische Entwicklung der Ressortforschungseinrichtungen, ihrer strukturellen Heterogenität und des Beratungsbedarfs des BMVEL

Die Forschungsanstalten des BMVEL stellen sich bezüglich ihrer Aufgabenwahrnehmung sehr heterogen dar. Dies betrifft:

- die Anteile der oben genannten Leistungen (1-4) an ihrem jeweiligen aktuellen Aufgabenprofil,
- die Stellung der Einrichtungen innerhalb des internationalen/europäischen und deutschen Wissenschaftssystems sowie
- den Schwerpunkt ihrer jeweiligen Forschungstätigkeit von der Grundlagenforschung bis zur Anwendungsorientierung.

Für die Heterogenität der Forschungsanstalten und den Umfang der heutigen Ressortforschung des BMVEL sind fünf Faktoren maßgeblich.

(a) Historische Entwicklung der Ressortforschung

Zunächst resultiert die Heterogenität der Forschungsanstalten aus der historischen Entwicklung der Institutionengruppe, die sich im Laufe des letzten Jahrhunderts entsprechend dem jeweiligen Bedarf gebildet hat. Zu diesen historischen Faktoren gehört der Mangel an wissenschaftlichen Forschungskapazitäten innerhalb des klein- und mittelständig strukturierten land- und ernährungswissenschaftlichen Sektors, den der Staat durch eigene Forschungskapazitäten kompensieren musste. Vordringliches Ziel der Forschung war zunächst die Sicherung der nationalen Ernährungsgrundlage. Eine massive Erweiterung der Kapazitäten erfuhr die Ressortforschung des BML durch die Überleitung von Forschungseinrichtungen der DDR als Folge der Wiedervereinigung. Die traditionell starke Ausprägung der Ressortforschung des Bundes im Bereich Landwirtschaft, Ernährung, Forst und Fischerei hatte ebenfalls Rückwirkungen auf die Organisation vor allem des außeruniversitären Wissenschaftssystems in der Bundesrepublik auf diesen Feldern. So hat die Max-Planck-Gesellschaft ihr Engagement hier nahezu vollständig eingestellt. Obwohl in der Großforschung überschneidende Fragestellungen im Bereich der Vorsorgeforschung zu Umwelt, Klima und Gesundheit bearbeitet werden, konnte die Agrar- und Ernährungsforschung dort nur sehr partiell Fuß fassen. Der gesamte grundlagenbezogene Forschungssektor der Agrar- und Ernährungsforschung entwickelte sich außeruniversitär vornehmlich innerhalb der institutionell offeneren Blauen Liste. Nach der Wiedervereinigung wurde sie um einige Institute aus dem Bereich der Akademie der Landwirtschaftswissenschaften der DDR, aber auch um einige Neugründungen erweitert. Die Fraunhofer-Gesellschaft hat sich der Agrar- und Ernährungswissenschaft auch in ihren technischen/ingenieurwissenschaftlichen Aspekten nicht zugewandt. Die Forschungsanstalten des BMVEL haben aufgrund dieser Entwicklung bis heute eine Funktion in der deutschen Forschungslandschaft, die entsprechend dem Schwerpunkt der einzelnen Anstalt zwischen Grundlagenforschung und Anwendungsbezug liegt.

(b) Anstieg des grundlagenforschungsbasierten Beratungsbedarfs

Der Beratungs- und Regulierungsbedarf des Ressorts hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verschoben. Er beschränkt sich nicht mehr auf gesichertes wissenschaftliches oder technisches Wissen aus anwendungsbezogener Forschung, aus

der heraus die Ressortforschung entstanden ist. Der Bedarf weitet sich vielmehr zunehmend in den Bereich der Grundlagenforschung aus und ruft dort die Resultate der aktuellsten und kompetitivsten Forschungsfelder ab. Diese Entwicklung hat auf besonders aktiven Forschungsfeldern zur Umstrukturierung und Neuausrichtung eines Teils der Forschungsanstalten geführt.

(c) Schwerpunktverlagerungen in der Politik des Ressorts

Es gibt in Deutschland eine lange Tradition qualitätssichernder Gesetze und Verordnungen im Lebensmittelbereich. Das erste deutsche Lebensmittelgesetz stammt aus dem Jahr 1879. Alternierend mit entsprechenden Fortschritten in der Wissenschaft von den Lebensmitteln und der Gesundheit sowie einer Verbesserung der Produktionsstandards wurde diese Gesetzgebung weiter fortgeschrieben und verfeinert. Dieser Prozess hat sich im Zuge der europäischen Integration weiter verstärkt. Es hat sich ein umfassendes nationales und europäisches Recht entwickelt, das wiederum zu einem gestiegenen Bedarf an wissenschaftlicher Politikberatung und damit zum weitgehend ungeschmälernten Erhalt der Forschungskapazitäten in der Ressortforschung geführt hat. Politische Veränderungen brachten dabei in den letzten Jahren eine Akzentverschiebung hin zum verstärkten Verbraucherschutz, Umweltschutz, Tierschutz und zur sozialen Gestaltung der Entwicklung agrarischer Räume. Diese haben ebenfalls Niederschlag in der Tätigkeit der Forschungsanstalten des BMVEL gefunden.

(d) Internationalisierung und Supranationalisierung des Agrar- und Lebensmittelbereichs

Deutschland ist auf dem Agrar- und Lebensmittelsektor in eine kaum zu überschauende Anzahl von Verträgen und Abkommen in Europa und international eingebunden. Dazu gehören beispielsweise die Festlegung von Fischereiquoten für die Nord- und Ostsee ebenso wie die Mitarbeit am Codex Alimentarius³². Diese Verträge und

³² WHO und FAO haben den Codex Alimentarius begründet, um Lebensmittelstandards, Richtlinien und entsprechende Texte (codes of practice) im Rahmen des gemeinsamen FAO/WHO-Lebensmittelstandardprogramms zu entwickeln. Hauptziele sind der gesundheitliche Verbraucherschutz und die Sicherung fairen Handels mit Lebensmitteln sowie die Koordinierung aller Arbeiten an Lebensmittelstandards, die von internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen betrieben werden.

Abkommen, die von entsprechenden wissenschaftlichen oder politischen Gremien überwacht und weiterentwickelt werden, müssen regelmäßig durch einen Input nationaler Politik bedient werden. Voraussetzung für diesen nationalen Input des BMVEL sind entsprechende Forschungen, die wesentlich in den Forschungsanstalten geleistet werden. Ihre Wissenschaftler sind dabei selbst in zahlreichen Gremien präsent.

(e) Unterschiedliche Rollenwahrnehmung durch die Forschungsanstalten

Das Weisungsrecht des Ministeriums gegenüber den Forschungsanstalten ist je nach Bedarf, der auch plötzlichen Veränderungen unterworfen ist (z.B. durch den Ausbruch von Seuchen und die Entdeckung von gesundheitlichen Risiken in der Nahrung), sehr unterschiedlich. Der Forschungsplan des Ministeriums eröffnet jedoch generell Spielräume, die die Forschungsanstalten weitgehend nach eigenen Entscheidungen nutzen können. Die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere hat wegen der internationalen Kompetitivität ihres Forschungsfeldes eine auf internationale/europäische Führung ausgerichtete Forschungsstrategie auf definierten Feldern entwickelt. Im Falle der Bundesforschungsanstalt für Fischerei ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten, die wesentlich auf die Stringenz der europäischen Fischereipolitik zurückgeführt werden kann, die zur verstärkten Koordination der Forschung beigetragen hat. Einige der Forschungsanstalten sind zwar in internationalen und europäischen Gremien präsent, beschränken sich dort jedoch im Wesentlichen darauf, die nationalen Interessen im Rahmen wissenschaftlicher Beratung zu vertreten.

II.3. Die Stellung der Ressortforschung im Wissenschaftssystem

II.3.a) Forschung als Grundlage für wissenschaftliche Politikberatung

Entsprechend ihrer in den Satzungen verankerten Aufgaben kommt den Ressortforschungseinrichtungen des BMVEL eine doppelte Funktion zu: Sie sollen sowohl der Beratung des Ministeriums dienen als auch die wissenschaftlichen Erkenntnisse auf den von ihnen bearbeiteten Gebieten zum Nutzen des Gemeinwohls erweitern. Diese doppelte Funktion entspricht nach Ansicht des Wissenschaftsrates idealtypisch den Anforderungen, die an eine qualitativ hochwertige wissenschaftliche Politikberatung gestellt werden müssen. Dazu gehört, dass die wissenschaftlichen Ergebnisse

der Ressortforschungseinrichtungen, die der Politikberatung zugrunde liegen, weitgehend auf originären Forschungsarbeiten³³ beruhen und über den engen Beratungshorizont hinaus den Erkenntniszielen der scientific community dienen. Die Forschungsbindung garantiert, dass die eingesetzten öffentlichen Mittel in zweifacher Hinsicht dem Gemeinwohl zugute kommen, als Beitrag zur Politikberatung und zum wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt. Indem die Ressortforschung in der scientific community verankert wird, wird außerdem sichergestellt, dass zum einen die Forschungen in den Ressortforschungseinrichtungen dem state of the art entsprechen und zum anderen, dass die Forschungsanstalten für einen ständigen Personalaustausch mit anderen Institutionen des Wissenschaftssystems attraktiv sind.

II.3.b) Wissenschaftliche Politikberatung als Aufgabe des gesamten Wissenschaftssystems

Die wissenschaftliche Beratung des BMVEL wird bereits heute nicht ausschließlich von den Ressortforschungseinrichtungen wahrgenommen. Dafür gibt es folgende Gründe: (1) Die Forschungsanstalten sind im Rahmen ihrer Kapazitäten gar nicht in der Lage, wissenschaftliche Expertise auf allen benötigten Feldern bereitzustellen. (2) Es fehlt ihnen die Flexibilität (Altersstruktur, Stellenplanbindung, Dienstrecht), um ihre beschränkten Kapazitäten innerhalb kurzer Fristen auf alle neuen oder plötzlich aktuell werdenden Fragestellungen auszurichten. (3) In den Fällen, in denen Forschungsfragen noch in der kontroversen Diskussion sind, kann das Ministerium nicht ausschließlich auf die Einschätzung einer einzigen Forschungsanstalt bauen, sondern muss eine breitere Expertise einholen.³⁴

³³ Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zu Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit.- Köln 2001, S. 13f.

³⁴ Diese Einschätzung vertritt auch die Risikokommission (ad-hoc Kommission „Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland“). In ihrem Abschlussbericht (Juni 2003, S. 37) stellt sie für den Prozess der Risikoabschätzung, die einen wichtigen Teil der Aufgaben auch der Bundesforschungsanstalten des BMVEL ausmacht, neben der konzeptionellen Trennung von empirisch kognitiven und normativen Elementen folgende wesentliche Forderungen: (1) eindeutige und nachvollziehbare Verfahren zur Expertenauswahl (Legitimation durch Kompetenz, Minimierung von motivationsbedingten Verzerrungen des Expertenurteils), (2) Berücksichtigung der Meinungsvielfalt innerhalb der naturwissenschaftlichen Disziplinen und (3) Offenlegung aller für die Risikoabschätzung relevanten Daten, einschließlich Angaben zur Qualität der verfügbaren Informationen und zu Datenlücken. Alle diese Forderungen zielen in die Richtung, qualitätsgeleitet über die Frage zu entscheiden, welche Forschungsaufgabe von welcher Forschungsinstitution bearbeitet werden soll und der scientific community die Möglichkeit zu geben, innerhalb dieses Auswahlprozesses und in der Ergebnisdiskussion gehört zu werden.

Das Ministerium erwartet von seinen Forschungsanstalten in besonderer Weise Beratungsleistungen, die schnell erbracht werden, methodisch zweifelsfrei abgesichert und justiziabel sind. Die hoheitliche Organisation garantiert in diesem Verständnis eine unmittelbare Kommunikation und zusätzliche Legitimation. In Ergänzung zur Fachkenntnis der Forschungsanstalten nimmt das Ministerium jedoch auch Kontakte zu Hochschulprofessoren und anderen Wissenschaftlern wahr³⁵, die aufgrund eigener Forschungsarbeiten entsprechende wissenschaftliche Einschätzungen geben können. Daneben konsultiert das BMVEL in wesentlichen politischen Langfristfragen wissenschaftliche Beiräte, die beinahe ausschließlich mit Hochschulprofessoren besetzt sind.³⁶ Über ihre Zusammensetzung entscheidet das Ministerium.

Die Tendenz, auch in aktuellen Fragen der Risikobewertung die Unterstützung aus anderen Teilen des Wissenschaftssystems in Anspruch zu nehmen, wird von den Ressortforschungseinrichtungen bisweilen mit latentem Unbehagen zur Kenntnis genommen oder als Zeichen des Misstrauens gegen die etablierten Einrichtungen gewertet. Diese Einschätzung besteht zu Unrecht. Mit der Einbindung anderer Teile des Wissenschaftssystems in seine Entscheidungsfindung folgt das Ministerium vielmehr der Einsicht, dass die wissenschaftliche Politikberatung aufgrund ihrer Komplexität notwendigerweise nicht in einzelnen Einrichtungen monopolisiert sein kann. Aus dieser Erkenntnis werden nach Einschätzung des Wissenschaftsrates jedoch die Schlussfolgerungen nicht mit der notwendigen Konsequenz gezogen. So hält das Konzept des Forschungsplans in seinem umfassenden Ansatz tendenziell daran fest, dass in erster Linie die Ressortforschungsanstalten mit Ausnahme der politischen Langfristberatung den Beratungsauftrag ausführen können. Die Leibniz-Institute in der Ressortzuständigkeit des BMVEL, die ebenfalls vom Forschungsplan angesprochen werden, sind im Unterschied zu den Forschungsanstalten politisch nicht steuerbar und völlig frei in ihrer Themenwahl. Daher können sie auf der Grundlage des

³⁵ Diese Kontakte zu anderen Forschungseinrichtungen erfolgen sowohl in Form von Projektaufträgen an Hochschulen aus dem o.g. jährlichen Hochschultitel (2004 im Umfang von 6 Mio. €) und aus wenigen weiteren Projektaufträgen aus den Programmen „Ökolandbau“ (Bund) und „Nachwachsende Rohstoffe“ (BMVEL). Darüber hinaus werden zu aktuellen Fragestellungen einzelne Wissenschaftler außerhalb der Ressortforschung um Einschätzungen gebeten.

³⁶ Derzeit gibt es zwei wissenschaftliche Beiräte im BMVEL: (1) für Verbraucher- und Ernährungspolitik und (2) für Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume.

derzeit praktizierten Verfahrens letztlich nicht mit derselben Sicherheit als wissenschaftliche Berater des Ministeriums eingeplant werden wie die nachgeordneten Forschungsanstalten. Anstelle des praktizierten Verfahrens sollten die Aufgaben einschließlich entsprechender Projektmittel ausgewiesen werden, die für die wissenschaftliche Politikberatung wichtig sind, aber aufgrund der beschriebenen Beschränkungen nicht oder weniger effizient und zuverlässig im Rahmen der Ressortforschungseinrichtungen bearbeitet werden können.

Bislang sind die Tätigkeitsfelder der Ressortforschungsanstalten – hoheitliche Aufgaben, Forschung (Vorlaufforschung und freie Forschung), Politikberatung sowie Klientelberatung -, im derzeitigen System der Ressortforschung für politische Belange häufig nicht trennscharf voneinander zu unterscheiden. Dies liegt auch daran, dass ein gewisser Bestand gültiger Gesetze zur Verselbständigung von Tätigkeitsfeldern geführt hat und dass auf einigen Gebieten Vorlaufforschung betrieben wird, deren Ergebnisse keine Gesetzeswirkung erreichen, die aber trotzdem weitergeführt wird. Diese Erfahrung, die der Wissenschaftsrat im Laufe der Beratungen gemacht hat, steht in Widerspruch zu den Selbstaussagen der einzelnen Bundesforschungsanstalten, die den Begriff der hoheitlichen Aufgaben unter Einbeziehung der Vorlaufforschung extensiv auslegen und generell mit 80 bis 90% beziffern. Die restlichen 10 bis 20% werden als Verwaltungsaufgaben deklariert. Diese weit gefasste Definition des Hoheitlichen kann dazu eingesetzt werden, das Tätigkeitsspektrum der Einrichtungen a priori der Kritik und der Konkurrenz durch andere Forschungsinstitute zu entziehen.

Sieht man die im engen Sinne hoheitlichen Aufgaben als je nach Bundesforschungsanstalt unterschiedlich großen Kern von Aufgaben an und alle oben beschriebenen Forschungstätigkeiten als Umfeld, so muss auch im Hinblick auf die reale Entwicklung der wissenschaftlichen Politikberatung festgestellt werden, dass nicht alle diese Forschungstätigkeiten des Umfeldes zwangsläufig durch Einrichtungen der Ressortforschung erfüllt werden müssen. Die Praxis in vielen anderen Staaten zeigt hier alternative Vorgehensweisen auf. So werden in den Niederlanden und in der Schweiz entsprechende Forschungsprogramme im Wege der Auftragsforschung über Projekte und längerfristige Verträge auch in anderen Segmenten der staatlich finanzierten

und in Teilen des nichtstaatlichen Wissenschaftssystems durchgeführt und somit dem Wettbewerb geöffnet.

Alle Einrichtungen, die wissenschaftliche Antworten geben können, sind potentielle Partner des Staates. Langfristaufgaben und Aufgaben der Politikberatung stellen ebenfalls kein Alleinstellungsmerkmal der Ressortforschung dar; sie sind in den Einrichtungen der Großforschung und in Teilen der Leibniz-Gemeinschaft möglich und institutionell vorgesehen.³⁷ Auch kann beispielsweise Technische Normung in weiten Teilen von der Industrie wahrgenommen werden. In Fragen zulässiger Höchst- und Mindestwerte von Schadstoffen sollte prinzipiell allen staatlichen Forschungseinrichtungen die notwendige Unabhängigkeit zur Politikberatung und für entsprechende Dienstleistungen in gleicher Weise zuerkannt werden wie der Ressortforschung. Entscheidend für jede Art und Form der Forschung, die der Politikberatung dient – insbesondere auch für die Vorlauftforschung im Vorfeld der Gesetzgebung –, ist ihre Qualität, Aktualität der Methoden, Validität der Ergebnisse und Transparenz.

II.3.c) Bewertung der bisherigen Rolle der Ressortforschungseinrichtungen im Wissenschaftssystem

Verankerung in der Forschung der scientific community: Der Wissenschaftsrat ist davon überzeugt, dass das skizzierte (II.3.a) und in den Satzungen der Forschungsanstalten des BMVEL angelegte System der forschungsbasierten wissenschaftlichen Politikberatung prinzipiell adäquat ist. Es ist jedoch unverkennbar, dass die geforderte Verankerung der Forschungsanstalten in der scientific community bisher nicht in ausreichendem Maße realisiert wurde.

Im Hinblick auf die Rolle der Bundesforschungsanstalten des BMVEL für das Wissenschaftssystem erkennt der Wissenschaftsrat an, dass die Ressortforschungseinrichtungen ein bedeutsames Potential darstellen. Dieses Potential kann jedoch aufgrund der bisherigen institutionellen Abgeschlossenheit nicht in ausreichendem Maße genutzt werden. Zwar hat das BMVEL in den letzten Jahren eine gewisse Öffnung seiner Einrichtungen gegenüber dem übrigen Wissenschaftssystem erreicht, u.a. in-

dem es Drittmittelwerbungen, Publikationsleistungen, Lehrtätigkeit an Hochschulen und Gremienarbeit als Kriterien für die Anerkennung in der scientific community und damit als Qualitätsausweis für die Forschung der Einrichtungen anerkannte und in Maßen forcierte. Dennoch bestehen weiterhin gewisse Restriktionen, wie z.B. die Ablehnung gemeinsamer Berufungen (Ausnahme: Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft in Hamburg) oder das generelle Misstrauen gegen die Einwerbung von Drittmitteln. Sie ergeben sich aus der Sorge, dass das Ministerium den direkten Durchgriff auf seine Einrichtungen und leitenden Wissenschaftler einbüßen und die Neutralität der Einrichtungen gegenüber der Industrie vermindert werden könnte. Gänzlich verzichtet hat das Ministerium bisher auf die Einführung von qualitätssichernden und wettbewerbsfördernden Maßnahmen innerhalb der Forschungsanstalten und im Verhältnis zwischen Ministerium und Forschungsanstalten. Eine vergleichende Analyse der jeweiligen Leistungsfähigkeit auch im Verhältnis zu anderen Forschungseinrichtungen ist bisher nicht erfolgt.

Ausrichtung der Forschung nach nicht rein wissenschaftlichen Kriterien: Die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesforschungsanstalten hängt entscheidend davon ab, dass die Forschungsanstalten Anschluss an die aktuellen Forschungsmethoden halten. So würde es nach Ansicht des Wissenschaftsrates z.B. zu einer Abkopplung der Ressortforschung von der aktuellen Forschung kommen, falls das BMVEL – wie es derzeit diskutiert wird - eine Einschränkung der gentechnologischen Forschung in seinem nachgeordneten Bereich durchsetzen würde. Die Forschungsanstalten würden in diesem Fall daran gehindert, eine adäquate Beratungskompetenz zu Themen wie Novel Food oder zum Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen aufzubauen bzw. die Entwicklung von Kontrollsystemen zu unterstützen. Der Wissenschaftsrat warnt nachdrücklich vor derartigen methodologischen Beschneidungen der Ressortforschung.

Effizienz der gegenwärtigen Arbeit der Ressortforschungsanstalten: Der Wissenschaftsrat konnte im Rahmen der vorliegenden Analyse Einzelbewertungen nur punktuell vornehmen und musste sich im Wesentlichen auf schriftliche Informationen

³⁷ Wissenschaftsrat: Systemevaluation der Blauen Liste – Stellungnahme des Wissenschaftsrates zum Abschluss der Bewertung der Einrichtungen der Blauen Liste.- Band XII, Köln 2001, S. .23f.

verlassen. Aus den im Kapitel „Ausgangslage“ vorgelegten statistischen Daten sind jedoch Mängel abzulesen, die einer effizienten, budgetgerechten Arbeit der Ressortforschungsanstalten entscheidend im Wege stehen. Dazu gehören besonders die Verkrustung der Strukturen durch die viel zu hohe Zahl an Dauerbeschäftigten und die Überalterung der beteiligten Wissenschaftler.

Gegenwärtige Rolle der Beiräte: Der Wissenschaftsrat stellt fest, dass die gegenwärtige organisatorische Ausgestaltung der Beiräte (des Kuratoriums) nicht geeignet ist, bei der strategischen Ausrichtung der Bundesforschungsanstalten oder ihrer Qualitätssicherung angemessen zu agieren. Dafür sind folgende Ursachen zu benennen.

Der Auftrag, den die Beiräte laut Satzung erfüllen sollen, ist zu allgemein formuliert. Er sieht vor, dass sie die Einrichtungen in Fragen der Forschung beraten, und ihre Verbindungen zu Wissenschaftlern und Forschungseinrichtungen, gleicher und verwandter Wissensgebiete sowie zur Praxis fördern. Damit erhält die Tätigkeit der Beiräte kein klares Profil und keine eindeutige Kompetenz. An durchsetzbarer Kompetenz mangelt es nicht nur gegenüber der jeweiligen Forschungsanstalt, sondern ebenfalls gegenüber dem Ministerium. Darüber hinaus gerät der Beirat häufig in einen Konflikt zwischen Forschungsanstalt und Ministerium, wenn das Ministerium Ansprüche gegen die Anstalt durchsetzen will, die den Beschlüssen oder Einsichten sowohl der Anstalt als auch des Beirats widersprechen. Es gibt auch umgekehrte Fälle. Dadurch werden Beiräte häufig zu Interessenvertretern der Einrichtungen – die deren Mitglieder vorschlagen - und mit denen sie häufig über Jahre verbunden sind. Die schwach determinierte Position des Beirats gegenüber dem Ministerium beruht zum Teil darauf, dass das Ministerium zwar als Gast bei allen Beiratssitzungen anwesend ist, jedoch dem Beirat nicht hinreichend kommuniziert wird, welchen Stellenwert die Beratungen des Beirats in den Überlegungen des Ministeriums haben. In der heutigen satzungsgemäßen Form kann die Tätigkeit der Beiräte weder der Ressortforschungseinrichtung noch dem Ministerium den optimalen Nutzen bringen.

Die Zusammensetzung der Beiräte jeweils in unterschiedlicher Gewichtung aus Vertretern der Wissenschaft, die mehrheitlich angesehene Universitätslehrer sind, aus Vertretern von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessengruppen sowie aus

Vertretern interessierter Bundes- und Länderministerien verstärkt die Unklarheit in Position und Kompetenz der Beiräte. Eine auf die wissenschaftlichen Kernkompetenzen der Forschungsanstalten gerichtete Beratung zu Forschungsstrategie und -qualität ist bei den gegebenen Kräfteverhältnissen nur schwer möglich.

Drittmittleinwerbung: Die Forschungsanstalten des BMVEL haben in den vergangenen Jahren rund 11% ihrer jährlichen Haushalte als Drittmittel eingeworben. Der Anteil der Drittmittel in den einzelnen Einrichtungen gemessen an ihren Haushalten ist sehr unterschiedlich. Während die beiden großen Einrichtungen, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft mit einem Etat von jeweils mehr als 40 Mio. € lediglich 8 bzw. 9% ihrer Haushalte zusätzlich einwarben, erreichte die Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft 30% ihres Haushalts, die Bundesanstalt für Fleischforschung 24%, die Bundesforschungsanstalt für Fischerei 20% und die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere 19%. Die Bundesanstalt für Züchtungsforschung liegt mit 5,3% am unteren Ende der Skala. Diese Reihung bestätigt sich im Wesentlichen, wenn die Summe der Drittmittel ins Verhältnis zu den Planstellen für Wissenschaftler gesetzt wird (vgl. Übersicht 5). Die Größenordnung des Drittmittelpersonals im Verhältnis zu den Planstellen für Wissenschaftler liegt bei fünf Einrichtungen knapp unter bzw. sogar über 50% (Bundesforschungsanstalt für Ernährung, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere). Zwei Einrichtungen werben rund ein Drittel ihrer Planstellen für Wissenschaftler zusätzlich ein, während bei drei Einrichtungen lediglich ein Sechstel bis ein Siebtel der Wissenschaftler mit Drittmitteln finanziert werden (Bundesforschungsanstalt für Fischerei, Bundesanstalt für Milchforschung, Bundesanstalt für Fleischforschung). Von den rund 60 Mio. € Drittmitteln, die die Bundesforschungsanstalten in drei Jahren eingeworben haben, stammen 4 Mio. € von der DFG. Von den fast 18 Mio. € von der EU konnte die Bundesforschungsanstalt für Fischerei alleine 4 Mio. € einwerben. Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft und Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft folgen mit jeweils rund 3 Mio. €. Relativ erfolgreich bei der Wirtschaft waren die Biologische Bundesanstalt, die Bundesanstalt für Fleischforschung, die Bundesanstalt für Getreie-

de-, Kartoffel- und Fettforschung, die Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen und die Bundesanstalt für Milchforschung.

Vernetzung der Forschungsaktivitäten der Ressortforschungseinrichtungen: Der Wissenschaftsrat bedauert die gegenwärtige unzureichende Koordination und Vernetzung der Ressortforschungseinrichtungen. Das BMVEL und die zuständigen Länderministerien sollten die Arbeiten der Untersuchungsämter und der entsprechenden Ressortforschungseinrichtungen auf den Gebieten Landwirtschaft und Ernährung in den Ländern, die ebenfalls Aufgaben der Politikberatung wahrnehmen, besser vernetzen und koordinieren, um die Effizienz und Transparenz zu erhöhen und öffentliche Gelder sinnvoller einzusetzen. Dabei sollten die zu erbringenden Forschungsleistungen weitgehend im Rahmen der Ressortforschung des BMVEL wahrgenommen werden. Es sollte zumindest gewährleistet werden, dass eine gegenseitige Unterrichtung über laufende und geplante Forschungsprojekte stattfindet.

Im Rahmen der EU ist es an der Zeit, verstärkt nationale Schwerpunkte zu definieren mit Blick auf die Stärken der jeweiligen nationalen Wissenschaftssysteme. Dabei sollten nicht mehr die wirtschaftlichen Sonderinteressen der einzelnen Mitgliedstaaten im Zentrum der Erwägungen stehen, sondern die wissenschaftlichen Stärken, die vernetzt werden können. In diese Vernetzung sollte ebenfalls die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission einbezogen werden. Den Prozess der Vernetzung und Koordinierung können auch die Bundesforschungsanstalten von sich aus anstoßen und unterstützen, indem sie sich regelmäßig mit Institutionen anderer europäischer Länder, die auf vergleichbaren Gebieten arbeiten, abstimmen und Absprachen über gemeinsame Forschungsarbeiten oder über koordiniertes Vorgehen in Einzelfragen treffen, wie dies z.B. die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere praktiziert.

III. Empfehlung

Der Wissenschaftsrat sieht die wissenschaftliche Politikberatung grundsätzlich als eine Aufgabe an, für die das Potenzial des gesamten Wissenschaftssystems in Betracht gezogen und genutzt werden muss. Dies gilt selbstverständlich auch für den Bereich des BMVEL. Wie weit dieses Potenzial für Aufgaben aus dem BMVEL mobilisiert werden kann und ob tatsächlich für alle Aufgaben ein Potenzial vorhanden ist, kann nicht vorab systematisch festgelegt, sondern kann nur durch die Praxis erwiesen werden. Der Wissenschaftsrat sieht derzeit davon ab, auch jene Aufgaben in die Erprobung mit einzubeziehen, die durch Gesetze oder Verordnungen an eine Einrichtung der Ressortforschung gebunden sind. Dieses betrifft nach Angaben des Ministeriums rund 20% bis 25% der insgesamt anfallenden Aufgaben.

III.1. Langfristige Perspektiven der Forschungsanstalten des BMVEL

Um mit einer Neuorientierung der Bundesforschungsanstalten bei der Wahrnehmung ihrer Rolle in der Forschung und für die wissenschaftliche Politikberatung rasch beginnen und den Horizont denkbarer Veränderungen zügig abschätzen zu können, schlägt der Wissenschaftsrat ein Bündel struktureller, aber auch punktueller Maßnahmen vor. Diese werden unter III.2 aufgeführt.

Mit seinen kurzfristigen Empfehlungen (III.2.) verfolgt der Wissenschaftsrat zwei Leitziele:

- (1) In die Bewältigung der Aufgaben in den Bereichen Politikberatung, Vorlaufforschung und Klientelberatung soll das Potenzial des gesamten Wissenschaftssystems einbezogen und seine faktische Eignung für die Lösung der Aufgaben geprüft werden.
- (2) Die Voraussetzungen für Forschung in den Anstalten der Ressortforschung sollen verbessert werden. Die Anstalten sollen daher mit den übrigen Einrichtungen des Wissenschaftssystems enger zusammenarbeiten und in die Lage versetzt werden, sich besser in ihre jeweiligen scientific communities zu integrieren. Sie sollen sich den dort üblichen Wettbewerbsformen stellen.

Würden beide Ziele erreicht, wäre einerseits die Erledigung der bisherigen Ressortforschungsaufgaben breiter auf die bestehenden Einrichtungen des Wissenschaftssystems verteilt, und andererseits wären die Ressortforschungsanstalten in ihrem eigenständigen Aufgabenbereich enger an die Einrichtungen des Wissenschaftssystems herangeführt. Bis zu welchem Grade die beiden Ziele erreicht werden konnten, muss nach fünf Jahren überprüft werden. Prognostisch erscheinen im Anschluss an eine solche Überprüfung vier Typen von Einrichtungen wahrscheinlich zu sein:

1. Die Einrichtung hat neben ihren hoheitlichen Aufgaben im engen Sinne weiterhin einen hohen Anteil von Aufgaben behalten, die sich nachvollziehbar als nicht delegierbar erwiesen haben. In der Wahrnehmung aller ihrer Aufgaben weist die Einrichtung jedoch eine nur geringe Forschungsqualität auf, gemessen am Standard der einschlägigen scientific community.
2. Die Einrichtung hat einen hohen Anteil ihrer Aufgaben behalten (wie 1.), sie kann indes zugleich auf eine sehr gute Forschungsqualität verweisen. (Es gibt bereits heute Institute innerhalb der Ressortforschungseinrichtungen des BMVEL, die einen hohen Anteil hoheitlicher Funktionen mit exzellenter Forschung verknüpfen.)
3. Die Einrichtung hat eine Vielzahl von Aufgaben an das Wissenschaftssystem abgeben können, Kapazitäten zugunsten von Vorlaufforschung verlagert und nur einen kleinen Teil nicht delegierbarer und hoheitlicher Aufgaben (< 25%) behalten. Indes hat sie auf allen diesen Feldern eine ausgezeichnete Forschungsqualität aufzuweisen.
4. Der Einrichtung ist wie im Fall 3. nur ein kleiner Kern nicht delegierbarer und hoheitlicher Aufgaben geblieben, zugleich ist aber auch die Forschungsqualität schwach.

Diese vier Typen ließen sich zwei grundsätzlichen Institutionalisierungsformen der Ressortforschung zuordnen: Expertensystemen ohne Forschungsaufgaben oder in das Wissenschaftssystem integrierte Forschungseinrichtungen.

Zu den reinen Expertensystemen würden die Institutionen des Typs 1. gehören, die vorhandenes Wissen aus allen Teilen des Wissenschaftssystems (national wie inter-

national) selektieren, aggregieren und für den jeweiligen politischen Zweck aufbereiten. Sie sollten ihren Forschungsanteil aufgeben und als Einrichtungen des BMVEL zu 100% grundfinanziert werden.

Zu den Forschungseinrichtungen würden die Institutionen des Typs 2. und 3. gehören. Sie sollten als hoheitlich agierende Einrichtungen erhalten bleiben und zugleich verbesserte Möglichkeiten erhalten, auch in der Forschung in ihrem Aufgabenbereich Spitzenleistungen zu erbringen. Sie sollten im Umfang ihrer hoheitlichen Aufgaben und für eine Grundsicherung der Forschung durch das BMVEL, aber substantiell auch durch Drittmittel finanziert werden. Dafür sollte ihnen langfristig ein höheres Maß an Dispositionsfreiheit in der Gestaltung ihrer Forschungsschwerpunkte gewährt werden, als es heute besteht.

Bei Institutionen des Typs 4. müsste ggf. die Schließung der Einrichtung herbeigeführt werden.

Der Wissenschaftsrat hat in seinen Empfehlungen immer wieder die Einheit von Forschung und wissenschaftlicher Politikberatung betont und die Qualität der Forschung als Voraussetzung für die Qualität der Politikberatung hervorgehoben. Expertensysteme sind weniger zuverlässig in der Lage, diese Einheit langfristig zu garantieren. Deshalb würde der Wissenschaftsrat aus heutiger Sicht eine Entwicklung im Sinne der für den Typ 2. und 3. angedeuteten Institutionalisierungsform begrüßen und empfehlen.

III.2. Zu den Struktur- und Organisationsproblemen der Ressortforschungseinrichtungen des BMVEL: Kurzfristig umzusetzende Empfehlungen

III.2.a) Forschungsplanung und Ressourcenmanagement

Derzeit gibt das BMVEL nahezu die gesamten Mittel, die ihm für seine spezifischen Forschungs- und Entwicklungsaufgaben zur Verfügung stehen, in die Grundausstattung seiner unselbständigen Bundesforschungsanstalten und der Leibniz-Einrichtungen in seinem Ressort. In einem aufwendigen Verfahren zwischen dem Ministerium, dem Senat und den Ressortforschungseinrichtungen wurden im Jahr 2002 erstmals ein übergreifender Forschungsplan und die Forschungsprogramme der einzelnen Ressortforschungsanstalten verabschiedet. Eine Eingrenzung der hoheitlichen Aufgaben nach strengen Gesichtspunkten wurde dabei bisher noch nicht vorgenommen. Auch in den Planungsgremien des Ministeriums bleibt unscharf, welche Aufgaben unabdingbar im Rahmen der Ressortforschung durchgeführt werden müssen. Es bleibt überdies unklar, an welcher Stelle des Planungsprozesses die systematische Kommunikation zwischen Ministerium und Wissenschaft stattfindet und wie bzw. mit welchem Nachdruck politische Fragen in wissenschaftliche Fragestellungen übersetzt werden. Das Ministerium setzt weitgehend darauf, dass die von den Anstalten vorgeschlagenen Forschungsthemen den Horizont der jeweiligen politischen Fragestellung ausreichend abdecken. Ein solcher Planungsprozess schafft Freiheitsgrade für exzellente Wissenschaftler, er fördert aber auch Zufälligkeit und Redundanz und verhindert im schlimmsten Fall jede Erfolgskontrolle.

Der Wissenschaftsrat hat den Eindruck gewonnen, dass die Forschungsanstalten im Windschatten dieser Zufälligkeiten die Forschungsthemen, die sie in den vorangegangenen Jahren bereits durchgeführt oder in Aussicht genommen haben, weitgehend ungeschmälert unter dem Dach einer neuen politischen Struktur (vgl. die sechs Hauptziele des Forschungsplans, I.2.b) fortführen können. Zentrale politische Inhalte wurden dagegen vom Ministerium häufig in Form von Institutsneugründungen durchgesetzt, die wiederum nicht immer mit den wissenschaftsgeleiteten Vorstellungen in den Forschungsanstalten korrespondierten (vgl. z.B. Institut für den ökologischen Landbau der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft).

Der Wissenschaftsrat empfiehlt dem BMVEL, künftig alle Aufgaben, die mit Mitteln der Ressortforschung durchgeführt werden sollen, den unterschiedlichen Aufgabenfeldern (hoheitliche Aufgaben, Politikberatung, Vorlaufforschung, klientelbezogene Dienstleistungen) der ressortbezogenen Forschung zuzuordnen. Im Anschluss daran kann eine orientierte und kriteriengeleitete Mittelverteilung erfolgen. Das niederländische Landwirtschaftsministerium verfährt auf diese Weise (vgl. I.4.a). Eine solche Unterscheidung von Aufgabenfeldern ist (1) eine Voraussetzung dafür, dass Forschungsthemen definiert werden können, die für den Wettbewerb im Wissenschaftssystem geeignet sind (vgl. hierzu das anschließende Kapitel). Sie kann (2) verdeutlichen, auf welchen Feldern politische Fragen in einem Kommunikationsprozess mit der Wissenschaft in aktuelle wissenschaftliche Fragestellungen erstmals übersetzt oder ihre Übersetzung entsprechend dem Erkenntnisfortschritt der Wissenschaft oder entsprechend der fortgeschrittenen politischen Willensbildung regelmäßig überprüft werden müssen. Und sie ist (3) notwendig, um die zur Verfügung stehenden Ressourcen nach Prioritätsgesichtspunkten zuzuweisen. Die Unterscheidung der Aufgabenfelder für die einzelnen Forschungsanstalten ist (4) Voraussetzung für eine sinnvolle Evaluation der Einrichtungen. Der Senat der Bundesforschungsanstalten, dem die Leiter der Forschungsanstalten als Mitglieder angehören und der als Gäste die Leiter der einschlägigen Leibniz-Institute umfasst, wäre im Zusammenspiel mit Vertretern des Ministeriums geeignet, die zentrale Kommunikationsfunktion zwischen Politik und Wissenschaft zu übernehmen. Seine Rolle sollte im Hinblick darauf gestärkt werden.

In der Kommunikation mit der Wissenschaft sollte der Planungsprozess ebenfalls auf zentraler Ebene festlegen, welche Projektlaufzeiten für die wissenschaftlichen Fragestellungen angemessen sind. Das Projektmanagement sollte so beschaffen sein, dass sowohl die Abläufe in der Forschungseinrichtung als auch zwischen dem Ministerium und der Forschungseinrichtung geregelt werden. Dazu gehört die Zuweisung von adäquaten Sach- und Personalmitteln ebenso wie die Etablierung von Qualitätssicherungsmaßnahmen.

III.2.b) Öffnung der verfügbaren Finanzmittel und der Einrichtungen für den Wettbewerb

Das BMVEL stellt Mittel bereit (für 2004 rd. 6 Mio. €), mit denen es Forschungsaufträge zur wissenschaftlichen Politikberatung außerhalb der Ressortforschungseinrichtungen vergibt. Dies beschränkt sich derzeit aus haushaltsrechtlichen Gründen auf Projekte zu Themenbereichen, die die Forschungsanstalten nicht oder nicht mit einem adäquaten Aufwand durchführen können. Die Mittel werden jedoch nicht im offenen Wettbewerb, sondern themenbezogen an bestimmte Forscher – zumeist in Universitäten – vergeben. Der Anteil weiterer Programmmittel (Ökolandbau, Nachwachsende Rohstoffe), der in die Forschung fließt, wird ebenfalls nur teilweise in den Wettbewerb gegeben. Daran können sich die Forschungsanstalten beteiligen.

Der Wissenschaftsrat ist sich bewusst, dass das BMVEL nicht die Rolle eines allgemeinen Forschungsförderers spielen kann und spielen soll. Diese Rolle ist unter den Bundesressorts dem BMBF vorbehalten. Das BMVEL soll sich daher weiterhin und noch konsequenter als bisher darauf beschränken, die für seine Politik wichtigen wissenschaftlichen Fragestellungen zu formulieren (und damit die Grenze zur allgemeinen Forschungsförderung zu ziehen) sowie die Qualität der zu ihrer Beantwortung durchgeführten wissenschaftlichen Arbeiten zu sichern. Auf eine aktive Sicherung der wissenschaftlichen Qualität hat das BMVEL bisher weitgehend verzichtet. Eine rationellere Strukturierung der Aufgaben und die Forderung nach wissenschaftlicher Qualität sprechen dafür, dass künftig vermehrt im Wege des Wettbewerbs und auf einer breiteren institutionellen Basis Forschungsmittel vergeben werden. Das Ministerium sollte daher künftig sämtliche Projektitel offen ausschreiben, denn Wettbewerb zwischen Anbietern dient als solcher bereits der Qualitätssicherung, da er dem Nutzer Optionen aufzeigt.

Diese Einschätzung des Wissenschaftsrates ist nicht – und darauf soll ausdrücklich hingewiesen werden - darauf gegründet, dass er die Forschungsleistungen der Ressortforschungseinrichtungen aufgrund einer einrichtungsbezogenen Evaluation beurteilt. Es bliebe einer solchen Evaluation der Einrichtungen vorbehalten, ihre Leistungsfähigkeit im Einzelnen festzustellen.

Der Wissenschaftsrat empfiehlt dem BMVEL eine sukzessive Verlagerung der institutionellen Haushalte der Ressortforschungsanstalten im Umfang von insgesamt 15% (rd. 25 Mio. €) hin zu einer systemweiten offenen Projektausschreibung. Dabei muss die Durchführung hoheitlicher Aufgaben im engen Sinne sowie der Erhalt eines Potenzials für "schnelle Antworten" in den Einrichtungen der Ressortforschung gewährleistet bleiben. Die so einbehaltenen Mittel sollen für Projekte in allgemeinen Ausschreibungen verwendet werden. Dabei kann es sich um Programme des BMVEL handeln, die von den Bewerbern mit konkreten Projektanträgen ausgestaltet werden (Anforderung – bottom up), aber ebenso um konkrete Projektaufträge (top down). Sie können sich darüber hinaus sowohl auf die Durchführung zeitlich befristeter Aufgaben als auch auf die Durchführung von Langzeit- und Daueraufgaben beziehen. Die Vergabe der Projektmittel sollte ausschließlich nach wissenschaftlich anerkannten Qualitätskriterien entschieden werden. Die Ressortforschungseinrichtungen sind daran selbstverständlich als gleichberechtigte Wettbewerber zu beteiligen. Die Fortführung, Überarbeitung oder Beendigung der Projekte sollte in regelmäßigen Abständen von ungefähr zwei Jahren überprüft werden. Die Entwicklung in den Niederlanden zeigt, dass eine solche Reform sinnvoll und umsetzbar ist.

Es liegt in der Verantwortung der Politik, die Qualität der von ihr genutzten wissenschaftlichen Beratung dauerhaft zu sichern. Der Wissenschaftsrat erwartet daher, dass die empfohlene begrenzte Verlagerung der derzeitigen institutionellen Haushalte der Forschungsanstalten weder für eine generelle fiskalisch bedingte Sparmaßnahme noch zur Verschiebung von Forschungsgeldern in nicht der Forschung dienende Bereiche oder zur Gründung von neuen Einrichtungen genutzt wird. Die Ziele des Wissenschaftsrates, die er mit dieser und weiteren Maßnahmen verbindet – die verbesserte Einbindung der Forschungsanstalten ins Wissenschaftssystem, die generelle Stärkung ihrer wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie die qualitative Sicherung der wissenschaftlichen Politikberatung durch die Verbreiterung ihrer Grundlagen - würden anderenfalls in allen drei Fällen nicht erreicht. Es würden im Gegenteil die Grundlagen für eine qualitativ hochwertige und forschungsbasierte wissenschaftliche Politikberatung weiter geschwächt. Der Wissenschaftsrat spricht sich daher gegen die derzeit offenbar vom BMVEL verfolgte Absicht aus, den personellen Endausbau des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) in nicht unerheblichem

Maße zu Lasten der Forschungskapazitäten der Bundesforschungsanstalten, vor allem der künftigen Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel durchzuführen. Da die BfR im Wesentlichen auf Forschungsergebnisse der Bundesforschungsanstalten zurückgreifen und nur in wenigen Fällen selbst Forschung betreiben soll, wird hier mit großem Aufwand ein Expertensystem ohne immanente Forschungspraxis entstehen, der die personelle Flexibilität der von dem Stellenabzug betroffenen Forschungsanstalten weiter schwächt. Es stellt sich grundsätzlich die Frage, wie ohne eigene Forschung auf Dauer eine Politikberatung auf aktuellem Forschungsstand verantwortlich gewährleistet werden soll.

Ein verstärkt wettbewerbliches System, das sowohl unter den Forschungsanstalten wirksam wird, als auch zwischen den Forschungsanstalten und anderen Einrichtungen des Wissenschaftssystems, sollte mittelfristig auch ein Bonussystem für erbrachte Leistungen beinhalten, das den Forschungsanstalten zugute kommt. Über den Einsatz solcher Bonusmittel sollten die Anstalten selbst entscheiden können; eine Weitergabe in einem internen Anreizsystem wäre hier jedoch sinnvoll. Besonderes Gewicht sollten dabei Drittmittelinwerbungen im Wettbewerb (besonders EU und DFG) erhalten. Ein solches Verfahren, würde die Forschungsanstalten ermutigen, sich in verstärktem Maße aktiv in den Wettbewerb mit anderen Einrichtungen zu begeben und dort ihre Qualität unter Beweis zu stellen und zu steigern.

III.2.c) Drittmittel

Durch die Absenkung der institutionellen Haushalte werden die Ressortforschungseinrichtungen gezwungen, die Drittmittelinwerbung in ihrem Aufgabenbereich deutlich zu steigern. Dies können sie wie dargestellt im Wettbewerb um Projektmittel des BMVEL als auch auf dem freien Drittmittelmarkt. Für die Aufgaben der Ressortforschung und ihrer Positionierung im europäischen Zusammenhang wäre es überdies nahe liegend, die Einwerbung von EU-Mitteln besonders hoch zu gewichten. Sie sind bereits heute in die Gremienarbeit der EU eingebunden und sollten ihre wissenschaftlichen Netzwerke über Kooperationen in solchen Forschungsprogrammen weiter stärken. Aufgrund der Kontinuität und der relativ hohen Verwaltungsmittel, die den Ressortforschungseinrichtungen zur Verfügung stehen, wären sie geeignet, als Kon-

sortialführer in einigen Themenbereichen andere Forschungsinstitutionen im Rahmen der neuen und großformatigen Instrumente zusammenzuführen. Auf diesem Feld könnten sie ebenso, wie es der Wissenschaftsrat von den Einrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft erwartet, eine wichtige Rolle für das deutsche Wissenschaftssystem übernehmen. Dies wäre auf dem Sektor Agrar- und Ernährungsforschung umso wichtiger, als die Kapazitäten der einzelnen Hochschulfakultäten hier in der Vergangenheit kontinuierlich zurückgefahren wurden. Der Wissenschaftsrat bittet die Bundesforschungsanstalten und auch das BMVEL, verstärkt entsprechende Initiativen zu ergreifen. Darüber hinaus sollten sich die Forschungsanstalten im Rahmen ihres Forschungsspektrums vor allem in kooperativen und fachübergreifenden Verfahren der DFG beteiligen und sich damit stärker als bisher in die Spitzenforschung einbringen.

Vergabe von Mitteln des BMVEL im Wettbewerb und Beteiligung der Ressortforschungseinrichtungen am Wettbewerb um Drittmittel sollen dazu führen, dass gute und sehr gute Ressortforschungseinrichtungen bzw. ihre einzelnen Institute merklich besser ausgestattet werden als schwache. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Einwerbung von Drittmitteln als Bestandteil der Öffnung zum Wettbewerb vom Ministerium und den Anstaltsleitern gewollt und unterstützt werden. Sie sollte ein gewichtiges Kriterium für die regelmäßigen Evaluationen der Einrichtungen werden. In diesem Zusammenhang wird dem BMVEL ebenfalls empfohlen, die Bestimmung zu überprüfen, dass die Einrichtungen 20% der eingeworbenen Drittmittel – dies betrifft im wesentlichen Drittmittel der EU, der Länder und der Wirtschaft - als Gemeinkosten an das Ministerium abführen müssen. Der Wissenschaftsrat spricht sich dafür aus, dass diese Gemeinkosten in den Forschungsanstalten verbleiben.

Die Bereitschaft und Fähigkeit der Forschungsanstalten zusätzliche Drittmittel einzuwerben, sollte dagegen nicht durch restriktive Drittmittelregelungen des BMVEL konkurrenzlos werden. Der derzeit gültige Erlass des Ministeriums ist darauf ausgerichtet, Interessenkonflikte der Ressortforschungsanstalten durch Forschung für die Wirtschaft im Vorfeld zu unterbinden. Dieser Erlass soll nach Auskunft des Ministeriums künftig noch stringenter angewendet werden. Der Wissenschaftsrat empfiehlt dem Ministerium, nur solchen Projekten die Zustimmung zu verwehren, bei denen im

Vorfeld einer gesetzlichen Regelung gleichzeitig die Expertise einer Anstalt durch die Wirtschaft und das Ministerium erbeten wird. Alle anderen Fälle sollten bei Offenlegung der Methoden und Ergebnisse im Vertrauen auf die wissenschaftliche Expertise der Forschungsanstalten liberal gehandhabt werden. Dies gilt vor allem für die Einrichtungen, die in weiten Teilen anwendungsnahe Forschung für eine Wirtschaftsklientel mit eingeschränkten eigenen Forschungsmöglichkeiten durchführt – wie z.B. die BAZ für die Pflanzenzuchtbetriebe. Dabei unterstützt er das BMVEL in seinem Bestreben, die Forschung, die die Forschungsanstalten für eine bestimmte wirtschaftliche Klientel durchführen, zu verringern. Sie sollte zunehmend aus der Grundfinanzierung herausgenommen und unter Wahrung der Transparenz in die Drittmittelforschung verlagert werden. Es erscheint angemessen, dass diese Klientel sich stärker finanziell an der Forschung beteiligt, anstatt wie bisher diese Forschung im Rahmen des allgemeinen Forschungsprogramms durchzuführen.³⁸ In Einzelfällen könnte auch an die Privatisierung von wirtschaftlich tragfähigen Bereichen gedacht werden. Im Einklang mit der Forderung der EU, auch auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes staatliche Forschung subsidiär zur Industrieforschung zu gestalten und dem Staat und seinen Organen im wesentlichen Kontrollfunktionen zuzuschreiben, sollte auch in Deutschland eine sukzessive Entstaatlichung vor allem auf dem Gebiet der Forschung zur Lebensmittelsicherheit einsetzen. Dies könnte mit einer ansteigenden Kostenbeteiligung der entsprechenden Industriezweige und mit einer Bildung von Kompetenznetzwerken aus staatlichen und privaten Forschungseinrichtungen zu einzelnen Themen eingeleitet werden. Stets sollte jedoch ein Kern von Forschung definiert werden, der weiterhin gemeinnützig orientiert und staatlich finanziert bleibt.

Für die Chancen der Forschungsanstalten, sich am Drittmittelmarkt zu behaupten, ist es entscheidend, dass das Ministerium auf ein umfangreiches und zeitraubendes Antragsverfahren für Drittmittel aus der Wirtschaft ganz verzichtet. Im Sinne einer beschleunigten Abwicklung sollte das Ministerium künftig innerhalb von vier Wochen

³⁸ Der Wirtschaft stehen entsprechende Einrichtungen der industriellen Gemeinschaftsforschung der AiF zur Verfügung. So gibt es die Gemeinschaft zur Förderung der privaten deutschen Pflanzenzüchtung e.V. (GFP), die Forschungsvorhaben im Bereich der Pflanzenzüchtung koordiniert. Sie gehört zum Bundesverband deutscher Pflanzenzüchter e.V. (BDP). Die Lebensmittelproduzenten unterhalten den Forschungskreis der Ernährungsindustrie e.V. (FEI). Er ist die zentrale Koordinierungsstelle der Gemeinschaftsforschungsaktivitäten der deutschen Lebensmittelindustrie und arbeitet als Schwesterorganisation eng mit der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. (BVE) und dem Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL) zusammen.

auf entsprechende Genehmigungsanträge aus den Forschungsanstalten reagieren. Wenn keine substantiierte Ablehnung erfolgt, gilt das Drittmittelvorhaben nach dieser Frist als genehmigt. Um die Transparenz dieser mit Wirtschaftsmitteln durchgeführten Forschungsarbeiten zu erhöhen, sollten sich die Forschungsanstalten im Vorfeld die Publikationsrechte an den erzielten Ergebnissen sichern. Eine solche Zusicherung sollte dann auch positiv im Genehmigungsverfahren gewertet werden.

Darüber hinaus sollten die Bestimmungen des Drittmittelerlasses vereinfacht werden, die sich mit der Verwaltung der Mittel beschäftigen. Dies betrifft vor allem die Auszahlungsmodalitäten aus der zentralen Bundeskasse, die für alle Bundesministerien gleichermaßen gelten. Hier wurde ein Auszahlungsmodus in Zweimonatsraten eingeführt, der sich in der Praxis als nicht forschungsfreundlich erwiesen hat. Die mit diesem Modus verbundenen Anliegen der Regierung werden anerkannt, dennoch sollten von ihnen keine Behinderungen der Forschung ausgehen. Denkbar wäre z.B. die Einführung von Bagatellgrenzen, die auch eine vorfristige Anschaffung von Materialien erlaubt.

III.2.d) Forschungsk Kooperationen im Wissenschaftssystem und Beteiligung an der Hochschullehre

Die Zahl ausgewiesener Wissenschaftler in den Ressortforschungseinrichtungen, die sich an der Hochschullehre beteiligen, ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Diese Entwicklung sollte sowohl von den Hochschulen als auch von Seiten der Ressortforschungseinrichtungen und des BMVEL weiter gefördert werden. Dabei wäre es im Sinne der angestrebten besseren Integration der Ressortforschungseinrichtungen in das Wissenschaftssystem sinnvoll, die Lehrtätigkeit der Wissenschaftler zu unterstützen.

Das Beispiel der Bundesanstalt für Holzforschung in Hamburg zeigt, dass gemeinsame Berufungen von Professoren in Leitungsfunktionen zum beiderseitigen Nutzen der beteiligten Institutionen durchgeführt werden können. Der Wissenschaftsrat empfiehlt dem BMVEL, diese Form vertiefter Kooperation und Koordination in den Fällen, in denen erprobte oder Erfolg versprechende personelle Beziehungen zwischen ei-

ner Hochschule und einer Ressortforschungseinrichtung bestehen, nicht an Bedenken scheitern zu lassen, die das beamtenrechtliche Weisungsrecht betreffen.

Im Rahmen von Drittmittelprojekten beschäftigen die Ressortforschungseinrichtungen auch eine steigende Zahl von Doktoranden. Einige Einrichtungen bemühen sich nach eigenem Bekunden darum, diese Doktoranden eng in bestehende Arbeitszusammenhänge einzubeziehen und ihnen gute Arbeitsvoraussetzungen zur Verfügung zu stellen. Es wäre wünschenswert, wenn Doktoranden die Möglichkeit erhielten, sich parallel zur Arbeit in der Bundesforschungsanstalt an Graduiertenkollegs ihrer Hochschulen zu beteiligen und so ein intensiver Kontakt zum universitären Umfeld erhalten bleibt. Es sollte Sorge getragen werden, dass junge Wissenschaftler vielfältige Methodenkenntnisse erlangen und die Möglichkeit zu hochrangigen Publikationen und zum Besuch von Kongressen erhalten, um ihnen Karriereoptionen in der Forschung offen zu halten. Die Ressortforschungseinrichtungen sollten sich darüber hinaus in die Mobilitätsförderung der Europäischen Union einbringen und internationalen Nachwuchskräften Möglichkeiten zur wissenschaftlichen Entfaltung bieten.

Ebenso sollten verstärkt wissenschaftliche Kooperationen im Rahmen von Projekten mit Hochschulinstituten oder mit Instituten der Max-Planck-Gesellschaft, der Helmholtz-Gemeinschaft, der Leibniz-Gemeinschaft oder der Fraunhofer-Gesellschaft vereinbart werden. Dies bezieht sich sowohl auf Projekte, die vom BMVEL ausgeschrieben werden können, als auch auf die Beteiligung an anderen Verfahren der Projektförderung in Deutschland und in Europa. In den Fällen, in denen das spezifische Forschungsfeld nicht zur internationalen Ausrichtung der Forschungsanstalt zwingt, müssen die Forschungsanstalten selbst durch internationale Vernetzung und Teilnahme am internationalen Wettbewerb den Anspruch an die eigene Leistung erhöhen, damit sich keine „Binnensicht“ der Forschung entwickelt.

Auch innerhalb des Ressorts und über die Ressortgrenzen hinaus – z.B. mit den Einrichtungen des BMG und BMU – sollen sich die Forschungsanstalten in Allianzen und Verbänden treffen und verstärken. In solchen Kooperationen, die in gemeinsa-

me Publikationen einfließen sollten, liegen große Chancen für die Ressortforschungseinrichtungen darin,

- den Zugang in die scientific community und ihre Netzwerke zu erweitern,
- in einen kontinuierlichen Austausch von Methoden, Daten und Informationen eingebunden zu werden,
- verstärkt Drittmittel in kompetitiven Feldern einzuwerben,
- die wissenschaftliche Basis für die Politikberatung zu verbreitern und
- das eigene Forschungsprofil sinnvoll in das Wissenschaftssystem einzupassen.

III.2.e) Publikationen

Entsprechend der guten wissenschaftlichen Praxis sollten alle Forschungsanstalten ihre Publikationsleistung in den Jahressbänden aufschlüsseln und vor allem Originalarbeiten in referierten Zeitschriften von anderen Publikationen absetzen.

Der Wissenschaftsrat ist sich der Tatsache bewusst, dass nicht alle wissenschaftlichen Arbeiten in den Bundesforschungsanstalten gleichermaßen geeignet sind, in referierten und international führenden Zeitschriften publiziert zu werden. Eine Bewertung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Forschungsanstalten, der die Relation von Publikationen in referierten Zeitschriften pro Wissenschaftler mit Planstelle zugrunde gelegt wird, ist daher nur eingeschränkt aussagekräftig. Diese Publikationsquote³⁹ liegt in vier Einrichtungen bei weniger als drei Aufsätzen pro Wissenschaftler in drei Jahren (Bundesanstalt für Milchforschung, Bundesforschungsanstalt für Fischerei, Bundesanstalt für Getreide-, Kartoffel- und Fettforschung, Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere), gefolgt von vier Einrichtungen mit bis zu vier Publikationen (Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Bundesforschungsanstalt für Ernährung) und zwei Einrichtungen mit bis zu fünf Publikationen (Bundesanstalt für Fleischforschung, Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft). Innerhalb dieser Anstalten ergeben sich natürlich nochmals große Spannbreiten zwischen den einzelnen Instituten, von denen sich einige auch im internationalen Maßstab hervorragende Positionen erarbei-

³⁹ Bei der Berechnung der Quote von Aufsätzen je Wissenschaftler mit Planstellen wurden auch Publikationen in referierten „Hauszeitschriften“ mit Impact-Factor berücksichtigt, die von einigen der Forschungsanstalten herausgegeben werden.

ten konnten. Dies betrifft z.B. die Institute für Immunologie und für Molekularbiologie der Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere, das Institut für Ernährungsphysiologie der Bundesforschungsanstalt für Ernährung, das Institut für Tierzucht der Bundesanstalt für Landwirtschaft sowie das Institut für Lipidforschung der Bundesanstalt für Getreide-, Kartoffel- und Fettforschung.⁴⁰

Der Wissenschaftsrat hat festgestellt, dass es keine systematische Korrelation zwischen (a) der Belastung mit Beratungs- oder hoheitlichen Aufgaben einer Forschungsanstalt und (b) der Menge bzw. Qualität seiner wissenschaftlichen Produktion gibt. Dies bedeutet, dass es wesentlich vom Anspruch der Wissenschaftler und besonders der Institutsleiter bei gegebenem Themenrahmen abhängt, wie hoch das Renommee innerhalb der scientific community ist. Vor allem auf dem Gebiet der Methodenentwicklung besteht für viele Institute, die heute wenig oder gar nicht international publizieren, die Notwendigkeit sich auszuweisen. Es sollten besonders gemeinsame Publikationen aus Kooperationen mit anderen Forschungseinrichtungen gefördert werden, die geeignet sein könnten, den Weg in internationale Journale zu ebnen.

III.2.f) Beiräte

Der Wissenschaftsrat empfiehlt dem BMVEL, den Auftrag der wissenschaftlichen Beiräte deutlich zu überarbeiten. Hierzu verweist er auf die entsprechenden Empfehlungen, die er im Rahmen seiner Systemevaluation der Blauen Liste gegeben hat.⁴¹ Die Tätigkeit der Beiräte wird für die Entwicklung der Forschungsanstalten und für ihre Etablierung im Wissenschaftssystem von besonderer Bedeutung sein. Sie sollten vorrangig folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Die Beiräte sollten die Anstaltsleitungen bei der langfristigen Forschungs- und Entwicklungsplanung beraten. Programm und Profil sollten u.a. auf ihre Einpassung in das Wissenschaftssystem hin geprüft werden.

⁴⁰ Es handelt sich bei diesen Nennungen nur um ausgewählte Beispiele aus Einrichtungen, deren Jahresberichte gesondert ausgewertet wurden. Diese Auswertung wurde nicht für alle Anstalten durchgeführt.

⁴¹ Wissenschaftsrat: Systemevaluation der Blauen Liste - Stellungnahme des Wissenschaftsrates zum Abschluss der Bewertung der Einrichtungen der Blauen Liste.- Bd. XII.- Köln 2001, S. 39 und 60f.

- Die Beiräte sollten regelmäßig eine interne Bewertung der Forschungs- und Serviceleistungen der einzelnen Institute und Arbeitsgruppen durchführen. Darüber hinaus sollten sie die Anstalten bei der Gestaltung der internen Qualitätssicherung und Leistungsbewertung unterstützen.
- Die Beiräte sollten das Ministerium bei der Berufung von Anstalts- oder Institutsleitern beraten und angehört werden, wenn das Ministerium grundsätzliche Strukturveränderungen innerhalb einer Einrichtung oder einrichtungsübergreifend beschließt.

Die Beiräte können die Vielzahl von skizzierten Aufgaben nur erfüllen, wenn sie sich zweimal im Jahr zu regulären Sitzungen treffen und die Arbeit der Einrichtung intensiv verfolgen.

Die Beiräte bedürfen sowohl des Vertrauens der Anstalt als auch des Ministeriums. Die Mehrheit der Mitglieder sollten Wissenschaftler sein. Ihre Auswahl sollte auf der Grundlage ihrer wissenschaftlichen Reputation erfolgen. Dabei sollten die für die betreffende Anstalt wichtigen Forschungsfelder berücksichtigt werden. Es sollten auch ausländische Wissenschaftler berufen werden. Über eine Amtsperiode hinaus sollte lediglich einmal die Möglichkeit zur erneuten Bestellung gegeben sein. Die Forschungsanstalt sollte ein Vorschlagsrecht für die Berufung besitzen. Es sollten überwiegend Wissenschaftler berufen werden, die noch im aktiven Berufsleben stehen.

Es sollte kein eigener Nutzerbeirat gesellschaftlicher Gruppen für die einzelnen Anstalten geschaffen werden. Vielmehr könnte diese Aufgabe zentral beim BMVEL angesiedelt werden.

III.2.g) Externe Evaluierung, interne Qualitätssicherung und Leistungsanreize

Die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) hat als einzige Forschungsanstalt bisher mit der Durchführung einer einzigen externen Evaluierung – diese soll nach Aussage der FAL verstetigt werden -, und der Einrichtung eines Bonusverfahrens zur Vergabe eines Anteils zentraler Mittel in eigener Initiative Anstrengungen zur leistungsgebundenen Mittelverteilung unternommen. Dabei ist die Einrichtung von gepoolten Mitteln zur Setzung von Leistungsanreizen bereits heute nach dem geltenden Haushaltsrecht möglich. Einwände des BMVEL gegen ein solches Verfah-

ren bestehen nicht. Die Implementierung einer internen Qualitätskontrolle, die Voraussetzung für die Setzung von Leistungsanreizen wäre, scheitert derzeit jedoch daran, dass die Anstalten Probleme bei der Formulierung von Bewertungskriterien haben, die sowohl der Leistung „forschungsaktiver“ als auch der „beratungsorientierter“ Wissenschaftler gerecht werden. Letztere werben in der Binnenwahrnehmung der Bundesforschungsanstalten durchschnittlich weniger Drittmittel ein und publizieren weniger und weniger ambitioniert, da sie mit hoheitlichen Aufgaben und Beratungsaufgaben für das Ministerium ausgelastet sind. Dennoch sollte trotz dieses Unterschieds angestrebt werden, die Leistungsanreize für alle Wissenschaftler auf einem angemessen hohen Niveau zu erhalten und das Ziel der grundsätzlichen Leistungshomogenität innerhalb einer Forschungsanstalt zu betonen. Entsprechend sollten die Zahl hochrangiger Publikationen sowie die Einwerbung von Drittmitteln, die insgesamt für die Forschungsanstalten eine höhere Bedeutung erlangen wird, die entscheidenden Kriterien zur Leistungsbemessung sein. Weitere Kriterien könnten die Beteiligung von Wissenschaftlern an der Lehre an Universitäten und Fachhochschulen, die Initiierung von vernetzten Forschungsprojekten mit anderen Forschungsinstitutionen sowie wichtige Wissenschaftspreise oder durch Exzellenz bestimmte Herausgeberschaften sein. Der Wissenschaftsrat empfiehlt dem Ministerium, zu diesem Zweck eine anstaltsübergreifende Arbeitsgruppe einzusetzen, die sich aus den Anstaltsleitern und Beiratsvorsitzenden zusammensetzt, und ein für alle Einrichtungen gültiges System erarbeitet.

Überdies fehlt es der Mehrzahl der Einrichtungen im Ressort des BMVEL an einer Vorstellung über die eigene langfristige Entwicklungsperspektive. Dazu wäre eine Forschungsplanung jenseits kurzfristiger Beratungsbedarfe ebenso notwendig (s.o.) wie ein internationales Benchmarking. Sowohl die interne Qualitätskontrolle als auch die externe Evaluierung könnten an einer so gestalteten Strategie ausgerichtet werden und zu ihrer Verstärkung und Konkretisierung beitragen.

Eine regelmäßige externe Evaluierung muss im unmittelbaren Interesse des BMVEL liegen. Der Wissenschaftsrat spricht sich sehr deutlich für die Einführung dieses Instruments in allen Bundesforschungsanstalten aus, da das Ministerium (a) nach eigenen Aussagen nicht in der Lage ist, die wissenschaftliche Qualität der erbrachten

Beratungsleistung zu bewerten, und (b) ein hohes Interesse daran haben muss, die Qualität dieser Leistungen zu sichern und zu verbessern. Dies gilt auch im Hinblick auf eine Bewertung der Leistung der Forschungsanstalten im Vergleich mit anderen Teilen des Wissenschaftssystems. Es sollte zügig ein an internationalen Standards orientiertes Reglement für ein entsprechendes Verfahren erarbeitet werden, das nicht nur die Evaluierung jeder Einrichtung für sich vorsieht, sondern darüber hinaus ebenfalls anstaltsübergreifende „Programmgesichtspunkte“ berücksichtigt. Besonderes Augenmerk sollte auch auf die Vernetzung der Wissenschaftler innerhalb der Ressortforschung – einschließlich der Einrichtungen des Bundesministeriums für Gesundheit, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – als auch außerhalb der Ressortforschung gelegt werden.

III.2.h) Leitung und Personal

Die Institutsleiterpositionen der Ressortforschungseinrichtungen sollten nach Ansicht des Wissenschaftsrates streng nach wissenschaftlichen Exzellenzkriterien besetzt werden. Dies schließt eine internationale Ausschreibung ein. Die Beiräte sollten sowohl an der Formulierung eines Forschungskonzeptes beteiligt werden, als auch an der Auswahl geeigneter Kandidaten. Die Vorschlagskommissionen sollten mehrheitlich mit Wissenschaftlern anderer Forschungseinrichtungen und Universitäten besetzt werden. Hausberufungen sollten zunächst für eine Periode von fünf bis zehn Jahren ausgeschlossen werden. Wenn die Integration der Ressortforschungseinrichtungen in die scientific community nach dieser Periode deutliche Fortschritte gemacht haben wird, kann das Prinzip der Fremdberufung in geeigneten Fällen wieder gelockert werden. Vollständig ausgeschlossen werden sollte dagegen eine Berufung aus dem Kreis der Ministerialbürokratie. Um die Verbindung der Ressortforschungsanstalten zu geeigneten benachbarten Universitäten zu stärken, regt der Wissenschaftsrat in geeigneten Fällen gemeinsame Berufungen mit einer Universität oder Fachhochschule an. Diese dürfen jedoch nicht dazu dienen, den Abbau entsprechender Hochschulkapazitäten zu kompensieren.

Die Mehrzahl der Ressortforschungseinrichtungen besitzt überwiegend kollegial organisierte Leitungsstrukturen. Die Bundesoberbehörden werden präsidential geleitet. Es erscheint dem Wissenschaftsrat gerade zur erfolgreichen Bewältigung der geforderten Veränderungsprozesse notwendig, dass die Forschungsanstalten von herausragenden Wissenschaftlern geleitet werden, die die notwendige Durchsetzungskraft besitzen, Entwicklungslinien für die gesamte Anstalt im Konflikt mit Institutsinteressen umzusetzen. Es müssen daher Führungspersönlichkeiten gewählt oder berufen werden, die den Anforderungen an ein modernes und strategisch orientiertes Forschungsmanagement entsprechen. Ihnen sollten die dafür notwendigen Kompetenzen eingeräumt werden. Auf diese Weise kann es gelingen, die Reformfähigkeit auch der großen und heterogenen Forschungsanstalten unter Beweis zu stellen.

Derzeit sind lediglich 1,5% der Planstellen für Wissenschaftler befristet besetzt. Eine solche Quote ist bei weitem zu niedrig und entspricht nicht den Anforderungen an ein effizientes Wissenschaftssystem. Hier liegt ein wesentlicher Grund für die mangelnde Flexibilität und den geringen Zufluss junger Wissenschaftler in die Forschungsanstalten. Die Personalsituation der Bundesforschungsanstalten ist generell durch eine starke Überalterung im wissenschaftlichen Bereich geprägt. Dies resultiert nicht zuletzt aus dem manifesten Stellenabbau seit 1996, der sich vor allem negativ auf die Rekrutierung junger Wissenschaftler auswirkt, für die kaum noch Stellen zur Verfügung stehen. Den Mangel in diesem Bereich versuchen die Forschungsanstalten durch Drittmittelpersonal auf Zeitstellen auszugleichen, beklagen jedoch, dass es kaum Möglichkeiten gebe, bewährte Kräfte aus einer Drittmittelbeschäftigung in eine weiter befristete oder unbefristete Anstellung zu überführen. Das Ministerium und der Senat der Bundesforschungsanstalten streben eine künftige Befristungsquote von rund 10% an. Der Wissenschaftsrat begrüßt diesen Schritt, empfiehlt aber, diese Quote höher anzusetzen, um eine ausreichende Fluktuation junger Wissenschaftler aus den Hochschulen zu garantieren und Möglichkeiten für einen Austausch erfahrener Wissenschaftler aus anderen Teilen des Wissenschaftssystems zu schaffen. Damit ein solcher Austausch gelingt, muss die wissenschaftliche Tätigkeit in den Bundesforschungsanstalten kompatibel mit der in anderen Einrichtungen des Wissenschaftssystems sein. Exzellentes wissenschaftliches Personal ließe sich nur

durch hohes Forschungsniveau zum Eintritt bewegen und wird nur durch Zugewinn von Qualifikationen für andere Einrichtungen attraktiv.

Dabei muss natürlich im Einzelfall berücksichtigt werden, dass die Gesamtzahl der befristeten Stellen in einem Institut (Planstellen und Drittmittelstellen) in einem sinnvollen Verhältnis zur Zahl der unbefristeten Stellen steht, damit ein kontinuierlicher Arbeitsablauf und eine ausreichende Betreuung junger Wissenschaftler garantiert werden können. Die derzeitigen Probleme bei der Integration der jungen Wissenschaftlergeneration werden in absehbarer Zeit negative Folgen für die wissenschaftliche Konkurrenzfähigkeit der Einrichtungen zeitigen. Um diese Entwicklung zu verhindern, sollte das Ministerium weiterhin aus einem Teil der freiwerdenden Planstellen befristete Stellen zur Verstärkung zur Verfügung stellen. Darüber hinaus ist es jedoch - auch wenn weiter Personal abgebaut wird - erforderlich, den Anreiz zur Umwandlung von unbefristeten in befristete Stellen dadurch zu erhöhen, dass diese Stellen nach Ablauf der jeweiligen Befristung den Forschungsanstalten erhalten bleiben. Die Forschungsanstalten sollten selbst über einen beim Anstaltsleiter angesiedelten Stellenpool die Möglichkeit erhalten, die Personalrekrutierung nach strategischen und Qualitätsgesichtspunkten innerhalb der Anstalt zu gestalten. Dazu gehört auch die Möglichkeit, längere Verträge mit für die Anstalt wichtigen Drittmittelkräften zu schließen.

Um diese Gestaltungsmöglichkeiten auch im Sinne einer qualitätsbezogenen Forschungsplanung nutzen zu können, sollte das Ministerium die Stellenpläne nicht bis auf Institutebene herunter brechen. Die Forschungsanstalten müssen im Rahmen eines Gesamtstellenplans die Ausstattung ihrer Institute selbst nach Gesichtspunkten der Qualität und strategischen Forschungsplanung selbst bestimmen können. Dazu müssen sie davon abrücken, aus Gründen der Institutssymmetrie Norminstitute zu fördern und Personalzuweisungen nach Status quo durchzuführen.

Um zu verhindern, dass die Überalterung des wissenschaftlichen Personals zu Verlusten in der methodischen Kompetenz der Anstalten führt und um generell die Möglichkeiten zur gezielten Fortbildung der Wissenschaftler zu verbessern, sollten die Rahmenbedingungen für Gastaufenthalte in Einrichtungen des In- und Auslandes

auch im Sinne längerer Freistellungen verbessert werden. Eine Angleichung der entsprechenden Regelungen an die in anderen Wissenschaftseinrichtungen üblichen Bedingungen würde ebenfalls zur Attraktivität der Forschungsanstalten für junge Wissenschaftler beitragen. Darüber hinaus sollten die Einrichtungen Personalentwicklungsplanung betreiben, die die Forschungsplanung mit den Belangen der Weiterbildung, der Durchlässigkeit und der Frauenförderung verbindet.

Auch in der Personalrekrutierung sollten die Ressortforschungseinrichtungen neue Instrumente einsetzen. So könnte die internationale Ausschreibung von Stellen für junge Wissenschaftler, die mit der Leitung eigener Arbeitsgruppen verbunden sind, sowie die Organisation von research schools auch in Kooperation mit Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen die Wahrnehmbarkeit der Ressortforschungseinrichtungen erhöhen.

III.2.i) Standortkonzentration

Ein Problem der Ressortforschung des BMVEL liegt in der starken regionalen Zersplitterung seiner Anstalten, die teilweise wiederum auf mehrere Standorte verteilt sind. Dabei wurden einige Standorte gewählt, die in großer Ferne zu Zentren der Forschung und wissenschaftlichen Ausbildung liegen. Dies ist zum einen eine Folge des historischen Wachstums dieser Institutionengruppe. Zum anderen sind hier besonders starke regionale Interessenvertretungen wirksam, die das BMVEL in der Vergangenheit bereits mehrfach daran gehindert haben, notwendige Konzentrationsprozesse in Gang zu bringen.

Der Wissenschaftsrat unterstützt das BMVEL bei seinen Planungen, die vier Einrichtungen, die im Forschungsverbund Produkt- und Ernährungsforschung zusammengeschlossen sind und die zu einer Einrichtung verbunden werden sollen, an höchstens zwei Standorten zu vereinigen. Dafür bietet sich Karlsruhe aufgrund des jüngst erstellten Neubaus und aufgrund seiner engen Beziehungen zur TU Karlsruhe an, sowie Kiel aufgrund seiner Nähe zu einer landwirtschaftlichen Fakultät. Der Erhalt der alten Standorte ist nicht geeignet, die inhaltliche und organisatorische Integration und die produktübergreifende Modernisierung des Bereichs umzusetzen.

Generell wird empfohlen, falls die Forschungsthemen nicht besondere regionale Sonderbedingungen erfordern, ebenfalls die Zahl der Teilstandorte der Bundesforschungsanstalten zu reduzieren. Dies gilt besonders für die Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen und für die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.

Eine Ausnahme in Bezug auf die Nähe zu einem Zentrum der Forschung bildet die Insel Riems, auf der nach dem Willen des Ministeriums bis auf Jena alle Standorte der Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere (BFAV) vereinigt werden sollen. Diese Insellage ist für Forschungen mit Seuchen- und anderen Krankheitserregern durchaus gerechtfertigt und sollte beibehalten werden. Dennoch sollten geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, die einen intensiven Austausch in Lehre und Forschung zwischen der BFAV und einer geeigneten Partneruniversität ermöglichen. Die thematischen Anknüpfungspunkte mit der Universität Greifswald sind nur marginal, so dass die BFAV ein entsprechendes Übereinkommen unter Berücksichtigung konzentrierter Veranstaltungsformen mit einer anderen Universität suchen sollte. Darüber hinaus sollte angestrebt werden, mit dem Standort Jena auch den letzten Nebenstandort der BFAV mittelfristig auf dem Riems zu integrieren, um eine engere Einbindung der Epidemiologie in die Forschungsschwerpunkte der Anstalt zu bewirken.

III.2.j) Verwaltungskosten

Der Anteil des Verwaltungspersonals an der Gesamtzahl der Planstellen variiert stark zwischen den Forschungsanstalten. Der Durchschnitt liegt bei 18%. Die Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen liegt im Vergleich mit 11,4% am niedrigsten – obwohl sie eine Vielzahl von Nebenstandorten zu verwalten hat -, eine Mittelgruppe von fünf Bundesforschungsanstalten beschäftigt zwischen 18 und 22% ihres Personals in der Verwaltung, während der Verwaltungsanteil von vier Bundesforschungsanstalten noch darüber liegt. Dies mag in Einzelfällen aus einer Zuordnung von Tätigkeitsfeldern (Tierpfleger, Versuchsfeldarbeiter o.ä.) resultieren, die nicht zum Kernbereich der Verwaltung gehören. Ebenso deutlich schwanken die An-

gaben zum Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den Gesamtausgaben der Einrichtungen. Diese Spannen sind so erheblich, dass es sinnvoll erscheint, ein Organisationsgutachten in Auftrag zu geben, um zu einer den spezifischen Aufgaben der Anstalten angemessenen Größenordnung der anstaltsinternen Verwaltungen zu gelangen. Dabei sollte unter anderem auf möglichst rationelle Verwaltungsstrukturen von Einrichtungen geachtet werden, die mehrere Standorte umfassen. Hier ist auch an die Einführung eines zentralen Facility-Managements zu denken.

Um den Ressortforschungseinrichtungen die Öffnung zum Wissenschaftssystem und die Einwerbung weiterer Drittmittel zu erleichtern, sollte vor allem für eine qualifizierte Verwaltung von Drittmitteln sowie die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung Sorge getragen werden, die zur Transparenz beiträgt und gegebenenfalls Möglichkeiten zur Umverteilung von Mitteln in die Forschung bietet. Diese Belange sollten ebenfalls durch die Rekrutierung geeigneten Personals und durch Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden.

III.2.k) Kommunikation

Insgesamt sollte auf eine Minimierung der Reibungsverluste und Klärung der Kompetenzen im Ministerium hingewirkt werden. Zu viele Entscheidungen der Forschungsplanung beruhen darauf, dass ein Teil des Ministeriums einmal als Berater und ein anderes Mal als durchführendes Organ auftritt (vgl. Rolle der verschiedenen Abteilungen des Ministeriums im Forschungsmanagement). Darüber hinaus sollte die Kommunikation mit der Wissenschaft intensiviert werden. Dazu könnte beitragen, Wissenschaftler aus den Forschungsanstalten für eine begrenzte Periode im Ministerium – vor allem im Bereich der Forschungsplanung - hospitulieren zu lassen

Der Austausch der Anstalten mit den für sie zuständigen Fachreferaten scheint bisher im Wesentlichen zufrieden stellend zu verlaufen. Gewisse Reibungsverluste entstehen dort, wo weit reichende bürokratische Mechanismen in Gang gesetzt werden, die weder zur Durchsetzung einer Forschungsstrategie (s.o. Mangel an Strategiefähigkeit) dienen noch den Forschungsprozess fördern.