



Zur Rolle der Forschung im BIBB

► Der Wissenschaftsrat hat Anfang 2005 auf Wunsch der Bundesregierung die Qualität der Forschung im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) evaluiert. Im Ergebnis fordert er das BIBB auf, die Forschungsqualität zu steigern, um so eine bessere Erfüllung der Amtsaufgaben zu erreichen. Im Beitrag wird eingehend erörtert, welche Rolle die Wissenschaft in der Ressortforschung und insbesondere am BIBB spielt. Ausgehend davon geben die Autoren erste Hinweise zur Verbesserung der Forschungsarbeiten im Institut.

Professor Solga und Professor Wagner gehörten der Evaluierungskommission an und beraten heute das Bundesinstitut im neu gegründeten Wissenschaftlichen Beirat.



HEIKE SOLGA

Prof. Dr. phil., Professorin für Soziologie an der Georg-August-Universität Göttingen, Mitglied im Wiss. Beirat des BIBB



GERT G. WAGNER

Prof. Dr. rer. oec., Professor für Volkswirtschaft an der TU Berlin, Forschungsdirektor am DIW Berlin, Mitglied im Wissenschaftsrat, Mitglied im Wiss. Beirat des BIBB

Der Wissenschaftsrat hat – im Rahmen einer breit angelegten Evaluation der Ressortforschung in Deutschland – auf Wunsch der Bundesregierung die Qualität der Forschung im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) evaluiert. Auf den ersten Blick ein merkwürdiger Auftrag, da das BIBB kein Forschungsinstitut ist. Das BIBB ist vielmehr die zentrale Einrichtung der Bundesregierung für Förderung und Erarbeitung von Rechtsverordnungen im Bereich der beruflichen Bildung. Es erfüllt behördliche Aufgaben und erbringt Dienstleistungen in diesem Bereich, die für Politik und Praxis von Bedeutung sind. Unter anderem wirkt es an Ausbildungsordnungen, dem Berufsbildungsbericht und der Berufsbildungsstatistik mit und führt Förderprogramme der Bundesregierung im Bereich der beruflichen Bildung durch. Freilich sollen diese Aufgaben auf Basis von wissenschaftlichen Forschungsergebnissen erbracht werden (was z. B. bei der wissenschaftlichen Evaluation von Modellversuchen besonders deutlich wird). Und in der Tat wird im BIBB, wie der zweite Blick sofort zeigt, auch intensiv geforscht. Das ist ausdrücklich so gewollt, weil – wie auch das BIBB betont – die Amtsaufgaben ohne Forschung nicht angemessen erfüllt werden können. Der Wissenschaftsrat kam allerdings zu der Schlussfolgerung, dass die Amtsaufgaben nicht in ausreichendem Maße auf qualitativ guten Forschungsleistungen basieren und aufbauen können. „So wird häufig nicht mit der erforderlichen Fundiertheit und ohne zureichende Datenerhebungen geforscht; fortgeschrittene wissenschaftliche Methoden finden nur selten Anwendung in der Forschung.“ Am deutlichsten wird dies anhand der praktisch völlig fehlenden Publikationen in referierten (internationalen) Fachzeitschriften.

Ein solches Urteil des Wissenschaftsrats hört niemand gern, und in der Tat ist die Frage grundsätzlich nicht unberechtigt, ob der Wissenschaftsrat für die naturgemäß angewandte Forschung, die das BIBB zur Erfüllung seiner Amtsaufgaben benötigt, nicht die falschen Maßstäbe angelegt hat. Im Folgenden soll verdeutlicht werden, dass dies nicht der Fall war.

Welche Rolle spielt die Wissenschaft in der Ressortforschung?

Ressortforschung unterscheidet sich von unabhängiger Forschung dadurch, dass die Fragestellungen, die bearbeitet werden sollen, nicht beliebig von den Forschern ausgewählt werden können. Dies gilt zum Beispiel auch für Institute der Leibniz Gemeinschaft, die von Bund und Ländern nur gefördert werden, weil sie bestimmte Themenfelder, z. B. Wirtschaftsforschung, bearbeiten sollen.¹ Die entscheidende Frage ist nun, ob sich Ressortforschung über die exogen vorgegebene Fragestellung hinaus noch von unabhängiger Forschung unterscheiden sollte? Man kann die Frage gleichfalls in Bezug auf Industrieforschung formulieren, wo Fragestellungen

auch dem extern vorgegebenen Unternehmensziel dienen. Nach kurzem Nachdenken wird man zu der Antwort kommen: Ressort- und Industrieforschung sollten sich in der Forschungsdurchführung durch nichts von unabhängiger Forschung unterscheiden. Denn es gibt keinen Grund, dass solche Forschung qualitativ schlechter als unabhängige Forschung sein sollte. Im Gegenteil: Da Ressort- und Industrieforschung ja das Ziel haben, dass sie unmittelbar angewandt werden, sollten sie eigentlich qualitativ besser als Grundlagenforschung sein. Wenn hier Fehler gemacht werden, schaden diese nicht unmittelbar der Gesellschaft (und es ist auch nicht unbedingt Mittelverschwendung, da zur Forschung auch falsche Ergebnisse gehören). Wenn aber die Ergebnisse der angewandten Forschung schlecht oder gar falsch sind, dann kann das verheerende Folgen haben. Beispiel: Wenn Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und der Förderung der Berufsbildung nicht mit den besten zur Verfügung stehenden Instrumenten der Evaluationsforschung auf ihre Wirksamkeit hin untersucht werden, dann kann das zur Verschwendung von Milliardenbeträgen führen und – noch wichtiger – Arbeitslose und junge Menschen in beruflichen Sackgassen enden lassen.

Das heißt – wie vom Wissenschaftsrat zu Recht herausgestellt wurde –, dass auch im BIBB die Forschung, die der Unterstützung der Amtsaufgaben dient, so organisiert werden muss, dass sie auf jeden Fall den normalen wissenschaftlichen Ansprüchen gerecht wird (eigentlich müsste man sogar sagen: dass sie höchsten wissenschaftlichen Ansprüchen gerecht wird, denn die Aufgaben des BIBB sind von höchster Praxisrelevanz). Doch was zeichnet gute Wissenschaft aus? Auf jeden Fall Ergebnisoffenheit (gerade bei gesellschaftlich relevanten vorgegebenen Fragen ist dies wichtig) und das Recht des Wissenschaftlers, sich auf Um- und ggf. Abwege zu begeben. In der Industrieforschung kann man das gut daran beobachten, an welche Labors am

Ende sogar Nobelpreise vergeben werden. Freilich muss kontrolliert werden, ob Um- und Abwege auch produktiv sind und nicht bloße Spinnereien darstellen. Um das herauszufinden, gibt es in der empirischen Forschung nur einen einzigen Weg: die erfolgreiche Publikation in anerkannten wissenschaftlichen Fachzeitschriften (peer reviewed journals, auch „referierte Zeitschriften“ genannt). Wenn das BIBB argumentiert, dass die Praktiker der Berufsbildung diese Zeitschriften nicht lesen, dann stimmt das ohne jeden Zweifel. Dieses Argument ist in Bezug auf die Qualität der wissenschaftlichen Fundierung der Arbeit des BIBB jedoch auch ohne jeden Zweifel irrelevant. Bei Veröffentlichungen in referierten Zeitschriften geht es nicht darum, dass die Forschungsergebnisse des BIBB auf diesem Wege Praktiker erreichen, sondern es geht um die Qualitätskontrolle und -förderung der Forschung im BIBB. Ob Forschungsergebnisse gut oder schlecht sind, kann nur die wissenschaftliche Community beantworten. An dieser Stelle ist es wichtig, dass man zwischen (inner)wissenschaftlicher Qualität und (gesellschaftlicher) Relevanz unterscheidet. Es kann natürlich herausragende wissenschaftliche Ergebnisse geben, die – derzeit oder auch niemals – relevant sein werden. Es gilt jedoch auf jeden Fall: Gesellschaftliche Relevanz kann keine Rechtfertigung für „handwerklich“ schlechte Forschung sein (z. B. Forschung mit unzureichenden Methoden). Im Gegenteil, gerade gesellschaftlich relevante Forschung muss so gut wie irgend möglich sein. Alles andere ist für die Gesellschaft gefährlich.

Das mögliche Argument, dass Praktiker Forschungsergebnisse nicht verstehen, die auf spitzfindigen Theorien und komplizierten statistischen Methoden beruhen, kann keine zweitrangige Forschung rechtfertigen. Denn Forschungsergebnisse müssen ohnehin in die Sprache (und Graphiken) der Praktiker übersetzt werden – dies gilt für zweitklassige Forschung ebenso wie für erstklassige Forschung. Auch erstklassige Ergebnisse sind anschaulich darstellbar.

Organisatorisch läuft das auf die Frage hinaus, wie man in einer gesellschaftlich relevanten Ressortforschungseinrichtung einerseits exzellente Wissenschaft erreichen kann, und andererseits sichergestellt wird, dass auch relevante Fragestellungen bearbeitet werden. Es gibt offensichtlich keine einfache Lösung. Klar ist nur: Extern vorgegebene wissenschaftliche Fragestellungen dürfen nicht dazu führen, dass die Qualität der Forschung leidet. Dazu gehört auch, dass es „Vorlauftforschung“ geben muss, d. h. wissenschaftlich selbstbestimmte Forschung, die nicht unmittelbar einer extern vorgegebenen Fragestellung folgt, sondern „innerwissenschaftlich“ definiert werden. Diese Freiheit dient nicht nur der Qualität der Wissenschaft in einer Ressortforschungseinrichtung. Auf diese Weise können auch Fragestellungen entdeckt werden, die sich anschließend als relevant für den Auftrag einer Ressortforschungseinrichtung erweisen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. POSTLEP, R.-D.; WAGNER, G. G.: *Zur Ökonomik grundfinanzierter wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Forschung*. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 217, Heft 3, 1998, S. 345–358; Hoffmann, L.; Wagner, G. G.: *Die Rolle der empirischen Wirtschaftsforschung für die Politikberatung*. In: *Wirtschaftsdienst*, 78. Jg., Heft 3, 1998, S. 185–192

Wie kann man die Forschung im BIBB verbessern?

Zuerst sei festgehalten: Der Wissenschaftsrat hält die Verbindung von Amtsaufgaben und wissenschaftlichen Aufgaben am BIBB grundsätzlich für sinnvoll, da bei einer optimalen Verbindung – sofern sie organisatorisch gefunden wird – die Amtsaufgaben am besten wissenschaftlich fundiert werden können. Der Wissenschaftsrat betont weiterhin, dass im Dienste einer besseren Erfüllung seiner Amtsaufgaben und Dienstleistungen die Forschung im BIBB jedoch nachhaltig verbessert werden muss. Das Qualitätsproblem der Forschung im BIBB ist am deutlichsten an den praktisch nicht vorhandenen Publikationen in referierten (internationalen) Fachzeitschriften zu erkennen. Sekundärindikatoren für das Qualitätsproblem sind fehlende Doktoranden im BIBB (da Doktorandinnen und Doktoranden neue Ideen in die Forschung bringen), und es gibt kein ernsthaftes Gastwissenschaftlerprogramm (das auch für neue Ideen und Verbindungen sorgt und im Falle des BIBB darüber hinaus helfen könnte, dass die vorhandenen Daten im Amtsinteresse intensiver genutzt und analysiert werden können).

Um im Interesse der Amtsaufgaben die Forschung im BIBB nachhaltig zu verbessern, sind offenkundig umfangreiche strukturelle und organisatorische Veränderungen notwendig. Der Wissenschaftsrat macht aufgrund seiner vielfältigen Erfahrungen eine ganze Reihe von Vorschlägen, die alle sehr ernsthaft geprüft werden sollten. Da von außen natürlich nicht alle Details überblickt werden können, kommt dem neu geschaffenen Wissenschaftlichen Beirat des BIBB eine zentrale Rolle bei der engen Begleitung der Umstrukturierung in Form einer permanenten Qualitätskontrolle und guter Ratschläge zu. Dies sind zwei Aufgaben für den Beirat, die in ihrer Verknüpfung alles andere als einfach sind. Aber die Erfahrungen, die beispielsweise in der anwendungsorientierten Leibniz Gemeinschaft (ehemals „Blaue Liste“) gemacht wurden, zeigen, dass es ein gangbarer Weg ist, um Instituten zu helfen, die Qualität ihrer Forschung zu stärken. Die Erfahrungen innerhalb der WGL zeigen aber auch, dass alle Beteiligten keine Wunder erwarten dürfen. Für eine Übergangszeit empfiehlt der Wissenschaftsrat die Einrichtung einer „Steuerungsgruppe“, in der die Leitung des BIBB und einige Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats intensiv zusammenarbeiten sollten. Im Einzelnen seien als wichtige Ratschläge des Wissenschaftsrates die folgenden hervorgehoben:

Die „*integrative Aufgabenwahrnehmung*“ sollte abgeschafft werden, da sie offenkundig die Qualität der Forschung nicht befördert. Eine strikte Trennung von Forschung und anderen Dienstaufgaben macht es zwar notwendig, dass der „Transfer“ von Forschungsergebnissen zur Praxis explizit organisiert wird. Dennoch ist eine Trennung sinnvoll, da dem bisherigen „integrativen“ Transfer die qualitativ ausreichende wissenschaftliche Basis fehlt. Mit anderen

Worten: Was nützt ein perfekter Transfer von Ergebnissen in die Praxis, wenn die Qualität von Forschung unzureichend ist? Die Gründung einer eigenständigen Forschungsabteilung und gemeinsame Berufungen leitender Wissenschaftler/-innen mit Universitäten werden empfohlen (auch hier können die Leibniz Institute als Vorbild dienen). Die externe Ausschreibung leitender Positionen sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Die Erhöhung des Anteils befristeter beschäftigter Wissenschaftler/-innen (als organisatorisches Innovationspotenzial) ist wünschenswert. Auf jeden Fall muss die Zusammenarbeit mit einschlägigen externen Forschern/-innen verbessert werden, um z. B. auch Projekte der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) einwerben zu können. Dem dient auch die empfohlene Schaffung eines Gastwissenschaftler-Programms.

Entscheidend ist: Die wissenschaftliche *Relevanz und Qualität von Forschung im BIBB kann nur vom Wissenschaftlichen Beirat*, nicht aber vom Hauptausschuss *festgestellt werden*, in dessen strukturellen Kompetenzbereich weder die Feststellung noch die Entscheidung über das eine wie das andere fällt. Das heißt, zur Sicherstellung der Qualität der forschungsbasierten Amtsaufgaben muss ein Weg gefunden werden, dass der Hauptausschuss zwar politisch relevante Forschungsaufträge strategisch vorgeben kann, er aber weder in Details der Forschung hineinredet noch Forschungsprojekte verhindern kann, die im Zuge der notwendigen Vorlauftforschung sowie der qualitätssichernden unabhängigen Forschung notwendig und vom Wissenschaftlichen Beirat als solche anerkannt sind. Vom Hauptausschuss gewünschte Forschung muss allerdings wissenschaftlich machbar sein. Ob das der Fall ist, kann neben dem Forschungsdirektor des BIBB am Ende wiederum nur der Wissenschaftliche Beirat bewerten. Der Hauptausschuss darf also Forschung nicht verhindern, er kann jedoch bestimmte Forschung (im Sinne ergebnisoffener Forschungsfragen) wünschen.

Die *Forschung* muss nicht nur hinreichend unabhängig von anderen Dienstaufgaben sein, sondern sie darf vor allem nicht nur instrumentell erfolgen. Das heißt, sie *muss sich in Teilen ihre Fragestellungen selbst auswählen dürfen* (insbesondere im Bereich „Vorlauftforschung“). Um unabhängige Vorlauftforschung zu gewährleisten, müssen Forschungsmittel zur Verfügung stehen, die unabhängig von den Aufsichtsgremien des BIBB, auch unabhängig vom Wissenschaftlichen Beirat, eingesetzt werden können (dies

Der **Wissenschaftsrat** berät die Bundesregierung und die Regierungen der Länder. Er hat die Aufgabe, Empfehlungen zur inhaltlichen und strukturellen Entwicklung der Hochschulen, der Wissenschaft und der Forschung sowie des Hochschulbaus zu erarbeiten. Seine Empfehlungen sollen mit Überlegungen zu den quantitativen und finanziellen Auswirkungen und ihrer Verwirklichung verbunden sein; sie sollen den Erfordernissen des sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens entsprechen.

ist beispielsweise bei jedem Leibniz Institut selbstverständlich der Fall). Der Wissenschaftsrat schlägt vor, dass diese Mittel bei der Leitung des BIBB angesiedelt werden.

Empfohlen wird ferner, explizite *Anreize für Publikationen in* (möglichst guten, internationalen) *referierten Zeitschriften* einzusetzen, um die Arbeitsweise von einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern an den international üblichen Standards der Forschung auszurichten.

Ein Instrument, das neue Ideen bringt und damit auch die Forschungsleistung von bereits lange im BIBB beschäftigten Wissenschaftlern erhöht, ist die *systematische Ausweitung der Zahl der Doktorandinnen und Doktoranden* (und im Zusammenhang mit einer intensiven Zusammenarbeit mit Universitäten die Betreuung von Diplomanden und Praktikanten). Die Förderung von Doktoranden ist selbst bei einem restriktiven Stellenplan möglich, indem diese z. B. auf halben BAT-IIa-Stellen beschäftigt werden, wobei sie Dienstaufgaben erfüllen (die eng mit ihrem Dissertationsthema verknüpft sind) und in der nicht bezahlten Zeit ihre Promotion voranbringen. Da die Zeit der Promotion inzwischen auch in Deutschland (wie im angelsächsischen Ausland seit langem üblich) als Ausbildungszeit anerkannt ist, ist die halbe Bezahlung kein Wettbewerbsproblem des BIBB in der Konkurrenz um gute Doktoranden.

Durch die *Schaffung eines Forschungsdatenzentrums* (FDZ – nach dem Vorbild der Statistischen Ämter, der Deutschen Rentenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit) werden mehrere Ziel befördert: Durch ein FDZ wird der Zugang zu interessanten Daten des BIBB für externe Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erleichtert. Dadurch wird nicht nur die Forschung befördert und werden wichtige Informationen für die Öffentlichkeit erarbeitet, sondern das BIBB gewinnt dadurch „nebenbei“ Forschungserkenntnisse, die für die Erfüllung seiner Amtsaufgaben wichtig sein können (am Beispiel des FDZ der BA ist gut erkennbar, wie unabhängige wissenschaftliche Evaluation die Aufgaben der Bundesagentur befördert). Zudem wird durch ein FDZ die Zusammenarbeit mit externen Wissenschaftlern intensiviert und durch dadurch entstehende externe wie interne Forschungsergebnisse werden die Amtsaufgaben des BIBB befördert.

Ausblick

Alle einschlägigen Indikatoren zeigen: Im Interesse einer besseren Erfüllung der Amtsaufgaben des BIBB muss die Qualität der Forschung im BIBB gesteigert werden. Man muss auch ganz deutlich sagen: Wenn es nicht gelingt, innerhalb des BIBB die Qualität der Forschung deutlich und nachhaltig zu steigern, dann ist die einzig sinnvolle Alternative, wie der Wissenschaftsrat völlig zu Recht betont, dass die Forschung in eines oder – besser – mehrere unabhän-

Qualität der Forschung im BIBB steigern

gige Forschungsinstitute „ausgelagert“ wird. Dies sollte nicht erst nach vier Jahren, wenn der Wissenschaftsrat wieder kommen wird, ernsthaft geprüft werden, sondern unmittelbar im laufenden Prozess der Um-

setzung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates (nicht zuletzt auch deshalb, da u. U. bei der abschließenden Gesamtbeurteilung der gesamten Ressortforschung die Thematik „Auslagerung“ sehr rasch virulent werden kann).

Die Leibniz Gemeinschaft zeigt, dass im Zuge von Zielvereinbarungen und Programmbudgets sowie insbesondere durch gezielte Aufträge, die in einem Wettbewerbsverfahren vergeben werden, die gesellschaftlich bzw. politisch gewünschte Relevanz von Forschungsfragestellungen innerhalb eines Feldes unabhängiger Forschungseinrichtungen sichergestellt werden kann. Eine externe Vergabe von Forschungsaufträgen würde dem Hauptausschuss auch mehr Freiraum für von ihm gewünschte Forschung geben. Kein Wissenschaftlicher Beirat würde dem Hauptausschuss mehr hineinreden; der Test auf wissenschaftliche Machbarkeit würde sich am Forschungsmarkt ergeben (wobei wissenschaftlich unsinnige Projekte keinen seriösen Auftragnehmer finden würden, da Institute, die auf ihre wissenschaftliche Reputation achten, unsinnige Forschungsprojekte nicht bearbeiten würden).

Wenn gegen eine Auslagerung der Forschung aus dem BIBB beispielsweise argumentiert würde, dass dadurch der Zugang der Forschung zu amtlichen Daten erschwert oder aus datenschutzrechtlichen Gründen gar unmöglich würde, so ist dies inzwischen kein stichhaltiges Argument mehr. Denn die Verarbeitung anonymisierter amtlicher Daten in staatsfernen, aber geschützten Bereichen ist datenschutzrechtlich einer innerstaatlichen Analyse sensibler Daten vorzuziehen. Beispielsweise könnte in einem BIBB, das nicht mehr selbst forscht, ein FDZ geschaffen werden, das den Zugang zu den relevanten Daten für die Forschung sicherstellt. Ein solches Datenzentrum könnte aber auch innerhalb eines Forschungsinstituts geschaffen werden (wo dann Mitarbeiter/-innen des BIBB die Einhaltung der Datenschutzregeln überwachen würden).

Für eine dezentralisierte Auslagerung der Forschung aus dem BIBB könnte auch argumentiert werden, dass sie nicht zuletzt eine Chance bieten könnte, die Berufsbildungsforschung innerhalb der Universitäten zu verbessern. Dadurch könnte das ganze Forschungsfeld in Deutschland gestärkt werden, und die Amtsaufgaben des BIBB könnten am Ende vielleicht besser forschungsbasiert sein, als dies jetzt der Fall ist. Doch zunächst hat das BIBB diese Chancen – der Wissenschaftliche Beirat wird ihm helfen, dass es diese Chancen ergreift und rasch umsetzt. ■