

Politisierung der Ressortforschungseinrichtungen in Deutschland

Sylvia Veit, Falk Ebinger

Zusammenfassung: In Deutschland greifen die Bundesministerien für wichtige Aufgaben in Forschung, Beratung und Vollzug auf ein breites Arsenal an Ressortforschungseinrichtungen zurück. Diese Einrichtungen unterscheiden sich deutlich in Rechtsform, Aufgabenportfolio und öffentlicher Sichtbarkeit. Gemeinsam ist ihnen ihre Zwitterstellung zwischen Wissenschaft und öffentlicher Verwaltung. Sie sind wissenschaftlichen Grundsätzen verpflichtet, unterliegen jedoch auch dem Einfluss „ihrer“ Ministerien, was Fragen nach der Unabhängigkeit ihrer Arbeit aufwirft. Der vorliegende Beitrag charakterisiert diese weithin unbekannteren Einrichtungen. Er fragt, wie sich Ressortforschungseinrichtungen heute im wissenschaftlichen Feld verorten, in welchem Ausmaß sie politisch gesteuert werden und wie ausgeprägt die funktionale Politisierung des Leitungspersonals dieser Einrichtungen im Vergleich zu Bundesoberbehörden und Bundesministerien ist. Datenbasis ist der PAE-Survey 2021.

Schlagwörter: Ressortforschung, Politisierung der Verwaltung, Verwaltungseliten, Spitzenbeamte, Bundesoberbehörden

Politicization of Governmental Research Agencies in Germany

Abstract: In Germany, federal ministries rely heavily on an arsenal of governmental research agencies for a wide range of research, policy advice, and implementation tasks. These institutions vary considerably in terms of their legal form, portfolio of tasks, and public visibility. What they have in common, however, is their hybrid position between science and public administration. They are committed to scientific principles, but they are also subject to the influence of “their” ministries. This could compromise the independence of their work. This article characterises these largely unknown institutions. The article examines how governmental research agencies position themselves in the scientific field today, to what extent they are politically controlled and how pronounced the functional politicisation of the management staff of these institutions is in comparison to both other federal agencies and federal ministries. The data is based on the PAE Survey 2021.

Keywords: governmental research agencies, politicization of bureaucracy, administrative elite, top civil servants, executive agencies

1 Einleitung

Dass Ressortforschungseinrichtungen wichtige Akteure im politischen Prozess sein können, war vielen Menschen lange nicht bewusst. Während der Corona-Pandemie hat sich dies geändert: In dieser Zeit war das Robert-Koch-Institut (RKI), eine Ressortforschungseinrichtung im Geschäftsbereich des Bundesgesundheitsministeriums, so präsent, dass Name und Profil der Einrichtung mittlerweile in breiten Bevölkerungsschichten bekannt sein dürften (zur Beratungsrolle des RKI siehe z. B. Böcher et al., 2021). Am Mauerblümchen-Dasein der Ressortforschungseinrichtungen in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung hat das jedoch wenig geändert. Während Ministerien, zentralstaatliche Vollzugsbehörden und insbesondere die Kommunen vergleichsweise intensiv beforscht werden, gibt es zu Ressortforschungseinrichtungen kaum verwaltungswissenschaftliche Arbeiten (siehe auch Galanti & Lippi, 2023). Einer der wenigen Verwaltungswissenschaftler aus dem deutschsprachigen Raum, der zu Ressortforschungseinrichtungen gearbeitet hat, ist Marian Döhler. Ihm ist dieser Beitrag gewidmet.

Marian Döhlers Forschungsarbeiten zu Ressortforschungseinrichtungen (bzw. Wissenschaftsbehörden) sind zu einer Zeit entstanden, als die Positionierung von Ressortforschungseinrichtungen im wissenschaftlichen Feld zunehmend umstritten war. Hintergrund war eine Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen des Bundes durch den Wissenschaftsrat, die 2010 abgeschlossen wurde. In verschiedenen soziologischen Forschungsarbeiten jener Zeit wurde herausgearbeitet, wie sich die Ressortforschungseinrichtungen im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik positionieren und mit den unterschiedlichen Handlungsorientierungen des politischen und des wissenschaftlichen Feldes umgehen (z. B. Barlösius, 2011; Bonacker, 2016). Marian Döhler interessierte sich vor allem für die organisationale Positionierung und Rollenzuweisung der Ressortforschungseinrichtungen als multifunktionale Organisationen (Bach & Döhler, 2012). Schwerpunkte seiner Forschung liegen auf Fragen der politischen Steuerung der Verwaltung sowie auf der Frage, innerhalb welcher Strukturen und Prozesse und durch welche Akteure entscheidungsrelevantes Wissen in den Policy-Prozess eingespeist wird (Döhler, 2012, 2007, 2022).

Der vorliegende Beitrag greift auf neue Befragungsdaten zu den Ressortforschungseinrichtungen des Bundes in Deutschland zurück, die im Rahmen des Politisch-Administrative-Elite Surveys (kurz: PAE) 2021 erhoben wurden. PAE ist eine Befragungsstudie des administrativen Spitzenpersonals in Deutschland, die seit 2005 regelmäßig im Jahr der Bundestagswahl durchgeführt wird. Fokussierte sich PAE ab 2005 zunächst nur auf die Bundesministerien (Schwanke & Ebinger 2006), kamen 2013 erstmals die Bundesoberbehörden, Ressortforschungseinrichtungen und Landesministerien hinzu (Beneke et al., 2023; Ebinger et al., 2018).

Da bisher das Feld der Ressortforschungseinrichtungen nicht systematisch auf Basis quantitativer Befragungsdaten aufbereitet wurde, wird in diesem Beitrag ein explorativer Ansatz zur ersten Vermessung des Feldes gewählt. Drei Fragen stehen im Zentrum des Erkenntnisinteresses dieses Artikels: 1) Wie verorten sich Ressortforschungseinrichtungen heute im wissenschaftlichen Feld? 2) In welchem Ausmaß werden Ressortforschungseinrichtungen politisch gesteuert? 3) Inwiefern ist das Leitungspersonal in Ressortforschungseinrichtungen funktional politisiert?