ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Isermeyer, Folkhard

Working Paper

Kurswechsel in der Agrarpolitik: Umorientierung in der Agrarforschung?

Arbeitsbericht, No. 04/2001

Provided in Cooperation with:
Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

Suggested Citation: Isermeyer, Folkhard (2001) : Kurswechsel in der Agrarpolitik: Umorientierung in der Agrarforschung?, Arbeitsbericht, No. 04/2001, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-200909-zi023626-7

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/39385

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und Ländliche Räume

Folkhard Isermeyer

Kurswechsel in der Agrarpolitik : Umorientierung in der Agrarforschung?

Manuskript, zu finden in www.fal.de

Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2001

Also available at:
http://www.bal.fal.de/download/ab-4-2001.pdf

Kurswechsel in der Agrarpolitik – Umorientierung in der Agrarforschung? [1]

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer

Arbeitsbericht 4/2001

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

Institutsleiter: Prof. Dr. Folkhard Isermeyer

Braunschweig, August 2001

[1] Schriftliche Fassung eines Vortrags, der in Berlin am 28. Mai 2001 bei der Veranstaltung "Kurswechsel in der Agrarpolitik – Umorientierung der Agrarforschung" der Deutschen Gesellschaft für Agrar- und Umweltpolitik e. V. (DGAU) gehalten wurde.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 1

2 Bedeutung der Agrarforschung 2

3 Organisationsmängel 5

4 Lösungsansätze 8
4.1 Voraussetzung: Verändertes Verhalten der Agrarpolitiker 8
4.2 Plan A: Neuordnung der Forschungslandschaft 9
4.3 Plan B: Verstärkung und Verbesserung der Drittmittelforschung 10

5 Ressortforschung des BMVEL 13
5.1 Forschungsinhalte 14
5.2 Auftrag, Organisation und Selbstverständnis 16
5.2.1 Wissenschaftliche versus administrative Aufgaben; Erfolgskontrolle 17
5.2.2 Ausrichtung der Ressortforschung auf Zielgruppen 18
5.2.3 Die Rolle der WGL-Institute 19
5.2.4 Stellenstruktur und Stellenbesetzungen 20

6 Fazit 22

7 Literatur 24

1 Einleitung

In der deutschen Agrarpolitik kam es nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 und nach der Regierungsumbildung im Januar 2001 zu Kurskorrekturen. Vor diesem Hintergrund wird bisweilen die Frage gestellt, ob in Folge der agrarpolitischen Veränderungen auch Konsequenzen für die Weiterentwicklung der Agrarforschung gezogen werden müssten. Zusätzliche Impulse erhält die öffentliche Diskussion über die Zukunft der deutschen Agrarforschung aus Entwicklungen, die in den vergangenen Jahren auf Bundes- und Landesebene durch Einsparungszwänge der öffentlichen Haushalte angestoßen wurden.

Der Dachverband Agrarforschung hat sich in den vergangenen Jahren in mehreren Tagungen intensiv mit dem Zustand und den Perspektiven der Agrarforschung auseinandergesetzt. In einer ersten Tagung wurde positive und negative Kritik zusammengetragen. In einer zweiten Tagung stellten Vertreter wichtiger Disziplinen der Agrarforschung dar, wie sie auf diese Kritik reagieren und welche Erfolge sie erzielt haben. In einer dritten Tagung wurden schließlich Erfahrungen mit der Umstrukturierung der Agrarforschung in anderen Ländern ausgewertet. In vier Bänden der Reihe *agrarspectrum* wurden die gewonnenen Erkenntnisse dokumentiert und analysiert (vgl. Kapitel 7).

Der vorliegende Beitrag versucht nicht, die Fülle der Informationen aus diesen vier Bänden zusammenzufassen. Ziel ist es vielmehr, die meines Erachtens wichtigsten Problemfelder anzusprechen und Lösungsoptionen zu diskutieren. Persönliche Einschätzungen und Wertungen sind dabei unvermeidlich. Im Interesse der Kürze wird der Beitrag thesenartig aufgebaut. Bezüglich der Hintergrundinformationen und der ausführlichen Begründungen sei auf die angegebene Literatur verwiesen.

2 Bedeutung der Agrarforschung

In Fachkreisen besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass die Sicherung der Welternährung in Zukunft schwieriger werden wird. Die Knappheit von Wasser und landwirtschaftlichen Nutzflächen zeigt Wirkung. Hinzu kommt, dass im Zuge der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen neue Risiken entstehen, z. B. hinsichtlich des klimatischen Wandels oder hinsichtlich der Verbreitung von Pflanzen- und Tierkrankheiten (DELGADO et al., 1999; FAPRI, 2000; ISERMEYER et al., 2001).

Bei dieser Ausgangssituation nimmt die relative Bedeutung des Produktionsfaktors Know-how für die Weltlandwirtschaft zu. Für die deutsche Landwirtschaft, die mit knappen Landressourcen und sehr hohen Lohnsätzen zu kämpfen hat, ist dieser Produktionsfaktor ohnehin von sehr großer Bedeutung.

Forschung und Entwicklung sind eine wesentliche Quelle des Know-hows. In Wirtschaftszweigen, die durch große Wirtschaftsbetriebe mit vielen Mitarbeitern gekennzeichnet sind, kann Forschung und Entwicklung zu einem erheblichen Teil privatwirtschaftlich in Forschungsabteilungen organisiert werden. In der Landwirtschaft ist dies zum Teil auch möglich, indem nämlich Funktionen in Vorleistungssektoren ausgegliedert werden. Hier können dann größere Unternehmen effizient Forschung und Entwicklung betreiben und den erreichten Fortschritt produktgebunden, d. h. über vermarktbare Vorleistungsgüter (z. B. Pflanzenschutzmittel, Maschinen) in die Landwirtschaft transferieren. Wenn es aber um die Verbesserung der Produktionsabläufe in den landwirtschaftlichen Betrieben geht, kann die Forschung und Entwicklung nur schwierig durch die landwirtschaftlichen Unternehmen selbst organisiert werden, da diese nicht über die erforderlichen Ressourcen für ein leistungsfähiges Experimentierwesen verfügen. Aus diesem Grund liegt es im volkswirtschaftlichen Interesse, Agrarforschung als öffentliches Gut kollektiv zu organisieren und zu finanzieren.

Eine zweite wichtige Begründung für die Agrarforschung ergibt sich dadurch, dass die Gesellschaft mit zunehmender volkswirtschaftlicher Entwicklung immer höhere Ansprüche an die Lebensmittelsicherheit und an die externen Effekte der Landwirtschaft stellt (Auswirkungen auf das Wohlbefinden der Tiere, die Umwelt, das Landschaftsbild, etc.). Land- und Forstwirtschaft nutzen ca. 80 % der Gesamtfläche unseres Landes. Stellt man die externen Effekte in Rechnung, so ist die Bedeutung dieses Wirtschaftszweigs vermutlich wesentlich größer als in dem sehr geringen Anteil am Bruttosozialprodukt zum Ausdruck kommt.

Da der Markt die von der Gesellschaft gewünschten öffentlichen Güter, deren Bedeutung alle politischen Parteien im Frühjahr 2001 noch einmal besonders akzentuiert haben, nicht von allein hervorbringen kann, muss die Politik aktiv werden (ISERMEYER, 2001). Die Folge ist eine vergleichsweise hohe Regelungsdichte für die deutsche Landwirtschaft. In der Vergangenheit fiel es den Politikern relativ leicht, immer schärfere Auflagen für die Landwirtschaft durchzusetzen, weil die Europäische Union durch eine recht hohe Zollmauer von den Weltmärkten abgeschottet war. Wenn die Auflagen dazu führten, dass die Produktionskosten der Landwirtschaft stiegen und die Einkommen sanken, so konnte man mit der Agrarpreispolitik die Agrarpreise wieder ein wenig anheben, und der Fortbestand der heimischen Landwirtschaft war gesichert.

Diese Möglichkeiten bestehen künftig immer weniger. Die Abkehr von der Agrarpreispolitik ist bereits weitgehend vollzogen, und mit fortschreitender Liberalisierung der Agrarhandelspolitik werden auch die Zollmauern allmählich abgebaut. Kostensteigernde Auflagen werden dann nicht mehr zu steigenden Agrarpreisen führen, sondern zu einer verstärkten Abwanderung der Produktion in Länder, in denen weniger strikte Auflagen gelten. Damit erreicht insbesondere die heimische Tierschutzpolitik aber ihre eigenen Ziele nicht mehr, denn die deutschen Verbraucher kaufen Importprodukte. Sie orientieren sich – von kurzfristigen Irritationen abgesehen – überwiegend am Preis und an der für sie unmittelbar ersichtlichen Produktqualität. Demgegenüber sind die Herkunftsregion, die Prozessqualität und die externen Effekte der Produktionsmethoden für das tatsächliche Einkaufsverhalten nur von relativ geringer Bedeutung.

Für die praktische Agrarpolitik ist somit eine sehr schwierige Lage entstanden. Die Strategie „deutliche Deregulierung“ könnte zwar dazu beitragen, die Produktion im Lande zu halten, dürfte jedoch in Deutschland politisch nicht akzeptabel sein. Die Strategie „noch mehr Auflagen“ entspricht zwar der gesellschaftlichen Stimmung, führt aber zu beschleunigter Abwanderung. Die Strategie „keine weitere Liberalisierung zulassen“ ist unrealistisch.

Die Strategie „Verstärkung und Verbesserung der Agrarforschung“ kann die Probleme gewiss auch nicht allein lösen, aber diese Strategie ist unter den herrschenden Rahmenbedingungen (WTO, Agenda 2000, usw.) gangbar und führt grundsätzlich in die richtige Richtung:

– Optimal ist es, wenn es uns gelingt, Produktionsprozesse zu entwickeln, die den bisherigen Systemen sowohl in punkto Umweltschutz, Tierschutz, etc. als auch in

punkto Wirtschaftlichkeit überlegen sind. Diese Produktionsverfahren finden nämlich wegen ihrer überlegenen Wettbewerbsfähigkeit Eingang in die Landwirtschaft und führen dort zu verbesserten Umweltwirkungen, Tierschutzwirkungen, usw., ohne dass es zusätzlicher staatlicher Auflagen bedarf.

– Wenn wir solche überlegenen Technologien nicht finden, bleibt nur der Weg über die Politik, um die gesellschaftlich erwünschten Produktionssysteme durchzusetzen. Aber auch hier gilt es, die Wettbewerbsfähigkeit im Auge zu haben und solche politischen Maßnahmen umzusetzen, die das angestrebte Ziel mit möglichst geringen Kosten erreichen bzw. möglichst wenig Schaden in punkto Wettbewerbsfähigkeit anrichten.

Fazit: Sowohl aus der Perspektive zunehmender Welternährungsprobleme als auch aus der Perspektive einer weiter steigenden Bedeutung der externen Effekte der Landwirtschaft sowie der Lebensmittelsicherheit ergibt sich die Schlussfolgerung, dass der gesellschaftliche Bedarf an öffentlich finanzierter Agrarforschung weiter ansteigt.

3 Organisationsmängel

Bevor der Ruf nach mehr Geld für die Agrarforschung erhoben wird, ist zunächst zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie die Agrarforschung bei gegebener Finanzausstattung ihre Leistung weiter verbessern kann. Zu dieser Frage haben die bereits erwähnten Aktivitäten des Dachverbands Agrarforschung zahlreiche Ansatzpunkte ans Licht befördert, die in den vier genannten Bänden sorgfältig dokumentiert worden sind.

Eine der wesentlichen organisatorischen Schwachstellen der deutschen Agrarforschung ist die Dominanz allzu kleiner „Betriebsgrößen“ und zersplitterter Strukturen. Dies betrifft nicht nur die Anzahl der Forschungseinrichtungen, sondern auch die Anzahl der forschungsfördernden Einrichtungen. In bester Absicht wird oft von verschiedenen Einrichtungen in unterschiedlichen Bundesländern oder Ressorts ein und dasselbe „Modethema“ unterstützt, wobei allerdings die jeweils ermöglichten Forschungsansätze mangels Masse oft nur Stückwerk bleiben und somit keine nachhaltige Wirkung entfalten können.

Durch die fortschreitenden Einsparungen in allen Bundesländern sowie insbesondere beim Bund (Abbau der Personalstellen um rund ein Drittel) hat sich diese Situation im vergangenen Jahrzehnt weiter verschärft. Viele Standorte verfügen nicht über die kritische Masse, die für eine international konkurrenzfähige Forschung erforderlich ist. Krisensymptome sind z. B. rückläufige Studentenzahlen, eine geringe Attraktivität für ausländische Studenten, Probleme bei der Nachbesetzung von Wissenschaftlerstellen, eine zumindest in Teilbereichen unzureichende Publikationsleistung in führenden internationalen Zeitschriften sowie Klagen aus der landwirtschaftlichen Praxis über wenig brauchbare Publikations- und Ausbildungsleistungen.

An einigen Fakultäten ist es zu einer dramatischen Zuspitzung der Situation gekommen, in deren Folge die Existenz der gesamten Agrarfakultät am Standort auf der Kippe stand bzw. immer noch steht. Nun könnte man auf den ersten Blick den Eindruck gewinnen, dass diese Entwicklung angesichts der Überkapazitäten doch ganz vernünftig sei. Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch, dass die gesamte universitäre Agrarforschungslandschaft in eine gefährliche Schräglage geraten ist.

Die eigentliche Ursache dieser neuen Entwicklung liegt weniger bei den Agrarfakultäten selbst, sondern in erster Linie in den veränderten Entscheidungsstrukturen im deutschen Wissenschaftssystem. Die Wissenschaftspolitiker in den Bundesländern tendieren dazu, den Universitäten wesentlich mehr Autonomie und Flexibilität bei ih-

ren Strukturentscheidungen zu gewähren. Das bedeutet konkret, dass die Universitäten immer stärker selbst darüber entscheiden können, ob sie auf die anhaltenden Sparzwänge durch Kürzungen nach dem „Rasenmäherprinzip“ reagieren wollen oder ob sie gezielt einzelne Fakultäten auflösen, um an anderer Stelle Schwerpunkte zu setzen. In dieser Situation läuft die Landwirtschaft an allen Standorten Gefahr, gegenüber den klassischen Fakultäten einer „Volluniversität“ oder gegenüber modernen Wachstums-Disziplinen den Kürzeren zu ziehen.

Da die universitäre Forschung Ländersache ist und eine wirksame Koordination von Kürzungsprozessen über Ländergrenzen hinweg nicht stattfindet, besteht aus Sicht des Agrarsektors die Gefahr, dass wesentliche Teile des Agrarforschungssystems unkoordiniert wegbrechen, ohne dass an anderer Stelle eine entsprechende Konsolidierung bzw. Verstärkung erfolgt.

Viele Agrarwissenschaftler sind aufgerüttelt und schreiten zur Tat, um eine Wende zum Besseren zu erreichen. Zu den erkennbaren Reformansätzen gehört z. B. die Umstellung auf international gebräuchliche Studienabschlüsse, die Einführung englischsprachiger Studiengänge und selbstverständlich auch das Bemühen um eine inhaltliche Profilbildung, möglichst in zukunftsträchtigen Forschungsfeldern. Diese Bemühungen leiden jedoch nicht selten darunter, dass auch hierbei die kritische Masse fehlt. Mit einigen wenigen englischsprachigen Vorlesungen lässt sich noch kein attraktives Angebot für ausländische Studenten aufbauen, mit einer einzigen Professur für Agribusiness noch keine schlagkräftige neue Studien- und Forschungsrichtung, und auch der Übergang zum Batchelor- und Masterabschluss kann tückisch verlaufen, wenn das Studienangebot nicht kraftvoll mit Substanz und Perspektive gefüllt werden kann.

Gäbe es keine administrativen Grenzen, so würde eine übergeordnete Entscheidungsinstanz vermutlich relativ schnell zu der Erkenntnis gelangen, dass die einzig vernünftige Lösung für die genannten Probleme in einer aktiven, länderübergreifenden Strukturbereinigung für die deutsche Agrarforschung besteht. Dabei wäre anzustreben, unter Einbeziehung der Kapazitäten jeweils mehrerer Länder sowie des Bundes einige wenige Agrarforschungszentren zu etablieren, ergänzt um eine ebenfalls überschaubare Zahl von kleineren Spezialeinrichtungen. Die Forschungszentren wären vermutlich so schlagkräftig, dass sie - mit regional unterschiedlicher Nuancierung - für Politikberatung, praxisorientierte Forschung, international ausgerichtete Forschung und Grundlagenforschung gleichermaßen wertvolle Beiträge erbringen könn-

ten. Viele kleine Agrarforschungseinrichtungen würden geschlossen, um Ressourcen für die Stärkung der verbleibenden Zentren freizumachen.

Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte zeigt, dass sich dieser Prozess genau deshalb nicht vollzieht, weil es administrative Grenzen gibt. Die Länder waren bisher nicht in der Lage, ihre Forschungspolitik länderübergreifend zu koordinieren, und es ist fraglich, ob sie künftig dazu im Stande sein werden. Der Bund wird in seiner Flexibilität dadurch eingeschränkt, dass die Ressortforschung auf ein eng definiertes Aufgabenspektrum zugeschnitten ist. Verschiedene Instanzen (Bundestag, Bundesrechnungshof, Wissenschaftsrat) haben dies in der Vergangenheit wiederholt betont.

Fazit: Die deutsche Agrarforschung schrumpft, aber sie schrumpft nicht gesund.

4 Lösungsansätze

4.1 Voraussetzung: Verändertes Verhalten der Agrarpolitiker

Eine nachhaltige Wende zum Besseren erfordert vor allem, dass Personen, die politische Verantwortung für die Landwirtschaft tragen, sich des Problems intensiver annehmen als bisher. Ohne „political leadership“ der Agrarminister wird sich nichts bewegen. Soweit ich es aus eigener Erfahrung beurteilen kann, war die Diskussion zwischen Agrarpolitikern und Agrarwissenschaftlern über die Forschungsstruktur in den letzten Jahrzehnten nicht sehr fruchtbar. Überspitzt kann man es so auf den Punkt bringen: Der Wissenschaftler geht zum Minister und sagt: „Ich hab´ eine gute Idee“ und der Minister antwortet „Aha, willst Du schon wieder mehr Geld?“. Hier der Beamte als Bittsteller, dort der Minister, der wohlwollend überlegt, ob er dem Beamten einen Gefallen tun kann. Verkehrte Welt!

Zugegeben: Es gab wohl kaum einen Agrarminister auf Bundes- oder Landesebene, der nicht gegenüber den Agrarforschern das hohe Lied von der gesellschaftlichen Notwendigkeit und Bedeutung der Agrarforschung gesungen hätte. Wenn es aber um die künftigen strategischen Linien für Agrarpolitik und Landwirtschaft ging, so wurde die Agrarforschung in aller Regel ausgeblendet. Der persönliche Einsatz für die Verbesserung der Leistungskraft der Agrarforschung blieb, von wenigen Ausnahmen abgesehen, gering. Kam es dennoch zu Reformversuchen für die Agrarforschung, so gerieten die Beratungen über Struktur und Größe der Institute zum Verhandlungspoker zwischen den vielen verschiedenen Fachreferaten der Ministerien, ohne inhaltlich-strategische Einmischung von oben. Bisweilen konnte man in den zurückliegenden Jahren den Eindruck gewinnen, als ginge es der Chefetage weniger um die wissenschaftliche Vorbereitung der „Landwirtschaft von übermorgen“, sondern in erster Linie darum, (a) Geld zu sparen, (b) die Einsparungen möglichst gleichmäßig auf alle Regionen zu verteilen und (c) neue Institutsnamen zu „In-Themen“ öffentlichkeitswirksam präsentieren zu können. Das ist zwar verständlich, weil ja eine Verbesserung der Forschungslandschaft nur in sehr seltenen Ausnahmefällen bis zum nächsten Wahltermin politisch „verkaufbaren“ Nutzen abwirft, aber es ist nicht gut.

Es bleibt die Hoffnung auf ein Umdenken der Agrarminister mit der Folge, dass die Agrarforschung allmählich wieder den ihr gebührenden Platz in der Strategieplanung erlangt. Man stelle sich einmal vor, die deutsche Landwirtschaft wäre ein Großunternehmen und die Forschungsabteilung dieses Unternehmens sähe so aus, wie sich die deutsche Agrarforschung zur Zeit präsentiert. Keine Frage, dass der Forschungsvor-

stand des Unternehmens im Vorstandsgremium hierfür zur Rechenschaft gezogen würde, und wenn er keine vernünftige Entwicklungsstrategie vorschlagen könnte, dann müsste er seinen Hut nehmen. Dies konnte in der Landwirtschaft – zumindest in der jüngeren Vergangenheit – nicht geschehen, weil die Forschung in den Ministerien – anders als in den Wirtschaftsunternehmen – nicht wirklich am Vorstandstisch saß. Es gab keinen Forschungsvorstand (in der ministeriellen Nomenklatur: Abteilungsleiter Forschung), es gab allenfalls ein kleines Forschungsreferat.

4.2 Plan A: Neuordnung der Forschungslandschaft

Angenommen, die erste Hürde könnte tatsächlich genommen werden und die Agrarminister würden tatsächlich Agrarforschung als eine wesentliche agrarpolitische Herausforderung erkennen, dann bestünde die zweite große Hürde darin, die Wissenschaftsminister der Länder von der Notwendigkeit einer Einflussnahme zu überzeugen. Denn in Deutschland ist Forschung vorwiegend Ländersache, und in den Bundesländern sind ja, wie dargestellt, die Wissenschaftsminister und nicht die Agrarminister für die Agrarforschung zuständig. Erschwerend kommt hinzu, dass die Wissenschaftsminister durch die Gewährung zunehmender Autonomie an die Universitäten, für die es ja gute Gründe gibt, ihre eigenen Steuerungspotentiale deutlich eingeschränkt haben.

Angenommen, auch diese zweite Hürde könnte genommen werden, dann stellt sich als dritte Hürde die Notwendigkeit eines länderübergreifenden Gleichschritts in den Weg. In der Regel verfügt ein einzelnes Bundesland ja nicht über die finanzielle Kraft (oder den politischen Mut), durch kräftige Finanzspritzen einen Agrarforschungsstandort so aufzuwerten, dass er international wettbewerbsfähig wird und die gewünschten relevanten Ergebnisse für Politik und Praxis hervorbringt. Daher der Ruf nach länderübergreifender Bündelung derjenigen Ressourcen, die bereits in der Agrarforschung eingesetzt werden, bzw. nach verstärkter Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Ländereinrichtungen. Auf dieses Problem wurde bereits oben eingegangen. Wir müssen also auf den großen Glücksfall hoffen, der darin besteht, dass (a) die politische Konstellation zwischen zwei Bundesländern und (b) die persönlichen Beziehungen zwischen den Entscheidungsträgern (und zwar auf allen Ebenen: Ministerien, Universitäten, Agrarfakultäten) zufällig genau so zusammenpassen, dass eine länderübergreifende Fusion zweier Agrarfakultäten gelingen könnte.

Dass ist gewiss unwahrscheinlich, aber andererseits nicht vollkommen illusorisch, wie ein Blick über die Grenzen zeigt. Die Niederlande haben z. B. vorgeführt, wie man universitäre und außeruniversitäre Forschung wirklich verschmelzen kann. Die Frage, ob unser Nachbarland vielleicht zu weit gegangen ist, steht auf einem anderen Blatt und soll hier nicht vertieft werden. Wichtig für die hier geführte Diskussion ist das Ergebnis, dass eine tiefgreifende Reform unter Beteiligung von Wissenschafts- und Agrarreform möglich ist, wenn bei den zuständigen Politikern die Einsicht in die Notwendigkeit bei den Politikern vorhanden ist. Allerdings: Das Föderalismusproblem, das in Deutschland alles um eine Dimension schwieriger macht, haben die niederländischen Kollegen nicht. Ein anderes Beispiel: Kürzlich habe ich in den USA einen in der wissenschaftlichen Politikberatung engagierten Kollegen besucht. Er war bis vor kurzem Institutsleiter in Missouri, nun hat er eine Institutsleitung in Texas übernommen. Wahrscheinlich wird er nun für ein paar Jahre Chef beider Einrichtungen, was fachlich sinnvoll wäre, weil sich dadurch Synergieeffekte im Organisationsgefüge erzielen ließen. Auf meine erstaunte Frage, ob das administrativ gestaltbar sei, antwortete er: „Wir versuchen es, und wir werden es schaffen." Ich habe große Zweifel, ob wir in Deutschland schon so weit sind. Unsere intensiven Bemühungen, Institutsleiter der Ressortforschung in einer gemeinsamen Berufung zugleich auch als Lehrstuhlinhaber an einer Universität zu etablieren, sind jedenfalls im vergangenen Jahr an den administrativen Hürden zerschellt.

4.3 Plan B: Verstärkung und Verbesserung der Drittmittelforschung

Aus den oben dargestellten Gründen wird es wohl sehr schwierig werden, die Organisationsstruktur der deutschen Agrarforschung länderübergreifend an Haupt und Gliedern zu erneuern. Daher ist es sinnvoll, auch über eine Alternativstrategie nachzudenken. Diese könnte darin bestehen, die gegenwärtigen Organisationsstrukturen als nicht strategisch beeinflussbar anzuerkennen und statt dessen länderübergreifend an der Struktur der Drittmittelforschung anzusetzen.

Die Symposien des Dachverbands Agrarforschung haben gezeigt, dass die Zersplitterung der Forschungsförderung in Deutschland noch stärker ist als die Zersplitterung der Forschungsstätten. Es gibt eine schier unübersehbare Vielfalt von Haushaltstöpfen (bei verschiedenen Ressorts in Bund, Ländern und der EU), Stiftungen, Verbänden, Unternehmen usw., deren Vergabegremien alle in bester Absicht auch Agrarforschung fördern. In der Regel sind die Aktivitäten allerdings unkoordiniert, und oft stehen nur

sehr begrenzte Summen bereit. Daher müssen - überspitzt formuliert - die damit bedachten Forscher immer wieder wortreich aufschreiben, dass sie wegen der begrenzten Versuchsanstellung nur einzelne Aspekte des Themas haben untersuchen können, dass mithin die Ergebnisse für Praxis und Politik vorerst nur von eingeschränktem Nutzen seien und in jedem Fall weitere Forschungsarbeiten erforderlich seien. Das Leistungspotential dieses Systems ist kritisch zu hinterfragen. Hierbei ist auch in Rechnung zu stellen, dass die häufige Akquisition kleiner Summen ebenso wie das aufgeblähte Berichtswesen für sich genommen erhebliche Ressourcen auf Seiten der Wissenschaft binden.

Zu erwägen ist daher, die Mittel zumindest auf der Ebene von Bund, Ländern und praktischer Landwirtschaft stärker zu poolen und dadurch zentrale, große Finanztöpfe zu schaffen, über deren Vergabe die wenigen Gremien nach entsprechend sorgfältiger Befassung zu entscheiden hätten. Es wäre sinnvoll, mehrere Töpfe mit unterschiedlicher inhaltlicher Zweckbestimmung zu bilden. Beispiele: Praxisrelevante Agrarforschung, politikberatende Agrarforschung, Pflanzenzüchtung, entwicklungsländer-bezogene Agrarforschung, Risikobewertung. Insoweit es sich um dezidiert angewandte Forschung für die Landwirtschaft oder das Agribusiness handelt, sollte sich der begünstigte Wirtschaftszweig an der Finanzierung des Topfes beteiligen und im Gegenzug ein entsprechendes Mitspracherecht bei der Mittelvergabe erhalten.

In diesem Szenario müsste auf Seiten der Forschungseinrichtungen und der für sie verantwortlichen Ministerien vor allem darauf geachtet werden, dass hinreichend flexible Möglichkeiten zur Profilbildung durch Drittmitteleinwerbung geschaffen werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es nicht sinnvoll ist, die inhaltliche Profilierung durch restriktive Vorgaben „von oben“ zu stark einzuschränken. So gibt es z. B. Ressortforschungseinrichtungen, die (zunächst als Nebenprodukt ihres Kerngeschäfts) sehr wertvolle Beiträge für die landwirtschaftliche Praxis erarbeiten konnten, und es gibt z. B. Universitätsinstitute, die sich über viele Jahre hinweg als führende Einrichtungen in der Politikberatung etablieren konnten. Gesellschaft und Landwirtschaft profitieren, wenn sich solche Potentiale, die nicht ex ante durch irgendwelche Auswahlgremien erkennbar sind, möglichst produktiv entfalten können. Auch in der Forschung gilt: Wettbewerb ist ein wesentlicher Motor des Fortschritts.

Bei dieser Strategie wäre eine im Zeitablauf zunehmende Profilierung der Forschungseinrichtungen zu erwarten. Wahrscheinlich würden solche Einrichtungen, die sich im Drittmittelgeschäft als sehr wettbewerbsfähig erweisen, von ihren Trägern mittel- und langfristig auch eine stärkere institutionelle Förderung erfahren (Planstel-

len). Schließlich werden mit jeder Planstelle zusätzliche Finanzmittel in die Region gezogen, die mehrere zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Umgekehrt wäre zu erwarten, dass jene Einrichtungen, die wenig wettbewerbsfähig sind, im Laufe der Zeit von ihren Trägern aufgegeben werden.

5 Ressortforschung des BMVEL

In der Ressortforschung des BMVEL sind Forschungskapazitäten aus allen Regionen Deutschlands unter dem Dach eines Ressorts vereint. Daher bestehen einige der oben beschriebenen Zuständigkeitsprobleme in diesem Segment der deutschen Agrarforschung nicht, so dass hier bessere Möglichkeiten für eine flexible Umsteuerung gegeben sind. Einschränkend ist jedoch hinzuzufügen, dass sich in der forschungspolitischen Praxis auch hier zahlreiche Hürden ergeben, z. B. durch die Intervention einflussreicher Abgeordneter im Falle von beabsichtigten Standortschließungen oder durch die Vielzahl der Mitarbeiter mit unbefristeten Arbeitsverträgen.

Eine grundlegende Reform der Ressortforschung wurde von der Bundesregierung im Jahr 1996 beschlossen. Hauptziel dieser Reform war es, die Kosten der Ressortforschung zu reduzieren und innerhalb von 10 Jahren ein Drittel aller Stellen abzubauen. Um dieses Ziel mit möglichst geringen Einbußen bei der Leistungsfähigkeit der Ressortforschung zu erreichen, wurden umfangreiche Standortschließungen und Institutszusammenlegungen beschlossen. Außerdem wurde die Einsparungsquote bei den Wissenschaftlerstellen deutlich geringer gehalten als bei den Beschäftigten im mittleren und gehobenen Dienst. Als inhaltliche Maxime wurde eine stärkere Ausrichtung der Ressortforschung auf die Kernaufgabe „wissenschaftliche Grundlagen für die Politikberatung“ postuliert, woraus im Umkehrschluss zu schließen ist, dass die vorrangig der praktischen Landwirtschaft und der Grundlagenforschung dienenden Arbeitsfelder stärker zurückgeführt werden sollten.

Eingedenk der in den ersten Kapiteln dieses Beitrags vorgestellten Argumente kann man gewiss darüber streiten, ob das Hauptziel der Reform (Abbau der Ressortforschung um ein Drittel) auch aus heutiger Perspektive noch sinnvoll ist. Die bei der Umsetzung der Einsparungsauflage verfolgte Strategie der räumlichen und organisatorischen Konzentration ist aber unter dem Aspekt der Leistungsfähigkeit zweifellos richtig, und auch die Strategie des nicht-kegelgerechten Stellenabbaues hat sich unter den Ausgangsbedingungen Mitte der 90er Jahre als richtig erwiesen.

Im Folgenden soll kurz Stellung bezogen werden zu der Frage, ob über die Umsetzung des 1996er Rahmenkonzepts hinaus weitergehende grundlegende Veränderungen der Ressortforschung angebracht sind. Dabei wird zunächst auf die Forschungsinhalte eingegangen, anschließend auf die Forschungsstrukturen und das Selbstverständnis der in der Ressortforschung tätigen Wissenschaftler.

5.1 Forschungsinhalte

Es verdient hervorgehoben zu werden, dass die im Zuge der Agrarwende besonders hervorgehobenen Themen Verbraucherschutz, Umweltschutz und Tierschutz schon in der Vergangenheit eine herausragende Bedeutung in vielen Einrichtungen der Ressortforschung hatten. Dies wird durch die Jahresberichte der Forschungseinrichtungen dokumentiert, und es belegt die Fähigkeit der Entscheidungsträger in Politik und Wissenschaft, künftige Problemfelder zu erkennen und die Forschungsarbeit frühzeitig darauf auszurichten.

Im Vergleich zu den klassischen Agrarfakultäten ist die Arbeit der Ressortforschung weniger stark auf die landwirtschaftliche Urproduktion ausgerichtet, sondern spannt vor allem durch die sogenannten „Produktanstalten“ den Bogen von der landwirtschaftlichen Produktion über das verarbeitete Produkt bis hin zur Ernährung. Dass auch die Arbeit derjenigen Ressortforschungseinrichtungen, die hoheitliche Aufgaben versehen, für den Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz von hoher Relevanz ist, versteht sich von selbst. Auch in der FAL, die keine hoheitlichen Aufgaben im engeren Sinne versieht, nehmen die vorrangig auf den Umwelt- und Tierschutz ausgerichteten Arbeiten einen Anteil von deutlich über 50 Prozent ein. Die übrigen Arbeitsgebiete sind auf andere Politikfelder ausgerichtet, die mit der Neuausrichtung der Agrarpolitik selbstverständlich nicht bedeutungslos geworden sind.

Die Ressortforschung hat es auch in der jüngsten Vergangenheit verstanden, trotz des massiven Substanzverlusts neue Felder mit zusätzlicher Substanz zu versehen. Die drei Neugründungen von Forschungsinstituten zu den Forschungsfeldern Ökolandbau, Tierschutz und BSE unterstreichen dies.

Vor diesem Hintergrund ist es meines Erachtens nicht sinnvoll, eine komplette thematische Neuausrichtung der Ressortforschung zu betreiben. Inwieweit kleinere Kurskorrekturen, d. h. Auf- und Abstockungen sowie Umprofilierungen einzelner Institute sinnvoll sind, muss der Prozess des Abgleichs zwischen dem Forschungsangebot der Ressortforschung und der Forschungsnachfrage seitens der Agrarpolitik zeigen. Diesen Prozess fortlaufend und möglichst effizient durchzuführen, ist Aufgabe des BMVEL. Das Ministerium sollte dabei aber beachten, dass es nicht sinnvoll ist, die Forschungsstrukturen auf den heutigen Bedarf an wissenschaftlichen Entscheidungshilfen auszurichten. Stattdessen muss versucht werden, den voraussichtlich in einigen Jahren bestehenden Bedarf bestmöglich vorzuschätzen, denn erst dann werden die heute initiierten Kurskorrekturen der Agrarforschung Früchte tragen.

Auch diese Überlegung spricht dafür, den Prozess einer thematischen Neuausrichtung nicht primär als Addition von Bedarfsmeldungen einzelner Fachreferate zu betreiben, die erfahrungsgemäß oft sehr unter dem Eindruck der tagespolitisch motivierten Anforderungen stehen. Wenn es um die großen Linien geht, sind die höheren Ränge des Ministeriums gefordert, sich einzubringen und den konstruktiven Dialog mit den führenden Wissenschaftlern zu suchen.

Aus meiner eigenen wissenschaftlichen Perspektive, und hier spreche ich als Agrarökonom, möchte ich vor allem auf folgende Defizitbereiche in der gegenwärtigen Themenstruktur der Ressortforschung hinweisen:

- Die relative Bedeutung der sozioökonomischen Forschung (gemessen an der Stellenzahl im Verhältnis zur Agrarforschung insgesamt) ist in der Ressortforschung wesentlich niedriger als in der universitären Forschung (WERNER et al., 1997). Es ist zumindest auf den ersten Blick nicht verständlich, weshalb ausgerechnet in der politikberatenden Forschung jene Forschungsdisziplin unterrepräsentiert ist, deren Hauptanliegen die effiziente Erreichung von Zielen ist.
- Bei der wissenschaftlichen Beurteilung von Politikmaßnahmen wird die Analyse der Administrierbarkeit und der Administrationskosten bisher weitestgehend vernachlässigt, obwohl diese Aspekte für die Beurteilung der Effektivität und der Effizienz von Politikmaßnahmen von größter Bedeutung sind. Das gilt für die verbraucherpolitischen Maßnahmen (z. B. Ökonomik der Lebensmittelsicherheit) ebenso wie für umweltpolitische Maßnahmen (z. B. Umweltökonomie) und tierschutzpolitische Maßnahmen (z. B. Ökonomik der Tierseuchenbekämpfung). In aller Regel werden den Entscheidungen in diesen Politikfeldern überhaupt keine Effizienzanalysen zugrunde gelegt.
- Die Analyse des Verbraucherverhaltens und die Analyse von Qualitätssicherungssystemen in der Lebensmittelkette sind bisher in der Ressortforschung fast gar nicht präsent. Die einzelnen Institute bewegen sich noch sehr stark innerhalb „ihres“ Segments der Wertschöpfungskette. Demgegenüber ist die supply-chain-Orientierung der Forschung in anderen Ländern bereits wesentlich weiter vorangeschritten.
- Nach wie vor bestehen große Lücken in der interdisziplinären Bearbeitung des Forschungsfeldes „Umweltindikatoren“. Für die Ausgestaltung der Agrarpolitik der Zukunft ist es von größter Bedeutung, an welche betrieblichen Indikatoren der Staat seine Anreiz- oder Sanktionsmaßnahmen bindet. Hierbei ist stets ein Abwägungsprozess zwischen Naturwissenschaftlern und Ökonomen erforderlich: Vieles, was naturwissenschaftlich wünschenswert wäre (exakte Messungen im Ein-

zelfall), ist in der politischen und wirtschaftlichen Realität nicht machbar, so dass für die Politikgestaltung im Verbund der Disziplinen ein realisierbares Optimum gesucht werden muss.

– Generell ist die interdisziplinäre Zusammenarbeit insbesondere zwischen Agrarökonomen einerseits und naturwissenschaftlich-produktionstechnischen Forschern andererseits noch deutlich ausbaufähig, z. B. im Forschungsfeld Technikfolgenabschätzung. Hier gibt es gesellschaftlichen Bedarf, und hier hat die Agrarforschung einen potenziellen komparativen Vorteil, den sie nicht nutzt. Woran liegt das? Eine wichtige Ursache sind die Strukturen der Drittmittelvergabe in Deutschland: Neue Ansätze lassen sich in der Ressortforschung oft nur mit Drittmittelprojekten erfolgversprechend in Angriff nehmen. Wenn aber mehrere Institute der Ressortforschung – was organisatorisch nahe läge – gemeinsam als Antragsteller auftreten, haben sie bei den forschungsfördernden Einrichtungen keine Chance, sondern werden an das BMVEL verwiesen. Eine Problemlösung könnte daher zum einen durch die Schaffung eines größeren Stellenpools im BMVEL für derartige Vorhaben geschaffen werden, zum anderen durch eine Liberalisierung des Drittmittelgeschäfts bei den forschungsfördernden Einrichtungen.

– Angesichts der zunehmenden Internationalisierung der Agrarpolitik und angesichts der gestiegenen internationalen Verantwortung der Bundesrepublik ist schließlich auch die Frage zu stellen, ob sich die Ressortforschung des BMVEL künftig stärker mit globalen Fragestellungen befassen sollte. Fragen der Welternährung sind ebenso wie entwicklungspolitische Fragestellungen bisher weitgehend ausgeblendet worden und könnten mit der bisher verfügbaren Stellenausstattung auch nicht sinnvoll in Angriff genommen werden.

5.2 Auftrag, Organisation und Selbstverständnis

Nachdem soeben die Frage diskutiert wurde, ob innerhalb des bestehenden Rahmens der Ressortforschung eine thematische Umorientierung geboten erscheint, geht es im Folgenden um die Frage, ob nicht auch der Rahmen für die Ressortforschung weiter entwickelt werden müsste. Zu diesem Zweck sollen kurz einige Grundsatzfragen angesprochen werden, deren Klärung für die Leistungsfähigkeit der Ressortforschung vor allem mittel- und langfristig von erheblicher Bedeutung ist.

5.2.1 Wissenschaftliche versus administrative Aufgaben; Erfolgskontrolle

Im Nachgang der BSE-Krise wurde auch für Teile der Ressortforschung die kritische Frage aufgeworfen, ob die Kombination von hoheitlichen Aufgaben, Ressortforschungstätigkeit, Drittmittelforschung und Weisungsgebundenheit gegenüber dem Minister geeignet sei, ein für den Verbraucherschutz optimales Ergebnis hervorzubringen. Diese Fragen wurden in dem sogenannten von-Wedel-Bericht (BRH, 2001) eingehend untersucht. Darauf aufbauend bereitet das BMVEL zur Zeit eine Reform der Ressortforschung vor, die auf eine klare Trennung von hoheitlich-administrativen Aufgaben auf der einen Seite („Risikomanagement“) und von wissenschaftlichen Aufgaben auf der anderen Seite („Risikobewertung“) abzielt. Es wird erwogen, das Risikomanagement aus der Ressortforschung in die Administration zu verlagern und die Risikobewertung einer wissenschaftlichen Stelle zu übertragen, die weitgehend unabhängig von der Regierung agieren kann und auch für die Risikokommunikation zuständig ist (BMVEL, 2001). Welche Entscheidung letztlich getroffen wird und wie sie sich in der Praxis bewährt, bleibt abzuwarten.

Für viele Institute der Ressortforschung stellt sich das Problem, dass Fachreferate des BMVEL auf Grund von eigener Arbeitsüberlastung versuchen, administrative Aufgaben mit der Bitte um Erledigung an die nachgelagerten Forschungseinrichtungen weiterzureichen. Die Institute befinden sich hier in einer schwierigen Situation. Einerseits gehören derartige Dienstleistungen eindeutig nicht zu ihren Aufgaben, andererseits sind die Institute bei der nächsten Reform der Ressortforschung auf die Fürsprache des für sie zuständigen Fachreferats angewiesen. Hinzu kommt, dass ein gelegentlicher praktischer Einblick in die Angelegenheiten der Administration für die Qualität und insbesondere für die Relevanz der Ressortforschung durchaus nützlich sein kann.

Um die Planungssicherheit für alle Beteiligten zu verbessern, wäre es sinnvoll, eine regelmäßige formale Evaluation der Ressortforschung zu etablieren, wobei die Aspekte (a) der wissenschaftlichen Qualität und (b) des Nutzens für die Agrarpolitik gleichermaßen zu berücksichtigen wären.

Die besten Gradmesser für wissenschaftliche Qualität sind zum einen die Publikationen in angesehenen wissenschaftlichen Zeitschriften, zum anderen der Umfang der Drittmitteleinwerbung. Daher ist es von großer Bedeutung, dass der Ressortforschung

auch künftig volle Publikationsfreiheit gewährt bleibt und die Möglichkeit zur uneingeschränkten Einwerbung von Drittmitteln offen steht.

5.2.2 Ausrichtung der Ressortforschung auf Zielgruppen

Mit dem im Jahr 1996 beschlossenen Rahmenkonzept wird angestrebt, die Ressortforschung noch stärker als bisher auf die Politikberatung zu konzentrieren. Diese Ausrichtung steht im Einklang mit Forderungen, die z. B. der Bundesrechnungshof unter Verweis auf die grundgesetzlich verankerte Arbeitsteilung in der deutschen Forschungslandschaft gestellt hat.

Zu der Frage, ob diese einseitige Ausrichtung der Ressortforschung vernünftig ist, gibt es unterschiedliche Auffassungen. Insbesondere in der landwirtschaftlichen Praxis werden immer wieder kritische Stimmen laut, die sich ein stärkeres Engagement von Instituten für die Anliegen der Praxis wünschen. In eine ähnliche Richtung gingen aber auch die Vorstellungen von Mitgliedern des Deutschen Bundestages, als es im Jahr 1999 um die wünschenswerte Ausrichtung des neuen Instituts für ökologischen Landbau der FAL ging.

Die Wissenschaft ist grundsätzlich imstande, sich je nach Auftrag in die eine oder die andere Richtung erfolgreich zu entwickeln. Angesichts des langfristigen Planungshorizonts von Forschungsinstituten im öffentlichen Dienst (Dauerstellen!) ist es aber von großer Bedeutung, dass die Politik in diesem wichtigen Punkt der Grundausrichtung der Ressortforschung einer möglichst klaren, berechenbaren Linie folgt und allzu rasche Kurswechsel vermeidet. Bei der herrschenden Rechtslage besteht meines Erachtens eine pragmatische und gesellschaftlich nutzbringende Grundlinie darin, den Einsatz der Planstellen relativ eng am mittelfristigen Bedarf an Entscheidungshilfen für die Politik auszurichten und darüber hinaus der Drittmittelforschung mehr Raum zu geben, die sich je nach gesellschaftlichem Bedarf und Leistungskraft der Institute möglichst frei entwickeln kann.

Die Entscheidungsträger in der Politik sollten beachten, dass die Planbarkeit des mittelfristigen politischen Beratungsbedarfs ebenso begrenzt ist wie die Planbarkeit wissenschaftlicher Durchbrüche in bestimmten Forschungsfeldern. Es ist daher unbedingt anzuraten, dass sich die Politik – von einzelnen konkreten Projekten abgesehen – auf eine Grobsteuerung der Forschungsplanung beschränkt und im Regelfall von einer allzu detaillierten Forschungsplanung Abstand nimmt. Wer Wissenschaftler faktisch

zu weisungsabhängigen Ministerialbeamten umfunktioniert, verschüttet einen Großteil ihrer Motivation und ihres kreativen Potentials.

5.2.3 Die Rolle der WGL-Institute

Nach der Wiedervereinigung wurde ein erheblicher Teil der außeruniversitären Forschungskapazitäten der ehemaligen DDR nicht in die Ressortforschung im engeren Sinne eingegliedert, sondern als Institute der sogenannten Blauen Liste etabliert. Diese Institute, die inzwischen in die Wissenschaftsgemeinschaft „Gottfried Wilhelm Leibniz“ (WGL) integriert wurden, werden gemeinsam vom Bund und vom Sitzland finanziert.

Wenn auch für jedes dieser außeruniversitären Institute satzungsgemäße Ziele verankert sind, so gibt es zur grundsätzlichen Ausrichtung der WGL-Institute bisweilen widersprüchliche Signale. Einerseits wird postuliert, dass sich diese Großforschungseinrichtungen vor allem der Grundlagenforschung widmen sollen. Ihre Evaluierung müsse sich demzufolge vorrangig an den Kriterien „Qualität der Publikationen“ und „hochwertige Drittmitteleinwerbung“ orientieren. Andererseits fordern Vertreter aus Wirtschaft und Administration eine möglichst hohe Praxisrelevanz der Forschungsthemen und eine möglichst gute Anwendbarkeit der Forschungsergebnisse, und auch in Evaluierungen von WGL-Instituten haben solche Aspekte schon eine große Bedeutung gewonnen.

Das Fehlen einer eindeutigen Zielbestimmung der WGL-Institute und die Unsicherheit hinsichtlich der Gewichtung der Evaluierungskriterien beeinträchtigen die Planungssicherheit und damit die Leistungsfähigkeit der Institute. Außerdem wird auch das Leistungspotential der Ressortforschung im engeren Sinne beeinträchtigt, weil die Institutsleiter der Bundesforschungsanstalten bei ihren Planungen zur Vorlaufforschung nicht recht einschätzen können, wie verlässlich (im Sinne der „Belieferung“ des BMVEL) die WGL-Institute im Bedarfsfall ihre Gebiete abdecken werden. So kann es sowohl zu Forschungslücken als auch zu Doppelforschung kommen. Mit vagen Begriffsbestimmungen wie z. B. „anwendungsorientierte Grundlagenforschung“ lässt sich diese Problematik nicht in den Griff bekommen.

5.2.4 Stellenstruktur und Stellenbesetzungen

Der hohe Anteil an Dauerstellen, in Verbindung mit den schwachen Sanktionsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst, ist in der Vergangenheit immer wieder als eine große Schwäche der Ressortforschung kritisiert worden. Zweifellos gibt es in der Ressortforschung Personen, deren Produktivität sehr niedrig ist und die wegen ihres faktisch unkündbaren Status bis zur Pensionsgrenze „mitgeschleppt“ werden.

So berechtigt diese Einschätzung im Grundsatz ist, so deutlich müssen jedoch einige Relativierungen vorgetragen werden. (1) Das Problem ist nicht allein ein Problem der Ressortforschung. Die gleichen Phänomene lassen sich bei manchen unkündbaren Universitätsprofessoren, aber auch bei anderen Mitarbeitern im öffentlichen Dienst und in großen Wirtschaftsunternehmen beobachten. (2) Die Zerschlagung des Mittelbaues in den Universitäten hat ihre Leistungsfähigkeit nicht nur gestärkt, sondern in bestimmten Forschungsfeldern auch geschwächt. Dies gilt insbesondere in solchen Feldern, in denen Kontinuität der Forschungsarbeit wichtig ist. (3) In einigen Teilen der Ressortforschung spielen Daueraufgaben eine wichtige Rolle, so dass ein höherer Anteil von Dauerstellen als im universitären Bereich sinnvoll ist. (4) Viele Institute der Ressortforschung haben es in den vergangenen Jahren geschafft, durch stark angestiegene Drittmitteleinwerbung eine den Universitätsinstituten vergleichbare Altersstruktur und eine entsprechende Dynamik der Forschungsarbeit aufzubauen.

Trotz dieser Relativierungen bleibt es ein wichtiges Anliegen für die Ressortforschung, dass ihre Stellenstruktur im Wissenschaftlerbereich weiterentwickelt wird und dabei die Bedeutung befristeter Projektstellen steigt. Dies kann z. B. erreicht werden, indem ein zunehmender Teil der Ressortforschungsstellen im BMVEL gepoolt und im Wettbewerbsverfahren an die antragstellenden Einrichtungen vergeben wird. Dieses Verfahren wird, wenn auch in relativ geringem Umfang, seit Anfang der 90er Jahre betrieben, und die mir bekannt gewordenen Erfahrungen sind positiv.

Bei der Fortführung derartiger Reformen ist Augenmaß erforderlich. Zu beachten ist vor allem, dass viele Institute der Ressortforschung nun bereits seit fast 10 Jahren keine einzige Planstelle mehr nachbesetzen konnten. Fortgesetzte Einsparungen über das für 2006 beschlossene Maß hinaus bergen deshalb das Risiko, dass diesen Instituten bei dem Versuch, ihre personelle Erneuerung auch künftig allein über Drittmittel herbeizuführen, infolge von Überalterung der Planstellen-Mannschaft die Luft ausgeht. Den Institutskollaps zu riskieren und damit das Leistungspotential der verbleibenden Planstelleninhaber auf Jahre hinaus nicht auszuschöpfen, dürfte poli-

tisch kaum zu verantworten sein. Sollten daher weitere Einsparungen in bestimmten Feldern der Ressortforschung angestrebt werden, so müssten wohl auch die Institutsstrukturen abermals angepasst werden mit dem Ziel, zumindest in den durch Fusion vergrößerten Einheiten auch wieder die Perspektive für eine personelle Erneuerung zu schaffen. Alternativ wäre zu prüfen, solchen Instituten, deren Profil nach Einschätzung der politischen Entscheidungsträger nur schwer in das Konzept der Ressortforschung passt, unter dem Dach eines anderen Trägers eine bessere Zukunft zu ermöglichen.

6 Fazit

Die wesentlichen Schlussfolgerungen dieses Beitrags sollen noch einmal thesenartig zusammengefasst werden.

- Der Bedarf an Agrarforschung nimmt zu.
- Die deutsche Agrarforschung wird nicht ausgeweitet. Im Gegenteil: Sie schrumpft, aber sie schrumpft nicht gesund.
- Die Probleme liegen weniger bei den Forschungsthemen als vielmehr in der Organisation.
- Besserung wird es nur geben, wenn politische Führung ausgeübt wird. Hier stehen zuerst die Agrarminister in der Pflicht.
- Die Aussichten für eine grundlegende, länderübergreifende Strukturreform der deutschen Agrarforschung sind schlecht (föderaler Aufbau; Autonomie der Hochschulen).
- Bessere Aussichten bestehen für die erforderliche, weitere Vernetzung von Ressortforschung und universitärer Forschung. Wünschenswert wären gemeinsame Berufungen, doch scheitert dieses Konzept zur Zeit an administrativen Hürden.
- Je schwieriger grundlegende Strukturreformen sind, desto wichtiger wird es, die Forschungsförderung durch Drittmittel aufzustocken, zu konzentrieren und dabei die Wirtschaft einzubinden (Plan B).
- Allen universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen sollten hinreichende Freiräume zur Profilbildung durch Drittmitteleinwerbung eingeräumt werden.
- Die Ressortforschung hat sich den Themen, die heute gesellschaftlich wichtig sind, frühzeitig zugewandt. Eine völlige inhaltliche Umorientierung ist nicht erforderlich.
- Für inhaltliche Kurskorrekturen sollte nicht der heutige, sondern der künftige Forschungsbedarf maßgeblich sein. Hierzu werden aus agrarökonomischer Sicht Vorschläge unterbreitet.
- Die Ressortforschung sollte politiknah arbeiten, darf aber nicht durch den Transfer administrativer Aufgaben zur „verlängerten Werkbank“ des Ministeriums werden.
- Die Politik sollte sich, von einzelnen konkreten Projekten abgesehen, auf eine Grobsteuerung der Forschungsplanung beschränken.

- Eine regelmäßige Evaluierung der Ressortfoschung, die sowohl die wissenschaftliche Qualität als auch den Nutzen für die Agrarpolitik berücksichtigt, wäre sinnvoll.
- Die Stellenstruktur der Ressortforschung sollte mit dem Ziel eines höheren Anteils befristeter Stellen weiterentwickelt werden, allerdings in maßvollen Schritten.
- Für den Fall, dass die Politik in Teilen der Ressortforschung weitere Einsparungen vornehmen möchte, müssten weitere Institutsfusionen oder auch die Auslagerung aus der Ressortforschung erwogen werden.
- Eine klarere Zielbestimmung der Verantwortungsbereiche der WGL-Institute und der für sie maßgeblichen Evaluierungskriterien wäre wünschenswert.
- Der Dachverband Agrarforschung hat umfassende Grundlagen für die Ist-Analyse und für Verbesserungsoptionen erarbeitet und steht als Partner für die Politik bereit.

7 Literatur

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), 2001. Abschlussbericht Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. Bonn/Berlin

Delgado C., Rosegrant M., Steinfeld H., Ehui S. and Courbois C., 1999. Livestock to 2020 – The Next Food Revolution. International Food Policy Research Institute (ed.), Dicussion Paper 28

FAPRI, 2000. FAPRI 2000 World Agricultural Outlook. The Food and Agriculture Policy Research Institute at the University of Missouri (ed.) [www.fapri.missouri.edu]

Isermeyer F., 2001. Die Agrarwende – was kann die Politik tun? Arbeitsbericht 2/2001 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Braunschweig

Isermeyer F. et al. (Hrsg.), 2001. Glanzlichter der Agrarforschung – Bilanz internationaler Top-Ereignisse des Jahres 2000. Schriftenreihe agrarspectrum, Band 33

Piorr A., 2000. Agrarforschung im Wandel – eine Analyse im internationalen Vergleich. Schriftenreihe agrarspectrum, Band 31

Präsidentin des Bundesrechnungshofes (Hrsg.), 2001. Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel). Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 8, Stuttgart, Berlin, Köln

Werner W. et al. (Hrsg.), 1996. Standortbestimmung und Perspektive der agrarwissenschaftlichen Forschung. Schriftenreihe agrarspectrum, Band 25

Werner W. et al. (Hrsg.), 1997. Agrarforschung quo vadis? Anpassung einzelner Forschungsbereiche an veränderte Rahmenbedingungen. Schriftenreihe agrarspectrum, Band 26

Werner W. et al. (Hrsg.), 1999. An international comparison of agricultural research – organization structure and financing. Schriftenreihe agrarspectrum, Band 29