

Rezension zu:

Margit Seckelmann: *Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-)Evaluationen.* Tübingen: Mohr Siebeck 2018. 685 Seiten, 129,00 EUR, ISBN 978-3-16-154390-6

*Wolfgang Meyer*¹

Die Evaluation von Gesetzesfolgen gehört in den letzten Jahren zu den Gebieten, die am meisten an Bedeutung gewonnen haben. Gleichwohl fehlte es an einem Kompendium, welches sich ausführlich diesem Thema widmet. Margit Seckelmann hat mit einem knapp 700 Seiten starken Werk versucht, diese Lücke zumindest teilweise zu schließen. Es handelt sich dabei um die Publikation ihrer Habilitationsschrift an der Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer, die sich zum führenden Standort der Evaluation in den deutschen Verwaltungen entwickelt hat.

Das Buch gliedert sich in vier Hauptabschnitte. Unter der Rubrik „Grundsätzliche Überlegungen“ diskutiert die Autorin Evaluation als zentrales Instrument der Wissensgenerierung für den Staat im Rahmen des „New Public Management“ und die damit verbundenen Schwierigkeiten. Einige der Aussagen muten dabei sehr gewagt und nur bedingt belegt an. So heißt es z.B. gleich auf Seite 5: „Auch international ist in jüngerer Zeit eine Wende zu evidenzbasiertem staatlichem Handeln zu erkennen“. Angesichts eines US-amerikanischen Präsidenten, welcher die Ignoranz gegenüber Fakten sozusagen zum Politikprinzip erhoben hat, und einer Reihe mehr oder weniger gut nachgewiesener „Fake News“ nicht nur in den USA erscheint diese Aussage mehr als fraglich. Die angeführten Beispiele aus der Schweiz und Schweden belegen dabei eher eine langandauernde Tradition rationalen, wissensbasierten Regierens denn eines neuen Trends. Auch in diesen beiden Ländern kann gegenwärtig bezweifelt werden, ob tatsächlich evidenzbasiertes staatliches Handeln auf dem Vormarsch ist oder ob dieses nicht durch politische Vorurteile, populistische Hass-

tiraden und eine Emotionalisierung öffentlicher Debatten zunehmend in Frage gestellt wird.

Dieses Beispiel offenbart eine der größten Schwächen – und in mancher Sicht auch eine Stärke – der Arbeit: sie fokussiert sich auf die Perspektive der Verwaltung auf Evaluation und hebt die Entwicklungstrends im deutschen Rechtssystem einseitig hervor. Viele Wahrheiten des Buchs sind deshalb vor allem Wahrnehmungen der staatlichen Verwaltung. So ist z.B. die Einordnung der Evaluation in den Kontext der Diskussionen zur Folgenabschätzung von Gesetzen durchaus gelungen, die Reduktion der Evaluationsgeschichte auf diesen Aspekt ohne Berücksichtigung der Eigendynamik in verschiedenen Politikbereichen (z.B. in der Bildung, im Gesundheitswesen oder in der Entwicklungspolitik) ist aber als Schwachpunkt zu sehen.

Der Autorin geht es um den Ge- und Missbrauch von Evaluation als Instrument des New Public Management und nicht um die zur Gesetzesfolgenabschätzung eingesetzten Methoden und Verfahren. Dies wird vor allem in dem den „grundlegenden Überlegungen“ folgenden allgemeinen Teil B „Evaluationen in der Wissensgesellschaft“ deutlich, welcher die Bedeutung des Wissens für staatliches Handeln und „policy making“ unter juristischen Gesichtspunkten beleuchtet. Diese theoretischen Überlegungen werden dann im „Besonderen Teil C“ anhand von Praxisbeispielen evaluativer Verfahren in der Wissenschaft und Wissenschaftspolitik diskutiert. Die Arbeit endet mit „Schlussfolgerungen“ in Teil D in einer juristischen Bewertung (und Verallgemeinerung) der an den Wissenschaftsevaluationen gewonnenen Erkenntnissen, die zu einer besseren rechtlichen Einbettung von Evaluationen in dem Kontext eines Wissenschafts-

¹ Centrum für Evaluation (CEval), Saarbrücken

kooperationsrechts führen soll. Dies impliziert die in der Arbeit nicht in Frage gestellte Vermutung, dass Wissenschaftsevaluation repräsentativ für die gesamte Evaluationslandschaft ist und die dort auftretenden (juristischen) Probleme in anderen Anwendungsfeldern (z.B. an den Schulen) in gleicher oder zumindest sehr ähnlicher Form auftreten.

Für nicht speziell an Wissenschaftsevaluation interessierte Leser(innen) ist sicher der allgemeine Teil B „Evaluationen in der Wissensgesellschaft“ am spannendsten, weil hier einige grundlegende und sehr tiefgehende Analysen zum verwaltungstechnischen Umgang mit Wissen vorgestellt werden. Angesichts der Nutzung neuer Medien wird die Wissensproduktion und -nutzung stark vereinfacht, wobei die politische Wissenssteuerung mit der technischen Entwicklung kaum schritthalten kann. Eine neue „Informationsordnung“ ist erst in verwaltungswie verfassungsrechtlichen Konturen zu erkennen (S. 25). Aus juristischer Sicht ergeben sich Probleme besonders im Zusammenspiel von privaten und staatlichen Anbietern in Form einer „Wissensgovernance“ (S. 31), die bisher nicht oder nur unzureichend reguliert ist. Hier gilt das Diktum im Zwischenfazit (S. 66), dass mit steigender Wissensproduktion und Vielfalt der Quellen die Möglichkeiten einer staatlichen Steuerung und Regulierung sinken.

Die Notwendigkeit einer Wissensproduktion durch den Staat selbst ergibt sich aus den Gesetzgebungsverfahren. Hier kommt der Verwaltung im Rahmen ihrer „Informationsfunktion“ (S. 36) die Aufgabe zu, während der Politikvorbereitung über die entsprechenden Folgen der Gesetzgebung zu informieren und sie damit einer öffentlichen Diskussion zu öffnen. Verwaltungstätigkeit ist in dieser Hinsicht immer auch ‚Wissensarbeit‘, welche eine rechtliche Regelung des Zugangs zu verwaltungstechnisch produziertem Wissen erfordert. Es entsteht ein „Informationsverwaltungsrecht“ (S. 38), in dessen Kontext auch das „Evaluationsrecht“ einzuordnen wäre. Evaluationen sind dieser Argumentation zu Folge „Instrumente legislativer Wissensgenerierung und -verarbeitung“ (S. 45), die „gut begründete Plausibilitäten“ (S. 68) der Legislative bereitstellen.

Ferner leitet die Autorin aus dem Grundgesetz eine Verpflichtung zur Rationalität bei Gesetzgebungsverfahren ab, die angesichts der Rechtsentwicklung den Gesetzgeber zu einer Überprüfung der Gesetze verpflichtet. Diese lässt sich am ehesten in einem institutionalisierten Lernprozess gewährleisten („policy cycle“) und mündet in eine „politische Kyber-

netik“ (S. 156) mit Feedbackschleifen und Kontrollinstrumenten, bei denen Evaluationen dann eine zentrale Aufgabe übernehmen. Die juristische Verankerung von Evaluationen im Gesetzgebungsverfahren kann auf dreierlei Wegen erfolgen. Erstens können Gesetze mit „sunset clauses“ (S. 179) versehen werden und zu einem bestimmten Zeitpunkt außer Kraft treten. Eine Überprüfung des Gesetzes wird dann zwangsläufig im Rahmen eines neuen Gesetzgebungsverfahrens notwendig. Zweitens besteht die Möglichkeit, eine zeitlich fixierte Berichtspflicht im Gesetz zu verankern, die praktisch einer Wirkungsprüfung gleichkommt. Allerdings gibt es in der Bundesrepublik nicht wie in der Schweiz die Tradition einer „parlamentarischen Wirkungskontrolle“ (S. 181), welche dem Evaluationsbericht ein deutlich höheres politisches Gewicht zukommen lässt. Drittens schließlich besteht die Möglichkeit einer Kombination von Befristungs- und Berichtsklauseln, damit sich der Gesetzgeber mit seinen Normen turnusmäßig beschäftigen und hierfür Evaluationen als Grundlage heranziehen muss. Für jede dieser Vorgehensweisen gibt es in dem Buch Beispiele, wengleich die Autorin hier keine systematische Analyse der generellen Entwicklung vornimmt.

Die Autorin geht mit der tieferegreifenden Betrachtung der „Wissenschaftsevaluation“ einen anderen Weg (Abschnitt C). Unter dem Begriff der „Wissenschaftsevaluation“ fasst sie die Hochschul-, Forschungs- und Förderpolitikevaluation zusammen und behandelt sie im Folgenden wie eine Einheit. Problematisch ist an dieser Zusammenfassung u.a. die gemischte Zuständigkeit von Bund und Ländern sowie die unterschiedliche Form der Verbindung staatlicher und privater Akteure. Die Schwierigkeit wird z.B. im Kapitel 8 (S. 275ff.) bei der Darstellung der historischen Entwicklung von Wissenschaftsevaluation deutlich, in der sehr stark auf die Bundesebene und damit den Bereich der Forschungspolitik abgehoben wird. Die Entwicklung der Hochschulevaluation wird in erster Linie als Ableitung davon begriffen („Top-Down-Perspektive“).

Trotz dieser Einschränkungen sind diese Passagen für Personen, die an Forschungs- und/oder Hochschulevaluation interessiert sind, ausgesprochen spannend und gehaltvoll. Dies gilt insbesondere für Kapitel 9 zur (rechtlichen) Funktion der Evaluationen (S. 307ff.), in dem die Verbindung unterschiedlicher Traditionen und normativer Konzepte (z.B. Autonomie, Leistungsorientierung, Qualitätssicherung, Wettbewerb) im Institutionalisierungsprozess deutlich herausgearbeitet und problematisiert wird.

Das Methodenkapitel 10 fällt dagegen sehr kurz (15 Seiten), selektiv und wenig kritisch aus. Gerade hier wäre eine ähnlich ausführliche und systematische Darstellung aufgrund des kritischen (Fach-)Diskurses einer Vielzahl neuer Vorgehensweisen, Verfahren und Methoden wünschenswert gewesen.

Dies wirft zum Abschluss die Frage auf, für wen die Lektüre eines solch umfangreichen Werks lohnenswert erscheint. Wer sich für die Vorgehensweise und Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung interessiert und vorrangig an einer methodischen Diskussion interessiert ist, wird durch dieses Buch enttäuscht. Weder im Allgemeinen Teil (mit Bezug auf die Bewertung von Gesetzen) noch im Besonderen Teil (mit dem Fokus auf die Forschungs- und Hochschulevaluation) werden die eingesetzten Verfahren, ihre Möglichkeiten und Probleme sowie die neusten methodischen Entwicklungen geschildert und diskutiert.

Der Autorin geht es vielmehr (in ihren eigenen Worten) „um die Rolle von Evaluationsverfahren als Instrumente einer staatlichen Wis-

senschaftsbeschaffung“ (S. 525). Nicht die Evaluation, sondern deren Nutzung im Rahmen staatlichen Handelns bildet den Fokus der Arbeit. Hierzu liefert Margit Seckelmann ein facettenreiches Werk, welches durch seinen interdisziplinären Zugang und seine Vielfältigkeit beeindruckt. Es sind vor allem die juristischen Details (wie z.B. die institutionelle Verankerung von Gesetzesfolgenabschätzungen oder Wissenschaftsfreiheit), welche aus der Sicht der Evaluation interessant und für viele neu sein dürften.

Dabei bleibt für Evaluatoreninnen und Evaluatoren zumindest ein beruhigender Aspekt im Gedächtnis: die Evaluation ist in Deutschland im Rechtssystem und im Verwaltungsdanken mittlerweile schon so gut verankert, dass eine Trendumkehr mehr als unwahrscheinlich erscheint. Margit Seckelmann kann im Gegenteil verdeutlichen, dass eine weitere Verankerung systemimmanent notwendig ist und vermutlich in absehbarer Zeit erfolgen wird. Trotz aller Kritik und Skepsis gegenüber Evaluationen bleiben sie als Instrumente zur Wissensbeschaffung und Bewertung staatlichen Handelns unabdingbar.