

Oliver Schwab

Seckelmann, Margit (2018). *Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-)Evaluationen*. Jus Publicum 2073. Tübingen: Mohr Siebeck. 685 Seiten. ISBN 978-3-16-154390-6

Abstract

“Evaluation and Law“ deals with the „social construction of quality in science and the ways of codding it legally“ (Seckelmann, 2018, S. 20). Although clearly juridical, the study is also strongly interdisciplinary reflecting insights from sociology, political and administrative sciences and evaluation research. Between the constitutional guarantee of free research and the efforts to organise universities efficiently, evaluative procedures changed the university system significantly (projectification, complexity, etc.). From a legal perspective, these procedures need to be adequate for research, and simultaneously respect the limits set by the constitution in organisational and procedural terms. This requires public bodies to conceptualize evaluative procedures ex ante in the form of an evaluation legislation defining the purpose, procedure and potential use of evaluative procedures. The study is not only dealing with evaluation in a strict sense, but with different instruments of new public management. Specifically the visible tensions at the edge of disciplinary boundaries provoke interesting insights and questions.

Mit „Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-)Evaluationen“ wurde Margrit Seckelmann im Dezember 2015 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften habilitiert und erhielt die *venia legendi* für Öffentliches Recht, Rechtstheorie, Rechts- und Verfassungsgeschichte und Verwaltungswissenschaft.

Gegenstand der umfangreichen Studie ist „die soziale Konstruktion wissenschaftlicher und anderer ‚Qualität‘ – und [...] die Art und Weise, wie genau dieser Konstruktionsvorgang rechtlich (vor allem auch gesetzlich) so zu umgehen ist, dass Grundrechte, andere Prinzipien von Verfassungsrang und auch Anforderungen des Datenschutzes nicht verletzt werden“ (Seckelmann, 2018, S. 20). Konkreter geht es um die „Rolle von Evaluationsverfahren als Instrumente staatlicher Wissensbeschaffung“ (Seckelmann, 2018, S. 525). Die materialgesättigte Arbeit – das Literaturverzeichnis erstreckt sich über 115 Seiten – ist interdisziplinär angelegt. Neben der juristischen Perspektive, die im Mittelpunkt steht, greift sie insbesondere soziologische sowie politik- und verwaltungswissenschaftliche Konzepte auf und nimmt außerdem Anregungen aus der disziplinär nicht eindeutig zuzuordnenden Evaluationsforschung auf.

Ihren Gegenstandsbereich, die vorwiegend universitäre Wissenschaft, versteht die Arbeit angelehnt an Luhmann und die soziologische Systemtheorie als Kommunikati-

onssystem. In diesem System ist eine Rezension wie die vorliegende „die klassische Art der ex post peer review“ (Seckelmann, 2018, S. 244). Es soll erwähnt werden, dass diese Rezension aus einer vorwiegend politik- und verwaltungswissenschaftlichen Perspektive, angereichert durch reichhaltige praktische Erfahrung in der Evaluation öffentlicher Politiken wie auch durch Fachdiskussion der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation geschrieben wurde.

Die Arbeit gliedert sich in zwei etwa gleich große Teile. Nach einer Einleitung (§ 1) folgt ein erster Teil (§ 2 bis 6), in dem die begrifflichen und konzeptuellen Grundlagen gelegt werden. Es werden *evidence-based policy-making* (§ 2), rechtliche Begründungen zur Beobachtung von Gesetzesfolgen (§ 3), der *policy-cycle* als Heuristik zur staatlichen Entscheidungsfindung (§ 4), allgemeine Aspekte von Evaluierungen (§ 5) sowie die Möglichkeiten zum Lernen (§ 6) behandelt. Teil zwei analysiert die Bedingungen „evaluativer Verfahren“ (Seckelmann, 2018, S. 275) in Wissenschaft und Wissenschaftspolitik (§ 7 bis § 14). Verschiedene Konzeptionen der gesellschaftlichen Rolle von Wissenschaft (§ 7), die historische Entwicklung zur Etablierung „evaluativer Verfahren“ (ebd.) in diesem Bereich (§ 8), ihre Legitimationsfunktion (§ 9) und sozialwissenschaftliche Maßstäbe zur Messung wissenschaftlicher Qualität (§ 10) werden besprochen. Der zentrale § 11 entwickelt Grundzüge eines „wissenschaftsgeleiteten Evaluationsrechts“ (Seckelmann, 2018, S. 390), an denen in den §§ 12 und 13 verschiedene Verfahren gemessen werden. Mit Schlussfolgerungen und Ausblick in Kapitel (§ 14) schließt die Studie.

Die juristische Problematik liegt in der Besonderheit der Wissenschaft begründet und geht insbesondere von der grundgesetzlich garantierten Wissenschaftsfreiheit aus (vgl. zum Folgenden §7, III, S. 251ff.). Dabei zeichne sich Wissenschaft durch Kreativität und Kommunikativität aus. Die individuell garantierte Freiheit der universitären WissenschaftlerInnen stehe in einem ständigen Spannungsverhältnis zum organisatorischen Umfeld, das die Universitäten ihnen bereitstellen. Das Ausbalancieren des individualrechtlichen Schutzbereiches mit den Anforderungen, die sich im hochschulorganisatorischen Gesamtgefüge ergeben, stellt die zentrale rechtliche Herausforderung dar. Die Universitäten sind eigenständige Körperschaften und gleichzeitig in einigen Aspekten Teil der öffentlichen Verwaltung, also durch eine „Janusköpfigkeit“ (Seckelmann, 2018, S. 349) geprägt, die wiederum ihre Handlungsmöglichkeiten bestimmt. Gleichzeitig entsteht durch die Einbindung in Forschung und Lehre ein weiteres Spannungsfeld zwischen Forschungs- und Bildungssystem. Hinzu kommt insbesondere für die Akkreditierungsverfahren die Frage der Zuordnung zum öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Raum.

In dieses rechtliche Gefüge, in dem die Wissenschaftsfreiheit zur Geltung gebracht werden soll, kommt es nun durch „evaluative Verfahren“ (Seckelmann, 2018, beispielsweise S. 275 und 440) zu Veränderungen. Margit Seckelmann fasst diese Veränderungen thesenartig wie folgt zusammen (2018, S. 352ff.): Erstens erzwingt Evaluation eine projektförmige Organisation der Forschung. Diese Projektifizierung ist ein zentrales Argument der Arbeit. Zweitens entstehe durch Einbindung „Intermediärer“ (Seckelmann, 2018, S. 352), also zum Beispiel von Akkreditierungsagenturen, ein „hyperkomplexes System, das dem rechtsstaatlichen Grundsatz klarer Funktionenzuordnung nicht mehr genügt“ (Seckelmann, 2018, S. 353). Drittens verkennen die neu eingeführten Ansätze zur Hochschulsteuerung, dass es sich nicht um Selbstregulierung, sondern bestenfalls um „Regulierte Selbstregulierung“ (Seckelmann, 2018, S. 353)

handeln könne. Viertens sei der Transfer von Rechtsfiguren und Instrumenten aus dem vorwiegend angloamerikanischen Raum mit zu hohen Erwartungen verbunden gewesen. Fünftens schließlich könne sich der Staat auch durch eine „Flucht in die Selbstregulierung“ (ebd.), also durch die Übertragung von (Selbst-)Regulierungskompetenzen an die Hochschulen, nicht den Bindungen entziehen, die Grundrechte an ihn stellen und für die er letztlich einstehen muss.

Die entscheidenden Kriterien für die rechtliche Beurteilung dieser Verfahren sind nach Seckelmann einmal die Wissenschaftsadäquanz, zum anderen die grund- und verfassungsrechtlich geforderten organisatorischen und verfahrensmäßigen Maßnahmen, die in der Umsetzung getroffen werden müssen. Problematisch würde der Einsatz „evaluativer Verfahren“ (Seckelmann, 2018, beispielsweise S. 275 und 440) insbesondere dann, wenn unklar ist, ob sie intern im Wissenschaftsbereich oder extern durch staatliche Akteure durchgeführt werden. Außerdem sei eine direkte Kopplung von Ergebnissen dieser Verfahren mit Mittelzuteilungen und Ressourcenausstattung höchst heikel. Generell aber können Evaluationen „nützliche Hilfsmittel für die Vorbereitung von Entscheidungen öffentlicher Akteure oder die Bewertung des Vollzugs dieser Entscheidungen“ sein (Seckelmann, 2018, S. 532).

Daraus ergibt sich in der Anwendung „evaluativer Verfahren“ insgesamt eine „Konzeptpflicht“ (s. §11 sowie Seckelmann, 2018, S. 542): Zentrale Bedingungen und Verfahren der Anwendung sind durch die öffentlichen Akteure vorab transparent zu bestimmen. Dabei müssen insbesondere die Evaluierungsziele festgelegt werden. Es müssen die Verfahren für die Kriterienaufstellung, die Durchführung, materielle Aspekte und Datenschutz, sowie Art und Umfang, wie staatliche Akteure aus den Ergebnissen Schlüsse ziehen dürfen, und letztlich das Ob und Wie der Veröffentlichung geregelt werden. Schließlich sollen auch die Evaluationszyklen geregelt werden. Damit umreißt Seckelmann die Anforderungen an eine mögliche und teilweise sogar erforderliche „Evaluierungsgesetzgebung“ (Seckelmann, 2018, § 11 sowie S. 541f.).

Eine eigentümliche Unschärfe zeigt die Arbeit genau in einem ihrer zentralen Bereiche: Es bleibt unklar, was genau „evaluative Verfahren“ (Seckelmann, 2018, beispielsweise S. 275 und 440) sein sollen und wie sie definiert und abgegrenzt werden. Einerseits wird die Definition der DeGEval aufgegriffen, wonach Evaluation die „systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes“ ist (Seckelmann, 2018, S. 159). „Nutzen“ meint dabei „Güte und Nutzen“ (DeGEval Gesellschaft für Evaluation e.V., 2008, S. 15)¹. „Güte“ bezieht sich auf die „intrinsische Qualität“ (Stringenz, fachwissenschaftliche Absicherung), „Nutzen“ auf den Nutzwert (ebd.). Qualität wird als zeitlich und räumlich stabiler Aspekt des Evaluationsgegenstandes verstanden, der Nutzen hängt hingegen vom jeweiligen Kontext ab und ist daher variabler. Hier wird Evaluation also explizit auf Qualitäts- und Nutzenaspekte bezogen. Der Gegenstand der Untersuchung wäre vor diesem Hintergrund nicht nur die „soziale Konstruktion wissenschaftlicher [...] Qualität“ (Seckelmann, 2018, S. 20), sondern auch der gesellschaftliche Nutzen von Wissenschaft. Es ist einer der reizvollen Aspekte der Arbeit, dass man sich nach der Lektüre fragen kann, ob unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen der Wissenschaftsfreiheit der Aspekt des „Nutzens“ von Wissenschaft überhaupt juristisch zugänglich ist – unabhängig davon, ob eine solche Betrachtung von Wissenschaft normativ wünschenswert wäre.

Anders als Seckelmann es versteht (Seckelmann, 2018, S. 159), bezieht sich „systematisch“ auch nicht vorrangig auf die empirische Fundierung und Nachvollziehbar-

keit von Empfehlungen, sondern vielmehr darauf, dass Evaluationen „auf bestimmte Evaluationszwecke hin ausgerichtet und so geplant [werden], dass ihre Durchführung durch die gesetzten Zwecke angeleitet wird“ (DeGEval Gesellschaft für Evaluation e.V., 2008, S. 15). Die in der Arbeit genannten Verfahren variieren im Hinblick auf ihren Zweck erheblich: Die Zwecke können auf Ebene der einzelnen Hochschulen, der Länder oder des Bundes liegen – häufig in der Praxis wohl in Mischungsverhältnissen. Auch hier ließe sich wieder fragen, ob ein juristischer Zugriff, der Evaluation primär über Verfahrensregeln „umhegen“ (Seckelmann, 2018, S. 20) will, dieser Vielfalt gerecht werden kann.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht, dies sei angemerkt, könnten die Anregungen, die aus diesem Bereich aufgegriffen werden, vielleicht noch fruchtbarer gemacht werden. Eine „kybernetische Vorstellung vom politischen Prozess“ (Seckelmann, 2018, S. 526, siehe auch § 4) würde man in dieser Form wohl heute nicht mehr formulieren. Der *Policy-Cycle* ist kein Realmodell des Politikprozesses. Auf ihn stützt sich „kein umfassender Erklärungsanspruch“ (Jann & Wegrich, 2009, S. 105). Hier hat insbesondere die analytische Governance-Forschung, wie sie nicht zuletzt von Arthur Benz (für einen Überblick siehe Benz et al., 2007) entwickelt und geschärft wurde, ein Instrumentarium geliefert, mit dem man kooperativere Settings der gesellschaftlichen Koordination greifen und beschreiben kann. Die Unschärfen, die Seckelmann zwischen öffentlich-rechtlichem und privat-rechtlichem Bereich, aber auch im Zusammenspiel zwischen einzelnen WissenschaftlerInnen, der Universitätsorganisation sowie der Politik und Verwaltung auf Bundes- und Länderebene findet, könnten vielleicht mit diesem Instrumentarium passend beschrieben und strukturiert werden.

Als Stärke und Schwäche zugleich kann die Feldspezifik angesehen werden. Juristisch mag es berechtigt sein, „Wissenschaftsrecht als *das* Recht der Wissensgesellschaft“ (Seckelmann, 2018, S. 545, Hervorhebung im Original) zu verstehen. Gleichwohl ziehen sich gerade die besondere grundgesetzliche Verankerung der Wissenschaftsfreiheit und die Besonderheiten der Zuständigkeitsverteilung im föderalen System mit ihren Konsequenzen durch die gesamte Studie. Es ist zumindest fraglich, ob Funktionsbedingungen in diesem Politikfeld nicht doch einige grundlegende – auch juristische – Unterschiede zu anderen Politikfeldern zeigen. Solange das nicht weiter beleuchtet wurde, bleibt unklar, ob und inwieweit die postulierte „Konzeptpflicht“ (s. §11 sowie Seckelmann, 2018, S. 542) in anderen Bereichen greift und ob der Bedarf einer Evaluierungsgesetzgebung dort ähnlich plausibel begründbar wäre.

Die materialreiche und vielseitig informierte Arbeit lässt sich mit deutlichem Gewinn lesen. Gerade an den Grenzen der Disziplinen werden Reibungspunkte sichtbar, die anregende Anstöße geben können. Aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive handelt die Arbeit aber nicht vorrangig von Evaluationen, sondern von juristisch betrachteten Strukturen, Prozessen und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch Instrumente des modernen *Public Managements*.

Anmerkung

- 1 Hier wird auf die Version der Standards von 2008 Bezug genommen, da auch Seckelmann diese Version zitiert. Die Neufassung der Standards definiert ein wenig anders, der Bedeutungsgehalt bleibt aber erhalten.

Literatur

- Benz, Arthur, Lütz, Susanne, Schimank, Uwe, & Simonis, Georg (Hrsg.). (2007). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* 1. Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- DeGEval Gesellschaft für Evaluation e.V. (2008). *Standards für Evaluation*. Verfügbar unter: https://www.degeval.org/fileadmin/user_upload/Sonstiges/STANDARDS_2008-12_kurz.pdf
- Jann, Werner, & Wegrich, Kai. (2009). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In Schubert, Klaus & Bandelow, Nils C. (Hrsg.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (S. 75-114) München: Oldenbourg.

Anschrift des Autors:

Dr. Oliver Schwab, IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Lützowstr.
93, D-10785 Berlin
E-Mail: schwab@ifsberlin.de