ECONSTOR

WWW.ECONSTOR.EU

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Roßmann, Simon

Working Paper

Steuerung statt Legitimierung? Über die Funktion(en) von Evaluationen staatlicher Forschungseinrichtungen für deren Zuwendungsgeber

Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Gesellschaft und wirtschaftliche Dynamik, Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik, No. SP III 2013-602

Provided in Cooperation with:

Social Science Research Center Berlin (WZB)

Suggested Citation: Roßmann, Simon (2013) : Steuerung statt Legitimierung? Über die Funktion(en) von Evaluationen staatlicher Forschungseinrichtungen für deren Zuwendungsgeber, Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Gesellschaft und wirtschaftliche Dynamik, Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik, No. SP III 2013-602

This Version is available at:
http://hdl.handle.net/10419/88556

Nutzungsbedingungen:
Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter
→ http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:
The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at
→ http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

Simon Roßmann

Steuerung statt Legitimierung? Über die Funktion(en) von Evaluationen staatlicher Forschungseinrichtungen für deren Zuwendungsgeber

Discussion Paper

SP III 2013–602

Oktober 2013

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Forschungsschwerpunkt
Gesellschaft und wirtschaftliche Dynamik

Forschungsgruppe
Wissenschaftspolitik

Copyright remains with the author(s).

Discussion papers of the WZB serve to disseminate the research results of work in progress prior to publication to encourage the exchange of ideas and academic debate. Inclusion of a paper in the discussion paper series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. The discussion papers published by the WZB represent the views of the respective author(s) and not of the institute as a whole.

Simon Roßmann
Email: siroberlin@gmail.com
Steuerung statt Legitimierung? Über die Funktion(en) von Evaluationen staatlicher Forschungseinrichtungen für deren Zuwendungsgeber

Discussion Paper SP III 2013–602
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2013)

Zusammenfassung

Steuerung statt Legitimierung? Über die Funktion(en) von Evaluationen staatlicher Forschungseinrichtungen für deren Zuwendungsgeber

von Simon Roßmann

Während in letzter Zeit unter dem Schlagwort „Evaluitis“ seitens der Wissenschaft vor allem die negativen Effekte von Evaluationen auf den Wissenschaftsbetrieb im Zentrum eines öffentlichen Diskurses standen, blieb die Frage nach dem spezifischen (Mehr-)Wert solcher Verfahren für die staatlichen Zuwendungsgeber weitgehend unterbelichtet. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob die zeitlich und finanziell aufwendigen Verfahren für wissenschaftspolitische Steuerungs- und Koordinationsprozesse tatsächlich eine Unterstützung sind, oder ob sie lediglich eine symbolische Legitimationsfunktion haben. Das hier vorliegende Papier versucht diese Frage zu beantworten, indem es Ergebnisse einer kürzlich abgeschlossenen Studie über den Umgang staatlicher Zuwendungsgeber mit den Evaluationen der von ihnen alimentierten Einrichtungen präsentiert. Dazu wurden auf Bundesebene neben den betroffenen Einrichtungen insbesondere Verantwortliche in Ressorts befragt, die sich in unterschiedlichen institutionellen Förderlinien (Ressortforschung, Leibnizinstitute, Helmholtzzentren) mit Evaluationen „ihrer“ Einrichtungen auseinandersetzen mussten. Als Ergebnis geht es den Ministerien zu großen Teilen nicht nur um die Legitimierung der eingesetzten Fördermittel, sondern vor allem um die Überprüfung und Weiterentwicklung der institutionellen Binnenstruktur der Forschungsorganisationen. Dabei erscheint die angestrebte Verbesserung der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit der Einrichtungen – abhängig von den gegebenen Handlungsspielräumen der jeweiligen Förderbeziehung – oft nur Mittel zum Zweck zu sein, welcher sich als Realisierung der (politischen) Eigeninteressen des Ressorts mit Hilfe der Einrichtung darstellt.

Abstract

The academic discussion about massive public evaluations of state funded research organizations has emphasized a negative impact on the quantity and quality of research. But apart from serving as a legitimation of public funding, little is known about the added value of these evaluations from a state point of view. This paper explores how ministries cope with the evaluations of “their” research organizations and the results. The findings are based on case studies including different kinds of funding relationships between German federal ministries and non university research organizations. Though the results differ slightly depending on the kind of funding relationship, the evaluations generally produced clear statements on scientific quality – an assessment that is beyond the ministries' expertise. In addition to the (non-)legitimation of further state funding, the evaluation provided the ministries with an opportunity to combine suggested organizational change with the implementation of their own political objectives.

Ich danke Frau Dr. Dagmar Simon für nützliche Hinweise und Feedback bei Vorversionen des Diskussionspapiers sowie den beiden Gutachtern dieses Papiers für deren konstruktive Kritik. Zudem hat sich Nina Scheuble dankenswerterweise die Zeit genommen die Orthographie und Grammatik des Papiers zu überprüfen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung ..... - 1 -
2. Evaluation: Definition und aktueller Stand der Forschung: ..... - 2 -
3. Theoretische Reflektion der Fragestellung ..... - 7 -
3.1 Entwicklung der vergleichsanleitenden Theorie ..... - 9 -
3.2 Anwendung auf Beobachtungsgegenstand ..... - 15 -
3.3 Funktion von Evaluationen aus Sicht des Beobachtungsinstruments ..... - 20 -
3.4 Spezifizierung der Fragestellung ..... - 23 -
4. Fallauswahl ..... - 24 -
4.1 Systematisierung des Untersuchungsfeldes ..... - 24 -
4.2 Fallauswahl ..... - 32 -
a) Ressortforschungseinrichtungen des Bundes ..... - 34 -
b) Mitgliedseinrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft ..... - 38 -
c) Programme und Mitgliedseinrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft ..... - 41 -
d) Zusammenfassung ..... - 43 -
5. Hypothesen und empirische Ergebnisse ..... - 44 -
a) Steuerungsmöglichkeiten und -formen der staatlichen Akteure ..... - 49 -
b) Begleitung der Evaluation durch die staatlichen Akteure ..... - 61 -
c) Funktion der Evaluation für die staatlichen Akteure ..... - 73 -
6. Vergleichende Darstellung und Resümee ..... - 77 -
7. Literatur ..... - 88 -

1. EINLEITUNG

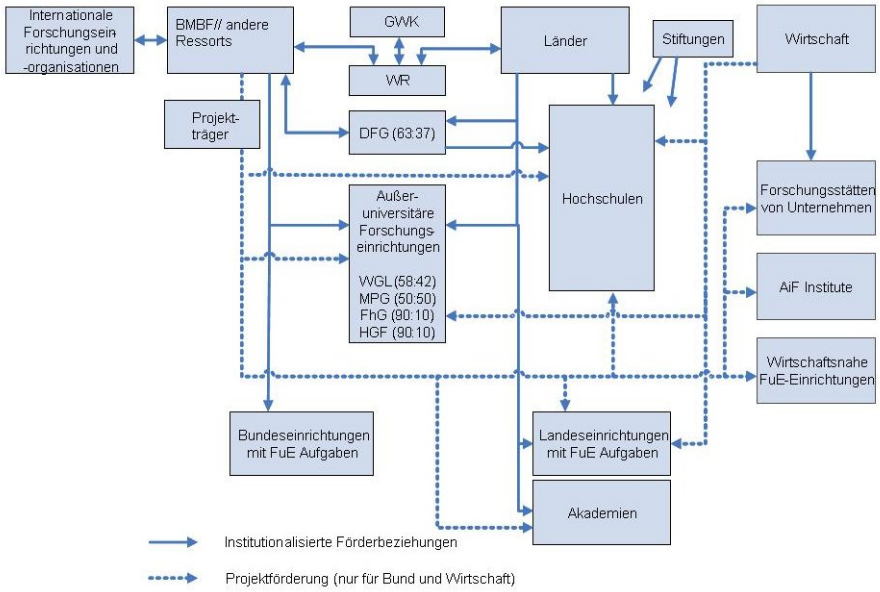
Seit mehr als einer Dekade befindet sich nicht nur das deutsche Wissenschaftssystem in einem umfassenden Transformationsprozess, der zentrale Elemente des institutionellen Settings, der Steuerung, der Koordination und der Kooperation betrifft. Gegenwärtig werden fast alle Parameter verändert: Wettbewerb, Legitimation, Rechenschaftspflicht, Ausdifferenzierung und Profilierung. Die Rahmenbedingungen nationaler Innovations- und Wissenschaftssysteme werden zudem zunehmend durch Internationalisierungs- und Europäisierungsprozesse geprägt; gleichzeitig wirken die Pfadabhängigkeiten nationaler Entwicklungen weiter. Dieser umfassende Veränderungsprozess ist begleitet durch neue politische und institutionelle Arrangements zwischen Ministerien, Forschungsförderern, der Öffentlichkeit und autonomer werdenden Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Letztere sehen sich dabei im Ergebnis mit einer Vielzahl von neuen, aber auch weiterhin bestehenden alten Governance-Instrumenten konfrontiert, was nicht selten zu paradoxen und nicht-intendierten Wirkungen führt (vgl. Knie/Simon 2008). Hintergrund dieser Entwicklung ist dabei ein stark verändertes öffentliches Verständnis des Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Gesellschaft: Wurde noch in der Mitte des letzten Jahrhunderts zum Teil darauf vertraut, dass sich die Erkenntnisse aus wissenschaftlicher Forschung kurz über lang für andere Gesellschaftsbereiche als nützlich erweisen werden, steht heutzutage vielmehr die unmittelbare gesellschaftliche Nützlichkeit der wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie die effiziente Verwendung der für Forschung bereitgestellten Mittel im Fokus staatlicher Forschungspolitik (vgl. Braun 2003). In diesem Kontext einer veränderten Bedeutung und zunehmender institutioneller Komplexität der Governance des Wissenschaftssektors, erleben vor allem Evaluationen als Informations- und Legitimationslieferanten für wissenschaftspolitische Entscheidungen einen unaufhaltsamen Aufstieg. Trotz dieser oft staatlich induzierten Prävalenz von Evaluationen, deren rasante Ausbreitung in den einschlägigen Diskursen mit epidemischen Konnotationen in die Nähe von Krankheiten gerückt wird („Evaluitis“ – vgl. Frey 2008), existieren in der Forschung überraschenderweise kaum fundierte Erkenntnisse über die tatsächliche wissenschaftspolitische Funktion von Evaluationen, die über die sehr generelle These der Legitimierung von wissenschaftspolitischen Entscheidungen hinausgehen. Vor diesem Hintergrund sollen die hier präsentierten Ergebnisse einer Untersuchung über den Umgang staatlicher Zuwendungsgeber mit den Evaluationen der von ihnen alimentierten Einrichtungen erste Antworten auf diese Forschungslü-

cke geben. Damit Evaluationsergebnisse in der einen oder anderen Funktion wissenschaftspolitisch wirksam werden, steht dabei auch im Mittelpunkt, ob staatliche Politik die von Ihnen geförderten Forschungseinrichtungen und –projekte überhaupt steuern kann und wie sich diese Steuerungsversuche dann tatsächlich ausprägen.

2. Evaluation: Definition und aktueller Stand der Forschung

Wählt man wie dieses Projekt die Evaluation wissenschaftlicher Forschungsvorhaben als einen zentralen Bestandteil der Untersuchung, steht man im Falle Deutschlands einer äußert heterogenen Evaluationslandschaft gegenüber. Es existieren zum Teil sehr unterschiedliche Evaluationsverfahren und -methoden auf den verschiedenen Förderebenen (Personen/Programme/Institutionen) mit jeweils anderen Akteurskonstellationen (vgl. Kuhlmann/Heinze 2004a/2004b). Diese unübersichtliche Gesamtsituation liegt in Deutschland erstens im Bildungsföderalismus und der Mischfinanzierung der Forschung zwischen Bund und Ländern begründet, aus welchem sich ein komplexes Gebilde von Förderbeziehungen zwischen unterschiedlichen Akteuren herausgebildet hat (vgl. Abbildung 1). Diese Förderbeziehungen sind zweitens in äußert heterogene und zum Teil inkohärente Regelungsstrukturen eingelassen (vgl. Knie/Simon 2008: 174ff), die aus divergierenden, mehr oder weniger impliziten Auffassungen über das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Gesellschaft, entstanden sind (vgl. Hohn/Schimank 1990; Braun 2004). Aufgrund dieser Menge an unterschiedlich ausgestalteten Evaluationsverfahren auf verschiedenen Ebenen (vgl. für eine umfassende deskriptive Darstellung Kuhlmann/Heinze 2004a/2004b) mit jeweils wechselnden Akteuren (vgl. Abbildung 1), die sich durch Beispiele aus dem Ausland noch stärker ausdifferenzieren ließe, stellt sich zunächst die Frage nach einer Basisdefinition von Evaluation.

Abbildung 1:
Forschungsförderung in Deutschland (leicht modifiziert von Hinze 2009:163 übernommen)



Hält man sich dabei an den lateinischen Ursprung des Wortes „valuere“, geht es bei Evaluationen im Kern um das „Bewerten“ von Dingen, Sachverhalten und/oder Personen. Zusätzlich wird bei solchen Bewertungsprozessen das Vorhandensein einer gewissen Systematik auf der Verfahrensebene fast immer als weiteres notwendiges Definitionskriterium gesetzt (vgl. Stockmann 2000:12f). In der Praxis hingegen wird der Evaluationsbegriff vor dem Hintergrund ähnlich ausgestalteter Verfahren wie beispielhaft Rankings, Qualitätsmanagement, Controlling oder Auditing nicht trennscharf verwendet. Bereits auf Evaluationen in der Wissenschaft bezogen, begründet der Wissenschaftssoziologe Stefan Hornbostel diese Unschärfe in den unterschiedlichen Funktionen, welche Evaluationen (gleichzeitig) besitzen können (vgl. Hornbostel 2010:294f). Dem Politologen Thomas Widmer hingegen gelingt es, die Funktion der Bewertung als Distinktionsmerkmal von Evaluationen gegenüber den anderen genannten Verfahren herauszuarbeiten, auch wenn sich dabei immer noch Verfahrensmischformen ergeben können (vgl. Widmer 2008:270ff).

Für eine Definition ist es daher zunächst analytisch hilfreich, zeitlich zu unterscheiden mit welchem Zweck das jeweilige Verfahren ex ante angesetzt wird und welche Funktion(en) es sodann ex post erfüllt. Folgt man aufbauend auf diese chronologische Unterscheidung der Definition Widmers, geht es im Falle von

Evaluationen ex ante also zunächst um das Bewerten. Die verwendungsabhängige ex post Funktion von Evaluationen soll hier hingegen definitorisch offen bleiben, stellt sie doch den Kern der hier behandelten Forschungsfrage dar.

Im Falle der Wissenschaft sind Evaluationen als systematisierte Verfahren der Bewertung nach vorherrschender Meinung zusätzlich definitorisch auf solche Verfahren zu beschränken, bei denen Angehörige der wissenschaftlichen Profession zumindest teilweise bewertend beteiligt sind. Als Argument für diese Einschränkung gilt die Prämisse des sogenannten Peer Reviews, welches davon ausgeht, dass nur Fachangehörige über das nötige implizite und explizite Wissen verfügen, andere Fachangehörige und ihre (prognostizierte) Forschungsleistung - zumindest in Form einer „vernünftigen Wette“ (Toulmin 1983:312) - adäquat bewerten zu können. Peer Review als wissenschaftsinternes Evaluationsverfahren wird dabei insbesondere bei Entscheidungen über knappe Ressourcen wie dauerhafte Positionen (vgl. Sorensen 1992) und Publikationsmöglichkeiten (vgl. Hirschauer 2004) eingesetzt und stellt damit eine Formalisierung der alltäglichen informellen und mitunter habituell (vgl. Barlösius 2006) verankerten Bewertung von Erkenntnisleistungen im Rahmen der ständigen Suche nach neuer Erkenntnis dar. Damit wirkt Peer Review auf der Ebene von Personen durch die Zuweisung von Positionen und Reputation selektierend und auf der Ebene des Wissens konstituierend, indem durch die vorgenommene Selektion auch der aktuell als gültig erachtete Erkenntnisstand in einem jeweiligen Wissensgebiet markiert und damit generiert wird (Neidhardt 2010:281f).

Seit geraumer Zeit beschäftigt sich dabei die deutschsprachige Forschung über wissenschaftliche Evaluationsverfahren zu einem großen Teil mit (dem Weiterbestand) der Gültigkeit der gerade beschriebenen Prämisse des epistemischen Bewertungsmonopols durch Professionsangehörige und den daraus resultierenden Effekten, insbesondere ausgehend von der jeweiligen institutionellen Ausgestaltung des Peer Reviews. Daran anschließend setzt man sich zudem in jüngerer Zeit insbesondere aufgrund zunehmender Implementierung nichtwissenschaftlicher Bewertungslogiken in den Evaluationsprozess mit der Verletzung dieser Prämisse auf der Praxisebene und den sich daraus ergebenden Effekte auseinander. Im Blickpunkt der Forschung stehen neben dem Peer Review Verfahren in seinen unterschiedlichen Spielarten insbesondere einzelne Strukturelemente und Begutachtungsinstrumente auf der Verfahrensebene von Evaluationen (und deren Verbesserung), die Rückwirkung von Evaluationen auf die wissenschaftliche Praxis sowie die Rolle des Gutachterwesens für die wissenschaftlichen Profession.

Insgesamt zeigen die zahlreichen Studien über die Reliabilität, Fairness und Validität von Peer Review ein stark ambivalentes Bild (vgl. Neidhardt 2010 für einen Überblick); aber auch die daraus resultierenden Korrekturversuche auf der Praxisebene konnten das Peer Review Verfahren bis dato nicht adäquat ersetzen. So wurde zur Urteilsverbesserung vor allem auf die Anreicherung bzw. die Verkürzung der Evaluationsverfahren durch summative Indikatorensysteme gesetzt, in denen die qualitativen Entscheidungen aus den jeweiligen Peer Review Verfahren (zum Beispiel über Drittmittel, Publikationen und Personal) quantifiziert werden. Kritiker sehen hier die Gefahr einer zunehmenden Überlagerung der intrinsischen Erkenntniszentriertheit wissenschaftlicher Akteure durch eine eher extrinsisch-strategische Fokussierung auf diese Indikatorensysteme (vgl. beispielhaft Kieser 2010).

Die stark angestiegene Proliferation von summativen Evaluationsverfahren bei gleichzeitiger verfahrenstechnischer Elaboration formativer Anteile (vgl. Hornbostel 2010) begründet sich aber nicht nur aus diesen Korrekturbedürfnissen, sie ist auch dem Wandel des gesellschaftlichen Verständnisses der Rolle von Wissenschaft in und vor allem für die Gesellschaft geschuldet (vgl. Maasen/Weingart 2007:141f; Hornbostel 2007:74f). Dabei wird wissenschaftliche Forschung nicht nur vermehrt in Kontexten von Anwendung und Abschätzung der Folgen eingebettet (vgl. Gibbons et al 1994 sowie Nowotny et al 2001), sondern im Zuge der Austerität der öffentliche Haushalte auch zunehmend wettbewerblicher Outputsteuerung in Form des New Public Managements (vgl. Braun 2003) unterworfen. Das dabei erhöhte Interesse der (staatlichen) Zuwendungsgeber an dem Umgang mit den bereitgestellten Mittel kann anhand des Einsatzes solcher summativer Verfahren befriedigt werden, indem die quantitativen Dekontextualisierungen qualitativer Entscheidungen der Fachangehörigen auch andere Akteure außerhalb des „Arkanbereich[s] der Wissenschaft“ (vgl. Hornbostel 2007a:74f) eine Bewertung wissenschaftlicher Leistungen ermöglichen. In diesem Zusammenhang verzeichnet die Evaluationsforschung insbesondere auf organisationaler Ebene erstens eine Kooptierung von Evaluationsverfahren mit nichtwissenschaftlichen Kriterien (z. B. Anzahl der Beratungsleistungen für nichtwissenschaftliches Klientel, Anzahl von Patentierungen oder Lizenzierungen von Forschungsergebnissen, Quote Beschäftigter mit spezifischen Merkmalen wie z. B. Geschlecht) sowie den Einbezug nichtwissenschaftlicher Akteure bei der Bewertung (vgl. Frederiksen et al 2003). Zweitens gibt es Indizien für eine Koppelung der beschriebenen Entwicklungen mit einer Veränderung der Prozesshaftigkeit von Evaluationsverfahren: So werden punktuelle Qualitätsbewertungsverfahren zuneh-

mend auf Dauer gestellt - entweder periodisch anhand eines gewissen zeitlichen Turnus oder kontinuierlich anhand Qualitätssicherungs- und verbesserungsverfahren (vgl. Hemlin/Rasmussen 2006).

Neben diesen oft eher deskriptiven Beobachtungen auf der Systemebene beschränkt sich die Evaluationsforschung im deutschen Fall empirisch allerdings auf die Anfangs erwähnten Effekte der jeweiligen institutionellen Verfasstheit und Ausgestaltung von spezifischen Evaluationsverfahren in der Wissenschaft auf diese selbst, wie im letzten Absatz verdeutlicht. Darüber hinaus gibt es nur sehr wenige Erkenntnisse über die Auswirkungen von Evaluationen, welche sich nicht auf die eigentliche Forschungstätigkeit beziehen. So wird nur in einzelnen Fällen systematisch untersucht, ob die Evaluationen ihr jeweils gesetztes Ziel erreichen (vgl. beispielhaft Kuhlmann 1998, Röbbecke/Simon 2001; Münch 2007, Barlösius 2011) und welche Effekte darüber hinaus evoziert wurden (vgl. Röbbecke 2007:162f). Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen der jeweilige Ressourceneinsatz für Forschung und womögliche Konsequenzen aus der Evaluation nicht nur die wissenschaftliche Selbstverwaltung tangiert, sondern auch den jeweiligen (staatlichen) Zuwendungsgeber. Trotz einer zunehmenden staatlichen Kooptierung und Substituierung institutioneller mit und durch projektbezogene Forschungsförderung und trotz eines dazu parallelen und stetigen Anstiegs staatlicher Auflagen bei vormals ungelenkter Forschung (vgl. Braun 2004), verbleibt die Evaluations- und Wissenschaftsforschung bei der Untersuchung von Funktion und Auswirkungen von Evaluationen insbesondere für den staatlichen Zuwendungsgeber bislang oft auf einer theoretisch-analytischen Ebene (vgl. beispielhaft Braun 2007; Salias 2007). Welche Funktionen von Evaluation sich für den Zuwendungsgeber im Nachhinein konkret herausbilden ist hingegen empirisch noch nicht gesättigt erforscht. Dieser empirische Forschungsbedarf soll hier unter folgender - zunächst allgemein formulierter und in Abschnitt 3.4 weiter spezifizierter - Fragestellung nachgegangen werden:

Welche Funktionen erfüllen Evaluationen von wissenschaftlichen Einrichtungen aus der Sicht der staatlichen Zuwendungsgeber über eine reine Bewertung der wissenschaftlichen Leistung hinaus? Wie gehen staatliche Akteure mit diesen Evaluationen um?

Zu diesem Zweck wurde in einer Studie der Umgang staatlicher Zuwendungsgeber mit Evaluationen der von ihnen finanzierten Forschungseinrichtungen untersucht. Deren Ergebnisse sollen im Rahmen dieses Textes erstmals vorgestellt

werden. Um möglichst verallgemeinerbare Aussagen über Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede im staatlichen Umgang mit Evaluationen generieren zu können, wird vergleichend vorgegangen. Hierfür wird zunächst aus schon verfügbaren Theorien eine passende vergleichsanleitende Perspektive entwickelt, die es ermöglicht, die hier verfolgte Fragestellung zunächst theoretisch zu reflektieren um dann daraus Vermutungen über den Umgang mit Evaluationen ableiten zu können (Abschnitt 3). Darüber hinaus können durch die theoretische Vorarbeit verschiedene Vergleichsdimensionen spezifiziert werden, die nicht nur helfen, die recht disparate deutsche „Evaluationslandschaft“ zu sortieren um darauf aufbauend geeignete Vergleichsfälle zu identifizieren (Abschnitt 4). Die theoretische Vorarbeit stellt zudem die Grundlage dar, die aufgestellten allgemeinen Vermutungen auf die empirisch ausgewählten Fälle hin zu spezifizieren und darauffolgend der vorgefundenen Empirie gegenüber zu stellen (Abschnitt 5), um schlussendlich die Ergebnisse als auch die verwendete Erklärungskraft der eingesetzten Theorie resümieren zu können (Abschnitt 6).

3. Theoretische Reflektion der Fragestellung

Ziel der zu entwickelnden Perspektive sollte sein, die hier verfolgte Fragestellung erstens analytisch erfassen und reflektieren zu können, um daraus zweitens Vermutungen über mögliche Funktionen von Evaluation für staatliche Zuwendungsgeber abzuleiten, die dann in einem dritten Schritt mit der Empirie abgeglichen werden. können. Nimmt man die Forschungsfrage als Ausgangspunkt für theoretische Anschlussmöglichkeiten, knüpft diese auf allgemeiner Ebene an die Forschung zum Verhältnis von Gesellschaft und Wissenschaft zwischen Differenzierung (Luhmann 1991[1990]) und Entdifferenzierung (Nowotny et al 2001) und im Speziellen an Fragen der politischen Steuerung von Wissenschaft an. In diesem Forschungsfeld wurde in der Vergangenheit in einem vorwissenschaftlichen Raum zunächst ein normativer Verzicht auf staatliche Einmischung in die Wissenschaft postuliert (Polanyi 1962) oder insbesondere von systemtheoretischer Seite eine Nichtsteuerbarkeit von Wissenschaft angenommen (vgl. Luhmann 1990). Andererseits wurden im Rahmen der Finalisierungsthese die zeitlich beschränkten Möglichkeiten eines störungsfreien außerwissenschaftlichen Eingriffs in die Wissenschaften hervorgehoben oder neomarxistisch die zumindest kurzfristige Instrumentalisierbarkeit durch Staat und Wirtschaft betont (vgl. Schimank 1995:101ff). Die Auseinandersetzung um die grundsätzliche Möglichkeit politischer Steuerung von Wissenschaft reiht sich dabei in die allgemeine Auseinan-

dersetzung über die Möglichkeiten direkter staatlicher Steuerung von Gesellschaft(en) ein, welche sich im deutschen Fall insbesondere an dem Steuerungsdefätismus der Luhmannschen Systemtheorie entzündete (vgl. Lange/Braun 2000:15ff). Dabei wurde die Verwendung des Steuerungsbegriffs selbst hinterfragt und vor dem Hintergrund korrespondierender Entwicklungen in anderen wissenschaftlichen Feldern von der Begrifflichkeit der „Governance“ abgelöst. Trotz aller Kritik an ihrer theoretischen Unschärfe und analytischen Reichweite, ermöglicht die Governanceperspektive das rein hierarchische Verständnis von Steuerung durch das Aufzeigen weiterer möglicher Mechanismen aufzuweichen und auch die Vorstellung einer eindeutigen Aufteilung in steuernde Subjekte und gesteuerte Objekte zu hinterfragen, um so auch die bis dato vernachlässigte Responsivität der gesteuerten Objekte und unintendierten Effekte von Steuerungsversuchen analytisch besser erfassen zu können. Insofern wird hier die Begrifflichkeit der Steuerung in Richtung einer Interpedenzbewältigung zwischen den Akteuren gelockert und deren hierarchische Form als eine mögliche Form unter anderen verstanden (vgl. Benz et al. 2007).

Vor diesem Hintergrund soll in Abgrenzung von Vorstellungen über eine rein hierarchische Steuerung von Forschung oder der generellen Unmöglichkeit außerwissenschaftlicher Beeinflussung von Forschung ein Mittelweg eingeschlagen werden. Dabei soll einerseits berücksichtigt werden, dass Wissenschaft trotz veränderter Rolle in der Gesellschaft (vgl. Gibbons et al 1994; Nowotny et al 2001; Braun 2003) weiterhin in hohem Maße selbstbezüglich operiert, indem - basierend auf kommunikativen Prozessen der gegenseitigen Bewertung - organisations- und länderübergreifende Professionsangehörige (Peer Review) vorläufig gültiges Wissen markieren und dabei gleichzeitig Personen zur Kooptierung in die Profession selektieren (vgl. Gläser/Lange 2007:438ff; Neidhardt 2010:281f). Andererseits ist - auch aufgrund dieser Selbstbezüglichkeit - weiterhin eine hohe externe Ressourcenabhängigkeit der Wissenschaft zu verzeichnen, die im Falle einer staatlichen Finanzierung der Wissenschaftspolitik Ansatzpunkte für eine mögliche Kontextsteuerung bietet. Um diesen beiden gleichzeitig existierenden Randbedingungen bei der Entwicklung einer vergleichsanleitenden Perspektive gerecht zu werden, wird hier vorgeschlagen akteurs- mit systemtheoretischen Theoriefiguren zu verknüpfen (Abschnitt 3.1). Im Speziellen ist dabei die Koppelung von institutionsökonomischen Theorien (vgl. für einen Überblick Richter/Furubotn 2010) über die vertragliche Lösung von Delegationsproblemen mit der akteurszentrierten Differenzierungstheorie von Schimank (vgl. gesammelt derselbe 2005/2006), die sich mit der handlungstheoretischen Lösung gesell-

schaftlicher Des- und Überintegrationsproblematiken zwischen unterschiedlichen Teilsystemen beschäftigt, gemeint. Ausgehend von dieser vergleichsanleitenden Perspektive können Gestaltungsspielräume und Möglichkeiten erfolgreichen intentionalen Handelns der Akteure aus Staat und Wissenschaft (Abschnitt 3.2) sowie mögliche theoretische Funktionen von Evaluationen (Abschnitt 3.3) aufgezeigt werden. Dies stellt zudem die Grundlage dar, die Eingangs eher allgemein gehaltene Fragestellung theoretisch nochmals spezifizieren zu können (Abschnitt 3.4).

3.1 Entwicklung der vergleichsanleitenden Theorie

Betrachtet man die politische Steuerung von Wissenschaft zunächst aus historischer Perspektive, wurde im Nachkriegsdeutschland die vom Staat bereitgestellte Finanzierung zunächst überwiegend anhand wissenschaftsinterner Kriterien an den/die jeweilige(n) WissenschaftlerInnen im Peer Review Verfahren und ohne weitere staatliche Aufgaben vergeben. Allerdings begann man schon sehr bald industriepolitische Zielsetzungen mit Hilfe der Wissenschaft relativ unmittelbar zu verfolgen, wie beispielhaft durch die Gründung von Großforschungszentren des Bundes in der Atomforschung. Zudem wurde Ende 1960 die Finanzierung von Personen und Institutionen durch staatlich initiierte Forschungsprogramme ergänzt. Dabei wurden in der sogenannten Programmforschung diejenigen Forschungsfelder zusätzlich alimentiert, von denen sich die staatlichen Akteure eine besondere Nützlichkeit bei der Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme erwarteten. Ab Ende der 1970er Jahre führten zudem generelle Sparzwänge öffentlicher Haushalte in vielen OECD Staaten zur verstärkten Verringerung der Forschungsbudgets. Die wettbewerbliche Vergabe der schrumpfenden Haushaltsbudgets für das bis zu diesem Zeitpunkt stark expandierende Wissenschaftssystem wurde ausgeweitet, zugleich wurde die institutionelle Grundfinanzierung zurückgeführt. Neben der gewünschten unmittelbaren gesellschaftlichen Nützlichkeit der wissenschaftlichen Erkenntnisse rückte damit zusätzlich die effiziente Verwendung der dafür bereitgestellten Mittel immer mehr in den Fokus staatlicher Forschungspolitik. Mit dem Einzug von „New Public Management“ in die Forschungspolitik während der 1990er Jahre wurde der zuvor eher implizite Gesellschaftsvertrag zwischen Wissenschaft und Gesellschaft endgültig expliziert und konkrete vertragliche und damit überprüfbare Vereinbarungen hinsichtlich eines Tausches zwischen Alimentierung und hoher Nützlichkeitswahrscheinlichkeit von Erkenntnissen zwischen den jeweiligen Akteuren getroffen. Allerdings kann man bei dieser jahrzehntelangen Entwicklung insgesamt nicht von einer Ablösung

eines Fördermodus durch einen anderen sprechen, sondern vielmehr von einer zunehmenden Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Fördermodi, was mitunter auch zu der anfangs angesprochenen Inkohärenz in den Regelungsstrukturen und damit zu einer heterogenen Evaluationslandschaft führte (vgl. Braun 2003:312ff).

Dieser historische Entwicklungspfad zeigt die Varianz der formellen Ausgestaltung von Förderbeziehungen als das jeweils institutionell explizierte Verständnis des implizit angenommenen „Gesellschaftsvertrages“ zwischen Wissenschaft und Gesellschaft. Dabei wird die Wissenschaft von anderen gesellschaftlichen Teilbereichen wie Staat oder Wirtschaft fortwährend alimentiert, da die Wissenschaft insbesondere aufgrund ihrer Selbstbezüglichkeit die für den wissenschaftlichen Forschungsprozess notwendige materiellen Ressourcen nicht selbst gewährleisten kann. Im Gegenzug wird von der Gesellschaft die fortwährende Generierung wissenschaftlicher Erkenntnisse erwartet, welche sich für die jeweils eigenen Zwecke instrumentalisieren lassen (vgl. Gläser/Lange 2007:439). Mit Hilfe ökonomischer Ansätze wie der sogenannten neuen Institutionenökonomie lassen sich nun diese Austauschbeziehungen und die jeweilige institutionelle Form der Förderbeziehung auf eine theoretische Ebene projizieren. Dabei geht es bei der sogenannten Agenturtheorie als einer dieser institutionsökonomischen Ansätze (vgl. Richter/Furubotn 2010) im Kern um die möglichst „effiziente“ Minderung von Delegationsproblemen („agency problems“) zwischen einem eigeninteressierten Auftraggeber (Prinzipal) und einem eigeninteressierten Auftragnehmer (Agent) anhand der ex ante Ausgestaltung formeller Verträge. Im Gegensatz zum neoklassischen Standardmodell ökonomischer Ansätze wird meist davon ausgegangen, dass die jeweiligen Akteure dabei nur über eine beschränkte Rationalität verfügen, was eine Informationsasymmetrie über Interessen und Verhalten des jeweils eigeninteressierten Interaktionspartners bedingt und deswegen ex ante institutionelle Vereinbarungen zwischen den Vertragspartnern notwendig macht, um entweder ex ante das Risiko einer Fehlselektion bei der Interaktionspartnerwahl (adverse selection) oder ex post das Risiko von deviantem Verhalten des Interaktionspartners (moral hazard) zu mindern. Die Herausforderung der Akteure (und der Theorie) besteht nun darin, eine institutionelle Vereinbarung zu den geringstmöglichen Kosten auszugestalten, die gleichzeitig die höchstmögliche Wahrscheinlichkeit der Vermeidung der benannten Risiken bietet. Die Kalkulation der Kosten erfolgt dabei üblicherweise anhand der Nutzenfunktion des Prinzipals. Für diese Problematiken ist das als Vertrag gedachte Verhältnis zwischen Staat und Wissenschaft im deutschen Fall ein fast idealtypisches Beispiel. Denn die Diskussionen, wie der Staat in der Wissenschaft sowohl im epistemischen als

auch im normativen Sinne überhaupt (mit-)bestimmen kann und soll (vgl. Schimank 1995: 101ff), sind im deutschen Fall aus der angelegten institutionstheoretischen Sicht zunächst müßig, da hier die institutionelle Umwelt (vgl. North 1990) in Form des Grundgesetzes die eigentlichen wissenschaftlichen Kerntätigkeiten vor kollektiv bindenden Entscheidungen des staatlichen Zuwendungsgebers schützt (sogenannte „Freiheit der Forschung“ vgl. GG Artikel 5(3)). Insofern verbleibt dem Staat als Prinzipal eine austauschspezifische Variation der institutionellen Strukturen der Förderbeziehung, also der Rückgriff auf eine Kontextsteuerung. Zusätzlich besteht die Möglichkeit die Informationsasymmetrie durch Implementierung von Informationssystemen in das institutionelle Arrangement der Förderbeziehung zu senken. Löst man den Prinzipal-Agenten Ansatz zudem aus seinem mikroökonomischen Korsett und versteht die behandelte Delegationsbeziehung als eine Seite einer zweiseitigen sozialen Austauschbeziehung, kann man damit der oben erwähnten Kritik der Governanceperspektive an dem Steuerungsbegriff in mehrfacher Hinsicht Rechnung tragen: So ermöglicht der Abstraktionsgrad des Ansatzes zunächst eine variable Zuschreibung der Prinzipalrolle. Bei der hier untersuchten Fragestellung übernimmt der „Staat“ die Rolle des Prinzipals durch Delegation von Forschungsaufgaben an die „Wissenschaft“, die als „Agent“ im Gegenzug dafür Ressourcen erhält, um diese Aufgaben auch erfüllen zu können. Im Prinzip ist aber auch eine umgekehrte Zuweisung von Prinzipal- und Agentenrolle denkbar, beispielhaft wenn es bei der gleichen Förderbeziehung um die Gewährleistung der staatlichen Finanzierung geht. Zudem kann gerade durch die Annahme eines eigeninteressierten und handlungsfähigen Agenten nicht automatisch von einem direkten Steuerungserfolg ohne unintendierte Effekte ausgegangen werden. Schlussendlich wird die enge Fokussierung des Steuerungsbegriffs auf hierarchische Delegationsbeziehungen durch die Variation institutioneller Vertragsstrukturen als Lösungsvorschlag von Delegationsproblemen theoretisch aufgebrochen, indem sich „Hierarchie“ nun nur noch als ein mögliches institutionelles Arrangement unter vielen darstellt.

Um diese hochabstrakte Perspektive auf die konkrete Forschungsfrage beziehen zu können, ist jedoch eine weitere theoretische Spezifizierung notwendig. Insbesondere bei der Annahme über die jeweiligen Eigeninteressen der nutzenmaximierenden Akteure, herrscht in ökonomischen Ansätzen oft eine theoretische Leerstelle bei der Konstruktion des „Wollens“ von Akteuren in ihrem jeweiligen gesellschaftsstrukturellen Kontext vor, die nicht über eine abstrakte Nutzenfunktion hinausgeht. Hierfür soll auf die sogenannte akteurszentrierte Differenzierungstheorie des Bremer Soziologen Uwe Schimank zurückgegriffen werden, mit

dem das Wollen der Akteure weiter spezifiziert werden kann. Dieser Ansatz versteht sich dabei als akteurstheoretische Rekonstruktion einer systemtheoretischen Differenzierungstheorie im Sinne Luhmanns. Ausgehend von der soziologischen Leitfrage nach sozialer Ordnung stehen im Zentrum systemtheoretischer Überlegungen zunächst Strukturformen und -dynamiken funktional differenzierter Gesellschaften und deren „Effekte“ auf diese Gesellschaften. Dabei interessieren insbesondere Phänomene gesellschaftlicher Des- und Überintegration zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen, wie sie sich beispielhaft in diesem Projekt zwischen Politik und Wissenschaft darstellen. Im Gegensatz zum Steuerungsdefätismus der systemtheoretischen Differenzierungstheorie verfolgt die akteurstheoretische Rekonstruktion Schimanks hingegen die Möglichkeiten der intentionalen (Wieder)Herstellung eines gewünschten Aggregatszustands zwischen Des- und Überintegration (vgl. Lange/Schimank 2004; Schimank 2005a:21ff) durch das handelnde Zusammenwirken von Akteuren.

Versteht man dieses handelnde Zusammenwirken der Akteure - wie oben geschehen - als (gegenseitige) Delegationsbeziehungen zwischen einem Prinzipal und einem Agenten, ermöglicht der akteurstheoretische Nachbau systemtheoretischer Figuren handlungstheoretische Annahmen über das Können der Akteure, welche eher auf den exogenen Handlungsrahmen fokussieren, mit Annahmen über das Sollen“ und „Wollen“ der Akteure in einer spezifischen Interaktion zu ergänzen. Als Quelle dieses Sollens und Wollens greift Schimank auf die systemtheoretische Figur gesellschaftlicher Teilsysteme zurück, rekonstruiert sie aber handlungstheoretisch als sich selbst erfüllende Fiktionen der Akteure (vgl. Schimank 2010:466).[2] Diese Teilsysteme bieten generalisierte evaluative, normative und kognitive Handlungsorientierungen, die sich in Form der aus der Systemtheorie vertrauten und theoriefigürlich übernommenen binären Codes an den Sinn-

[2]Dieser akteurstheoretische Rekonstruktionsversuch durch Schimank, stellt sich aus theoriegeschichtlichen Gründen nicht aus einem Guss dar (vgl. Schimank 2005:18f) und bleibt, insbesondere was die theoretischen Implikationen seiner handlungstheoretischen Verwendung des Systembegriffs betrifft, umstritten (vgl. Schimank 2010a/2010b;Schwinn 2010; Nassehi 2004:102). So beinhaltet die akteurstheoretische Rekonstruktion der „phänomenologischen Beschreibung“ von Teilsystemen durch die Systemtheorie, was dort als Autopoiesis teilsystemischer Kommunikationen beschrieben wird. Handelndes Zusammenwirken (siehe oben) vollzieht sich demnach in der akteurstheoretischen Rekonstruktion funktional differenzierter Gesellschaften zunächst, als ob die Teilsysteme – immer verstanden als Akteursfiktionen - „ein Eigenleben (…) entfalten, das durch die Akteure nur exekutiert wird“ (Schimank 2010a:468). Die Entstehung, Erhaltung und Veränderung dieser gesellschaftlichen Differenzierungsstrukturen, werden aber weiterhin als Resultat des handelnden Zusammenwirkens individueller Akteure verstanden(vgl. ebenda:466).

vorgaben des jeweiligen Teilsystem ausrichten und so das so genannte „substantielle“ Eigeninteresse von Akteuren konstituiert. So geht es beispielhaft für Akteure bei Interaktionen, die hauptsächlich im Teilsystem der Wissenschaft verankert sind, bekannterweise um „Wahrheit“, während es im politischen System um „Macht“ bzw. deren Erhaltung geht. Operationalisiert wird dieser abstrakte Code auf evaluativer Ebene in den jeweiligen Teilsystemen durch die von Schimank ebenso aus der Systemtheorie entlehnte theoretische Figur der „Programme“, die hier als normative und kognitive Handlungsprogramme den Code auf die jeweilige soziale Situation beziehen (vgl. Schimank 2009:208f).

Die inkommensurablen Handlungslogiken der Akteure aus unterschiedlichen Teilsystemen, die fortan nicht im systemtheoretischen Sinn sondern immer als sich selbst erfüllende Akteursfiktionen verstanden werden sollen, führen nun zu einem Orientierungsdissens bei intersystemischen Austauschbeziehungen, wie beispielhaft bei Förderbeziehung zwischen einem staatlichen Prinzipal und einem wissenschaftlichen Agenten, der damit auch die nicht heilbare „kognitive Informationassymmetrie“ zwischen den Akteuren begründet. Dies resultiert an dieser Stelle der Theoriekonstruktion aber gerade nicht in einem automatischen Steuerungsversagen wie in der klassischen Systemtheorie. Die handlungstheoretische Rekonstruktion ermöglicht hier vielmehr den Akteuren unterschiedlicher Teilsysteme bei ihrer substantiellen Interessensverfolgung (wie beispielhaft der Suche nach der Wahrheit) eine zusätzliche strategische Handlungsfähigkeit zu unterstellen. Diese angenommene strategische Handlungsfähigkeit der Akteure zielt dabei insbesondere auf die Möglichkeit die „Realisierung spezifischer substantieller Interessen“ (Schimank 2005:215) zu maximieren. Schimank führt hierfür den Begriff des „reflexiven Interesses“ ein, welches sich also auf die Maximierung der jeweiligen substantiellen Interessen der Akteure bezieht. Im Speziellen handelt es sich bei diesen reflexiven Interessen erstens um die Ausdehnung der Reichweite der eigenen Realisierung substantieller Interessen, zweitens um die Erweiterung der eigenen Autonomie über die substantielle Interessensrealisierung sowie drittens um die Herstellung von Dominanz in einer gegebenen Interessenssphäre, die für den Akteur substantiell ist (vgl. ebenda). Wichtig dabei ist, dass die Unterstellung dieser reflexiven Interessen nicht auf einer ontologischen Ableitung aus dem „Wesen des Akteurs-Seins“ (Schimank 1992:226) beruht, sondern auf empirisch-beobachtbaren und auf dieser Grundlage theoretisch konstruierbaren Akteursfiktionen (vgl. ebenda). Dabei nehmen die Akteure empirisch-bewährt an, jeweils gegenseitig über diese reflexiven Interessen zu verfügen, also das Streben nach Autonomie, Ausdehnung und Dominanz bei der Ver-

folgung der eigenen substantiellen Interessen. Anhand dieser „intersystemisch geteilten“ reflexiven Interessen eröffnet sich nun ein weites Spektrum wechselseitiger Steuerungs- und Kollaborationsmöglichkeiten zwischen Akteuren unterschiedlicher Teilsysteme (vgl. Braun 1993:207f; Schimank:1992:266ff.).

So strebte beispielhaft in den 1950er Jahren das damalige neu gegründete Bundesministerium für Atomfragen (BMAt) nach dem Monopol bei der politischen Steuerung der Kernforschung vor dem Hintergrund der Dominanz der Länder bei Universitäten und der Max Planck Gesellschaft in diesem Forschungsbereich. Dieses reflexive Interesse nach Autonomie und Dominanz des BMAt als korporativer Akteur im politischen Teilsystem traf auf das reflexive Interesse des Kernforschungszentrums Karlsruhe als korporativer Akteur im Teilsystem der Wissenschaft, sein Forschungsportfolio zu diversizieren sowie die Forschung zum „schnellen Brüter“ zu monopolisieren. Das Ministerium musste für die erfolgreiche Durchsetzung seiner substantiellen Interessen nicht das spezifische Forschungshandeln der scientific community in der Kernforschung nachvollziehen können, um zu erkennen, dass das Forschungszentrum seine Wachstums –und Dominanzinteressen in diesem sehr kostenintensiven Bereich nur durch Bundesmittel dauerhaft realisieren konnte. Das Forschungszentrum hingegen konnte auch ohne genau Kenntnisse der politischen Lage und der Motive innerhalb der Exekutive davon ausgehen, dass das frisch gegründete Ministerium gegenüber Länder- und anderen Bundesressorts seine Domäne schnell stabilisieren und ausdehnen wollte und daher von bundesfinanzierten Forschungseinrichtungen abhängig war. Mit der Gründung solcher Großforschungsinstitute gelang dem BMAt, die Programmstruktur der Forschungspolitik in seinem Sinne zu verändern: Aus dem BMAt ging das heutige BMBF hervor, aus den Großforschungseinrichtungen wurden die Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft als bundesdominierter Teil der außeruniversitären Forschungslandschaft.

Eine zweite Möglichkeit diesen intersystemischen Orientierungsdissens zu lösen, ist die polykontexturale Einbettung der individuellen Akteure in verschiedene Teilsysteme, die damit die Handlungslogiken von verschiedenen Teilsystemen „kundig“ nachvollziehen könnten. Für den Fall, dass individuelle Akteure es schaffen in den entsprechenden Teilsystemen gleichzeitig Leistungsrollen einzunehmen, ist eine solche „intersystemische Vermittlung“ theoretisch durchaus vorstellbar, beispielhaft durch eine praktizierende Ärztin, die zugleich als Gesundheitspolitikerin aktiv ist (vgl. Schimank 2006:210ff). Im Falle der Forschungspolitik trifft dies am ehesten auf Akteure zu, die sich lose zu dem im Entstehen

begriffenen Berufsfeld „Wissenschaftsmanagement“ zuordnen lassen, wobei es sich hier um keine homogene Gruppe einer Profession handelt, sondern vielmehr um eine „motley crew“ (Achatz et al 2007) unterschiedlichster (akademischer) Herkunft (vgl. Krücken et al 2012). Ein möglicher Grund der empirischen Seltenheit solcher intersystemischen Vermittler ist dabei die prekäre Rollendoppelung der individuellen Akteure, die in beiden Systemen gleichzeitig reüssieren müssen, damit sie ihre Leistungsrollen beibehalten können, wie es beispielhaft Torka/Borcherding (2008) empirisch an der Figur des Wissenschaftsunternehmers aufzeigen.

3.2 Anwendung auf Beobachtungsgegenstand

Überträgt man nun diesen theoretischen Analyserahmen auf den Bereich der Wissenschaftspolitik, um daraus das Spektrum möglicher Funktionen von Evaluationen ableiten zu können, sind zunächst die jeweiligen Interessen der staatlichen Zuwendungsgeber und der wissenschaftlichen Akteure sowie die grundsätzlichen Möglichkeiten staatlicher Forschungssteuerung vor den Spezifika des wissenschaftlichen Teilsystems von Interesse. Betrachtet man ausgehend von der Forschungsfrage zunächst die Interessen der Akteure des politischen Teilsystems in dieser Interaktionsdyade, orientiert sich deren Handeln wie von der Systemtheorie unterstellt, idealtypisch an dem Code von „Macht haben“ bzw. „nicht haben“. Handlungstheoretisch übersetzt ist damit die Möglichkeit gemeint, für ein jeweiliges Kollektiv von Akteuren legitimiert bindende Entscheidungen treffen zu können. In funktional differenzierten Gesellschaften stellt insbesondere der Staat als Organisation die Grundlage solcher Handlungsvereinheitlichungen dar. Je nach Programmstruktur des politischen Systems bekommen dabei spezifische Akteure als Regierung Zugang zu dieser staatlichen Möglichkeit der Handlungsvereinheitlichung, wie beispielhaft in Demokratien über die Wahl von Kandidaten oder Parteien, die dann die Regierung bilden und Zugriff auf den Staatsapparat erhalten.

Der Möglichkeit einer solchen Handlungsvereinheitlichung des Staates steht dabei das handelnde Zusammenwirken aller anderen Akteure gegenüber, die sich ausschließlich an ihren eigenen reflexiven Interessen vor dem Hintergrund der Handlungslogik des jeweiligen Teilsystems orientieren. Durch dieses handelnde Zusammenwirken der eigeninteressierten Akteure können sich auf gesamtgesellschaftlicher Ebene emergente Zustände der Des- und Überintegration zwischen Teilsystemen ergeben. In diesen beiden Zuständen besitzen die Akteure für die

Verfolgung ihrer reflexiven Interessen in der inter- aber auch intrasystemischen Interaktion aus gesamtgesellschaftlicher Sicht entweder zu viel oder zu wenig Freiheitsgrade (Lange/Schimank 2004:12ff). Indem staatliche Akteure die Möglichkeit haben, gesamtgesellschaftlich bindende Entscheidungen zu treffen, kann so anhand der Variation möglicher Freiheitsgrade in den Interaktionsmöglichkeiten einer zu hohe Handlungsautonomie (Desintegration) oder einer zu starken Einschränkung dieser (Überintegration) idealerweise entgegengewirkt werden (vgl. ebenda:28ff). Für Akteure im politischen System - wie insbesondere Parteien - geht es dabei natürlich nicht im Sinne eines „wohlwollenden Diktators" um die Herstellung eines pareto optimums an gesamtgesellschaftlicher Integration, sondern um den Erhalt von Macht als Grundlage der Durchsetzung ihrer jeweiligen Partikularinteresses anhand der staatlichen Möglichkeit kollektiver Handlungsvereinheitlichung (vgl. Lange/Braun 2000 36ff.). Auf Programmebene geschieht dies mit Hilfe des Rechtsystems, also insbesondere durch Gesetze oder Verordnungen. Hierzu zählen aber auch die jeweiligen institutionellen Ausgestaltungen der Förderbeziehung, auf deren möglichen Varianz und Konsequenzen für intersystemisches Steuerungshandeln der staatlichen Zuwendungsgeber - „Differenzierungspolitiken" genannt - in Abschnitt 4 vertieft eingegangen wird.

Im Falle der Wissenschaftspolitik ist der staatliche Prinzipal mit Agenten konfrontiert, die ihr Handeln auf theoretischer Ebene an der Codierung „wahr" und „unwahr" ausrichten, was auf Programmebene in Form von Theorien und Methoden operationalisiert ist. Die wissenschaftlichen Akteure produzieren dabei durch ihr handelndes Zusammenwirken vorläufig gültige Annahmen über spezifische Sachlagen, die solange als wahr erachtet werden bis sie falsifiziert sind. Die Herausbildung eines solchen Wahrheitscodes stellt dabei nach systemtheoretischer Lesart ein „historisches Artefakt" (Luhmann1991[1990]:298) dar: Während alle anderen Teilsysteme sich in ihrer gesellschaftlichen Funktion aufgrund einer spezifischen „Leistung" für die anderen Teilsysteme der Gesellschaft ausdifferenziert haben (funktionale Differenzierung), verfügt das wissenschaftliche Teilsystem mit seiner Funktion der Generierung von als gültig erachtetem Wissen zunächst über keinen unmittelbaren positiven oder negativen Leistungsbezug zu anderen Teilsysteme, sondern ist diesbezüglich selbstbezüglich.[3] Dies liegt nach Luhmann in der Besonderheit des Wahrheitscodes begründet, der im Gegensatz zu allen an-

[3]Luhmann unterscheidet zwischen der Funktion, die ein Teilsystem für die Gesellschaft besitzt und der Leistung, welches ein Teilsystem jeweils (gegenseitig) für ein anderes Teilsystem vollbringt.

deren Teilsystemen an sich „nicht handlungsabhängig“ (Luhmann:1991:265) ist: „In der Wahrheitskommunikation geben alle Beteiligten sich als Erlebende, sie rechnen die Annahme der Kommunikation nicht sich selber, sondern eben ihrer Wahrheit zu.“ (ebenda:266).

Des Weiteren folgt aus der Annahme eines fehlenden Leistungsbezugs gegenüber anderen Teilsystemen auf der Programmebene das Fehlen von fremdreferentiellen Elementen aus diesen anderen Teilsystemen, wie es in der Praxis der Forschung mit den Theorien und Methoden als Programmstruktur der Wissenschaft auf dem ersten Blick auch operationalisiert scheint und alltagsweltlich in Beschreibungsfiguren wie der Wissenschaft als „Elfenbeinturm“ und dem Forschen der Akteure „in Einsamkeit und Freiheit“ zum Ausdruck kommt.[4] Auch das Publizieren von Forschungsergebnissen als Handlung, die ihrerseits auf bereits publizierte Forschungsergebnisse als die zentrale Form des handelnden Zusammenwirkens der Akteure innerhalb der wissenschaftlichen Teilsystems beruht, zeigt in seiner Gestalt eine starke Ähnlichkeit mit den systemtheoretischen Annahmen über operational geschlossene Kommunikationsprozesse von Teilsystemen. Auch wenn die Wahrheit von Aussagen über eine spezifische Tatsache in der Interaktion zwischen wissenschaftlichen Akteuren im Sinne einer Handlungsabhängigkeit entkoppelt ist, ist der Entdeckungszusammenhang hingegen kausal mit dem Forschungshandeln der jeweiligen individuellen Akteure verknüpft. Aus der ursprünglichen systemtheoretischen Perspektive entsteht durch den Bedarf nach einer Kausalzurechnung („Wer hat es erfunden?“), die durch den Wahrheitscode zunächst nicht gegeben ist, die „Nebencodierung“ (ebenda:247) Reputation (vgl. ebenda 246ff). Diese bezieht sich auf die „Erstkommunikation neuen Wissens“ (ebenda). Als handlungstheoretische Konsequenz besteht somit das substantielle Interesse der Akteure nicht nur im Streben nach der Wahrheit an sich, sondern auch diese als individueller Akteur durch sein eigenes Forschungshandeln als erster oder erste zu Tage zu bringen. Insofern wird der angenommene fehlende gesellschaftliche Leistungsbezug des wissenschaftlichen Teilsystems durch das eigeninteressierte Streben der individuellen Akteure nach Reputation ergänzt und damit steht der staatliche Prinzipal höchst eigeninteressierten Agenten gegenüber.

[4]Dieser fehlende Leistungsbezug zu anderen Teilsystemen ist auch an der fehlenden Differenzierung von Leistungs- und Publikumsrollen (z. B. Arzt/ Patient im Gesundheitssystem oder Lehrer/Schüler im Erziehungssystem) im wissenschaftlichen Teilsystem abzulesen (vgl. Luhmann 1991:347; 624f).

Dies bedeutet aber nicht, dass neues Wissen für Akteure anderer Teilsysteme nicht nützlich sein könnte. Diese Nützlichkeit im Sinne einer Leistung für Akteure anderer Teilsysteme ist allerdings eine „Konstruktion des Verwenders“ (Luhmann 1991:638), welcher sich mit dem Einsatz solcher als gültig erachteten Kausalzusammenhänge über spezifische soziale, technische oder natürliche Gegebenheiten einen komparativen Vorteil bei der Verfolgung seiner substantiellen und reflexiven Interessen gegenüber anderen Akteuren erhofft. Diese Nützlichkeitserwartungen seitens der Akteure anderer gesellschaftlicher Teilsysteme ermöglichte zudem die Existenz eines solchen Teilsystems ohne direkten Leistungsbezug, wie es sich an der Expansion und Ausdifferenzierung des deutschen Wissenschaftssystems im 19. Jahrhundert aufgrund der Alimentierung seitens eines wachsenden Bildungsbürgertums und untereinander konkurrieren deutschen Länder historisch belegen lässt (vgl. Ellwein 1997). Neben der gerade angedeuteten Abhängigkeit der Akteure des wissenschaftlichen Teilsystems von der Alimentierung der Akteure anderer Teilsysteme führt der fehlende direkte Leistungsbezug auch dazu, dass vorhandenes wissenschaftliches Wissen nicht unbedingt den aktuellen Bedürfnissen der außerwissenschaftlichen Prinzipale entspricht. Insofern ist kein direkter Tausch in Form von „eine Mark für eine Wahrheit“ (Luhmann 1991:638) möglich.

... und spezifische Möglichkeiten erfolgreicher Differenzierungspolitiken

Über welche Instrumente verfügen nun staatliche Prinzipale vor diesem Hintergrund, um zumindest theoretisch die Korrespondenzwahrscheinlichkeit zwischen vorhandenem und benötigtem Wissen zu erhöhen? Die Grundlage dafür liegt grundsätzlich in der externen Ressourcenabhängigkeit der wissenschaftlichen Agenten, die sich wiederum aus dem theoretisch abgeleiteten fehlenden Leistungsbezug ergibt. Um über diese notwendige Alimentierung Einfluss auf die Korrespondenzwahrscheinlichkeit von verfügbarem wissenschaftlichem Wissen und dessen außerwissenschaftliche Nützlichkeit zu nehmen, verfügen die Akteure staatlicher Wissenschaftspolitik über drei verschiedene und kombinierbare Instrumente. Dabei können einerseits Instrumente unterschieden werden, die die Organisiertheit und Alimentierungsform von Forschung betreffen und andererseits Instrumente, die versuchen über deren adäquate Ausgestaltung zu informieren:

1) Im Gegensatz zu Akteuren des wirtschaftlichen Teilsystems wie Firmen, die in der Praxis gemessen an der Höhe der Alimentierung noch im höheren Umfang auf Forschung zur Verfolgung ihrer substanziellen Interessen zurückgreifen (können), existiert für staatliche Akteure, wie zuvor beschrieben, erstens die Möglichkeit für eine Gesamtpopulation von Akteuren legitimiert bindende Entscheidungen treffen zu können. Damit ist die Variation der Freiheitsgrade von intra- und/oder intersystemischen institutionellen Arrangements zwischen den Akteuren in der institutionellen Umwelt gemeint (vgl. North 1990), also insbesondere die verfassungs- und gesetzesrechtliche Rahmung des wissenschaftlichen Teilsystems. In Deutschland ist dies zum Beispiel das Promotionsmonopol von Universitäten, der Finanzierungsschlüssel der außeruniversitären Forschungseinrichtungen oder das bis dato bestehende Kooperationsverbot von Bund und Ländern bei der Finanzierung von Hochschulen.

2) Klammert man den Staat verstanden als größtmögliche Organisation aus, ist die Implementierung von Organisationsstrukturen ein zweiter Zugriffspunkt, um Forschungshandeln aus Sicht der staatlichen Prinzipale in ihrem Sinne indirekt zu beeinflussen. Solche Formalstrukturen bieten für den staatlichen Prinzipale als Geldgeber zunächst die Möglichkeit, Organisationen oder vertragliche Förderstrukturen für eine spezifische jeweilige Aufgabe zu konstituieren und je nach institutioneller Verfasstheit sowohl die übertragene Aufgabe, den Alimentierungsmodus und die Organisationsstruktur zu modifizieren oder die Organisation auch (teilweise) wieder zu liquidieren. Wie zuvor exemplarisch am Beispiel des Kernforschungszentrums Karlsruhe beschrieben, können dabei die reflexiven Interessen der Akteure des wissenschaftlichen Teilsystems als „Generalschlüssel“ (Schimank 2006:181) genutzt werden, um eine erfolgreiche Differenzierungspolitik trotz unterschiedlicher Handlungslogiken zu betreiben. Diese Orientierung an den reflexiven Interessen der Akteure des wissenschaftlichen Teilsystems stellt allerdings keinen Automatismus für den Erfolg solcher Differenzierungspolitiken dar. Zwar bieten die Schaffung und Alimentierung von Organisationen für staatliche Akteure die Möglichkeit, durch Handlungsvereinheitlichung eigene forschungspolitische Ziele, beispielhaft die verstärkte Erforschung von Krebskrankheiten, dauerhaft und mit Skaleneffekten zu verfolgen. Trotz der Ressourcenabhängigkeit verfolgen die Akteure des wissenschaftlichen Teilsystems jedoch weiterhin ihre divergenten substantiellen Interessen, beispielhaft wenn ein von der

Politik forcierter Forschungsbereich innerwissenschaftlich nur gering reputierlich ist, und auch die reflexiven Interessen müssen nicht unbedingt kongruent sein (vgl. ebenda:183f). Für eine erfolgreiche Differenzierungspolitik kommt es damit zusätzlich auf die adäquate Ausgestaltung des institutionellen Arrangements, der der jeweiligen Förderbeziehung unterliegt, an, wobei insbesondere vorhandene oder gewünschter Akteurskonstellationen berücksichtigt werden müssen. Aus der Sicht der akteurszentrierten Differenzierungstheorie geht es für die staatlichen Prinzipale also insbesondere darum anhand der Formalstrukturen auf der Programmebene die adäquate Mischung aus selbst- und fremdreferentiellen Elementen zu bestimmen. Diese sollte zwischen den Leitplanken einer Überintegration aufgrund einer staatlichen Vereinnahmung von Wissenschaft und der Desintegration durch wissenschaftlicher Verselbstständigung der Agenten eine optimale Verfolgung der staatlichen substantiellen politischen Interessen ermöglichen.

3) Neben diesen beiden Instrumenten der Forschungspolitik können staatliche Akteure drittens versuchen, bestehende Informationsdefizite bei dieser forschungspolitischen „Steuerung“ vor, während und nach Interaktionen zu mindern (vgl. ebenda:185ff). Ein dafür immer wieder eingesetztes Instrument sind Evaluationen wissenschaftlicher Einrichtungen, sowohl ex ante bei wissenschaftspolitischen (Förder-)Entscheidungen als auch ex post bei der Bewertung der Ergebnisse dieser (Förder-)Entscheidungen. Delegationsprobleme, welche sich durch die Auswahl von ungeeigneten Zielsetzungen, Akteurskonstellationen und Organisationsformen von Forschung ergeben, können so ex ante gegebenenfalls vermieden werden. Ex post besteht zudem die Möglichkeit festzustellen ob der wissenschaftliche Agent die ihm übertragenen Aufgabe auch im Sinne der substantiellen Interessen der staatlichen Prinzipale gelöst hat.

3.3 Funktion von Evaluationen aus Sicht des Beobachtungsinstruments

Diese abstrakte Funktion des Abbaus von Informationsdefiziten lässt sich nun für jede Evaluation anhand der jeweiligen vorliegenden Akteurskonstellation und deren substantiellen und reflexiven Interessen weiter spezifizieren. Diese Spezifizierung bildet die Grundlage, um in Abschnitt 4 anhand der jeweils vorliegenden institutionellen Arrangements von Förderbeziehungen zu Vermutungen über die Funktion von Evaluationen aus Sicht der staatlichen Prinzipale zu kommen. Aus-

gehend von dem substantiellen Interesse der beteiligten Akteure können drei Funktionen von Evaluationen unterschieden werden:

1) Zum einem ergibt sich aus dem substantiellen Interesse der staatlichen Akteure nach Durchsetzung ihrer politischen Interessen die Funktion, über die außerwissenschaftliche Nützlichkeit der Forschungsergebnisse zu informieren. Damit ist beispielhaft die wirtschaftliche Verwertbarkeit von naturwissenschaftlichen Forschungsergebnissen oder die Instrumentalisierbarkeit von sozialwissenschaftlichen Forschungsergebnisse für die politische Gesellschaftssteuerung gemeint.

2) Zum anderem können Evaluationen die Funktion besitzen, Aussagen über die wissenschaftliche Güte bzw. Reputation der Forschungsergebnisse zu generieren. Zwar generiert sich diese Funktion von Evaluation primär aus dem substantiellen Interesse der beteiligten wissenschaftlichen Akteure an dem Wahrheitsgehalt wissenschaftlicher Erkenntnisse, allerdings ist es grundlegend auch im Sinne der staatlichen Akteure wichtig zu wissen, in welchem Ausmaß die als nützlich erachteten wissenschaftlichen Erkenntnisse überhaupt valide und/oder reliabel sind.

3) Neben der außerwissenschaftlichen Nützlichkeit und der innerwissenschaftlichen Güte der produzierten Erkenntnisse können Evaluationen zudem die Funktion haben, den staatlichen Prinzipal über die vorliegende und gegebenenfalls angemessene Ausgestaltung der „Produktionsbedingungen“ von Forschung und deren Einfluss auf die produzierten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu informieren. Damit ist die institutionelle Verfasstheit und Austarierung der im letzten Abschnitt genannten Instrumente staatlicher Wissenschaftspolitik zwischen Überintegration aufgrund einer staatlichen Vereinnahmung von Wissenschaft und der Desintegration durch wissenschaftliche Verselbstständigung der Agenten gemeint.

Diese theoretische Ableitung der unterschiedlichen Funktionen aus den substantiellen und reflexiven Interessen der beteiligten Akteure ist dabei konform mit Annahmen der wenigen Autoren, die sich auch mit dieser Thematik befasst haben, allerdings ohne diese Funktionen theoretisch abzuleiten. So unterscheiden Kuhlmann/Heinze (2004a:65ff) vier unterschiedliche Funktionen von Forschungsevaluationen, wie die Beurteilung des gesellschaftlichen Nutzens und die

wissenschaftliche Qualitätssicherung einerseits sowie die Kontrolle der Effizienz und Effektivität der eingesetzten Mittel und die Überprüfung der Angemessenheit der institutionellen Strukturiertheit andererseits. Weitere in der Literatur angegebenen Funktionen von Evaluationen (vgl. Stockmann 2000:14ff; Hornborstel 2010:294f.) weisen zudem auf eine Unterscheidungsmöglichkeit anhand des chronologischen Ablaufs von Evaluationen hin. Dabei geht es bei Evaluationsprozessen zunächst um eine Bestandsaufnahme der produzierten Erkenntnisse. In diesem Sinne haben Evaluationen eine Erkenntnisfunktion. Aus der damit möglichen quantitativen und/oder qualitativen Gegenüberstellung vorhandener Istwerte mit gesetzten Sollwerten, ergibt sich die Kontrollfunktion von Evaluationen. Anhand dieses Abgleichs ist es darauffolgend möglich, in Bezug auf den evaluierten Gegenstand getroffene Entscheidungen zu legitimieren. Evaluationen erfüllen damit eine Legitimierungsfunktion. Dieser Abgleich kann aber gleichzeitig im Sinne einer Dialogfunktion als Basis zur Selbstverständigung der beteiligten Akteure benutzt werden, um mögliche Entscheidungen vorzubereiten.

Welche verschiedenen Funktionen in welcher Abstufung und welchem „Mischungsverhältnis“ zum Tragen kommen, ist nun abhängig vom institutionellen Arrangement der jeweiligen Förderbeziehung. Diese bestimmt zusammen mit der institutionellen Umwelt die jeweiligen Freiheitsgrade der Agenten innerhalb der Förderbeziehung, indem durch den staatlichen Prinzipal je nach institutioneller Austarierung Handlungsspielräume der Agenten eröffnet oder beschränkt werden. Dazu gehört auch der jeweilige Umgang mit den Evaluationsergebnissen. Unterliegen beispielhaft, wie in Abschnitt 4.1 an der Grundlagenforschung beschrieben, Förderbeziehungen der „blinden Delegation“ als institutionelle Figur der Ausgestaltung, informieren etwaige Evaluationen zwar über die wissenschaftliche Güte der Forschungsleistung, aufgrund des institutionell festgelegten Steuerungsverzichts ist die Funktion der Evaluation für den staatlichen Prinzipal jedoch nur nachrichtlicher Natur. Koppelt man in einem anderen Fall die Budgetierung der Förderbeziehung an den monetären Erfolg der Forschungsergebnisse, wie beispielhaft bei der Förderung der Institute der Fraunhofer Gesellschaft geschehen (vgl. ebenso Abschnitt 4.1), macht diese Anreizstruktur als spezifische Ausprägung eines institutionellen Arrangements Evaluationen für den staatlichen Zuwendungsgeber ebenso obsolet. Vor diesem Hintergrund können ausgehend von den substantiellen und reflexiven Interessen der Akteure für Förderarrangements, die sich zwischen diesen beiden Extrembeispielen institutioneller Ausgestaltung bewegen, jeweils spezifische Vernutungen über die Funktionen von Evaluationen aufgestellt werden. Dazu ist jedoch zunächst die theoretisch fun-

dierte Spezifizierung der Fragestellung (Abschnitt 3.4) sowie die gemeinsam vollzogene Identifizierung und Sortierung verschiedener Figuren institutioneller Förderbeziehung in Deutschland (Abschnitt. 4.1) mit anschließender Fallauswahl notwendig (Abschnitt 4.2).

3.4 Spezifizierung der Fragestellung

Vor dem Hintergrund der eben entwickelten theoretischen Herangehensweise lässt sich nun die in Abschnitt 2 aufgeworfene Fragestellung spezifizieren. Im bisherigen Verlauf des Abschnitts 3 wurde durch die handlungstheoretische Rekonstruktion der systemtheoretischen Differenzierungstheorie die grundsätzliche Möglichkeit eines erfolgreichen intersystemischen Steuerungshandeln seitens der staatlichen Akteure trotz eines grundsätzlichen Orientierungsdissenz herausgearbeitet. Diese Möglichkeit beruht insbesondere auf der Einführung einer strategischen Handlungsfähigkeit der Akteure. Staatliche Akteure verfügen dabei über die Fähigkeit, für ein jeweiliges Kollektiv von Akteuren legitimiert bindende Entscheidungen über deren Freiheitsgrade bei der Selektion von Handlungsalternativen zu treffen. Im Falle wissenschaftlicher Agenten besteht für diese zum einem der theoretisch begründete Spezialfall einer hohen Ressourcenabhängigkeit von Akteuren anderer gesellschaftlicher Teilsysteme. Zum anderen verfügen im spezifischen deutschen Fall (staatliche) Prinzipale aufgrund von Regelungen in der institutionellen Umwelt in Form des Grundgesetzes selbst über keine Möglichkeit, kollektiv bindende Entscheidungen in Bezug auf das eigentliche Forschungshandeln zu treffen. So beschränken sich Instrumente für ein erfolgreiches staatliches Steuerungshandeln auf eine Kontextsteuerung durch Variation der bestehenden Organisationsstruktur und Alimentierungsform sowie den Versuch, durch Informationssysteme eine möglichst nutzenmaximierende Variation des institutionellen Kontextes zu identifizieren. Die allgemeine Forschungsfrage nach der Funktion von Evaluationen wissenschaftlicher Einrichtungen und deren Effekte für staatliche Zuwendungsgeber lässt sich vor dieser gerade nochmals knapp skizzierten theoretischen Herangehensweise in drei Fragekomplexe einteilen:

Es wurde theoretisch angenommen, dass trotz des intersystemischen Orientierungsdissenses staatliche Akteure aufgrund ihrer strategischen Handlungsfähigkeit durchaus erfolgreiche Steuerungspolitik betreiben können. Daraus wurde die abstrakte Funktion von Evaluationen als wichtiges Instrument der Informationsgenerierung über adäquate Steuerungsmöglichkeiten abgeleitet. Diese theoreti-

sche Annahme der Steuerungsmöglichkeit und dem womöglichen Einfluss von Evaluationen auf Steuerungshandeln gilt es zu überprüfen:

Kann staatliche Politik die von Ihnen geförderten Forschungseinrichtungen und –projekte steuern? Wie prägt sich dieses Steuerungshandeln aus? Wie gehen staatliche Akteure mit den Evaluationsergebnissen um?

Die spezifische Funktion von Evaluationen wurde hier als abhängig vom jeweiligen institutionellen Arrangement der Förderbeziehung sowie den substantiellen und reflexiven Interessen der beteiligten Akteure beschrieben. Hierfür können wie in Abschnitt 5 geschehen für spezifische Förderbeziehungen unterschiedliche Hypothesen aufgestellt werden, die sich nach der Hauptfrage der Untersuchung richten:

Welche Funktionen erfüllen Evaluationen über eine Bewertung der Forschungsleistung hinaus?

Als wichtige moderierende Randbedingung spielt nicht nur die konkrete Ausgestaltung des Evaluationsverfahrens eine Rolle, da trotz vorhandener Steuerungsmöglichkeiten evaluativ gewonnene Informationen von den staatlichen Akteuren womöglich nur unzureichend instrumentalisiert werden können, sondern auch insgesamt die Prozesshaftigkeit von Evaluationen. Dabei sind insbesondere die konkreten sozialen Interaktionen zwischen den Akteuren, beispielhaft in den Gutachtergruppen oder die Arbeit in den unterschiedlich besetzten Ausschüssen, die die wissenschaftspolitischen Empfehlungen treffen und/oder vorbereiten, gemeint. Diese können hier aufgrund des fehlenden empirischen Zugangs in die spezifischen Gremien (vertrauliche Sitzungsprotokolle, Audioaufnahmen der Sitzungen etc.) durch die Interviews mit den beteiligen Akteuren nur aufgrund deren Darstellungen in den Interviews retrospektiv nachgezeichnet werden.

4. Fallauswahl

4.1 Systematisierung des Untersuchungsfeldes

Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 3 beschriebenen handlungstheoretischen Rekonstruktion der Grundprämissen der Differenzierungstheorie bilden die bereits erwähnten aber bis dato ausgeklammerten Situationsspezifika - neben der

Einführung von Akteuren mit substantiellen und reflexiven Interessen - die entscheidende moderierende Variable zur Generierung von differenzierten Aussagen über Gestaltungsspielräume und Möglichkeiten erfolgreichen intentionalen Handelns einzelner (korporativer) Akteure. Schimank bietet dabei ein breites Oeuvre verschiedener basaler Formen von Akteurskonstellationen und deren jeweiligen Modus der Interpedenzbewältigung an (vgl. Schimank 2005:32ff.). Für diese Untersuchung soll die jeweilige institutionelle Ausgestaltung der Förderbeziehung als die wesentliche abstrakte Situationsspezifika eingesetzt werden, da sie wie beschrieben die Freiheitsgrade der Akteure in ihrem Handeln bestimmt. Dafür können die bereits beschriebenen historisch-differenten Vorstellungen über den Gesellschaftsvertrag zwischen Wissenschaft und Gesellschaft für eine Heuristik analytisch nutzbar gemacht werden.

Fokussiert vor dem Hintergrund der Forschungsfrage ausschließlich auf staatliche Akteure als mögliche Prinzipale, lassen sich die real existierenden Förderbeziehungen aus agenturtheoretischer Sicht wie in Abbildung 2 ersichtlich darstellen. Trotz aller aktueller wissenschaftspolitischer Reformbemühungen (PAKT) oder neuer organisatorischer Verschränkungen (JARA/KIT) (vgl. Hohn 2010) ist dabei das Erbe der Versäulung des deutschen Wissenschaftssystems erkennbar, in dem unterschiedliche Aufgaben von unterschiedlichen Organisationstypen- und verbünden getrennt bearbeitet werden. Dabei lassen sich unterschiedliche Strukturformen institutioneller Arrangements identifizieren:

1 *Clanstrukturen*, bei denen sich die Austauschbeziehungen auf informelle (Professions-)Normen stützen (vgl. Ouchi 1980:134ff), wie insbesondere im wissenschaftlichen Teilsystem zu finden. Diese sind insbesondere in der Grundlagenforschung aus instit utioneller Sicht oft mit der „blinden" Delegation von staatlichen Ressourcen an die Wissenschaft verbunden, welche diese Mittel ohne staatliche Einflussnahme anhand der informellen Professionsnormen wissenschaftsintern verteilt.

2 *Marktstrukturen*, welche auf einem vertraglich fixierten gegenseitigen Austausch von Gütern zwischen Akteuren beruhen, die je nach betrachteter Richtung der Delegation sowohl als Prinzipal als auch Agent beschrieben werden können. Bei dieser vertraglichen Ausgestaltung existiert ein weites Spektrums zwischen einem neoklassischen Pol (wie beispielhaft durch eine Anreizsteuerung bei der sowohl Leistung und Gegenleistung genau definiert sind) und einem relationalen Pol der Vertragsgestaltung.

Letztere findet sich insbesondere bei langfristigen bzw. unbefristeten Austauschbeziehungen, wobei die unvollständige institutionelle Ausgestaltung der Austauschbeziehung vor allem eine ständige Anpassung an wechselnde Umweltbedingungen erlaubt (vgl. Macneil 1974).

3 *Hierarchische Strukturen* (Williamson 1985), die auf einer Inklusion der Agenten in die Organisation des Prinzipals aufbauen. Klassisches Beispiel sind hier Arbeitsverträge mit den entsprechenden Weisungsbefugnissen des Prinzipals.

Anhand dieser verschiedenen Formen institutioneller Arrangements soll nun versucht werden, die vorhandenen Förderbeziehungen des deutschen Wissenschaftssystems (vgl. Abbildung 1) zu sortierten, wobei es auch zu Mischformen kommen kann (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: staatliche Forschungsförderung in der deutschen Wissenschaft aus agenturtheoretischer Sicht (eigene Darstellung)

Prinzipal Agent Beziehung			
Prinzipal	**Agent**	**institutionelles Arrangement**	**Delegierte Aufgabe**
GWK	DFG	blinde Delegation	Förderung projektbasierter Grundlagenforschung
DFG	individ. Wissenschaftler / koordinierte Verbünde	Clan	
GWK	MPG	blinde Delegation	Institutionelle Grundlagenforschung
MPG	Institute	Clan	
Landesressort	Universität/FH	Delegation durch Vertrag	Grundlagenforschung, angewandte Forschung, Lehre, Bildung, wissenschaftliche Nachwuchsausbildung und andere Aufgaben wie beispielhaftt Technologie-transfer, Weiterbildung etc.
Universität	Forschungseinheiten	Clan/Delegation durch Vertrag	
GWK	WGL	Delegation durch Vertrag	Organisation der Evaluation der Einzelinstitute
Bund & Länder-ressorts	Institute	Delegation durch Vertrag	Brücke Grundlagen- /Anwendungsforschung
GWK	HGF	Delegation durch Vertrag	Großforschung/ staatliche Vorsorgeforschung
Bund & Länder-ressorts	Forschungszentren	Delegation durch Vertrag	
GWK	FhG	Delegation durch Vertrag	Industrielle Vertragsforschung
FhG	Institute	Anreizsteuerung	
Ressort	Projektträger	Delegation durch Vertrag	Adminstrative Umsetzung/ fachliche Beratung
Projektträger	Auftragnehmer	Anreizsteuerung	Auftragsforschung
Ressort	Ressortforschungs-einrichtungen	Hierarchie	wissenschaftlich basierte Klientel- und Politikberatung; Norm- und Kontrollaufgaben

Institutionelle Arrangements mit Clanstrukturen

Wie Abbildung 2 zeigt, basieren die beiden historisch ältesten Förderbeziehungen innerhalb der deutschen Forschungslandschaft auf dem tradierten Modus der bedingungslosen Grundfinanzierung von Forschungsaufgaben ohne staatliche Auflagen, indem der Prinzipal „blind“ Forschungsaufgaben an die jeweiligen wissenschaftlichen Agenten delegiert und sich bei der Beurteilung und Prognose von Forschungsleistung fast ausschließlich auf den beschriebenen Mechanismus

des Peer Reviews verlässt. In der institutionsökonomischen Literatur wird diese stark relationale Vertragsform aufgrund der informellen Kontrolle durch die jeweiligen Professionsangehörigen als Clan-Mechanismus (Ouchi 1980) bezeichnet. Im deutschen Fall werden die vom staatlichen Prinzipal bereitgestellten (Global)Budgets dabei entweder projektförmig in wissenschaftlicher Selbstverwaltung (DFG) vergeben oder dauerhaft institutionell gefördert, insbesondere personengebunden in Form von Lehrstühlen an Universitäten oder Positionen von Max Planck Direktoren und deren jeweiligen Forschungsabteilungen. Die Entscheidung über die Ressourcenallokation, sei es durch Förderbewilligungen oder Berufungen, obliegt dabei weiterhin allein den wissenschaftlichen Akteuren auf Grundlage des Peer Reviews. So werden bei der DFG die Forschungsvorhaben individueller Wissenschaftler im sogenannten Normalverfahren ex ante einem klassischem Peer Review Verfahren durch externe wissenschaftliche Gutachter unterzogen. Der Begutachtungsprozess unterliegt dabei einer Qualitätskontrolle durch das jeweilige Fachkollegium der DGF. Zudem werden zunehmend auch strukturbildende Programme (z. B. Sonderforschungsbereiche oder die Exzellenzinitiative des Bundes) sowie spezifische Nachwuchsprogramme (z. B. das Heisenbergprogramm) aufgelegt (vgl. Hinze 2010:168), deren sich darauf beziehende Evaluationsverfahren nach dem klassischem Peer-Review-Verfahren bzw. universitären Berufungskommissionen modelliert sind. Auch die MPG basiert ihre internen Förderentscheidungen auf elaborierte Berufungsverfahren, wobei sich das genaue formale Prozedere und die Beteiligung von internen Auswahlkommissionen sowie externen GutachterInnen nach der Art der Förderentscheidung richtet. Damit sind insbesondere Berufungen von neuen DirektorInnen und Gründungen von neuen Instituten und Abteilungen sowie die Begutachtung bestehender Institute und Abteilungen in einem Turnus von zwei Jahren gemeint (vgl. MPG 2010).

Institutionelle Arrangements mit hybrider Struktur: Clanstrukturen und vertragliche Strukturen

Bereits Universitäten unterliegen zunehmend einer Rückfuhr solcher relationalen Elemente bei der institutionellen Ausgestaltung der Forschungsförderung, die meist mit zusätzlichen staatlichen Auflagen, zum Beispiel in Form von Zielvereinbarungen mit den Zuwendungsgebern, einhergehen, auch wenn die rechtliche Verbindlichkeit dieser Vereinbarungen noch nicht endgültig geklärt ist (König 2009). Hier konnte sich im Laufe der Zeit in Form des New Public Managements also ein anderes Verständnis über das Verhältnis von Wissenschaft und Gesell-

schaft auch auf institutioneller Ebene durchsetzen. Zwar musste sich der „Gemischtwarenladen Universität“ (vgl. Schimank 2001) durch die Doppelaufgaben Forschung und Lehre trotz deren propagierter Einheit schon immer mehr als der Forschung alleine widmen: Dieser Umstand begünstigte jedoch unter dem veränderten Verhältnis von Wissenschaft und Staat die Installierung und Durchführung von eher wissenschaftsexternen Evaluationen mit einer zunehmenden Prävalenz von Nützlichkeitserwartungen anderer gesellschaftlicher Teilsysteme. Dabei variiert der Grad der Implementierung und Professionalität der Verfahren, welche die Umsetzung dieser Vereinbarungen evaluieren, je nach Aufgabe und Bundesland zum Teil erheblich. So ist innerhalb des Bildungssystems das Lehrangebot an Universitäten im Zuge der Bolognareform bereits auf institutioneller Ebene durch ex ante Zertifizierung seitens externer Akkreditierungsagenturen flächendeckend mit evaluativen Verfahren verknüpft. Zudem ist in vielen Universitäten die ex post Evaluation der Lehrqualität auf organisationaler Ebene fest verankert und auf Dauer gestellt. Die Evaluation von Forschungsleistungen an Universitäten gehört hingegen weiterhin zum Kerngeschäft der jeweiligen organisationsübergreifenenden Fachgemeinschaften – sei es durch Begutachtung und Annahme von einzelnen Artikeln in Fachzeitschriften oder die Auswahl von geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten für die Besetzung von Lehrstuhlvakanzen durch Berufungskommissionen. Evaluationsbemühungen, welche auf institutioneller Ebene in Zielvereinbarungen zwischen Ministerium und Hochschule münden, befinden sich hingegen bis dato oft noch auf dem anfänglichen Status eines „Berichtswesens“. Damit verbundene Graftifikations- und Sanktionssysteme fehlen zudem oder haben aufgrund fehlender Budgets in Form von universitätsinternen Anreizsystemen wie der „Leistungsorientierten Mittelvergabe“ nur beschränkte Auswirkungen (vgl. König 2009:37ff). Abgesehen von vereinzelten übergreifenden externen Evaluationen in Form von Rankings (beispielhaft DFG-Förderranking, CHE-Ranking) oder singulären fachspezifischen Evaluationen auf Landesebene (z. B. Niedersachen) fehlen organisationsübergreifende Dokumentations- und Evaluationsverfahren von universitären Output- und Wirkungsindikatoren (vgl. Kuhlmann/Heinze 2004b:136).

Institutionelle Arrangements mit vertraglicher Struktur

Der Trend zu einer Förderung durch vertragliche Delegation mit (wissenschaftsexternen) Auflagen zeigt sich auch in der institutionellen Trennung von Bewertungs- und Entscheidungsorganen im Evaluationsprozess selbst. Dabei bilden zwar kollegiale Bewertungsprozesse in Form von peer-review immer noch den

verfahrenstechnischen Kern von Evaluationen; die eigentliche Förderentscheidung wird aber oft von einem wissenschaftspolitischen Gremium getroffen, welches sich jeweils in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen aus wissenschaftlichen, staatlichen oder auch weiteren gesellschaftlichen Akteuren zusammensetzt. So betten die Institute und Zentren der Leibniz-Gemeinschaft (WGL) sowie der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) ihre Finanzierung in unterschiedliche vertragliche Arrangements ein, an die jeweils Evaluationsverfahren angeschlossen sind. Dabei hat in beiden Fällen die jeweilige Dachorganisation die Rolle eines Intermediärs zwischen staatlichen und wissenschaftlichen Akteuren inne.

Im Falle der Evaluation der Leibniz-Gemeinschaft ist das Evaluationsergebnis die Grundlage für die Entscheidung über den Verbleib in der gemeinsamen Förderung durch Bund und Länder. Diese Evaluationsverfahren finden in einem siebenjährigen Turnus durch externe wissenschaftliche GutachterInnen statt. Aufgrund der Heterogenität der Aufgaben der einzelnen Institute der WGL zwischen Grundlagen- und Anwendungsforschung mit den jeweils unterschiedlichen Nützlichkeitserwartungen von Akteuren verschiedener Teilsysteme, wird bei der Ausgestaltung der jeweiligen Evaluation versucht, zwischen der Blaupause eines einheitlichen Evaluationsverfahrens und Rücksichtnahme auf die speziellen Aufgaben des jeweils evaluierten Institutes abzuwägen, im Zentrum steht allerdings weiterhin die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit dieser Einrichtungen (vgl. Heinze/Arnold 2008).

Dagegen substituiert die programmorientierte Förderung der Helmholtzzentren 80 % der jeweiligen institutionellen Förderung der einzelnen Forschungszentren durch eine zentrenübergreifende Programmforschung. Dies erlaubt dem staatlichen Prinzipal nicht nur über die eingereichten Forschungsvorhaben mit zu entscheiden, sondern auch den inhaltlichen Rahmen der Forschung bei der Auslobung ex ante abzustecken (vgl. Helling-Moegen 2008). Dazu wurde die zuvor quasi-hierarchische Steuerung des Staates durch die evaluationsbasierte „programmorientierte Förderung“ ersetzt. In einem von der Dachorganisation organisierten internen Wettbewerb reichen dabei Helmholtzzentren (zentrenübergreifende) Forschungsvorhaben in Form von fünfjährigen Forschungsprogrammen im Rahmen staatlich vorab definierter Forschungsbereiche zur Bewilligung ein. Diese werden in einem zentralisierten Evaluationsverfahren durch externe wissenschaftliche Gutachter nicht nur wissenschaftlich, sondern auch in ihrer strategischen Ausrichtung begutachtet. Auf Basis dieser strategischen Gutachten erfolgt dann für jeden Forschungsbereich im Rahmen wissenschaftspolitischer

Gremien eine Auswahl der geförderten Programme. Bei den bewilligten Forschungsprogrammen schließt ein spezifisches „Programmcontrolling“ an, welches durch sogenannte Fortschrittsberichte versucht, eine zeitnahe Effizienz- und Effektivitätskontrolle der staatlichen Alimentierung zu ermöglichen (vgl. Helling-Moegen 2008:156ff).

Diese beiden Beispiele zeigen das Spektrum von Delegationsbeziehungen mit Hilfe unterschiedlich ausgestalteter Verträge in einem marktähnlichen Umfeld zwischen staatlichen Zuwendungsgebern und wissenschaftlichen Organisationen. Im Unterschied zu reinen Märkten handelt es sich aufgrund des gegenseitigen Nachfrageoligopols (staatliche Finanzierung, spezifische Forschungsschwerpunkt) und der hohen Spezifität der Inter- bzw. Transaktionen (Williamson 1985, Ouchi 1980) um Quasimärkte, deren Charakter durch die tradierten starken Domänengrenzen des deutschen Forschungssystems noch weiter prononciert wird. Die extramurale Programmforschung des Bundes, in der Forschungsprojekte bis auf wenige Ausnahmen idiosynkratrisch und nicht nur an wissenschaftliche Akteure vergeben werden, ist hingegen ein Beispiel, welches durchaus marktähnlichen Charakter hat.

Institutionelle Arrangements mit ausschließlichen Anreizstrukturen

Andere institutionelle Förderbeziehungen vertraglicher Form verzichten sogar komplett auf eine relationale institutionelle Ausgestaltung und setzen auf Anreizstrukturen, welche meist durch Formeln nahe am neoklassischen Pol institutioneller Gestaltung (vgl. Macneil 1974) operationalisiert sind, wie beispielhaft die institutionelle Förderung der Institute der außeruniversitären Fraunhofergesellschaft. Bei dieser wird die Höhe der Grundförderung zur Finanzierung der sogenannten Vorlaufforschung erfolgsabhängig an den finanziellen Ertrag der Vertragsforschung mit industriellen Partner gekoppelt - also an die außerwissenschaftlichen Nützlichkeit der produzierten Erkenntnisse. Dies macht 60 % der Alimentierung dieser Einrichtung aus. Evaluationen, beispielhaft über die wissenschaftliche Qualität der Vorlaufforschung, finden nicht statt – allein die Höhe des monetären Ertrags in der freien Wirtschaft dient als singuläres Instrument der Outputsteuerung durch den Staat (vgl. Hohn/Schimank 1990:171ff; Hohn 2010:465).

Institutionelle Arrangements mit hierarchischen Strukturen

Am anderen Ende der möglichen institutionellen Ausgestaltung von Förderbeziehungen werden Clan- und Marktform durch eine hierarchische Beziehung zwischen staatlichen Prinzipalen und wissenschaftlichen Agenten ersetzt. Exemplarisch dafür stehen die institutionell geförderten Ressortforschungseinrichtungen des Bundes, die überwiegend unter der jeweiligen Fach-, Dienst- und/oder Rechtsaufsicht der Ressorts stehen und als Teil der Bundesverwaltung gelten. Diese waren bis dato keinen Evaluationsverfahren unterworfen. Dies lässt sich zum Teil durch die quasi-hierarchische Koppelung dieser Einrichtungen an die Ministerien erklären. Diese macht die (externe) Überprüfung anhand wissenschaftlicher Kriterien zwar prinzipiell nicht obsolet, jedoch wurde bis dato so auf die Aufsichtskompetenz der Ressorts und deren Weisungsbefugnis als Steuerungs- und Kontrollorgan zurückgegriffen. Die zwischen 2003 und 2010 stattgefundene wissenschaftliche Evaluation aller Ressortforschungseinrichtungen stellt sich daher im Gegensatz zu allen anderen hier beschriebenen Überprüfungsprozesse als Sonderfall dar. Zum einem ist sie gar nicht im institutionellen Arrangement dieser Prinzipal-Agentenbeziehung vorgesehen, zum anderen wurde sie von außen durch andere staatliche Akteure des politischen Systems in Form des Haushaltsausschusses des Bundestags den Ressorts aufoktroyiert – daher auch ihr ad-hoc Charakter und ihre Einmaligkeit. Inwiefern sich hier eine Verstetigung eines institutionalisierten Evaluationsprozesses für diese Einrichtungen ergeben könnte, ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar (vgl. Barlösius 2011).

4.2 Fallauswahl

Um ausgehend von dem gerade beschriebenen empirischen Feld zu möglichst verallgemeinerbaren Aussagen über die Funktion von Evaluationen bei spezifischen Förderbeziehungen zu kommen, bedarf es einer dazu adäquaten Fallauswahl. Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 3.4 spezifizierten Forschungsfrage nach den Funktionszuschreibungen und dem Umgang mit Evaluationsergebnissen, stellt sich zunächst die Ausgestaltung des institutionellen Arrangements (blinde Delegation/Clanmechanismus, vertragliche Delegation, Anreizsysteme, Hierarchie) zwischen Zuwendungsgeber und wissenschaftlichem Akteur als ein Kriterium der Fallauswahl dar. Der staatliche Prinzipal sollte dabei über die Möglichkeit verfügen auf einer Handlungsebene das Evaluationsergebnis mit wissenschaftspolitischen Instrumenten der Steuerung verknüpfen zu können. Daher ist die prinzipielle Möglichkeit der Steuerung des wissenschaftlichen Akteurs durch

den staatlichen Akteur eine wichtige Bedingung der positiven Fallauswahl, denn ohne eine grundsätzliche Steuerungsmöglichkeit würde die Evaluation für den staatlichen Akteur nur eine rein nachrichtliche Funktion besitzen. Als weiteres Kriterium kommt die prozessuale Ausgestaltung des jeweiligen Evaluationsverfahrens in Betracht, welche den Umgang und die Funktionszuschreibung aufgrund der Evaluationsergebnisse beeinflussen könnte, wie beispielhaft die Einbettung eines wissenschaftspolitischen Gremiums in das Evaluationsverfahren. Um hier eine zu starke Verzerrung zu verhindern, sollten die Evaluationsverfahren der zu vergleichenden Förderbeziehungen auf abstrakter Ebene eine ähnliche formale Figur der Ausgestaltung besitzen, welche dann auf der konkreten Ebene der spezifischen Ausgestaltung durchaus verfahrenstechnische Detailunterschiede aufweisen kann.

Abbildung 3: mögliche Fälle

geförderte Einrichtung	**überwiegendes institutionelles Arrangement der Förderung**	**direkte Beziehung zwischen staatlichen Prinzipal und wissenschaftlichen Agenten**	**Prozessurale Ausgestaltung der Evaluation**
DFG	Clan	nein	Peer Review
MPG	Clan	nein	Peer Review
FhG	Anreiz	nein	Anreizsystem gekoppelt an wirtschaftlichen Erfolg
WGL	Delegation durch Vertrag	ja (Bund-Land 50:50 % Finanzierung)	Peer Review durch externe wissenschaftliche Akteure gekoppelt mit wissenschaftspolitischen Gremium
Hochschulen	Delegation durch Vertrag (Organisationsebene) / Clan (Lehrstuhlebene)	ja (Land 100% Finanzierung)	divers: von Berichtswesen bis Anreizssystem
Ressortforschungs-einrichtungen	Hierachie	ja (Bund 100 % Finanzierung)	Peer Review durch externe wissenschaftliche Akteure gekoppelt mit wissenschaftspolitischen Gremium
HGF (Mittel werden zu 80% programmförmig vergeben)	Delegation durch Vertrag	ja (Bund-Land 90%:10% Finanzierung)	Peer Review durch externe wissenschaftliche Akteure gekoppelt mitwissenschaftspolitisches Gremium
aufgelegtes Programm	**überwiegendes institutionelles Arrangement der Förderung**	**direkte Beziehung zwischen staatlichen Prinzipal und wissenschaftlichen Agenten**	**Prozessurale Ausgestaltung der Evaluation**
Programmförderung BUND	Delegation durch Vertrag	ja	divers, oft idiosynkratischer Förderentscheid
Exzellenzinitiative	Delegation durch Vertrag/Clan	ja (Länder), nein (Bund)	Peer Review durch externe wissenschaftliche Akteure gekoppelt mit wissenschaftspolitischen Gremium
PAKT	Anreiz	ja	Anreizsystem gekoppelt an Berichtswesen

Stellt man anhand der genannten Prämissen der Fallauswahl die existierenden Förderbeziehungen systematisch nebeneinander (vgl. Abbildung 3), kommen für eine vergleichende Untersuchung die Evaluationsverfahren der Einrichtungen der Leibniz- und Helmholtz-Gemeinschaft sowie die der sogenannten Ressortfor-

schungseinrichtungen in Betracht. Zusätzlich ergibt sich bei der Untersuchung des staatlichen Umgangs mit den Evaluationen eine Begrenzung auf Bundesressorts als staatliche Prinzipale, da nur diese an allen drei Förderbeziehungen beteiligt sind. Die drei genannten Förderbeziehungen unterscheiden sich zudem wie verlangt in ihrem institutionellen Arrangement, mit dem auch das Evaluationsverfahren in unterschiedlicher Art und Weise verknüpft ist. Während bei den Ressortforschungseinrichtungen Evaluationen eigentlich nicht vorgesehen sind, sind sie bei den Leibnizinstituten und den Helmholtzzentren trotz unterschiedlicher Form der Einbettung zentrale Bestandteile des jeweiligen institutionellen Förderarrangements. Auch die jeweiligen Akteurskonstellationen divergieren. So finanzieren die jeweiligen Bundes- und Landesressorts als staatliche Akteure die Institute der Leibniz-Gemeinschaft in der Regel jeweils zu 50 %, während die einzelnen Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft 90 % ihrer jeweiligen Finanzierung durch Bundesmittel bestreiten. Im Falle der Ressortforschungseinrichtungen werden diese als Teil des Geschäftsbereichs sogar komplett aus dem Etat des jeweiligen Bundesressorts alimentiert. Zwar wird dadurch ein jeweils unterschiedlicher Steuerungsanspruch vom Bund und dem jeweiligen Land definiert, in allen drei Fällen sind die staatlichen Akteure jedoch unmittelbare Dienstherren oder beherrschende Akteure der jeweiligen Aufsichtsorgane der Einrichtungen und können so die Evaluationsergebnisse im direkten Bezug zu den Einrichtungen wissenschaftspolitisch verwenden.

Zudem ähneln sich die prozessuale Formen der ausgewählten Evaluationsverfahren stark, indem die jeweilige wissenschaftliche Bewertung der Einrichtungen mit der Entscheidung durch ein wissenschaftspolitisches Gremium verknüpft wird, wobei das konkrete Verfahren über alle Einrichtungen einer jeweiligen Förderbeziehung stark standardisiert ist. Damit können die vermutenden Verzerrungen unterschiedlich strukturierter Evaluationsverfahren auf die Evaluationsergebnisse und den Umgang mit ihnen zumindest gemindert wird. Natürlich bleiben auch Unterschiede zwischen den einzelnen Verfahren bestehen, wie sie im folgenden Abschnitt bei der genaueren Vorstellung der Verfahren und den betroffenen Einrichtungen ausführlich dargestellt werden:

a) Ressortforschungseinrichtungen des Bundes

Bei den „Ressortforschungseinrichtungen“ handelt es sich zunächst um Organisationen, welche jeweils direkt einem Bundesministerium oder einer Bundesbehörde im jeweiligen ministeriellen Geschäftsbereich „zugeordnet“ sind. Die Zugehörigkeit einer solchen Organisation zu diesem Typ

von Einrichtungen basiert dabei auf einer rein idiosynkratrischen Entscheidung seitens der Ministerien und wird durch den „Bundesbericht Forschung“ (beispielhaft BMBF 2012) ausgewiesen. Das delegierte Tätigkeitsspektrum dieser Einrichtungen erstreckt sich dabei von eigener (Vorlauf-)Forschung im Aufgabenbereich des jeweiligen Ressorts, über Sammlung, Aufbereitung sowie Analyse von Informationen, darauf basierende Politikberatung bis zu (hoheitlichen) Regulierungs- und Prüfaufgaben (vgl. Hohn/Schimank 1990:297ff; Barlösius 2008; Barlösius 2010:378ff; aber auch Döhler 2007 passim). Dieses Spektrum an Aufgaben wird in sehr unterschiedlichen Ausprägungen und Mischungsverhältnissen von den einzelnen Einrichtungen nachgekommen, welche zudem in unterschiedlichen Rechtsformen, aber in den meisten Fällen behördlich organisiert sind. Dies gilt insbesondere, wenn den Einrichtungen hoheitliche bzw. staatlich monopolisierte Aufgaben übertragen wurden (vgl. Barlösius 2008:8). Die behördlich organisierten Einrichtungen - auf die sich die folgenden Erörterungen als Beispiel einer hierarchischen Delegationsform beschränken - unterliegen damit als Teil des Geschäftsbereichs eines Ressorts je nach Art der Behörde (z. B. Bundesoberbehörde) der Fach- Rechts und/oder Dienstaufsicht des Ressorts. Zu welchen Politikfeldern solche Einrichtungen geschaffen oder gegebenenfalls wieder abgeschafft werden, scheint dabei vom aktuellen gesellschaftlichen Verständnis staatlicher Zuständigkeit abhängig. So wurden Mitte der 1970er Jahre insbesondere Einrichtungen im Feld der Umweltpolitik gegründet, während im Politikbereich der Ernährung und des Agrarwesens ein Rückbau zu verzeichnen war (vgl. Barlösius 2010:383ff).

Aus der in Abschnitt 3 und 4 entwickelten vergleichsanleitenden Perspektive handelt es sich dabei um eine hierarchische Ausgestaltung der institutionellen Förderbeziehung. Diese Institutionalisierung und der jeweilige Aufgabenbereich solcher Einrichtungen sind wie gerade erwähnt abhängig von der jeweilig geltenden Vorstellung über die staatlichen Zuständigkeit innerhalb einer Gesellschaft (vgl. Barlösius 2010:380f.), entsprechen also dem jeweiligen reflexiven Interesse staatlicher Prinzipale nach Ausdehnung seiner politischen Interessen in einem jeweiligen gesellschaftlichen Teilsystem. Vergleichbar zur staatlich verordneten Doppelanbindung von Universitäten an das Bildungs- und Wissenschaftssystem, ist im Falle der Ressortforschungseinrichtungen zumindest theoretisch von einer Doppelanbindung dieser Einrichtungen an das politische und das wissen-

schaftliche Teilsystem auszugehen. Dem Ressort als staatlichem Prinzipal geht es dabei in seiner reflexiven Interessensverfolgung eher um Autonomie als um Dominanz, auch wenn man sich hier je nach Politikfeld durchaus unterschiedliche Gewichtungen vorstellen kann. Anstelle einer vorherrschenden Position seiner Einrichtung in einem spezifischen wissenschaftlichen Fachbereich steht demnach für das Ressort eher der direkte und monopolisierte Zugriff auf das Wissen der Agenten im Vordergrund. Wäre dem nicht der Fall, könnte der staatliche Akteur seinen Bedarf nach wissenschaftlicher Expertise auch durch eine andere institutionelle Form der Delegation befriedigen, beispielhaft durch Programmforschung, das Einholen von Gutachten oder eine andere institutionelle Lösung, wie ein internationaler Vergleich von Einrichtungen mit ähnlichem Tätigkeitsspektrum zeigt (vgl. ebenda 2008:11ff.). Der implementierte hierarchische Modus der Delegation bedeutet für den Agenten allerdings kein Verlust der verfassungsmäßig geschützten Handlungsfreiheit im Kern ihrer Forschungstätigkeiten, da das institutionelle Arrangement der Hierarchie weiterhin in die institutionelle Umwelt des Grundgesetzes (vgl. North 1990) eingebettet ist. Die Freiheitsgrade dieser Handlungen sind allerdings beschränkt, beispielhaft durch eine (staatlich festgelegte) sehr enge Ausrichtung der Forschungsinhalte auf die inhaltlichen Interessen des Prinzipals oder die bereits erwähnten monopolisierten Zugriffe auf das erzeugte Wissen (vgl. Döhler 2007:188ff).

Die Implementierung von politischer Nützlichkeit in den Ressortforschungseinrichtungen bei gleichzeitiger Verankerung im Wissenschaftssystem durch die Forschungsaufgabe führt bei diesen Einrichtungen zu einer organisationsinternen Verstetigung des in Abschnitt 3 angesprochenen Orientierungsdissens, wie er eigentlich nur in Interaktionen zwischen Akteuren verschiedener Teilsystemen erwartet wird. Als Konsequenz kann es zu einem pathologischen intersystemischen Leistungsaustausch (vgl. Schimank 2006:33ff) innerhalb dieser Einrichtungen kommen: Wird der Orientierungsdissens einerseits durch eine institutionelle Priorisierung der politischen Nützlichkeit innerhalb der Organisation aufgelöst, besitzt der Agent durch die politische Vereinnahmung nur noch wenige Freiheitsgrade für die Orientierung seines Handelns an den Akteursfiktionen des wissenschaftlichen Teilsystems. Es kommt zu einer Überintegration zu Gunsten des politischen Teilsystems. Die so produzierten Ergebnisse der Arbeit des Agenten stehen zwar dadurch dem staatlichen Prin-

zipal anhand des gewählten hierarchischen Delegationsmodus wie gewünscht unmittelbar und monopolisiert zur Verfügung. Aufgrund der institutionell bedingten geringen Orientierung an den Programmen des wissenschaftlichen Teilsystems besteht allerdings die Gefahr, dass die Validität und die Reliabilität der so erzielten Forschungsergebnisse eingeschränkt ist und damit auch deren Nützlichkeit für eine Weiterverwendung durch den staatlichen Prinzipal. Allerdings ist strittig, zu welchem Ausmaß diese Validitäts- und Reliabilitätskriterien erfüllt werden sollten, also was als gute wissenschaftliche Leistung gilt und was nicht. Wie Barlösius zeigt, scheint der staatliche Prinzipal an einer „halbinnovativen Forschung" des Agenten interessiert zu sein, die insbesondere auf die Erfüllung übertragener Prüf- und Kontrollaufgaben ausgerichtet ist oder sich im politischen Prozess bewährt (vgl. Barlösius 2008:16f)5. Erlaubt andererseits die institutionelle Verfasstheit der Einrichtungen diesen eine prioritäre Orientierung an den Programmstrukturen des wissenschaftlichen Teilsystems, kann es zu einer allmählichen Selbstverständigung der Einrichtungen kommen, also zu einer Desintegration zu Gunsten des wissenschaftlichen Teilsystems. Dies würde jedoch den vom staatlichen Prinzipal eingesetzten Interpendenzmodus der Hierarchie obsolet machen. Die organisationsinterne Verstetigung des allgemeinen intersystemischen Orientierungsdissens kann zudem mittel- bis langfristig zur Hinterfragung der Teilsystemzugehörigkeit der Einrichtung führen, die dabei hinterlegten Akteursfiktionen werden also als solche Fiktionen von den „betroffenen" Akteuren erkannt und in Frage gestellt. Es kommt dabei zu einer „Code-Herausforderung" (Schimank 2009:204), bei der das Handeln der Agenten zu „…etwas, was die einen als Wissenschaft verstehen, von den anderen zur Politik erklärt und gemacht wird" (ebenda:204).

Innerhalb dieses hierarchischen Fördermodus ist eine Evaluation der Einrichtung wie zuvor beschrieben nicht vorgesehen, da bis dato auf die Aufsichtskompetenz der Ressorts und deren Weisungsbefugnis als Steuerungs- und Kontrollorgan zurückgegriffen wurde. Allerdings begann der Wissenschaftsrat in einer ersten Welle von 2005 bis 2007, dreizehn aus-

[5] Das jeweilige Ressort als Prinzipal steht hierbei nicht nur vor dem Problem, dass durch diesen möglichen wissenschaftlichen Qualitätsverlust die politische Leistungsfähigkeit der betreffenden Forschungseinrichtung gemindert wird (vgl. Braun/Schimank 1992:324ff). Durch die Einbettung in die eigene Hierarchie wird (Forschungs-)Handeln zudem zum „Staatshandeln" (vgl. Barlösius 2010:380), was dazu führen kann, dass Fehlleistungen des Agenten ebenso dem Prinzipal zugerechnet werden.

gewählte Ressortforschungseinrichtungen zu evaluieren, ausgehend von der gesetzgeberischen Umsetzung eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des deutschen Bundestages (vgl. Deutscher Bundestag 2004). In den Jahren 2002 bis 2004 hatte der Wissenschaftsrat bereits eine einrichtungsübergreifende Evaluation der Ressortforschung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMLEV) mitinitiiert (Wissenschaftsrat 2004), nun kam es aber erstmalig zu einer flächendeckenden Evaluation aller Ressortforschungseinrichtungen, denn im Jahre 2006 erfolgte der Auftrag der Bundesregierung, nun auch noch alle noch nicht evaluierten Ressortforschungseinrichtungen sämtlicher Geschäftsbereiche in einer zweiten Welle von 2007 bis 2010 zu evaluieren (vgl. Barlösius 2011:58). Ziel dieser Evaluierung war die „aufgabenkritische Überprüfung der Ressortforschungseinrichtungen hinsichtlich der Notwendigkeit der eigenen Forschung und deren wissenschaftlichen Qualität“ (Wissenschaftsrat 2010:5). Vor diesem Hintergrund produzierte der Wissenschaftsrat zusätzlich zu den Stellungnahmen für jede einzelne Einrichtung jeweils zum Abschluss der beiden Welle (WR 2007a; WR 2010) eine übergreifende Empfehlung zum gesamten Bereich der Ressortforschung und spezifizierte die Kriterien zur Begutachtung solcher Einrichtung vor der zweiten Welle nochmals gesondert (WR 2007b). Die Bundesregierung verhielt sich dabei zu der ersten übergreifenden Stellungnahme des Wissenschaftsrates mit einem „Konzept einer modernen Ressortforschung“ (Bund 2007).

b) Mitgliedseinrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft

Im Gegensatz zu der sehr unmittelbaren institutionellen Ausgestaltung der Förderbeziehung bei den sogenannten Ressortforschungseinrichtungen und der dabei extern veranlassten Evaluation dieser, ist die Förderung und die Evaluation der Forschungseinrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft in eine komplexere und vor allem gemeinsame institutionelle Form eingebettet. Diese spezifische institutionelle Ausgestaltung generiert sich insbesondere aus der historischen Entstehung der Leibniz-Gemeinschaft als Dachgemeinschaft sehr heterogener Einrichtungen, aus der sich auch das spezifische Evaluationsverfahren dieser Einrichtungen ableitet.

Im Zuge der grundgesetzlichen Verankerung der Forschungsförderung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern im Jahre 1969, gab es dabei eine Reihe von Forschungseinrichtungen, welche sich aufgrund ihres Forschungstyps nicht unmittelbar dem Aufgabenbereich von MPG, FhG sowie den damaligen Bundesforschungseinrichtungen (heute Helmholtzzentren) einordnen ließen, jedoch über das sogenannte Königssteiner Staatsabkommen bereits seit 1949 gemeinsam von Bund und Ländern finanziert wurden. Vor diesem Hintergrund wurde Anfang der siebziger Jahre der Versuch unternommen, diese Gemeinschaftsaufgabe rechtlich und finanziell neu zu ordnen. Dabei verfolgten die Finanzressorts der Länder das reflexive Interesse nach Ausdehnung ihres substantiellen Interesses in Form einer finanziellen Entlastung. Gleichzeitig hatten die Forschungsressorts der Länder das (gegenläufige) reflexive Interesse ihre jeweils bestehende Ausdehnung, Autonomie und Dominanz in diesem Feld der Wissenschaftspolitik zumindest stabil zu halten. Auf der Bundesebene verfolgte das Finanzressort, wie seine Pendants auf Länderebene das reflexive Interesse der Ausdehnung seiner finanzpolitischen Interessen ebenso stabil zu halten, also Mehrausgaben des Bundes für diesen Politikbereich möglichst zu vermeiden. Das Forschungsressort des Bundes wollte hingegen sein substantielles Interesse in diesem Bereich gegenüber den Ländern möglichst weiter ausdehnen.

Als Ergebnis dieser Interessen- und Akteurskonstellation kam es nach anfänglichem Einbezug von ursprünglich über 300 Forschungseinrichtungen und einem langen und schwerfälligen politischen Tauschprozess zu der sogenannten Blauen Liste, nach der 44 Forschungseinrichtungen bis auf wenige Ausnahmen hälftig von Bund und Ländern durch ein jeweiliges Ministerium auf jeder Seite bilateral, oder im Falle sogenannter Serviceeinrichtungen multilateral, finanziert wurden. Auf Seite des Bundes als staatlicher Prinzipal war und ist dabei nicht nur das BMBF als Forschungsressort vertreten, sondern es wurden auch Bundesressorts anderer Geschäftsfelder mit der Finanzierung und Beaufsichtigung von Einrichtungen betraut. Im letzteren Fall finden sich einerseits Bundesressort, welche die Arbeit der ihr zugeordneten Einrichtungen mit hohem inhaltlichen Interesse verfolgten und verfolgen und diese sozusagen als „Quasi"-Ressortforschungseinrichtung betrachten: In diesem Fall besteht auch hier das zuvor beschriebene Interesse nach Monopolisierung des produzierten Wissens seitens der Ressorts, die allerdings nicht über den dafür

notwendigen hierarchischen Durchgriff verfügen. Andererseits gab und gibt es Einrichtungen, die insbesondere auf Druck eines jeweiligen Bundeslandes als dessen Sitz in die Blaue Liste inkludiert wurden. Für diese Einrichtungen mussten daher aufgrund des Finanzierungsmodus betreuende Ressorts auf Bundesebene gefunden werden. Die Zuordnung wurde dabei durch die ungefähre Entsprechung der jeweiligen Forschungsschwerpunkte der Einrichtungen mit den jeweiligen politischen Zuständigkeiten der Ministerien geregelt (vgl. Hohn/Schimank 1990). Entgegen der Vermutung, dass sich die so ausgewählten Bundesressorts um einen möglichst geringen Betreuungsaufwand bemühten, zeigten und zeigen diese Ministerien in der Praxis ein hohes reflexives Interesse an den aus ihrem Haushalt finanzierten Einrichtungen[6]. Das reflexive Interesse der zuständigen Ressorts zielt dabei nicht so sehr auf die Forschung der Einrichtung, sondern auf die dafür bereitgestellten Ressourcen. Denn bei einer ministeriellen Zuständigkeitsänderung müssten auch die jeweiligen Stellenpläne dem aufnehmenden Ressort aus dem eigenen Haushalt und ohne Gegenleistung übertragen werden (vgl. ausführlich ebenda 143ff). Aufgrund der gerade beschriebenen Interessen der einzelnen staatlichen Akteure und des de facto Einstimmigkeitsprinzips bei der Finanzierung sowie bei Inklusions-und Exklusionentscheidungen über Blauen-Liste-Institute, kam es so zu einer sogenannten „Politikverflechtungsfalle“, welche zu hoher Immobilität bei der Inklusion und Exklusion von Einrichtungen auf und von dieser blauen Liste sowie einer suboptimalen Wahrung von Einzelinteressen bei deren Finanzierung führte (vgl. ebenda:152ff.). Als mögliche Lösung wurde auf die Evaluation der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit und des Vorhandenseins überregionaler Bedeutung dieser Einrichtungen gesetzt, die somit als konsensbildende Grundlage gemeinsamer Finanzierungs- sowie Inklusions- und Exklusionsentscheidungen fungieren soll(te) (vgl. ebenda:162f). Dazu wurden die Einrichtungen ab dem Jahr 1979 in unregelmäßigen und sehr langen Zeitabständen durch den Wissenschaftsrat evaluiert. Im Zuge des Miteinbezugs zahlreicher Forschungseinrichtungen aus dem Nachlass der DDR, kam es zudem in den 1990er Jahren zu einer kompletten Evaluation der nun 81 Einrichtungen durch den Wissenschaftsrat, wobei in über drei Viertel der Fällen eine Weiterförderung empfohlen wurde (vgl. Röbbecke/Simon 2001:23ff; Wissenschaftsrat 2000). Im Zuge der Gründung eines eigenen Dachverbands

[6]Dies ist auch aus der oft abgelehnten Evaluationsempfehlung, die Zuständigkeit solcher Einrichtungen doch dem BMBF zu übertragen, ablesbar.

1995 dieser Einrichtungen (ab 1997 unter dem Namen „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz“; kurz Leibniz-Gemeinschaft), übernahm diese Organisation die regelmäßige und standardisierte Evaluierung der Einrichtungen als Vorbereitung einer wissenschaftspolitischen Entscheidung als eine ihrer zentralen Aufgaben (Hohn 2010:461). An der beschriebenen institutionellen Einbettung des Evaluationsverfahrens hat sich bis heute nichts geändert: Auf Grundlage einer regelmäßigen Evaluation der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Feststellung einer überregionalen Bedeutung der Institute soll über den Weiterverbleib in der Leibniz-Gemeinschaft entschieden werden.

c) Programme und Mitgliedseinrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft

Noch vor der beschriebenen Entstehung der Leibniz-Gemeinschaft konnte der Bund als Akteur des politischen Systems seit den 1950er Jahren eine eigene „Hausmacht“ (Braun 1997:231) gegenüber der Kulturhoheit der Länder etablieren und so seine reflexiven Interessen nach Autonomie und auch Dominanz in diesem Politikbereich erfolgreich umsetzen. Dies geschah vor allem durch die Gründung von staatlich koordinierten Großforschungszentren - den späteren Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF) und der Bündelung seiner Programmförderungen durch in diese Zentren eingebetteten Projektträgern. Die Zentren sollten dabei an den Ergebnissen der naturwissenschaftlichen/medizinischen Grundlagenforschung ansetzen und eine an Industrieinteressen orientierte Forschung bis hin zur Herstellung von Prototypen in unterschiedlichen Anwendungsfeldern betreiben. Die übertragende Aufgabe der Bildung einer Schnittstelle zwischen Grundlagenforschung und industrieller Produktion gelang allerdings nur in der Atomforschung, in anderen Fachgebieten und Technologien konnte sich die spezifische vertikal-integrative Organisationsform der Großforschungszentren nicht ausreichend und rechtzeitig an den externen wissenschaftlichen und technologischen Wandel anpassen. Die Zentren verschoben daher ihren Fokus oft auf die Grundlagenforschung, der Bund als staatlicher Akteur verlor das Interesse an einer Einzelsteuerung dieser Einrichtungen. Dies resultierte in einer organisationalen Stagnation der Einrichtungen, unterstützt durch einen Finanzierungsmodus, welcher auf die Fortschreibung bestehender Strukturen abzielte. In einem auch daraus resultierenden Reformprozess wurde zunächst die Autonomie der Großforschungszentren

gegenüber den Ministerien durch die Schaffung einer koordinierenden Dachorganisation erhöht (Gründung der HGF 1995) und die vormals ausschließliche quasi-hierarchische Steuerung durch eine evaluationsbasierte gemeinschaftsinterne Programmförderung (2001) ersetzt. Diese stellt sich als Wettbewerb um Ressourcen zwischen den Zentren anhand von auf fünf Jahren befristeten und oft organisationsübergreifenden Forschungsprogrammen innerhalb thematisch definierten Forschungsbereichen dar. Dabei verfügt der Bund als staatlicher Prinzipal jedoch über die Möglichkeit der Themensetzung in diesen einzelnen Forschungsbereichen, welche quer zu den Zentren liegen und zu achtzig Prozent deren Budgets bestimmen. Ausgehend von der jeweiligen Themensetzung werden von den Zentren Vorschläge für Forschungsprogramme erarbeitet, welche dann jeweils für einen der sechs Forschungsbereiche auf einem sehr hohen Abstraktionsgrad evaluiert werden. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine rein wissenschaftliche Bewertung, vielmehr stehen auch aufgrund des hohen Fördervolumens und der Größe der einzelnen Programme zugleich strategische und finanzielle Kriterien im Zentrum der Evaluation. Die eigentliche strategisch-wissenschaftliche Bewertung der Programme wird von internationalen Akteuren des wissenschaftlichen Teilsystems vollzogen. Die konkrete Förderentscheidung für einen Forschungsbereich obliegt hingegen einer jeweils extra dafür geschaffenen Helmholtz-Senatskommission, die dabei auf die vorherige wissenschaftlich-strategische Bewertung der einzelnen Programme zurückgreift und sich aus Akteuren aus dem politischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Teilsystem konstituiert. Je nach Förderzyklus variieren dabei die (finanziellen) Mechanismen, die eine wettbewerbliche Vergabe forcieren sollen (vgl. Hohn/Schimank 1990:233ff; Helling-Moegen 2008, Heinze/Arnold 2008, Hohn 2010). Diese Förderentscheidungen der jeweiligen Senatskommissionen werden dann nach Aussprache von dem Helmholtz Senat als extern besetztes Aufsichtsorgan der Helmholtz-Gemeinschaft als Empfehlung verabschiedet und durch den sogenannten Ausschuss der Zuwendungsgeber (AZG) formal entsprochen. Abhängig von Parlamentsbeschlüssen über das vorhandene Haushaltbudget erlässt der AZG darauffolgend die jeweiligen Zuwendungsbescheide für die einzelnen Zentren. In die jeweiligen Forschungsprogramme ist dabei zusätzlich ein spezifisches Programmcontrolling eingelassen, welches durch sogenannte Fortschrittsberichte versucht, eine zeitnahe Effizienz- und Effektivitätskontrolle zu ermöglichen (vgl. Helling-Moegen 2008:156ff). Im Gegensatz zur

Evaluation der Leibnizeinrichtungen bildet die Evaluation im Rahmen der programmorientierten Förderung also nicht nur die Grundlage für die Entscheidung über die Weiterfinanzierung, sondern beinhaltet auch die Setzung von inhaltlichen Schwerpunkten.

d) Zusammenfassung

In der Zusammenschau (siehe Abbildung 4) ergeben sich die Unterschiede zwischen den gerade beschriebenen Förderbeziehungen und den daran gekoppelten Evaluationsverfahren insbesondere aus deren unterschiedlichen institutionellen Arrangements. Während die Ressortforschungseinrichtungen jeweils einem Ministerium hierarchisch unterstehen, handelt es sich sowohl bei den Leibnizinstituten, als auch bei den Helmholtzzentren um rechtlich eigenständige Akteure, bei denen die Übernahme von Forschungsaufgaben und deren Finanzierung vertraglich geregelt sind. Aus diesen unterschiedlichen institutionellen Arrangements leitet sich auch der grundsätzliche Unterschied zwischen den Evaluationsverfahren dieser Einrichtungen ab. Während im hierarchischen Modus diese zur Senkung der Informationsasymmetrie zwischen staatlichen Prinzipal und seinen Agenten eigentlich nicht vorgesehen ist, ist sie bei den beiden vertragsförmigen Förderbeziehungen nicht nur ein zentrales Mittel zur Senkung der Informationsasymmetrie, sondern auch wesentliche Entscheidungsgrundlage für die (Weiter-)Finanzierung dieser Einrichtungen. Dies zieht auch weitere Unterschiede, beispielhaft bei den mit der Durchführung der Evaluation betrauten Organisationen und deren Verhältnis zu den Zuwendungsgebern und den evaluierter Einrichtungen, nach sich. Zudem ist zu vermuten, dass die verschiedene Taktung der Evaluationsverfahren zwischen einer bisherigen Einmaligkeit beim hierarchischen Modus und unterschiedlicher Regelmäßigkeiten bei der vertraglichen Delegation andere Pfadabhängigkeiten evoziert. Auch wenn sich in der Struktur der vertraglichen Förderung von Leibnizinstituten und Helmholtzzentren ebenso Unterschiede ergeben, scheint daher insbesondere in Bezug auf den staatlichen Umgang mit der Evaluation im folgenden Kapitel ein Vergleich zwischen Ressortforschungseinrichtungen einerseits und den beiden anderen Einrichtungstypen angezeigt.

Abbildung 4: Evaluationen im Überblick

	Ressortforschungseinrichtungen	Leibnizinstitute	Helmholtzzentren
Prinzipale	Bundesressort	Bundesressort/Landesressort	Bundesressort (federführend), Landesressort
institutionelles Arrangement	Hierarchie	Delegation durch Vertrag	Delegation durch Vertrag
primäre Art der Förderung	institutionelle Förderung	institutionelle Förderung	Programmförderung (zu 80%)
Übertragene Aufgabe	wissenschaftlich basierte Politiberatung, Norm- und Kontrollaufgaben	Brücke Grundlagen/Anwendungsforschung	staatliche Vorsorgeforschung
Evaluation seit	von 2003 bis 2010	seit 2000	seit 2001
Turnus der Evaluation	einmalig	siebenjährig	fünfjährig
Legitimierung der Evaluation	von außen oktroyiert	Bestandteil des institutionellen Arrangement	Bestandteil des institutionellen Arrangement
Institutionalisierung der Evaluation	vertikal zu den Einrichtungen	vertikal zu den Einrichtungen	horizontal zu den Einrichtungen
Auftrag der Evaluation	ex post Überprüfung Qualität und Notwendigkeit der eigenen Forschung	ex post Überprüfung Qualität der Forschung, gesamtstaatliche Bedeutung der Einrichtung	ex ante Überprüfung Qualität und strategische Relevanz von Forschungsvorhaben
Sanktionspotentiale der Evaluation	formal keine	Schließung der Einrichtung	Reallokation der Fördermittel zwischen den Einrichtungen
Durchführung und Organisation der Evaluation	Wissenschaftsrat	Dachverband	Dachverband
Evaluatoren	externe wissenschaftliche Peers	externe wissenschaftliche Peers	externe (internationale) Peers

5. Hypothesen und empirische Ergebnisse

Ziel der in Abschnitt 3 formulierten Beobachtungsperspektive war zunächst ausgehend von dem jeweiligen institutionellen Arrangement sowie den dabei bestehenden substantiellen und reflexiven Interessen der Akteure Aussagen über die möglichen Funktionen von Evaluation zu generieren, die darauf gehend der Empirie gegenüber gestellt werden können. Dazu wurden in Abschnitt 3 aus den substantiellen Interessen der Akteure aus den jeweiligen Teilsystemen der Gesellschaft drei verschiedene Funktionen von Evaluationen abgeleitet: Die Überprüfung der außerwissenschaftlichen Nützlichkeit, die Überprüfung der innerwissenschaftlichen Güte sowie die Überprüfung der institutionellen (Binnen)Struktur, deren adäquate Ausgestaltung mittelbar zur Generierung von innerwissenschaftlicher Güte oder/und außerwissenschaftlicher Nützlichkeit beiträgt.

Im Falle der Ressortforschungseinrichtungen ist dabei anzunehmen, dass der hierarchische Modus der Förderbeziehung aus Sicht der betroffenen Ressorts

weiterhin bestehen bleiben soll, um so weiterhin einen direkten Zugriff auf die Einrichtungen zu ermöglichen. Dies dient der Gewährleistung des reflexiven Interesses des Ministeriums nach Autonomie. Wie in Abschnitt 3 jedoch auch beschrieben, ist gleichzeitig eine gewisse wissenschaftliche Qualität der Forschungsaufgaben erforderlich, damit sich auf Grundlage wissenschaftlich valider und reliabler Forschung deren Erkenntnisse über mögliche Kausalzusammenhänge auch in ihrer Instrumentalisierung bewähren. Damit das Ressort diesen Antagonismus zwischen seinen außerwissenschaftlichen Leistungserwartungen und der erforderlichen akademischen Orientierung der Einrichtung (weiterhin) möglichst produktiv nutzen kann (vgl. Hohn/Schimank 1990:340f), ist zu vermuten, dass die Evaluation für den staatlichen Prinzipal somit vor allem die Funktion haben könnte über die institutionellen Binnenstruktur des Agenten zu informieren. Diese sollte dabei im Idealfall sowohl eine hohe wissenschaftliche Qualität der Arbeit des Agenten, als auch Durchgriffsmöglichkeiten für den Prinzipal erlauben.

Im Falle der Mitgliedseinrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft ergibt sich hingegen für die Bundesressorts ein Kontinuum an möglichen Funktionen der Evaluation der von ihnen alimentierten Einrichtungen, abhängig vom jeweiligen reflexiven Interesse eines Ministeriums an seiner Einrichtung. Im Folgenden sollen die beiden idealisierten Endpole dieser Bandbreite dargestellt werden, wobei empirisch vor allem Zwischenformen vorzufinden sind. Wie aus der Beschreibung in Abschnitt 4 ersichtlich, versteht eine Gruppe von Bundesressorts die ihnen zugeordneten Einrichtungen als „Quasi Ressortforschungseinrichtungen“ und wollen diese deswegen in der Förderung im Rahmen der Leibniz-Gemeinschaft halten. Sie verfügen also über ein reflexives Interesse nach Autonomie bei diesen Einrichtungen. Dabei sehen sich diese Ressorts allerdings nicht nur einem konkurrierenden staatlichen Prinzipal auf Landesebene gegenüber, sondern auch einem Evaluationsverfahren, welches sich insbesondere auf die wissenschaftliche Qualität der Einrichtung fokussiert. Um trotz fehlendem hierarchischen Zugriff die Forschungsergebnisse der Einrichtung auch weiterhin zumindest mittelbar für das eigene Politikfeld nutzbar machen zu können, sollte die Evaluation der Einrichtung in diesem Fall das Vorhandensein der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie der überregionalen Bedeutung feststellen. Da das Ministerium die dabei verlangte wissenschaftliche Güte der Einrichtung nicht direkt beeinflussen kann, hätte auch in diesem Fall die Evaluation die hypothetische Funktion, die Angemessenheit der institutionellen Strukturiertheit der Forschungstätigkeiten als Basis wissenschaftlicher Qualität zu überprüfen und gegebenenfalls weiterzu-

entwickeln, auch wenn dies aus Sicht des Bundesressort nur als Mittel zum Zweck geschieht. Andererseits existiert eine Gruppe von Bundesressorts, welchen bei der Erstellung der Blauen Liste oder im Zuge der Eingliederung der Forschungseinrichtungen der neuen Bundesländer ab 1992 Einrichtungen aufgrund einer ungefähren thematischen Entsprechung der Forschungsschwerpunkte mit dem eigenen Geschäftsbereichs zugeordnet wurden. Diese Bundesressorts wurden in der Darstellung in Abschnitt 4.2 ein gewisses Eigeninteresse an diesen Einrichtungen unterstellt. Dieses Interesse stellt sich vor allem als reflexives Interesse der staatlichen Akteure nach Ausdehnung im politischen Teilsystem aufgrund der vorhandenen Verfügungsmaße an Stellenplänen der Forschungseinrichtung im Haushalt des Ministeriums dar. Will oder kann sich das Bundesressort die Forschungstätigkeiten der jeweiligen Einrichtungen nicht mittelbar zu Nutzen machen, hätte die Evaluation der Einrichtungen vor diesem Hintergrund für solche Ressorts zunächst keine Funktion, da es sich bei einem Ausgleich für eine etwaige Abgabe der Stellenpläne der Einrichtung um eine Frage der Aushandlung im politischen System handelt.

Eine wichtige moderierende Variable bei diesen Hypothesen ist allerdings die Kongruenz bzw. Divergenz der Politikfelder von Bundesressort und Landesressort, die jeweils als staatlicher Prinzipal für eine Forschungseinrichtung zuständig sind. In unserem Fall handelt es sich bei den untersuchten Ressorts auf Bundesebene nicht um Forschungsressorts, während auf Ebene der Länder Forschungsressorts die Betreuung der Einrichtungen übernommen haben. Aufgrund dieser Konstellation könnte sich durch das reflexive Interesse der Bundesressorts nach Autonomie aufgrund Monopolisierungswünsche in der Forschungspolitik so ein Spannungsverhältnis mit dem Landesressort auf dessen angestammten Politikfeld ergeben.

Im Falle der Evaluation im Rahmen der programmorientierten Förderung der Helmholtz-Gemeinschaft ist diese Evaluation die zentrale Entscheidungsgrundlage bei der inhaltlich-strategischen Schwerpunktsetzung für die nächste Förderperiode. Die Evaluation hat zunächst laut ihrem Auftrag bei der Programmplanung und -bewertung die Funktion ex ante anhand der wissenschaftlichen Qualität, die jeweiligen förderwürdigen Programme auch aufgrund deren strategischer Relevanz zu bestimmen. Dabei legen die staatlichen Prinzipale in Form des Ausschusses der Zuwendungsgeber der Helmholtz-Gemeinschaft, ausgehend von ihren reflexiven Interessen nach Dominanz in einem Forschungsbereich (in der ersten Förderrunde ohne und ab der zweiten Förderrunde mit Rücksprache mit den

betroffenen Zentren) die globalen forschungspolitischen Ziele und den Finanzierungsrahmen der nächsten Jahre fest. Davon ausgehend erarbeiten die Helmholtzzentren als Akteure des wissenschaftlichen Teilsystem Programmentwürfe, welche von externen wissenschaftlichen Gutachtergruppen auf ihre wissenschaftliche Qualität, aber auch auf ihre strategische Relevanz, evaluiert werden. Die Bewertung vollzieht sich also an den Programmstrukturen des wissenschaftlichen Teilsystems, wenn auch auf hoher Abstraktionsebene. Diese Bewertungen stellen nun die Grundlage für die Senatskommission dar, konkrete Programme und Programmanteile zur Förderung auszuwählen bzw. Fördermittel prioritär zu verteilen. Hier ist zu vermuten, dass die Funktion der Evaluation für die Zuwendungsgeber weitgehend dem Evaluationsauftrag entspricht, da die Zuwendungsgeber ihr reflexives Interesse bereits bei der Festlegung der globalen forschungspolitischen Ziele realisiert haben und es nun tatsächlich auf die attestierte innerwissenschaftliche Güte ankommt um eine Fehlallokation von Ressourcen zu vermeiden. Allerdings ist aufgrund der Inklusion von Akteuren aus nichtwissenschaftlichen Teilsystemen der Gesellschaft in die Senatskommission zu vermuten, dass die Interessen der politischen Akteure und ihre Handlungsorientierung an den Programmstrukturen des politischen Teilsystems auch dort eine noch zu bestimmende Rolle spielen könnten.

Fasst man diese Vermutungen über die möglichen Funktionen der Evaluationen für die Zuwendungsgeber zusammen, fällt vor allem die inhaltliche Ähnlichkeit der Evaluationsaufträge auf. So geht es bei allen drei zunächst um die Überprüfung der wissenschaftlichen Güte der Forschung der Einrichtungen. Dies wird kooptiert mit der Überprüfung der adäquaten institutionellen Einbettung der Forschung in diesen Einrichtungen. Bei den Ressortforschungseinrichtungen stellt sich dies als Notwendigkeit der eigenen Forschung dar, also ob die Einbettung der Forschung in diese Einrichtungen überhaupt angezeigt ist. Ähnlich dazu überprüft die Evaluation der Leibnizeinrichtungen ob die dortige Forschung gesamtstaatlich relevant ist, also ob die institutionelle Einbettung der Forschung für die spezifische Einrichtung zumindest zum Teil als (nationales) Alleinstellungsmerkmal fungiert. Vor dem Hintergrund dieser Ähnlichkeit bei den Zielen der Evaluation ergibt sich für die Zuwendungsgeber jedoch wie gezeigt eine jeweils davon unterschiedliche Funktion, abhängig vom jeweiligen reflexiven Interesse der Zuwendungsgeber. Steht eine (möglichst monopolhafte) Instrumentalisierung der Forschungsergebnisse für den Zuwendungsgeber im Zentrum seiner Interessen, hat die Evaluation für diesen insbesondere die vermutete Funktion, die Binnenstruktur als Produktionsbedingungen von Forschung zu überprüfen.

Dabei geht es bei diesem reflexiven Interesse nach Autonomie im hierarchischen Modus insbesondere um die Optimierung der Binnenstruktur, also um die Verbesserung des Ineinandergreifens von ministeriellen Durchgriffsmöglichkeiten und forschungsadäquaten Organisationsstrukturen. Im spezifischen Fall der vertraglichen Delegation mit den Leibnizeinrichtungen ist die Optimierung der organisationalen Binnenstruktur für den Zuwendungsgeber hingegen eine zentrale Möglichkeit die Güte der wissenschaftlichen Leistungen zu beeinflussen, damit durch eine erfolgreiche Evaluation der mittelbare Zugriff auf die Forschungsergebnisse durch die Weiterfinanzierung gewährleistet bleibt. Im Fall der vertraglichen Delegation mit den Helmholtzzentren wurde den Zuwendungsgebern ein reflexives Interesse nach Dominanz unterstellt. Das institutionelle Arrangement erlaubt dem Zuwendungsgeber dabei, dieses reflexive Interesse bereits durch eine inhaltliche Rahmensetzung in den jeweiligen Forschungsbereichen vor dem eigentlichen Evaluationsprozess zu realisieren. Vor diesem Hintergrund entspricht der Evaluationsauftrag der programmorientierten Förderung der Funktion, welche diese für den Zuwendungsgeber besitzt: In einem vorgebenden inhaltlichen Rahmen sollen die wissenschaftlich hochwertigsten und zugleich strategisch sinnvollsten Forschungsvorhaben ausgewählt werden.

Abbildung 5: Hypothesen im Überblick

	Ressortforschungs-einrichtungen	Leibnizinstitute	Helmholtzzentren
Prinzipale	Bundesressort	Bundesressort / Landesressort	Bundesressort (federführend), Landesressort
institutionelles Arrangement	Hierarchie	Delegation durch Vertrag	Delegation durch Vertrag
reflexives Interesse des Bundesressorts	Autonomie	Autonomie vs. kein Interesse	Dominanz
primäre Funktion der Evaluation ausgehend vom Evaluationsauftrag	Überprüfung wissenschaftlichen Güte & Notwendigkeit eigener Forschung	Überprüfung wissenschaftlichen Güte & gesamtstaatliches Bedeutung der Forschung	Überprüfung wissenschaftlichen Güte & strategische Relevanz der Forschung
vermutete Funktion für den Zuwendungsgeber	Überprüfung der Binnenstruktur	Überprüfung der Binnenstruktur vs. wissenschaftlichen Güte & gesamtstaatliche Alleinstellungsmerkmal der Forschung	wissenschaftlichen Güte & strategische Relevanz der Forschung

Im Folgenden sollen nun diese theoretisch abgeleiteten Vermutungen mit der vorgefundenen Empirie konfrontiert werden. Dabei werden die Ergebnisse für die ausgewählten Förderbeziehungen vergleichend jeweils bezogen auf die zwei Forschungsfragen (Steuerungsmöglichkeiten- und -formen der staatlichen Akteure, Funktion der Evaluation für die staatlichen Akteure) sowie anhand der Begleitung der Evaluation durch die staatlichen Akteure vorgestellt und anschließend zusammenfassend besprochen. Dabei erfolgt die Gegenüberstellung insbesondere anhand des institutionellen Arrangements der Förderbeziehung. Dazu wurden drei Bundesressorts ausgewählt die zum Zeitpunkt der Untersuchung sowohl als Vertreter des Bundes in Instituten der Leibniz-Gemeinschaft auftreten, als auch sogenannte Ressortforschungseinrichtungen in ihrem jeweiligen Geschäftsbereich unterhalten und sich damit in beiden Fällen mit der Evaluation „ihrer" Einrichtungen auseinandersetzen mussten.[7] Bei jedem Ressort wurde jeweils eine Ressortforschungseinrichtung sowie ein Leibniz-Institut ausgewählt und das verantwortliche Fachreferat im Ressort und die Leitungsebene der jeweiligen Einrichtung in Form von leitfadengestützten Experteninterviews befragt, die inhaltsanalytisch ausgewertet wurden.[8] Zusätzlich wurde exemplarisch anhand eines Forschungsbereichs der programmorientierten Förderung der Helmholtz-Gemeinschaft der Umgang des BMBF mit dem Evaluationsverfahren und seinen Ergebnissen untersucht.[9]

a) Steuerungsmöglichkeiten und -formen der staatlichen Akteure

Ressortforschungseinrichtungen

Betrachtet man zunächst das Interesse mit welchem die Bundesministerien ihre jeweiligen Ressortforschungseinrichtungen „unterhalten", zeigt sich in den Interviews mit den Ressortvertretern des Bundes fallübergreifend das grundsätzliche substantielle Interesse nach (gesellschafts-)politischer Nützlichkeit der finanzierten Forschung, wobei sich sowohl das Verständnis von und der Umgang mit Forschung unterscheiden. Bei den sogenannten Ressortforschungseinrichtungen

[7] Berücksichtigt wurden dabei zusätzlich nur Ressorts, deren Einrichtungen sich ab 2007 Evaluationen unterziehen mussten bzw. unterzogen haben, um eine gewisse zeitliche Nähe der Evaluationserfahrung zum Interviewzeitpunkt gewährleisten zu können.

[8] Bei einer spezifischen Einrichtung konnten auf Ressortseite nur rudimentäre Aussagen zum Evaluationsverlauf und dem Umgang mit dessen Ergebnissen erhoben werden. Die Aussagen auf Einrichtungsseite bestätigen allerdings das vorgefundene Gesamtmuster des staatlichen Umgangs mit Evaluationen.

[9] Insgesamt wurden 17 Interviews mit Instituts- und Ministeriumsvertretern geführt. Dazu kamen noch vier Interviews mit Vertretern aus den Dach- und Evaluationsorganisationen sowie Evaluationsforschern.

wird dabei Forschung ministeriell immer prononciert als Mittel zum Zweck verstanden. Zweck ist in diesem Fall die Erledigung der (hoheitlichen) Aufgaben, die von der reinen Politikberatung über staatliche Gewährleistung und Vorsorgeaufgaben bis hin zur schnellen Bekämpfung von nationalen Krisenfällen reichen:

> „Prioritär hat jede nachgeordnete Behörde ihre Amtsaufgaben zu erfüllen, das ist ihr Kernauftrag, das ist auch ihre Existenzberechtigung, und daran orientiert sich alles (…) Also, die Amtsaufgabe ist das eine, die ist größtenteils in Gesetzen fixiert, da steht halt drin, was die einzelnen Institute zu machen haben. Und um die gut zu erfüllen, ist Forschung ein notwendiger Bestandteil.“ (Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung C)

Je nach Ressort unterscheiden sich jedoch die Konsequenzen, die aus dieser Mittel-zum-Zweck Ratio gezogen werden. Zum Teil existiert eine sehr starke Priorisierung auf die Erledigung der (hoheitlichen) Aufgaben innerhalb der Einrichtung gegenüber der Forschung. Im Gegensatz dazu gibt es allerdings auch die Auffassung, dass auch die Qualität der eigenen Forschung einen wesentlichen Einfluss auf die Qualität der hoheitlichen Aufgabenerledigung ausübt. Die jeweilige ministerielle Verortung der Einrichtung zwischen den Teilsystemen Politik und Wissenschaft scheint mit diesen unterschiedlichen Auffassungen zu korrespondieren. Bei einer sehr starken Priorisierung der hoheitlichen Aufgabenerledigung, haben die Forschungsaufgaben der Einrichtung eher den Charakter von Entwicklungsaufgaben, bei denen die - zum Teil extern - erzielten Forschungsergebnisse für interne Zwecke adaptiert werden. Einrichtungen werden hier klar dem staatlichen Bereich zugeschlagen. Ressorts, die eine hochqualitative eigene (Grundlagen-)Forschung als eine notwendige Vorbedingung für eine gute Aufgabenerledigung erachten, sehen ihre Einrichtung hingegen als Bestandteil der jeweiligen Forschungslandschaft, also auch als Akteur des wissenschaftlichen Teilsystems. In den Antworten der Befragten manifestiert sich in diesen Fällen allerdings auch die von Schimank vermutete „Code Herausforderung“, bei der für diesen Einrichtungstyp keine einfache Zuordnung zu einem Teilsystem möglich ist:

> „…weil wir immer gesagt haben, (…) wir sind Teil der Wissenschaftslandschaft, und wenn wir da Teil sind, dann bitte auch die gleichen Maßstäbe. Und die gleichen Maßstäbe kann man in dem Bereich mal anlegen, es geht aber nicht überall, weil wir den Fakt haben, dass wir Behörde sind. Ich kann ja nur Wettbewerber sein, wenn für alle die gleichen Rahmenbedingungen gelten, und es wird immer eine gewisse Differenzierung geben, eben, weil es Behörden sind, auch wenn die Institute selber den Be-

griff „Behörde“ ungern hören, aber es ist nun mal so.“ (Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung C)

Grundsätzlich findet sich auch bei den Leitungen und Mitarbeitern der Ressortforschungseinrichtungen die Mittel-zum-Zweck Argumentationsfigur wieder, hier wird jedoch in allen betrachteten Fällen der Notwendigkeit von (guter) Forschung bei der Erledigung der eigentlichen (hoheitlichen) Aufgaben eine höhere Priorität eingeräumt als dies bei den Ressorts der Fall ist.

Die Verfolgung solch substantieller wissenschaftlicher Interessen der Einrichtungsangehörigen scheint aber aufgrund der hierarchischen Anbindung nur in den vom staatlichen Prinzipal zugelassenen Freiheitsgraden möglich. Dabei korrespondieren die am Ende des obigen Zitats angesprochenen Möglichkeiten der Selbstpositionierung der Einrichtung zwischen politischem und wissenschaftlichem Teilsystem mit dem jeweiligen ministeriellen Umgang mit den Forschungsaufgaben. Empirisch lässt sich beispielhaft bei einer forcierten ministeriellen Priorisierung der hoheitlichen Aufgaben eher eine interne quantitative und qualitative Marginalisierung von Forschung auf Entwicklungsaufgaben beobachten. In einem gegensätzlichen Fall trägt die Einrichtung wie vom Ministerium gewünscht sogar als Konstituente zur Fortschreibung eines wissenschaftlichen Forschungsfeldes bei. In manchen Fällen hingegen führt das staatliche Monopol zum Teil sogar dazu, dass aufgrund der nur exklusiv zugänglichen Empirie in Teilen gar keine korrespondierende wissenschaftliche Fachgemeinschaft außerhalb der Ressortforschungseinrichtung existiert - insbesondere in hochsensiblen Bereichen staatlicher Fürsorge und Gewährleistung.

Auch hier spielt die oben beschriebene, jeweils unterschiedliche Interpretation der Mittel-zum-Zweck Argumentationsfigur eine wesentliche Rolle: Ressorts, die auch in der guten Qualität der eigenen Forschung eine notwendige Voraussetzung für eine hohe Qualität der (hoheitlichen) Aufgabenerledigung sehen, gewähren eher formale Freiheitsgrade für Forschung als Ministerien, für welche die Erledigung hoheitlicher Aufgaben unmittelbar im Vordergrund steht. Die genaue Festsetzung dieser Freiheitsgrade für Forschung durch das Ressort, also das Changieren der hierarchischen Anbindung des wissenschaftlichen Agenten zwischen den Polen einer Überintegration zu Gunsten des politischen Teilsystems und einer Desintegration zu Gunsten des wissenschaftlichen Teilsystems, scheint hier die wesentliche Möglichkeit einer Kontextsteuerung zu sein, jedenfalls was die Forschungsaufgaben anbelangt. Dabei wird in Zusammenarbeit mit den je-

weiligen Einrichtungen auch auf bewährte Strukturelemente wissenschaftlicher Organisationen zurückgegriffen - insbesondere nach der Evaluation durch den Wissenschaftsrat, wie weiter unten beschrieben. Dies stellt auch einen wichtigen Mechanismus bei der Gewinnung von wissenschaftlichem (Spitzen-)Personal dar, um die Nachteile einer engen inhaltlichen Fokussierung der Forschung und einer relativ gleichförmigen Besoldungsstruktur wettmachen zu können. Diese Strukturübernahmen sind allerdings nicht immer einfach mit der geltenden verwaltungs- und budgetrechtlichen institutionellen Umwelt der Ministerialbürokratie zu vereinbaren, wie es in einem Fall besonders deutlich hervortrat:

> „Also, das ist auch ein Riesenunterschied, dass beispielsweise wenn Max Planck oder Helmholtz und dann eben Zulagen gewähren wollte, dann konnten die bis 1500 Euro gehen, das war bei uns nicht möglich (…). Und wenn man vergleicht die Einkommensunterschiede, [Beispiele freie Wirtschaft] und dann halt TVöD, das sind Welten, (…)wenn das gelingen würde (…) hätten wir viel erreicht, das wäre ein Riesenzugewinn.“ (Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung C)

Bei der konkreten Ausgestaltung dieser Freiräume innerhalb der Kontextsteuerung das richtige Maß zu treffen stellt für die befragten Ressorts eine dauerhafte Herausforderung dar:

> „Wir haben uns jetzt im Rahmen dieses Wissenschaftsfreiheitsgesetzes ein bisschen dran gehangen und gesagt, wir wollen auch diese Freistellungen zumindest testweise mal mitmachen, was Zentraleinsätze, Vertragssituationen, Ausschreibungen, Besoldungen und so was angeht. Es ist für uns definitiv ein schwieriges Gebiet, weil wir wie gesagt sehr viele Verwaltungsaufgaben zu erledigen haben, und dieser Spagat zwischen Spitzenforschung und Verwaltungsaufgabenerledigung ist nicht immer einfach hinzukriegen.“ (Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung B)

Auch das vom Ressort vorgegebene grundsätzliche Verhältnis zwischen den nichtwissenschaftlichen Aufgaben und den Forschungsaktivitäten beeinflusst durch die Verfügbarkeit von Zeitressourcen mittelbar die Freiheitsgrade für Forschungsaktivitäten, insbesondere bei kleineren Einrichtungen, bei denen eine denkbare arbeitsteilige Lösung zwischen nichtwissenschaftlichen und wissenschaftlichen Angestellten nicht so einfach möglich ist. Inwiefern sich das jeweilige verfügbare Zeitvolumen auf die Forschungsqualität im Sinne einer Kausalität auswirkt, ist aus der Empirie jedoch nicht ersichtlich. Basierend auf den Selbstauskünften aller Einrichtungen während der Evaluation liegt deren Forschungsanteil in den allermeisten Fällen unter fünfzig Prozent, allerdings ist dabei auch

das jeweilige Ausmaß des tagespolitischen Zugriffs durch das Ministerium mitentscheidend:

> „Die [hoheitliche Aufgabe] bindet auch Ressourcen, die in der Forschung nicht mehr erbracht werden können(…). [Die Einrichtung] kommt damit aus meiner Sicht bisher gut zu Recht (…) Mir ist jetzt kein Fall bekannt, dass ein Forscher gesagt hätte, er sei mit seiner Arbeit nicht fristgemäß zu Ende gekommen, weil er kurzfristig [hoheitliche Aufgaben] übernehmen hätte müssen. Das wäre ja ein denkbarer Konflikt. Ist mir so bisher nicht zu Ohren gekommen, ist aber theoretisch nicht auszuschließen (…) Wir sind da sehr sparsam [mit dem Zugriff].“ (Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung A)

Als wichtige Randbedingung in fast allen Fällen spielen die meist knapper werdenden Ressourcen eine Rolle, insbesondere wenn es um geplante Übernahme von wissenschaftlichen Strukturelementen geht:

> „Nur ist es insgesamt für die Einrichtungen schwierig, weil die Möglichkeiten des Bundes, seine Behörden weiterzuentwickeln, weitaus geringer sind als die der außeruniversitären Forschung. Wir haben keinen Pakt für Forschung und Innovation, wir haben keinen Mittelaufwuchs, um all die Dinge, die [vom Wissenschaftsrat] angemahnt worden sind, zeitnah umzusetzen. Das meiste, was der Wissenschaftsrat an Aufgaben ins Heft schreibt, ist, dass man mehr wissenschaftliches Personal einstellen muss, dass man Nachwuchsprogramme machen soll, dass man mehr publizieren soll, oder dass man eine bestimmte Infrastruktur braucht. Alles kostet Geld. Und dies Geld ist nicht vorhanden.“ (Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung C)

Vor diesem Hintergrund steht für die Ressorts fast immer die Güte der (hoheitlichen) Aufgabenerledigung im Vordergrund. Hier können die Ministerien durch zum Teil unmittelbare Rückkoppelung aus dem jeweiligen Politikfeld die Informationsasymmetrie über die Qualität der Aufgabenerledigung senken, zum Beispiel durch eigene institutionelle Einbettung in die dazugehörigen Fach- und Expertenkreise. Im Falle der Forschungsaufgaben ist dies nur mittelbar möglich, denn hier kommt die erwähnte „kognitive Informationsasymmetrie“ zwischen staatlichem Prinzipal und wissenschaftlichen Agenten zum Tragen, die insbesondere auf den intersystemischen Orientierungsdissens zurückzuführen ist:

> „Grundsätzlich ist natürlich der Grundwiderspruch, ein Bundesministerium ist nicht so organisiert, dass es Forschungsinstitute kompetent be-

> treuen kann. Die Struktur eines Ministeriums, und die Kompetenz, die in der Regel dort ausgesucht und angesammelt wird, ist eine andere.“ (Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung A)

Um diese Informationsasymmetrie zu mindern, vollziehen die Ministerien vor allem Rückschlüsse von der empfundenen Güte bei der Erledigung der Amtsaufgaben auf die Qualität der wissenschaftlichen Leistung ihrer Einrichtungen. Zudem greifen insbesondere Ressorts, die in der hohen Qualität der Forschung des Agenten eine notwendige Voraussetzung für eine hohe Qualität der hoheitlichen Aufgabenerledigung sehen, zum Teil auch auf tradierte wissenschaftliche, insbesondere summative Indikatoren wie Publikationsindicies oder Drittmittelquote zurück um Forschungsleistungen besser einschätzen können. Zusätzlich wurden oft wissenschaftliche Beiräte eingerichtet, die auf strategischer Ebene die inhaltlich-wissenschaftliche Weiterentwicklung der jeweiligen Einrichtungen in Form mehrjähriger Forschungsprogrammen unter Einbezug des Ressort kontinuierlich begleiten und/oder legitimieren sollen.

Ein wesentliches Element der Steuerung innerhalb der Delegationsbeziehung stellt allerdings das Vertrauen des Ministeriums in seine Einrichtung dar, die übertragenen Aufgaben mit Hilfe eines gewissen Grades an Autonomie gewissenhaft und in hoher Qualität zu erledigen:

> „Wir haben hier im [Ressort] keine Messlatte, an der wir einzelne Punkte abarbeiten können, weil die [hoheitliche Aufgabe] ja auch ein Stück weit Delegation von Aufgaben ist. Hier im Haus kann sich keiner um [hoheitliche Aufgabe] kümmern, das erfolgt eigenständig in [der Ressortforschungseinrichtung],(…) Das sind ja auch Teile der Bundesverwaltung, jeder einzelne Mitarbeiter, aber auch der Behördenleiter sind dafür verantwortlich, dass das im bestmöglichen Sinne zum Wohle des deutschen Volkes erfolgt.“ (Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung C)

Dieses von der hier angelegten theoretischen Annahme über eigeninteressierte Akteure natürlich fast ausgeblendete Möglichkeit des Umgangs mit Delegationsproblemen anhand des (gegenseitigen) Vertrauens, begründet sich erstens in der Möglichkeit der polykontexturalen Einbettung von individuellen Akteuren in unterschiedliche Teilsystemen, wie bereits in Abschnitt 3.2 theoretisch abgeleitet. So lässt sich zum einem bei den verantwortlichen Aufsichtsreferaten in den Ressorts entweder ein erhöhtes Verständnis für die wissenschaftliche Handlungslogik feststellen, welches oft auf einer eigenen erwerbsbiographischen Vergangenheit der Akteure im wissenschaftlichen Teilsystem beruht. Hier scheint zudem die

Kongruenz der wissenschaftlichen Herkunftsdisziplin zwischen dem zuständigen Vertreter des Ministeriums und den Vertretern der Einrichtung eine wichtige Rolle zu spielen. Zum anderen konnte bei den ausgewählten Fällen des Öfteren eine ein- oder beidseitige personale Fluktuation zwischen Ressorts und Einrichtungen festgestellt werden, was die Basis für einen Nachvollzug der jeweiligen Handlungslogik und Interessen bietet. Hier gibt es Indizien, dass die unmittelbare Fachaufsicht zum Teil selbst als „Anwalt" der Forschungsinteressen seiner Einrichtungen gegenüber den restlichen Referaten des Ministeriums fungiert. Zweitens kommt es im Rahmen der übertragenen hoheitlichen Aufgaben zur gegenseitigen Ausbildung von Vertrauen, insbesondere durch den zum Teil ständigen tagespolitisch induzierten Kontakt vor allem für staatliche Akteure, bei denen der Fokus auf der Erledigung der hoheitlichen Aufgaben liegt, wird dabei oft von der Güte der hoheitlichen Aufgabenerledigung auf die womögliche Güte der wissenschaftlichen Leistungen zurückgeschlossen.

Im Falle der Leibnizinstitute und Helmholtzzentren, existiert hingegen ein hohes Maß an (Forschungs-)Autonomie für diese Einrichtungen. Diese Autonomie basiert auf dem institutionellen Arrangement der Förderbeziehung, bei der es sich um eine institutionelle (Leibnizeinrichtungen) oder zu großen Teilen projektförmigen Förderung (Helmholtzzentren) von rechtlich unterschiedlich organisierten, aber selbstständigen Einrichtungen handelt.

Leibnizinstitute

Bei den Leibnizeinrichtungen beschränken sich die Ressorts in ihrer Prinzipalrolle auf die Positionen in den Aufsichtsorganen (vgl. Heinze/Arnold 2008: 699f). Zwar verfügen sie dort über eine prominente Rolle und können, zum Teil unterstützt durch Veto- oder Entscheidungsrecht, bei Pattsituationen, abhängig von der jeweiligen Mission der Einrichtung, dessen Aufgaben und Forschungsagenda mittelbar beeinflussen. Das Führen des operativen Tagesgeschäfts sowie die Forschungs- und Finanzplanung der Einrichtung obliegt jedoch deren Leitungsebene. Bei diesen Einrichtungen wurde dabei im vorherigen Abschnitt ein ministerielles Interessenskontinuum von einem starken inhaltlichen Interesse der Ressorts an der Forschung ihrer Einrichtungen bis hin zu einem rein strategischen Interesse an diesen im Sinne einer Verfügungsmasse bei Interaktionen mit anderen staatlichen Akteuren angedeutet. In den von uns betrachteten Fällen findet man dabei eine spezifische Ausprägung dieser ministeriellen Interessen vor: Einerseits wird von allen befragten Ministerien zunächst die wissenschaftliche (Grundlagen-

)Forschung als zentrale Aufgabe ihrer Agenten angesehen bzw. zumindest akzeptiert und entsprechen damit auch deren organisationalen Selbstverständnis. Andererseits legen die Ressorts zugleich eine hohe Nützlichkeitserwartung in jeweils unterschiedlicher Form an die Forschungsergebnisse der Einrichtungen an. Ein wesentlicher Grund dieser Ambivalenz stellen dabei die großen Handlungsspielräume der Einrichtungen dar, vor allem im Gegensatz zu Universitäten mit deren Lehrverpflichtungen. Diese Freiheit von anderen Aufgaben wird aber zugleich von den Ministerien als möglicher Freiraum für die Beschäftigung mit deren Bedürfnissen gesehen:

> „Da ist [die Einrichtung] für uns immer die erste Adresse, einmal, weil die anders als Universitäten in einer privilegierten Situation sind(…) Das gibt denen natürlich wesentlich mehr Freiraum als einem normalen Hochschullehrer. Dann, durch diese [Einrichtungsorganisation] haben wir hier die verschiedenen Fachbereiche, die zusammenwirken. Das heißt, wenn wir hier einen komplexeren Auftrag(…), haben, müsste an einer anderen Universität das erst mühsam organisiert werden, wer macht mit, wie wird das finanziell geregelt.“ (Ressortvertreter WGL Einrichtung A)

In den von uns untersuchten Fällen verlassen sich die Ministerien bei dem Umgang mit diesen Freiräume auf das Führungspersonal der Einrichtungen. Dieses zum Teil persönliche Vertrauen wird unterstützt durch die fachliche Nähe sowie wissenschaftliche Affinität der Ressortvertreter, die sich auch hier zum einen auf einen erwerbsbiographischen wissenschaftlichen Hintergrund und zum anderen auf das ständige Aufeinandertreffen in Fachkreisen und Gremien stützt.

> Ich nehme die Publikationen [der Einrichtung] wahr, und ich schreibe auch selber und nehme deswegen die Sachen sehr gründlich wahr, und maße ich mir ein Urteil an, welche (…) Qualitäten was hat (Ressortvertreter WGL Einrichtung A)

> „Das Institut ist ja auch gut. Das hat sich in der Evaluierung bestätigt. Es gibt Differenzierungen in der Leistungsfähigkeit der einzelnen Abteilungen, die ich auch als realistisch ansehe. Es hat einen außerordentlich starken Direktor, der das Institut sehr gut steuert. Das ist definitiv so. Deswegen, weil [Leitung] Profi ist, haben wir mit diesem Institut auch überhaupt keine Probleme“ (Ressortvertreter WGL Einrichtung B)

So können die Ressortvertreter als Akteure des politischen Teilsystems – zumindest nach eigener Auskunft - ansatzweise „sachkundig“ mit den Programmstrukturen des wissenschaftlichen Teilsystems umgehen und sich so in den Aufsichts-

organsitzungen sowie in den eher losen Kontakten des Tagesgeschäfts einen ungefähren laufenden Eindruck von Forschungsvorhaben und -qualität verschaffen. Des Weiteren wird auch hier von der Güte der Erledigung der nichtwissenschaftlichen Aufgaben auf die Güte der eigentlich zentralen Forschungsleistungen zurückgeschlossen. Die Rolle der wissenschaftlichen Beiräte als Mittel der Senkung der Informationsasymmetrie hinsichtlich der wissenschaftlichen Qualität wird hingegen sehr ambivalent bewertet: Dabei changieren die dabei vollzogenen Zuschreibungen zwischen kritischem Kontrollorgan der Einrichtung einerseits und der Unterstellung einer zu großen (wissenschaftlichen) Nähe zur Einrichtungsleitung andererseits.

Die gerade beschriebene institutionelle Verfasstheit der Förderbeziehung generiert für das Ressort allerdings das Problem die antizipierten Freiräume der Einrichtung nicht unmittelbar für seine (außerwissenschaftliche) Interessensverfolgung nutzen zu können, denn im Gegensatz zu den hierarchischen Durchgriffsmöglichkeiten in der Ressortforschung ist eine unmittelbare (Kontext)Steuerung in Form einer einseitigen Veränderung der institutionellen Binnenstruktur für das Ministerium nicht gegeben. Als wesentlicher Akteur neben dem Vertreter des Landesressorts setzen die Bundesministerien daher einerseits auf die dialogische Mitteilung ihrer Interessen:

> „Man kann dem Institut Hinweise geben. Wir haben ja auch Forschungsprogramme, wenn auch kleine, und vor allen Dingen machen wir auch Politik. (…) Die Institute würden gut daran tun, das ist aber eine eigene Frage, sich den politischen Initiativen des Hauses// sie müssen sich ihnen nicht anschließen, aber es ist vielleicht kein Fehler, wenn das, (…), wenn das, was über uns auf einer kommunikativen Ebene angeschoben wird, (…), obwohl wir keine formale Macht haben, sich dem anzuschließen, denn unter Umständen könnte es in der fachlichen Diskussion ein Hinweis darauf sein, was in nächster Zeit kommt.“ (Ressortvertreter WGL Einrichtung B)

Damit diese Interessen andererseits auch von der Einrichtung in ihre Arbeitsagenda bzw. -praxis übernommen werden, stellen die Ressorts je nach wissenschaftlichen Feldspezifika sowohl materielle, als auch immaterielle Unterstützung bereit. Dabei reicht das Spektrum von gezielter Vergabe von Drittmitteln in Form von anwendungsbezogenen Forschungsaufträgen über die Bereitstellung von Informationsformaten, auf der die Einrichtungen ihre Erkenntnisse der Fachwelt

präsentieren können, bis hin zur großzügigen Alimentierung von Sondertatbeständen im Haushalt, sogar wenn das jeweilige Forschungsfeld sich durch sehr langfristige Forschungszyklen mit selten transferrelevanten Durchbrüchen auszeichnet. Wie weit diese Unterstützungsleistungen gehen, ist dabei von dem eingangs angesprochenen Kontinuum des reflexiven Interesses des Ministeriums abhängig. Bestand ein stark inhaltliches Interesse an der praktischen Umsetzung der Forschung der Einrichtung, wurde in den von uns untersuchten Förderbeziehungen eine zusätzliche, oft materielle Förderung der jeweiligen Einrichtung von dem staatlichen Prinzipal veranlasst, die dann allerdings oft mit konkreten Gegenleistungen der Einrichtung verbunden war. Hatte der staatliche Prinzipal eher ein strategisches Interesse an der Einrichtung im Sinne einer politischen Verfügungsmasse, bestand hingegen die Ansicht, dass durch die institutionelle Förderung der Einrichtung durch Steuergelder bereits eine Bringschuld zu Lasten der Einrichtung gegenüber anderen Teilsystemen außerhalb der Wissenschaft bestehen würde, die über die ausschließliche Erbringung von Forschungsleistungen hinausreicht.

Helmholtzzentren

Wie beschrieben steht der staatliche Prinzipal auch im Falle der Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft rechtlich unterschiedlich organisierten, aber auch in diesem Fall selbstständigen Agenten, gegenüber. Diese werden zu 20 % institutionell gefördert, während 80 % der Finanzierung einer Einrichtung über den beschriebenen Modus der programmorientierten Förderung aufgefüllt werden, was zu einer „Verdoppelung“ der Prinzipalrolle des staatlichen Zuwendungsgeber führt. So ist auch in dem von uns betrachteten Forschungsbereich der staatliche Prinzipal in Form des BMBF nicht nur grundlegend insbesondere haushaltsrechtlich mit den Einrichtungen verbunden, sondern zum einen prominent in den jeweiligen Aufsichtsorganen der einzelnen Zentren vertreten. Zum anderen ist er auch der wesentliche staatliche Akteur bei der Formulierung der forschungspolitischen Vorgaben, welche am Anfang jedes Turnus der programmorientierten Förderung stehen und damit inhaltliche Rahmenbedingungen setzen kann, innerhalb derer die Zentren ihre wissenschaftliche Forschungsvorhaben zunächst konkretisieren können. Grundsätzlich ist dieser Spagat zwischen der Begleitung der Einzelinteressen einer Einrichtung und der Verfolgung der eigenen reflexiven Interessen, welche in den forschungspolitischen Vorgaben zum Ausdruck kommen, für das BMBF nicht einfach zu bewerkstelligen, da diese innerhalb eines Forschungsbereichs jeweils quer zu den einzelnen Zentren liegen:

> „Das ist einerseits die Absicht des Bundes, bewusst über Zentrumsgrenzen hinaus Strategien zu entwickeln für Forschungsbereiche natürlich auch um verstärkt Kooperationen anzuregen um auch kritische Masse zu schaffen in bestimmen Forschungsgebieten, (…) so aber andererseits bleiben die Zentren natürlich als rechtlich selbstständig erhalten. Sie sind letztlich auch der Ort, wo die Forschung stattfindet und braucht neben der sozusagen Forschungsbereichsstrategie für den [Forschungsbereich] insgesamt immer natürlich auch ne schlüssige Strategie für das Zentrum selbst. Also das ist ein Dualismus denn muss man beherrschen der ist aber auch nicht einfach zu beherrschen muss man auch sehen.“ (Ressortvertreter)

Dabei setzt das Ministerium innerhalb dieses Dualismus den Schwerpunkt seiner Prinzipalrolle eher auf die unmittelbare tagespolitische Betreuung seiner Einrichtungen. Hierfür spielt insbesondere die aufwändige haushaltstechnische Umsetzung der Förderentscheide des aktuellen Turnus der programmorientierten Förderung und der nicht nur daraus resultierende Abstimmungsbedarf zwischen Ministerium und den Helmholtzzentren eine wichtige Rolle:

> „Wir haben ja tagtäglich Kontakt in die Zentren hinein, es gibt ja auch ne Fülle von Problemen , ich meine wir haben Haushaltsfragen, wir haben Personalfragen und alles muss bewerkstelligt, wir haben viele Fragen der internationalen Kooperation, die dann auch über das Zentrum hinausgeht, da wo wir wünschen dass das Zentrum X sich beteiligt(…), so dass macht natürlich auch ein wichtigen Teil unserer täglichen Arbeit aus.“ (Ressortvertreter)

Bei der Rolle als dominanter Vertreter in den Aufsichtsgremien der Einrichtungen ist hingegen auf hohem Niveau ein Rückzug des Ministeriums bei der mittelbaren Durchsetzung seiner reflexiven Interessen zugunsten einer höheren Orientierung dieses Gremiums an den Programmstrukturen des wissenschaftlichen Teilsystems zu verzeichnen. Dies lässt sich insbesondere am freiwilligen Verzicht auf die Leitung der Aufsichtsorgane einiger Zentren ablesen, die nun mit Akteuren aus dem wissenschaftlichen Teilsystem besetzt wurden. Dadurch erhofft sich der staatliche Prinzipal eine „höhere Strategiefähigkeit“ dieser Organe, welche dazu beitragen soll, dass ein jeweiliges Zentrum sein spezifisches Wissenschaftsfeld „besser verstehe[n] und mitbeeinflussen kann“ (Ressortvertreter). Diese Orientierung des staatlichen Akteurs an Programmstrukturen des wissenschaftlichen Teilsystems zeigt sich in dem betrachteten Forschungsbereich auch an der Interpretation seiner eigenen Steuerungsfähigkeit, also der Möglichkeit der Durchset-

zung seiner eigenen reflexiven Interessen mit Hilfe der Zentren als Akteure des wissenschaftlichen Teilsystems:

> „Wissenschaft braucht einen langen Atem. Es entsteht nicht aus dem Nichts und verschwindet auch nicht so ohne weiteres. Es ist immer an Institutionen gebunden es ist an Personen gebunden, an Wissenschaftler. Das macht auch die Schwierigkeit aus, ein Zentrum umzuprofilieren, ja da gehen schnell zehn Jahre ins Land, bis sie da wirklich grundlegende Veränderungen erzielt haben. Da gibt es schon so ein paar Klassiker im Helmholtzreich (…) Die haben natürlich so alle ne evolutionäre Entwicklung durchlaufen weg eben von diesem Bereich hin zu anderen Themensetzungen und wir haben in Deutschland eben keine Kultur Dinge zu schließen und da wären die Amis wahrscheinlich viel rigoroser und da machen die einfach dicht den Laden. Also wir setzen eher dann eher auf Wandel dann, ne? So aber das braucht Zeit.“ (Ressortvertreter)

Zur Senkung der Informationsasymmetrie über die Leistungsfähigkeit seiner Einrichtungen setzt der staatliche Prinzipal auf seine impliziten Eindrücke aus dem Tagesgeschäft. Zudem versetzt die Vorbereitung auf die jeweils nächste Runde der programmorientierten Förderung das Ministerium in die Lage insbesondere auf die Strategiefähigkeit seiner Einrichtungen zurückzuschließen. Aber auch die sogenannte Zentrumsevaluation spielt für das BMBF eine zentrale Rolle, welche zeitversetzt zur Evaluation der Forschungsbereiche der programmorientierten Förderung vollzogen wird. Diese Evaluation ist verfahrenstechnisch vergleichbar mit den Evaluationen der Leibnizinstitute und Ressortforschungseinrichtungen, mit einem Fokus auf der Bewertung der wissenschaftlichen Qualität der einzelnen Forschungseinheiten und gekoppelt mit etwaigen organisationsinternen Konsequenzen aus dieser Evaluation. Zusätzlich greift das Ministerium auf weitere Controlling-Instrumente zurück. Insbesondere der sogenannte jährliche „Zentrumsfortschrittbericht“ steht dabei im Zentrum der ministeriellen Aufmerksamkeit. Zum einen enthält er wissenschaftliche Indikatorensysteme, mit denen der staatliche Prinzipal auch den greifbaren Impact der Forschung seines Agenten einschätzen kann. Zum anderen besteht der Bericht aus einem wirtschaftlichen Teil, der dem Ministerium haushaltsrechtlich als Verwendungsnachweis dient. Außerwissenschaftlicher Nutzen der Forschung der Einrichtung, beispielhaft durch Technologietransfer oder Patente, sind für das BMBF zunehmend bedeutend und erwünscht, gleichzeitig wird die bestehende Grundlagenorientierung in der Forschung akzeptiert.

b) Begleitung der Evaluation durch die staatlichen Akteure

Neben diesen unterschiedlichen formalen Steuerungsmöglichkeiten und deren unterschiedlichen Ausprägungen im Arbeitsverhältnis zu den Einrichtungen spielt im staatlichen Umgang mit der Evaluation und ihrer Ergebnisse auch deren Zustandekommen eine Rolle. Dies betrifft insbesondere den konkreten Ablauf der unterschiedlichen Evaluationsverfahren und die dabei vorgefundenen Interaktionsmuster zwischen den beteiligten Akteuren, die wir aufgrund der fehlenden empirischen Grundlage (Teilnahme bei den Gremiensitzungen, womögliche Auswertung der Sitzungsprotokolle) nur durch deren retrospektive Darstellung in den Experteninterviews ansatzweise nachvollziehen können.

Ressortforschungseinrichtungen

Betrachtet man aus der angelegten theoretischen Perspektive zunächst die Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen, handelt es sich hier um eine Interaktion zweier Akteure des politischen Systems. Die parlamentarisch verfasste Legislative ordnet dabei, legitimiert durch die institutionelle Umwelt des Grundgesetzes, eine Senkung der Informationsasymmetrie über die Qualität und Zweckmäßigkeit spezifischer Forschungsaufgaben von Organisationseinheiten der staatlichen Exekutive an, bei denen die jeweiligen Ressorts ihre reflexiven Interessen nach Autonomie und Dominanz aufgrund des ebenso grundgesetzlich verankerten Ressortprinzips eigentlich ungestört durchsetzen könnten. Zur Überprüfung wurde dabei auf den Wissenschaftsrat zurückgegriffen, ein spezifischer politischer Akteur, dessen Aufgabenportfolio insbesondere aus der Erstellung von wissenschaftspolitischen Stellungnahmen und Empfehlungen besteht (vgl. Stucke 2006; Bartz 2007; Neidhartdt 2012). Wie aus den Expertengesprächen und den Interviews mit den befragten Ressortverantwortlichen ersichtlich wurde, bestand bei den Ministerien und deren Einrichtungen die Vermutung, dass es dem Haushaltsauschuss als politischem Akteur vor dem Hintergrund einer Annahme über eine vermeintlich mäßige Qualität der dort vollzogenen Forschung, insbesondere um die Einsparung von öffentlichen Mitteln ging.[10] Auch wenn die Bundesregierung als Teil der Exekutive den Beschluss erließ, alle übrigen Ressortforschungseinrichtungen in einer zweiten Welle auch noch zu evalu-

[10] Nach eigener Erhebung des Wissenschaftsrates, verfügten die Einrichtungen dieser Art im Jahre 2005 über ein Budget von ca. 1,735 Milliarden Euro sowie 19.906 Vollzeitäquivalente an Stellen. Davon wurden laut dieser Statistik mindestens 590 Millionen Euro für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben ausgegeben sowie 5.505 Vollzeitäquivalente mit wissenschaftlichem Personal besetzt (vgl. Wissenschaftsrat 2004:30).

ieren, verhielten sich die Ressorts (anfänglich) sehr reserviert gegenüber der durch einen externen Akteur vollzogenen Evaluation, insbesondere, da die reflexiven Interessen des staatlichen Prinzipals nach Autonomie und Dominanz in seinem Verhältnis zum Agenten zunächst verletzt schienen:

> „Ich sehe ja schon da eine direkte Konkurrenz, wenn eine Institution eine andere steuern und finanzieren soll, und es offensichtliche Zweifel an der Qualität dieser Steuerung gibt, die es überhaupt erst notwendig machen, dass eine dritte Institution, der Wissenschaftsrat in dem Fall, in dieses Zweierverhältnis hinein Handlungssteuerung aufgrund einer anderen Kompetenz, die in diesem [Ressort] in dem Fall nicht gesehen wird, für sich in Anspruch nimmt. Ich empfinde das durchaus als Konkurrenzverhältnis.“ (Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung A)

Im Angesicht dieser extern induzierten und zum großen Teil erstmaligen Evaluation kam es im Zuge der Evaluationsvorbereitungen bei den von uns untersuchten Ressorts und Einrichtungen zu einem mit hohem Aufwand betriebenen Informationsaustausch, der während der Evaluation zum Teil in einem Schulterschluss gegenüber dem Wissenschaftsrat als Evaluator mündete. Diese (Selbst-)Positionierung als Organisation des politischen Systems fand insbesondere bei Einrichtungen statt, bei welchen die Forschungsaufgabe bis dato eher am Rande der Aufgabenerledigung stand:

> „Dann begann auch die Kooperation mit dem [Ministerium], das Fachaufsichtsreferat hatte auch keine Erfahrung, wir hatten keine Erfahrung, wir sind noch nie evaluiert worden, wir kennen immer nur den Rechnungshof, und genauso ging es dem [Ministerium], also unserem Fachaufsichtsreferat. Und wir haben dann gemeinsam überlegt, wie bereitet man sich optimal darauf vor, was kann man machen. Da gab es einen Termin mit dem Fachaufsichtsrat des [Ministerium], zusammen beim [anderes Ministerium] bei dem Aufsichtsreferat, das so als Fachaufsicht die Evaluationen beim [Ressortforschungseinrichtung X] und beim [Ressortforschungseinrichtung Y] betreut hat, um von der Seite mal zu erfahren, wie ist denn das mit der Betreuung gelaufen. Da liefen dann die Vorbereitungen. Und dann wurde das natürlich umgesetzt. Das heißt, wir hatten dann erfahren, was von uns erwartet wird, und hatten versucht, uns darauf vorbereitend gut zu positionieren, in enger Absprache mit dem Fachaufsichtsreferat.“ (Leitungsebene Ressortforschungseinrichtung A)

Die Evaluation initiierte aber nicht nur eine einseitige Kollaboration zwischen Ressorts und Einrichtungen aufgrund ähnlicher reflexiver Interessen an einem Weiterbestand von Autonomie. Gleichzeitig gab es auch Bemühungen den in

Abschnitt 3 beschrieben intersystemischen Orientierungsdissens zu überbrücken, indem es im Verlauf der Evaluation zwischen den Ressorts als Akteure des politischen Teilsystems und dem Ausschuss Ressortforschung des Wissenschaftsrates sowie insbesondere seinen Arbeits- und Begehungsgruppen als Akteure des wissenschaftlichen Teilsystems zu einem intensiven Dialog kam:

> „also in [Organisationseinheit] haben wir unglaublich viel gesprochen mit diesen Ministerialbeamten und uns das einfach erklären lassen: Wie machen Sie denn Ihr Forschungsprogramm? Wie machen Sie denn dies? Wie machen Sie denn das?“ (Experte A)

> „…das man [die Ministerialbeamten] hinterher gewusst hat: Was sind gemeinsame Berufungen.“ (Experte A)

Dieser Informationsaustauschprozess lässt sich auch bei den von uns untersuchten Evaluationen nachweisen, bei der beide Seiten in der Mehrzahl erstmalig „terra incognita“ (Barlösius 2011:67) betraten. Dabei scheint nicht nur ein basales „Vokabellernen“ (Experte A) stattzufinden, sondern auch der Versuch trotz intersystemischen Orientierungsdissens ein gewisses Verständnis für die jeweilige Eigenlogik der Akteure des anderen Teilsystems und dessen Programmstrukturen zu entwickeln, wie es sich insbesondere für den Wissenschaftsrat und den Umgang mit der Doppelanbindung der Ressortforschungseinrichtung(en) an das politische und das wissenschaftliche Teilsystem zeigt:

> „Da hatte ich bei den ersten Gesprächen den Eindruck gehabt, dass der Wissenschaftsrat sich mit dem Faktum, dass es sich hier um Behörden und nicht um außeruniversitäre Forschungseinrichtungen handelt, sehr schwer tat. Man hatte das Bild der außeruniversitären Forschungseinrichtungen vor Augen und hat das Ganze aus der Perspektive betrachtet. Ich habe aber für mich selber auch wahrgenommen, dass der Wissenschaftsrat versucht hat, dieses für ihn erstmal unbekannte Terrain zu durchdringen. (…)einerseits wurde gesagt, der Wissenschaftsrat weiß nicht, was er da evaluiert, und er darf auf gar keinen Fall die Amtsaufgaben mit evaluieren, das ist nicht sein Auftrag. Auf der anderen Seite, wenn ich da eine Connexität herstelle, kann ich nicht ohne das andere. Und ein Stück weit hat der Wissenschaftsrat im Laufe der Zeit auch gelernt. Und er hat natürlich anfangs weniger die Amtsaufgaben mit im Blick gehabt, aber am Schluss hat er sie, denke ich, versucht, auch wenn er es nicht immer im Einzelnen verstanden hat, aber sich doch da anzunähern.“ (Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung C)

Auch auf der Seite der Ministerien und deren Einrichtungen gab es differenzierte Bemühungen sich die Vorstellungen des Wissenschaftsrates über Kriterien guter Qualität von Forschung und die für Qualität als notwendig erachteten (organisatorischen) Randbedingungen zu verdeutlichen, wenn auch nicht unbedingt zu übernehmen. Allerdings scheint auch hier das unterschiedliche ressortinterne Zweckverständnis über den Bezug von Forschung zu den Amtsaufgaben einen Einfluss auf den ministeriellen Umgang mit der Evaluation und den Empfehlungen zu haben. Der Wissenschaftsrat war der Ansicht, dass die Qualität der Aufgabenerledigung der Einrichtungen von der „Solidität" deren wissenschaftlichen Grundlagen abhängig ist. Davon leitete der Wissenschaftsrat die Notwendigkeit eigener Forschungsbemühungen dieser Einrichtungen ab, die diesen qualitativen Soliditätsansprüchen genügen (vgl. Wissenschaftsrat 2007:29f.). Ressorts, die ebenso qualitativ hochwertige eigene Forschung als eine notwendige Bedingung für die Erledigung der eigenen Amtsaufgaben sahen, standen so den Vorstellungen und Empfehlungen des Wissenschaftsrats eher offen gegenüber, während sich Ressorts eher reserviert verhielten, wenn sie den Schwerpunkt der Einrichtungen vor allem in der Erledigung der übertragenen Amtsaufgaben sahen:

> „Zu dem Thema Veröffentlichungen hatte ich eben schon gesagt, das ist nicht die Aufgabe der [Einrichtung]. Und der Ansatz des Wissenschaftsrates war damals in der Anfangszeit noch sehr stark Forschungseinrichtungen, und da haben wir damals gerade auch vom Ministerium, aber auch [Einrichtung]selber gesagt, wir sind keine Forschungseinrichtung, wir sind eine Einrichtung des Bundes mit Forschungskomponenten." (ehemaliger Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung B)

Ein wichtiger unterstützender Faktor für die zumindest teilweise Übernahme der Vorstellungen des Wissenschaftsrats bzw. die dezidierte Auseinandersetzung mit diesen, war in den betrachteten Fällen die aus Ressortsicht zu großen Teilen grundsätzlich als angemessen empfundene inhaltliche Kritik an den Forschungsleistungen ihrer Einrichtungen. Allerdings wurde die Bewertung anhand genuin wissenschaftlicher Kriterien wie Publikationsindicies oder Drittmittelquoten aufgrund der Erstmaligkeit der Evaluation zum Teil für zu hart und/oder die nur teilweise Berücksichtigung der spezifischen Einbettung von Forschung in die Einrichtung als verzerrend befunden. Grund für diese Verzerrungen war aus der Perspektive der betroffenen Einrichtungen insbesondere die homogene Zusammensetzung der Begehungsgruppe, bei der eine stark universitär geprägte Perspektive auf Forschung die Grundlage von Bewertungen bildete. Daher wurde von den Einrichtungen für etwaige zukünftige Evaluationen ein „Systemgemisch"

(Leitungsebene Ressortforschungseinrichtung C) innerhalb der Gutachtergruppe durch Inklusion von zusätzlichen Akteuren aus der Ressortforschung gewünscht, welches für eine adäquatere und fallspezifischere Bewertung der Forschungsleistungen der Einrichtungen für unabdingbar notwendig gehalten wurde. Auf der Seite der Ressorts spielte neben dieser Gutachterzusammensetzung sowie der Erstmaligkeit der angelegten Kriterien im Besonderen die bereits angesprochene falsch eingeschätzte Rolle der Amtsausaufgaben, aber auch die Verknüpfung der einrichtungsspezifischen Kritik mit eher als standardisiert empfundenen Empfehlungen eine schwierige Rolle:

> „Je mehr Behörden evaluiert wurden, desto mehr hat man auch im Ministerium gesehen, waren die Ergebnisse fast wortgleich. Und wenn die erste Behörde kommt, und man sieht als Fachreferat, ausgezeichnete wissenschaftliche Qualität, aber wegen [spezifischer Umstand] kritisch und müsste auf [Zahl] % erhöht werden, der Forschungsanteil, und mehr wissenschaftliche Veröffentlichungen und so. Und dann kam die [Aufzählung] Behörde. Und immer stand mehr oder weniger dasselbe da drin. Dann entwertet man die Ergebnisse. Dann sagt man im Ministerium, da kuckt man ja nur noch von oben drauf, legt die nebeneinander und sagt, ich hab hier eine Behörde, die ist fast reine Forschungsbehörde, und ich hab hier eine andere, die hat 90 % andere Aufgaben, da kann ich nicht bei beiden dieselbe Empfehlung unten drunter stehen haben. Und dann entwertet man die Ergebnisse. Das war am Ende etwas zu wenig differenziert. Das Einfühlungsvermögen in die Besonderheiten der Behörde kam nicht so rüber.“ (ehemaliger Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung B)

Ein weiterer wichtiger Faktor bei der teilweisen Übernahme der Vorstellungen des Wissenschaftsrates oder zumindest ein Grund für eine ernsthafte Beschäftigung mit der Evaluation und den daraus abgeleiteten Empfehlungen, war das hohe Prestige, welches dem Wissenschaftsrat bei der Bewertung von Forschungsleistungen beigemessen wurde. Aufgrund dieser zugeschriebenen Kompetenzwiegte für die Ministerien die oben genannte Kritik an den manchmal unspezifischen Empfehlungen immer dan n besonders schwer, wenn sie versuchten die Empfehlungen des Wissenschaftsrates (zumindest probeweise) in die institutionelle Binnenstruktur einer Einrichtung zur Erhöhung der Forschungsqualität umzusetzen, um so mittelbar die Qualität der Aufgabenerledigung positiv zu beeinflussen. Insbesondere die aus dem intersystemischen Orientierungsdissens generierte Unangepasstheit der Empfehlungen des Wissenschaftsrates an die besondere verwaltungs- und budgetrechtliche institutionelle Umwelt der Einrichtungen, stellte für die Ressorts immer wieder eine verwaltungstechnische Herausforderung dar:

> „Nur ist es insgesamt für die Einrichtungen schwierig, weil die Möglichkeiten des Bundes, seine Behörden weiterzuentwickeln, weitaus geringer sind als die der außeruniversitären Forschung. Wir haben keinen Pakt für Forschung und Innovation, wir haben keinen Mittelaufwuchs, um all die Dinge, die angemahnt worden sind, zeitnah umzusetzen. Das meiste, was der Wissenschaftsrat an Aufgaben ins Heft schreibt, ist, dass man mehr wissenschaftliches Personal einstellen muss, dass man Nachwuchsprogramme machen soll, dass man mehr publizieren soll, oder dass man eine bestimmte Infrastruktur braucht. Alles kostet Geld. Und dies Geld ist nicht vorhanden(…)Ich kann in einer nachgeordneten Behörde nicht alle Stellen befristen. Das ist eine Daueraufgabe, und Daueraufgaben sind mit einem dauerhaften Beschäftigungsverhältnis wahrzunehmen. Da kriegen wir dann auch mit dem Tarifrecht Probleme, das geht für die dauerhaften Aufgaben nicht. (…) Und leistungsorientierte Mittelvergabe passt nicht überall(…) Das hängt dann auch von Publikationsleistungen ab, das hängt von intern geleisteten Beiträgen ab. Das finde ich als Anreizsystem durchaus akzeptabel, nur passt es wie gesagt nur dann, wenn eine bestimmte Größenordnung da ist, sonst hat man gar keine verfügbare Masse.“ (Ressortvertreter Ressortforschungseinrichtung C)

Auch wenn unter diesen Randbedingungen die Evaluation für die Ressorts und die Einrichtung durchaus positive Effekte zeitigte, waren die befragten Ministerien gespalten, inwiefern eine solche externe Evaluation der ihnen hierarchisch unterstellten Einrichtungen auf Dauer gestellt werden sollte. Dabei ging es nicht nur um die beschriebene Kritik an den Zielen, den angesetzten Kriterien und der Ausgestaltung des Verfahrens, sondern auch um dessen hohen Aufwand. Allerdings wurde auch eingeräumt, dass eine fortlaufende Bewertung von Forschungsleistungen weiterhin sinnvoll und dafür wissenschaftliche Expertise notwendig sei, hierfür wären aber auch interne Qualitätssicherungssysteme, wie wissenschaftliche Beiräte oder eine stärkere direkte Vernetzung mit der Wissenschaft, die insbesondere auf Gegenseitigkeit beruhen sollte, denkbar. Daher sollten Evaluationen, wenn sie nicht in einem sehr langfristigen Turnus angesetzt sind, eher anlassbezogen veranstaltet werden, wie beispielhaft bei einem Wechsel auf der Leitungsebene der Einrichtung oder zur Überprüfung der Umsetzung von relevanten Änderungen im rechtlichen Umfeld, sei es durch den Wissenschaftsrat oder einer dafür eigens geschaffenen Agentur mit genuinen Verfahren. Darüber hinaus scheint die Evaluation in Teilen der Ressorts einen Bedarf an weiterer wissenschaftlich-strategischer Expertise über die Ausgestaltung der einrichtungs- und ressortübergreifenden Vernetzung der Forschungsaufgaben angestoßen zu haben.

Auch im Falle der ausgewählten Leibnizinstitute sowie der Helmholtzzentren, stellte die Evaluation und der damit verbundene Prozess (Vorbereitung/Begehung/Auseinandersetzung mit und Umsetzung der Empfehlungen) für die Ressorts (und natürlich die Einrichtung) ein bedeutendes Ereignis dar. Die spezifische Bedeutung der Evaluation generiert sich hier jedoch nicht aus ihrem externen Oktroi und ihrer Einmaligkeit, sondern aus ihrer institutionell vorgegebenen Funktion über die Form der (Weiter)Finanzierung der alimentierten Einrichtungen zu entscheiden.

Leibnizinstitute

Bei den Leibnizinstituten droht dabei in letzter Konsequenz sogar eine Schließung der Einrichtung, falls diese die angelegten Kriterien in Bezug auf die wissenschaftliche oder die wissenschaftlich-infrastrukturelle Leistungsfähigkeit nicht erfüllen sowie eine überregionale wissenschaftspolitische Bedeutung nicht festgestellt werden kann. Der Ablauf der Evaluation ist dabei vergleichbar mit dem beschriebenen Evaluationsverfahren der Ressortforschungseinrichtungen, wobei hier die Leibniz-Gemeinschaft als Dachverband die Aufgabe der Organisation der Evaluation in Form des Referates Evaluation übernimmt. Die Entscheidungsempfehlung über einen Verbleib in der Leibniz-Gemeinschaft trifft hingegen der Senat, als deren wissenschaftspolitisches Aufsichtsorgan, auf Grundlage eines durch die Evaluation entstandenen Berichts zu der jeweiligen Einrichtungen, der sich in einen Sachstands- und Bewertungsteil gliedert. Hier besteht neben der Weiterförderung oder der Beendigung der Förderung auch noch die Möglichkeit, die Verfolgung der Umsetzung von Empfehlungen oder eine außerplanmäßige Zwischenevaluation der Einrichtung vorzuschlagen.

Der Senat ist dabei überwiegend mit Akteuren aus dem wissenschaftlichen Teilsystem besetzt, einen kleinen Stimmanteil besitzen aber auch die Bundes- und Landesministerien als Akteure des politischen Teilsystems. Diese treffen dann auch im Rahmen der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK), bei der alle Bundesländer und der Bund vertreten sind, um „auf Grundlage der Evaluation und nach Anhörung der Leibniz-Gemeinschaft e.V.“ (AV-WGL 2009 §1(1)) zu entscheiden, ob der Empfehlung des Senats gefolgt werden soll oder nicht. Betrachtet man somit die Leibniz-Gemeinschaft als weiteren möglichen Akteur mit eigenen Interessen, lässt sich diese aufgrund ihrer institutionellen Ausgestaltung bis dato eher als eine organisatorische Klammer für die eigenständigen Mitgliedsein-

richtungen interpretieren. Ihre Hauptaufgabe besteht vor allem in der Organisation und Durchführung der Evaluation ihrer eigenständigen Mitglieder, auch wenn in letzter Zeit der Versuch unternommen worden ist, der Leibniz-Gemeinschaft einerseits weitere koordinierende Aufgaben zu übertragen und andererseits zur weiteren Organisationswerdung mehr Verfügungsrechte über wissenschaftspolitische Entscheidung gegenüber ihren Mitgliedern zu überschreiben (vgl. Heinze/Arnold 2008:711ff).

Dies entspricht auch der Einschätzung der befragten Ministerien, welche die Leibniz-Gemeinschaft eher als (politische) Arena und weniger als Akteur, wie beispielhaft den Wissenschaftsrat, verstehen. Während für die Einrichtungen als direkt Betroffene, so die (empfundene) Güte der organisatorischen Vorbereitungen durch das Referat Evaluation von hoher Relevanz war, war für die Ressorts in fast allen Fällen die eigentliche Begehung zentral. Hier besteht für die Akteure des politischen Teilsystems die Gelegenheit, als Gäste der Begehung den Gutachtern als Akteuren des wissenschaftlichen Teilsystems im persönlichen Gespräch ihr jeweiliges Interesse an den Einrichtungen signalisieren und vermitteln zu können:

> „Jaja, man hat sich ja auch mit den Mitgliedern des Ausschusses zusammengesetzt beim Essen, und da wird natürlich dann auch geredet. Deswegen kam ich auch ganz am Anfang auf diese Frage, Anwendungsorientierung. Das war sowohl in den förmlichen Besprechungen bei der Begehung als auch am Rande immer ein Thema. Und auch die Ressortanbindung (…) war immer Thema, wo ich mich immer bemüht habe, dem Evaluierungsteam deutlich zu machen, was ich Ihnen eben gesagt habe, für wie wichtig und für wie förderlich ich auch für [die Einrichtung] diese [strukturelle Gegebenheit] halte.“ (Ressortvertreter WGL Einrichtung A)

Dabei wird von allen befragten Ressorts die stark wissenschaftslastige Bewertung der Einrichtungen bemängelt, die zwar für sich die wissenschaftliche Güte der Arbeit dieser Einrichtung jeweils gut und differenziert beurteilen würde, jedoch die Erledigung anderer, seitens des Ressorts übertragener oder herangetragener Aufgaben, nicht genug bzw. nicht elaboriert genug berücksichtigt. In den untersuchten Fällen sind dies insbesondere wichtige Publikationen in anwendungsbezogenen Fachzeitschriften und anderer solcher Informationsformate, die bei der Bewertung unter den Tisch fallen würden:

> „Die Evaluationsergebnisse sind unter den Prämissen, die da drin stehen, richtig. Aber auf diese Kriterien habe ich überhaupt keinen Einfluss

> (…)Wenn jemand in einer rezensierten Zeitschrift in Deutschland als britischer Akademiker veröffentlicht, ist denen das vollkommen egal. Deutschland umgekehrt erwartet eine extrem starke internationale Orientierung. (…). Es gibt andere Institute, die stärker in der [Anwendung] sind. Da wird es ganz schwierig.[Die evaluierte Einrichtung] kann das noch zum Teil. Aber wenn ich danach bewertet werde, und zwar meines Erachtens relativ sinnbefreit, ob ich 35 Artikel in rezensierten internationalen Zeitschriften veröffentlicht habe oder nicht, ist das schwierig.“ (Ressortvertreter WGL Einrichtung B)

Als Konsequenz fordern die Ministerien bei der Evaluation eine höhere Wertschätzung sowie elaboriertere Kriterien auch für nicht direkt forschungsbezogene Aufgaben der Institute zu entwickeln. Zudem büßen nach Erfahrung der Ressorts auch Leibnizeinrichtungen mit einer gewissen Evaluationsroutine einen nicht unwesentlichen Teil ihrer (wissenschaftlichen) Leistungskraft vor und während der Evaluationen ein, hier sollte das Verfahren einrichtungsspezifisch in seiner Größe angepasst werden.

Die allgemeine Relevanz der Evaluation für die Bundesressorts, scheint dabei auch an der benannten Bandbreite zwischen inhaltlichem und strategischem Interesse an der Einrichtung ausgerichtet zu sein. Ist dabei ein hohes reflexives Interesse an den Einrichtungen, entweder als „Quasiressortforschung“ oder als „Verfügungsmaße“ vorhanden, orientieren sich die Ressorts bei der Umsetzung der Evaluationsempfehlungen allerdings nicht nur ausschließlich an den Programmstrukturen des wissenschaftlichen Teilsystems. Vielmehr ist für diese Bundessressort auch weiterhin ihr reflexives Interesse nach Autonomie von Relevanz. Während sie im Tagesgeschäft rechtlich eigenständigen Einrichtungen gegenüberstehen, ergibt sich bei der rechtlichen Umsetzung der Evaluationsempfehlung ein zeitlicher und verwaltungstechnischer Handlungsspielraum, um die Ressortinteressen zumindest in Teilen realisieren können. Hier kommt auch die Rolle der Leibniz-Gemeinschaft als politische Arena der Interessensrealisierung für die Ressorts zum Tragen, obwohl gerade die wissenschaftsbasierte Evaluation als Ausweg aus der politischen Politikverflechtungsfalle dienen sollte:

> „Um noch mal einen Schritt zurückzugehen, die Entscheidung, die [Einrichtung] beim [Ressort] zu behalten und nicht zum BMBF (…), ist Politik. (…). Politik hat ihre eigenen Gesetze, und wenn ein Staatssekretär nach Beratung durch uns sagt, nein, wie in einem Gespräch mit [einem Landesminister], heißt das bis auf weiteres nein.“ (Ressortvertreter WGL Einrichtung B)

„Ich hab denen schon auch vermittelt, denke ich, dass sie auch die politischen Verhältnisse immer im Auge behalten müssen. Man hat ja immer den Eindruck, oder nein, es ist ja so, [die Einrichtung] ist ja ein kleines Institut, und da ist ja das Prinzip, wenn ein Neuer rein will, muss einer raus. Und dann versucht man ja immer leicht, den Hebel bei den Kleineren anzusetzen, und mein Anliegen war, zu vermitteln, dass sie sich da nicht verschätzen sollten, was die Kräfte angeht, (…). Und weil wir [die Einrichtung] für so wichtig halten, dass wir da tatenlos zugesehen hätten, wenn man das hätte rausschmeißen wollen, ich glaube, das ist denen auch klargeworden.“ (Ressortvertreter WGL Einrichtung A)

Helmholtzzentren

Im Gegensatz zu den Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft realisieren die Ressorts, respektive das BMBF, im Falle der Helmholtz-Gemeinschaft ihre bzw. seine reflexiven Interessen auch schon vor der eigentlichen Evaluation. Dies geschieht insbesondere bei der Formulierung der sogenannten „forschungspolitischen Vorgaben“ für die nächste Programmperiode eines Forschungsbereichs. Hier wird von Anfang an versucht, anhand der politischen Interessen des BMBF den wissenschaftlichen Akteuren inhaltliche Freiheitsgrade bei der Erstellung von Forschungsvorhaben vorzugeben. Allerdings orientiert sich das BMBF als Forschungsministerium im Gegensatz zu Ressorts anderer Geschäftsbereiche dabei eher an den Programmstrukturen der Wissenschaft (und notwendigerweise an bereits bestehenden Pfadabhängigkeiten, die sich aus den vorherigen Förderrunden ergeben haben):

„Man geht natürlich davon aus, was sind so grundlegende Herausforderungen jetzt im [Forschungsbereich] aus Sicht der Zuwendungsgeber, also was, also wir starten ja nicht bei Null sondern die Bundesregierung hat ein [politisches Programm] aufgelegt, das auszufüllen ist. Das ist für uns ein ganz wichtiger Ausgangspunkt, man muss natürlich auch sehen was ist bisher an Forschung gelaufen, so gibt es neuere Herausforderungen, jetzt versucht man dann inhaltlich zu fassen, natürlich relativ grob in Hauptrichtungen, so man wirft natürlich auch einen Blick darauf was ist zum Beispiel infrastrukturell zu tun, wie können wir den Kooperationsaspekt noch stärker herausstellen, national, international, wie sind wie gesagt die Zentren des Forschungsbereichs verortet in Deutschland und im europäischen Maßstab und womöglicherweise auch Weltweit.“ (Ressortvertreter)

Dabei werden diese forschungspolitischen Vorgaben vom Ministerium nicht einfach festgelegt, sondern in einem dialogischen und iterativen Prozess mit den Helmholtzzentren als Akteure des wissenschaftlichen Teilsystems jeweils auf Leitungsebene in sogenannten „Dialogplattformen“ hervorgebracht, wobei dies nicht unbedingt vollständig einvernehmlich geschieht. Die Skizzierung dieser forschungspolitischen Vorgaben startet dabei schon dreieinhalb Jahre vor Beginn der nächsten Förderperiode. Der Grad an Freiheitsgraden dieser Vorgaben ist aus Sicht des Ministeriums dabei eigentlich sehr hoch, wobei die Einhaltung der jeweils richtigen „Flughöhe“ nach Auskunft des zuständigen Fachreferats nicht immer einfach ist:

> „Also ich mein es geht in aller Regel nicht in die Details sondern um die Schwerpunktsetzung. Also Fragen [zu einem spezifischen wissenschaftlichen Fortschritt und seine praktischen Konsequenzen] So jetzt scheiden sich so ein bisschen die Geister, die einen sagen ja wie dürfen wir davon schon sprechen obwohl wir vielleicht noch Jahrzehnte davon entfernt sind, und andere sagen die Voraussetzungen waren noch nie so gut wie jetzt, also es gibt gute Gründe es so zu tun. Also das ist vielleicht schon so schon die Ebene auf der die Diskussionen stattfinden und wir versuchen das dann zusammenzufassen und so in Worte zu kleiden wie wir das hier gemacht haben, also Sie können sich auch rein praktisch vorstellen diese Übersetzung der forschungspolitischen Vorgaben dann in die Programme und Teilprogramme, ja die lassen unheimlich viel Raum, und das auch intendiert von uns, ja wir wollen keine Detailsteuerung, wir wollen nicht jetzt den einzelnem wissenschaftlichen Vorstand vorschreiben auf dem Gebiet XYZ das und das zu tun, ja? Die Bundesregierung sag ich jetzt mal ist zu dem Schluss gekommen [Neue Zielsetzung in einem Politikbereich] muss ein leitender Gedanke sein für die nächsten Jahrzehnte und deshalb möchten wir liebe Helmholtz-Gemeinschaft das Ihr Euch diesen Fragen zuwendet, ja? Das bringt das bringt in Grunde die Forschungspolitischen Vorgaben zum Ausdruck.“ (Ressortvertreter)

Die so zustande gekommenen forschungspolitischen Vorgaben sind die Grundlage für die Entwicklung begutachtungsfähiger Programme und Programmteile durch die Einrichtungen im jeweiligen Forschungsbereich. Dieser Prozess und die darauffolgenden Begutachtungen und Förderentscheidungen werden im Rahmen der Helmholtz-Gemeinschaft als Dachorganisation der Forschungszentren organisiert. Im Mittelpunkt steht dabei die sogenannte strategische Begutachtung der eingereichten Programme, bei der neben der wissenschaftlichen Qualität eben auch die strategische Relevanz ein wichtiges Kriterium darstellt. Da die Begutachtung für einen Forschungsbereich nicht nur in einem recht kurzen Zeit-

raum von drei Tagen auf einem auch deswegen sehr hohen Abstraktionsniveau abgehalten wird, sondern auch insbesondere als Grundlage für die Verteilung eines in unserem Fall dreistelligen Millionenbetrag dient, wird von Seiten der Helmholtz-Gemeinschaft besonders Wert auf die adäquate Auswahl international renommierter wissenschaftlicher Gutachter und die Schulung dieser gelegt. Zusätzlich versuchen sogenannte Crossgutachter die Bestandteil aller Teilbegehungsgruppen sind, etwaige Verzerrungen zwischen den Bewertungen zu verhindern. Anhand eines Skalensystems von eins bis sieben werden die Programmanteile in den beschriebenen Kriterien durch die wissenschaftlichen Gutachter abschließend bewertet.

Anschließend dienen diese numerischen Bewertungen der Programmanteile der Senatskommission eines jeweiligen Forschungsbereiches als Grundlage für eine Förderentscheidung. Im Gegensatz zur obigen Annahme scheinen in diesem Gremium die Durchsetzung der reflexiven Interessen der Ministeriumsvertreter bei der Entscheidung eher eine untergeordnete Rolle zu spielen. In unseren Interviews gibt es vielmehr Hinweise darauf, dass der jeweilige Förderentscheid vor allem an die wahrgenommene wissenschaftlicher Qualität sowie strategischer Relevanz gekoppelt ist. Grund dafür scheint das sehr hohe Abstraktionsniveau der Begutachtung und das dahinterstehende hohe Fördervolumen zu sein, was aus Sicht des Ressorts auch für die wissenschaftlichen Gutachter eine Herausforderung darstellt. Entscheidungen des Ministeriums, die sich vor allem an den eigenen reflexiven Interessen des politischen Teilsystems ausrichten würden, könnten daher eher eine Schädigung der eigenen Interessen nach sich ziehen:

> “So anderseits sag ich ganz ehrlich fühlt man sich natürlich nicht so wohl dabei. (…) Es natürlich eine große Breite dessen was man da bewerten und begutachten muss dann ist die Frage kann man das selbst, da finde ich da muss man eben vorsichtig sein und da muss man dann eben ein Grundvertrauen haben zu dem was die einzelnen Experten eigentlich gesehen haben. Weil wir [Beamte] haben ja, sind ja alle ganz unterschiedlicher Couleur von der Ausbildung her, (…) So ist ja auch die Situation die man dann sehen muss, insofern können wir nur schlüssig agieren, wenn wir aufsetzen auf das was die Wissenschaftler empfohlen haben, ja die Gutachter. In dem Moment wo man sich davon löst ist man sehr schlecht beraten und mäandert da irgendwie rum innerhalb des .., das hat keinen Sinn.“ (Ressortvertreter)

Zur Verfolgung seiner reflexiven Interessen setzt der staatliche Prinzipal daher neben der anfänglichen grundsätzlichen inhaltlichen Rahmung innerhalb der forschungspolitischen Vorgaben auch auf wettbewerbliche Elemente bei der Förderentscheidung, die ex post an diese Förderentscheidung angehängt werden. So wird in der aktuellen Förderrunde ein Prozent der Gesamtförderung der Helmholtzzentren vom BMBF einbehalten. Dies versetzt das Ressort in die Lage bereits erfolgreich evaluierte Forschungsvorhaben bei deren Bewilligung zusätzlich zu fördern, und somit auch den eigenen vorhandenen reflexiven Interessen an spezifischen Forschungsvorhaben nachzukommen, die sich auch aus Sicht von Akteuren des wissenschaftlichen Teilsystems bereits besonders bewährt haben.

c) Funktion der Evaluation für die staatlichen Akteure

Es wurde in Abschnitt 3 davon ausgegangen, dass sich die jeweilige Evaluation je nach institutionellem Arrangement der Förderbeziehung für die Ressorts eine andere Funktion besitzt. Dabei wird weiter angenommen, dass diese von der konkreten empirischen Ausprägung dieses Förderverhältnis beeinflusst und durch den jeweiligen Umgang weiter transformiert wird.

Im Falle der Ressortforschung, lässt sich aufgrund der in den Interviews getroffenen Aussagen die zuvor aufgestellte Vermutung bestätigen, dass die Evaluation die Ressorts insbesondere über die (adäquate) institutionelle Binnenstruktur des Agenten informieren soll. Obwohl wie beschrieben die Evaluation zunächst als externer Oktroi zu dieser Förderbeziehung stand, konnte während der Evaluation der umfassende Informationsaustauschprozess für die Ressorts die Relevanz der Forschungsaufgaben zur Erfüllung der Amtsaufgaben (erstmalig) differenziert verdeutlichen, welche insbesondere bei Ressorts mit hoher Priorität auf der Erledigung der Amtsaufgaben zuvor gar nicht wahrgenommen wurden. Greift man auf die chronologische Differenzierung von Funktionen bei Forschungsevaluationen zurück, hatte die Evaluation für die staatlichen Prinzipale daher auch eine Erkenntnis- und Dialogfunktion:

> „Da war natürlich eine große Neugier, eine große Spannung, und auch eine gewisse Portion an Misstrauen, aber die Leute, die wirklich Forschung betreiben, ich erinnere mich noch, (…), [Forscher der Einrichtung] wirklich mit leuchtenden Augen froh waren, dass sie endlich mal einem fachkompetenten Kreis, der auch wirklich die politische Ebene erreicht, darstellen können, was eigentlich Unverzichtbares dort gemacht wird.“ (Ressortverantwortlicher Ressort B)

Auf Grundlage dieser Erkenntnis ging es den Ressorts insbesondere darum, neben der Gewährleistung von hierarchisch basierten Durchgriffsmöglichkeiten, nun auch eine gewisse Qualität der Forschungsleistung zukünftig sicher zu stellen. Dies lässt sich in allen befragten Ressorts insbesondere am Versuch erkennen, die Empfehlungen des Wissenschaftsrates, wo es rechtlich und budgettechnisch möglich war, auch im größeren Umfang umzusetzen. Die Form dieser Umsetzung ist weiterhin durch das ursprüngliche ministerielle Zweckverständnis von Forschung in Bezug auf die Amtsaufgaben geprägt. So wurden die Empfehlungen in einem Fall fast schnellstmöglich durch das Ressort umgesetzt, dabei war dessen Einrichtung - vor dem Hintergrund eines rasanten gesellschaftspolitischen Bedeutungszuwachses des eigenen Geschäftsbereichs - zur Gewinnung von Expertise bereits im Begriff stark wissenschaftlich ausgerichtet zu werden. In einem anderen Fall standen zwar auch nach der Evaluation die Erledigung der Amtsaufgaben im Mittelpunkt, hier kam es aber nicht nur zwischen Ressort und Einrichtung sehr schnell und nachhaltig zu einer zeitlich und strukturell engeren Zusammenarbeit in Forschungsfragen, sondern es wurde auch die extramurale Forschungsförderung zu Adaptionszwecken durch die Einrichtung ausgeweitet. Fast idealtypisch findet man die Überprüfung der institutionellen Binnenstruktur als vorab vermutete Funktion der Evaluation für die Ressorts im dritten Fall vor. Dort sind die (hoheitlichen) Amtsaufgaben derart mit den Forschungstätigkeiten verschränkt, dass sowohl für den staatlichen Prinzipal als auch seinen Agenten die externe Evaluation durch den Wissenschaftsrat wesentliche Hinweise zur weiteren Ausgestaltung der „Produktionsbedingungen“ lieferte.
Gestützt durch Beobachtungen der interviewten Ressortverantwortlichen und Einrichtungsleitungen deutet sich zudem eine durch die Evaluation angestoßene Ausdifferenzierung der Ressortforschungseinrichtungen an. Dabei verorten sich die Einrichtungen entweder durch eine (extramurale) Abgabe an Forschungsaufgaben oder als Mitkonstituenten eines wissenschaftlichen Feldes stärker in einem der beiden gesellschaftlichen Teilsysteme. Hybride mit starker Doppelanbindung an das wissenschaftliche und das politische Teilsystem könnten daher in Zukunft womöglich eher Ausnahmefälle darstellen.

Im Fall der WGL und der HGF ist die Evaluation hingegen in beiden Fällen jeweils ein zentraler Standteil der Förderbeziehung zwischen Zuwendungsgeber und eigenständiger Einrichtung, indem insbesondere anhand einer Qualitätsüberprüfung der Forschung über die Art und Weise der Weiterfinanzierung entschieden wird

Bei den Leibnizeinrichtungen zeigten dabei die Ressorts zumindest kein unmittelbares Interesse an der Güte der Forschungsqualität des Agenten und seines tagespolitischen Geschäfts. Für die staatlichen Ministerin stand eher der Einfluss der Evaluation auf die Realisierung ihres reflexiven Interesses an der Einrichtung im Mittelpunkt, insbesondere wenn ein eher praktisches Interesse an der Umsetzung der Forschungsergebnisse der Einrichtung als ein strategisches Interesse an den Ressourcen der Einrichtungen als Verhandlungsmasse gegeben war. Zwar spielt die Erfassung der wissenschaftlichen Leistung der Institute durch die Evaluation für die Ministerien durchaus eine Rolle, insbesondere dann wenn dem Verhältnis zwischen wissenschaftlichem Beirat und der Einrichtungsleitung das Fehlen einer gewissen Distanz attestiert wird, primär geht es dem Ressort jedoch um den Erhalt der Möglichkeit, seine reflexiven Interessen weiterhin anhand der Einrichtung mittelbar verfolgen zu können.

> „Nein. Ich hatte überhaupt kein Interesse an dem Umstand der Evaluation, sondern das war jetzt, um das Institut in der Leibniz-Gemeinschaft zu halten, und eben wegen der Funktion hier, Mitglied im [Aufsichtsorgan], fühle ich mich natürlich verpflichtet, das Institut zu unterstützen, wo ich kann (….) Den [Bewertungsbericht] hab ich danach durchgelesen, ob es Punkte gibt, wo man aufpassen muss, um rechtzeitig gegenzusteuern, damit [der Einrichtung] nichts passiert. Also, der Obersatz war für uns immer, [die Einrichtung] zu erhalten, auch in seiner herausgehobenen Rolle. Diese WGL-Eigenschaft hebt [die Einrichtung] ja nicht nur national hervor, sondern ich denke auch, dass das Renommee nach außen stärker da ist.“ (Ressortvertreter WGL Einrichtung A)

> „Aber das sind die beiden Hauptfunktionen für mich: Zu sehen, ob die Abteilungen auf einem einheitlichen Leistungsniveau sind, da bereiten wir uns auch entsprechend vor, dass ich vorher genug drüber informiert bin, welche Schwerpunkte die Abteilungen setzen, und ob sie da die Performance bringen, die sie sollten. Na ja, und dann haben wir halt die ganz generelle Bewertung durch die Wissenschaft. Mehr Zweck hat das nicht.“ (Ressortvertreter WGL Einrichtung B)

Zudem erfüllt für die staatlichen Prinzipale der Evaluationsprozess an sich eine wichtige sekundäre Funktion, indem die Einrichtungen dadurch auf die durch Ihre jeweilige Satzung vorgegebene wissenschaftspolitische Linie ausgerichtet werden und so dem in Kapitel 3 beschriebenen fehlenden gesellschaftlichen Leistungsbezug des wissenschaftlichen Teilsystems entgegen gewirkt wird:

> „Und das andere, was mir in der Evaluierung wichtig ist, habe ich vorhin schon angedeutet: Die Institute sind groß genug, um als Apparat ein starkes Eigenleben zu entwickeln, und das ist auch der Grund, weswegen sie sich von uns weg entwickeln. Mit uns zusammenzuarbeiten, ist einigermaßen unbequem, das weiß ich auch. (…). Da hat dann die Evaluierung auch dazu beigetragen, oder die Vorbereitung auf deine Evaluierung, dass das besser wird. Und wie gesagt, diese Evaluierung ist wirkungsvoll, um zu verhindern, dass die Institute zu sehr abgleiten.“ (Ressortvertreter WGL Einrichtung B)

In der Tat sind es insbesondere strukturelle Empfehlungen, also die institutionelle Ausgestaltung der Freiheitsgrade in der institutionellen Binnenstruktur der Einrichtungen, die bei den eigentlich selbstständigen Einrichtungen nun durch die Evaluationsempfehlungen legitimiert verändert werden können. Die Ressorts spielen dabei je nach eigenem Interesse und Art der Empfehlungen eine aktive Rolle, insbesondere wenn es um die rechtlichen Rahmenbedingungen dieser Empfehlungen geht. Dies schließt allerdings auch eine mögliche Verschleppung der Umsetzung dieser Empfehlungen mit ein. Trotz hoher Varianz der strukturellen Empfehlungen wird dabei von den Ministerien insbesondere die Stärkung der Leitungsposition der Einrichtungen goutiert, welche für die staatlichen Prinzipale eine Kohäsionsfunktion innehat. Dies gilt natürlich nur unter der in unseren Fällen vorgefundenen Randbedingung eines starken Vertrauens des staatlichen Prinzipals in die Leitungsebene seines Agenten.

Im Gegensatz zur vergleichsweisen losen tagespolitischen Zusammenarbeit der Ressorts mit den Leibnizinstituten, die auch auf strategischer Ebene aufgrund der mit großem zeitlichen Abstand stattfindenden Aufsichtsratssitzungen und dem langjährigen Evaluationsrhythmus von sieben Jahren eher punktuell erscheint, stehen BMBF und die Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft wie beschrieben in einer engen gemeinsamen tagespolitischen Beziehung sowie in intensiven und langjährigen inhaltlichen Abstimmungen zur Vorbereitung der wissenschaftlichen Vorhaben für die nächste Förderrunde. Daher ist von einer hohen Informationssymmetrie über die jeweiligen reflexiven Interessen zwischen Ressort und seinen Zentren auszugehen, insbesondere auf Seiten des staatlichen Prinzipals, der hier in einer Doppelrolle auftritt. Die Funktion der Evaluation für den staatlichen Zuwendungsgeber, scheint daher auch mit deren offiziellem Auftrag identisch: Vor dem Hintergrund eines sehr hohen Fördervolumen und einem relativ langfristigen Förderzyklus von fünf Jahren sollen im Rahmen der programmorientierten Förderung die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit von inhaltlich spezifisch zuge-

schnittenen Forschungsvorhaben prognostisch bewertet und dafür zusätzlich die richtigen Akteurskonstellationen zwischen den Einrichtungen gefunden werden. Während sich der staatliche Prinzipal bei dieser Entscheidung in erster Linie an den Programmstrukturen des wissenschaftlichen Teilsystems orientiert, kann er seinen reflexiven politischen Interessen an gewissen Themenbereichen aufgrund des Fördermodus schon zuvor gegenüber den Einrichtungen trotz derer rechtlichen Eigenständigkeit durchsetzen.

6. Vergleichende Darstellung und Resümee

Vergleicht man nun die gerade beschriebenen empirischen Befunde der verschiedenen Fördermodi anhand der in Kapitel 3.4. aufgeworfenen Forschungsfragen, stellt sich die Forschung der Einrichtungen letztendlich immer als Mittel zum Zweck der reflexiven politischen Interessen der Ministerien dar. Ausgehend von diesem Fluchtpunkt unterscheidet sich jedoch das jeweilige ministerielle Verständnis für die Programmstrukturen des wissenschaftlichen Teilsystems. Bei den sogenannten Ressortforschungseinrichtungen wird Forschung ministeriell immer als Mittel zum Zweck, der Erfüllung der Amtsaufgaben, verstanden, während bei den Leibnizinstituten und den Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft zwar Forschung als primäre Aufgabe dieser Einrichtungen akzeptiert wird, jedoch die Ministerien in unterschiedlicher Weise versuchen, diese für die Verfolgung der eigenen reflexiven Interessen einzusetzen.
Ausgehend vom jeweiligen institutionellen Arrangement der Förderbeziehung, ergeben sich dabei unterschiedliche Arten von Freiheitsgraden für das jeweilige Ressort, diese Interessen mit Hilfe der alimentierten Einrichtung auch zu erreichen. Bei den Ressortforschungseinrichtungen erlaubt die hierarchische Form grundsätzlich eine hohe Eingriffstiefe in die Einrichtung, auch wenn deren eigentliche Forschungstätigkeiten durch das im Grundgesetz verankerte Recht auf Forschungsfreiheit davon ausgenommen sind. Bei den anderen beiden Einrichtungsarten handelt es sich hingegen um ein vertragliches Förderarrangement, welches der Einrichtung zunächst eine rechtliche Eigenständigkeit bei der Verfolgung seines jeweiligen Satzungsauftrages einräumt. Der staatliche Prinzipal ist dabei in beiden Fällen zwar jeweils prominenter Akteur in den jeweiligen Aufsichtsorganen der Einrichtungen mit zum Teil hoher Entscheidungsgewalt, besitzt aber nur mittelbaren Einfluss auf die Planung und Führung der Instituts- und Zentrengeschäfte, die oft in allen wesentlichen Punkten bei der Leitungsebene der Einrichtungen liegt. Bezogen auf die Realisierung der reflexiven Interessen, wird in den

Ministerien insbesondere auf strategischer Ebene bei allen untersuchten Fällen auf den dialogischen Austausch mit ihren Einrichtungen gesetzt. Dies geschieht im hierarchischen Modus oft in turnusmäßigen Treffen zwischen den betreuenden Referaten und den Einrichtungen oder in den gerade genannten Aufsichtsorganen bei Förderbeziehungen mit vertraglicher Delegation. Bei den Ressortforschungseinrichtungen spielen auch die durch das Ressort festgelegten engen inhaltlichen Grenzen der Forschung eine gewisse Rolle, insbesondere ist es jedoch die Fülle der eigentlichen Amtsaufgaben sowie das Ausmaß des tagespolitischen Zugriffs, welche den Handlungsspielraum für Forschungstätigkeiten bestimmen.

Im Gegensatz dazu setzen Ministerien im Falle der Leibnizinstitute auf materielle und immaterielle Anreize, damit die eigenständigen Einrichtungen ihre wissenschaftliche Expertise zusätzlich in den unmittelbaren staatlichen Dienst stellen. Eine Mischung dieser beiden Vorgehensweisen finden wir bei den Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft wieder. Einerseits existiert auch hier eine Form von inhaltlicher Kontextsteuerung, indem der staatliche Prinzipal federführend - jeweils für einen Forschungsbereich und im Dialog mit den Zentren - die wesentlichen inhaltlichen Eckpunkte der Forschungsprogramme für die nächste Förderperiode entwickelt, wobei diese Bereiche quer zu mehreren Einrichtungen liegen. Andererseits kann das BMBF über ein spezielles Budget zusätzliche Akzente setzen, indem es erfolgreich evaluierte Programme nach seinem Gutdünken mit zusätzlichen finanziellen Mittel ausstattet.

Während vor diesem Hintergrund die Leibnizinstitute und Helmholtzzentren eher autonom operieren, gehen die Ressortforschungseinrichtungen oft eine enge operative Verbindung mit ihren Ressorts ein. Auch auf administrativer Ebene ist überwiegend eine enge Zusammenarbeit festzustellen. Bei den Ressortforschungseinrichtungen ist es dabei vor allem der Versuch der Ressorts wissenschaftsadäquate Organisationsstrukturen in einen behördlichen Rahmen zu übertragen, wobei dies insbesondere durch die Evaluation der Einrichtungen durch den Wissenschaftsrat induziert wurde. Vergleichbares gilt für die Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft, bei denen das Ministerium insbesondere damit beschäftigt ist, sowohl die jeweilige Zentrenpolitik als auch Entscheidungen der programmorientierten Förderung haushaltstechnisch umzusetzen. Für die enge administrative Zusammenarbeit spielt hier aber auch die enorme Größe und Vielzahl der zu betreuenden Einrichtungen eine Rolle, deren Betreuung in den jeweils verantwortlichen Referaten zusammenläuft. Im Gegensatz dazu ist die

administrative Zusammenarbeit zwischen Ministerien und Leibnizinstituten eher lose, jedenfalls was das Bundesressort betrifft. Zwar müssen Strukturempfehlungen der Evaluation auch mit Hilfe des Bundes verwaltungstechnisch umgesetzt werden, aufgrund des siebenjährigen Turnus der Evaluation ist dies allerdings nur in langfristigen Abständen der Fall. Im Tagesgeschäft ist bei den von uns untersuchten Einrichtungen vielmehr das Sitzland und damit das Landesressort primärer Ansprechpartner für verwaltungstechnische Fragen der Forschungsorganisationen.

Bei den Gütekriterien, welche die Ressorts an die Arbeit der Einrichtungen anlegen, herrscht jeweils eine spezifische Mischung aus genuin wissenschaftlichen Kriterien und der Bewährung bei den übertragenen oder bei den an sie herangetragenen Aufgaben vor. Die Ministerien stimmen überein, dass hierbei ihre Organisation, Arbeitsweise und –logik zunächst keine adäquate Überprüfung wissenschaftlicher Qualität erlaubt. Hierfür stellen die klassischen wissenschaftlichen Gütekriterien für die Ressorts zwar Anhaltspunkte dar, allerdings unterscheidet sich der Umgang mit diesen Kennzahlen je nach Verständnis für die Programmstrukturen des wissenschaftlichen Teilsystems und den daraus folgenden Handlungslogiken. Ist dieses Verständnis weniger ausgeprägt, wird deswegen insbesondere von der Güte der (hoheitlichen) Aufgaben oder übernommenen Dienstleistungen auf die Güte der wissenschaftlichen Arbeit zurück geschlossen. Zudem spielt insbesondere bei den Einrichtungen der Ressortforschung und den Leibnizeinrichtungen das persönliche Vertrauen in die jeweilige Leitungsposition und deren Führungsfähigkeiten eine große Rolle. Dieses Vertrauen wird dabei nicht nur in den jeweiligen Sitzungen der Aufsichtsorgane der Einrichtung aktualisiert, ein wesentlicher Faktor ist dabei das Aufeinandertreffen mit der Leitung oder Mitarbeitern der Einrichtung in institutionalisierten Arenen der jeweiligen Fachwelt, also insbesondere bei Konferenzen sowie die Mitgliedschaft in Gremien. Ähnliches gilt für das operative Tagesgeschäft und den beständigen strategischen Dialog des Ministeriums mit den Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft. Aus unseren Interviews ist dabei zwar nicht ersichtlich, inwiefern sich hier auf welcher Ebene so etwas wie Vertrauen herausbildet, allerdings bietet der ständige Austausch mit den Agenten für den staatlichen Prinzipal die Möglichkeit, zumindest einen impliziten Eindruck über die Leistungsfähigkeit seiner Einrichtungen zu erhalten. Des Weiteren unterliegen die meisten der untersuchten Einrichtungen auch anderen nichtwissenschaftlichen Qualitäts- und Zertifizierungssystemen, die ebenfalls vom Ressort genutzt werden.

Betrachtet man diese Ergebnissen in Bezug auf die staatlichen Steuerungsmöglichkeiten und –formen, zeigt sich, dass für die Ministerien trotz des theoretisch unterstellten intersystemischen Orientierungsdissenses in spezifischen Fällen durchaus eine zielgerichtete Beeinflussung der wissenschaftlichen Einrichtungen möglich ist, insbesondere wenn beide Akteure über ähnliche reflexive Interessen verfügen. Dabei müssen die Ministerien allerdings mit der Performanz des intersystemischen Orientierungsdissenses in der Interaktion mit ihren Einrichtungen umgehen. So können die Ministerien die Qualität der Forschung meist nur durch Rückschluss anhand der Qualität der darauf basierenden Dienstleistungen einschätzen oder greifen bei der Betrachtung der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit insbesondere auf summative Indikatorik zurück. Der Orientierungsdissens der staatlichen Akteure wird dabei jedoch in fast allen Fällen durch den erwerbsbiographischen Hintergrund der Ressortverantwortlichen in der Wissenschaft abgeschwächt, da aufgrund deren früheren Inklusion im wissenschaftlichen Teilsystem die dort vorherrschenden Handlungslogiken zumindest teilweise kundig nachvollzogen werden können. Dass diese Vertrautheit auch in der intersystemischen Vermittlung von Interessen zwischen Ministerien und Einrichtungen eine gewisse Rolle spielt, zeigt sich indizienhaft an dem vorgefundenen Primat einer dialogischen Durchsetzung von Ressortinteressen in allen drei untersuchten Förderbeziehungen. Auch wenn die spezifischen Interaktionen zwischen den Ressortverantwortlichen und den Leitungsebenen der Einrichtungen in den dafür vorgesehenen Aufsichtsorganen durch die Interviews nicht nachgezeichnet werden können, scheinen im Vorfeld von strategischen Entscheidungen der Ressorts intensive Dialogprozesse zwischen Ministerien und Einrichtungen abzulaufen, bei denen die reflexiven Interessen des jeweils anderen zumindest miteinbezogen werden. Wollen die Ministerien ihre Interessen hingegen unmittelbar realisieren, ist dies nur im jeweiligen institutionellen Rahmen der jeweiligen Förderbeziehung möglich. Im Falle der Ressortforschungseinrichtungen geschieht dies durch die unmittelbare Zugriffsmöglichkeit auf die Amtsaufgaben der Einrichtung. Bei der vertraglichen Delegation von Forschungsaufgaben sind die Ministerien hingegen vielmehr auf zusätzliche Anreize für die Einrichtungen angewiesen. So werden Leibnizinstitute für zusätzlich erbrachte (Forschungs-)Dienstleistungen vergütet und im Rahmen der programmorientierten Förderung der Helmholtz-Gemeinschaft Prämien an Forschungsvorhaben verteilt, an denen der Zuwendungsgeber ein besonderes Interesse hegt.

Die unterschiedliche institutionelle Verfasstheit der Förderbeziehung spielt hingegen bei der ministeriellen Begleitung der jeweiligen Evaluation eher eine un-

tergeordnete Rolle, wobei sich hier insbesondere Unterschiede im staatlichen Umgang mit den jeweiligen Evaluationsverantwortlichen ergeben. Dabei ist der Unterschied in der institutionellen Verankerung der Evaluation in den Förderbeziehungen zunächst beachtlich: So sind Evaluationen im hierarchischen Verhältnis der Ministerien zu ihren Ressortforschungseinrichtungen eigentlich gar nicht vorgesehen, sondern man verließ sich bei der Steuerung dieser Einrichtung bis dato auf die Fach- Rechts- und Dienstaufsicht des Prinzipals. Die vertikalen Evaluationen der jeweiligen Einrichtungen wurden vielmehr extern an diese herangetragen und auch durchgeführt. Im Gegensatz dazu sind Evaluationen im Falle der Leibnizinstitute und Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft ein zentraler Bestandteil der jeweiligen vertraglichen Förderbeziehung. Beide werden intern von der jeweiligen Dachgesellschaft der Institute und Zentren organisiert. Während die Leibnizinstitute jeweils für sich evaluiert werden, werden die jeweiligen Evaluationen der Helmholtzzentren durch eine zentrenübergreifende Evaluation über die Zentrengrenze ergänzt, welche wesentlich für deren Finanzierung ist. Dabei entscheiden die Evaluationen der Leibnizinstitute in einem siebenjährigen Turnus retrospektiv über deren Weiterfinanzierung, während die organisationsübergreifende Evaluation im Rahmen der Helmholtz-Gemeinschaft in einem fünfjährigen Turnus prospektiv die zukünftige finanzielle Ausstattung von (zentrenübergreifenden) Forschungsvorhaben bestimmt. Trotz dieser Unterscheide ist in allen drei Fällen primär die wissenschaftliche Güte der Forschung das wesentliche Bewertungskriterium. Dieses Kriterium erfährt jedoch in allen drei Evaluationsverfahren eine oder mehrere wissenschaftspolitische Ergänzungen. So geht es in der Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen auch um die Notwendigkeit der eigenen Forschung solcher Einrichtungen, bei den Leibnizinstituten um die Feststellung derer überregionalen Bedeutung und in der Evaluation der Forschungsvorhaben der Helmholtzzentren spielt neben der wissenschaftlichen Qualität insbesondere deren strategische Relevanz für das jeweilige Themenfeld eine entscheidende Rolle.

Daher stellen die jeweiligen Evaluationsverfahren auch in der Praxis für jede Einrichtung ein zentrales Ereignis dar, fast immer verbunden mit einem hohen Vorbereitungs- und Durchführungsaufwand, der sich bei den Helmholtzzentren aufgrund der zusätzlichen Evaluation der jeweiligen Einrichtung als Ganzes sogar verdoppelt. In der Vorbereitung arbeiteten die meisten Forschungseinrichtungen sehr eng mit den Fachressorts zusammen. Die Beziehung der Ressorts zu der jeweiligen evaluierenden Organisation ist allerdings unterschiedlich: Obwohl der Wissenschaftsrat aus der Sicht der Ressorts eine hohe Autorität als eigenständi-

ger wissenschaftspolitischer Akteur und insbesondere bei der adäquaten Bewertung von Forschungsleistungen innehat, wurde die Evaluation durch diesen Akteur in den meisten Fällen zunächst als Einmischung eines Dritten in das Verhältnis Ressort-Einrichtung gesehen. Diese Einstellung wandelte sich jedoch im Laufe der Evaluation der gesamten Ressortforschungslandschaft zu einer differenzierten Einstellung gegenüber dem Wissenschaftsrat. Im Gegensatz dazu wurde die Leibniz-Gemeinschaft eher als (politische) Arena und nicht als Akteur verstanden, innerhalb dessen Umfeld die Evaluation eher als Instrument der Legitimierung der Finanzierung im wissenschaftspolitischen Raum fungiert. Für die Ressorts war sowohl bei der Evaluation durch die Leibniz Gemeinschaft, als auch durch den Wissenschaftsrat im gesamten Evaluationsprozess insbesondere die Begehung und damit die Kritik der jeweiligen Gutachtergruppe und die daraus abgeleiteten Empfehlungen zentral. Dabei empfanden fast alle Ressorts die vorgetragene Kritik und die ausgesprochene Empfehlungen zu großen Teilen als angemessen und verstanden diese als richtige und wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der jeweiligen Einrichtung, wobei je nach Einrichtungstyp die Angemessenheit der jeweils angewendeten Kriterien und das Verfahren von den Einrichtungen dezidiert und differenziert hinterfragt wurde. Hauptsächlich wurde dabei von fast allen Ressorts in beiden Verfahren die stark wissenschaftslastige Bewertung der Einrichtungen kritisiert, die zwar für sich die wissenschaftliche Güte der Arbeit dieser Einrichtung jeweils gut und differenziert beurteilen würde, jedoch die Erledigung anderer übertragener oder herangetragener Aufgaben nicht genügend berücksichtigt. Bei den Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft sind dies insbesondere aus Ressortsicht wichtige Publikationen in anwendungsbezogenen Fachzeitschriften und anderen Informationsformaten, die bei der Bewertung unter den Tisch fielen. Bei den Ressortforschungseinrichtungen führte eine aus Sicht der Ressorts als falsch wahrgenommene Perzeption der spezifischen Beziehung zwischen Forschung und den anderen (hoheitlichen) Aufgaben bei der Bewertung dieser Forschungsaufgaben zu einer verzerrten Gesamtbewertung.11Als Konsequenz fordern die Ressorts elaboriertere Kriterien auch für nicht direkt forschungsrelevante Aufgaben der Institute der Leibniz Gemeinschaft zu entwickeln, bei einer womöglich erneuten Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen müsste zudem die Begehungsgruppen ein adäquates Systemgemisch aus außer(universitären) WissenschaftlerInnen und zusätzlichen Akteuren aus dem

11 In einem Fall wurde diese einseitige Perspektive jedoch als wichtige Gegenschau zu der sonst vorherrschenden verwaltungstechnischen Perspektive der Ressorts auf diese Einrichtung verstanden.

Ressortforschungsumfeld darstellen, um die Bedürfnisse und insbesondere die Rolle der Amtsaufgaben bei der Bewertung der Forschung adäquater bestimmen zu können.

Im Vergleich zu den gerade beschriebenen Evaluationsverfahren ist deren Ausgestaltung bei den Helmholtzzentren hingegen vielmehr auf die Bedürfnisse des Ministeriums ausgerichtet. Dies gilt sowohl bei der Festlegung der inhaltlichen Eckpunkte von Forschungsvorhaben, die rahmen, welche Forschungsvorhaben in den Evaluationsprozess eingespeist werden, als auch für die Kriterien nach denen evaluiert wird. Dabei stellen neben der wissenschaftlichen Qualität auch die strategische Relevanz sowie der Mitteleinsatz wesentliche Kriterien für den staatlichen Prinzipal dar. Dies bedeutet aber nicht, dass in diesem Fall das Kriterium der wissenschaftlichen Qualität seine Zentralität bei der Bewertung einbüßt. Aufgrund des hohen Fördervolumens kommt der wissenschaftlichen Expertise der externen Gutachter aus Sicht des staatlichen Prinzipals vielmehr eine besondere Rolle bei der Vermeidung einer womöglichen Fehlallokation zu. Zur Gewährleistung der Validität dieser Bewertungen werden daher besondere Anstrengungen unternommen, indem Gutachter für diese Art von Evaluation eigens geschult werden sowie zwischen den einzelnen Gutachtergruppen sogenannte Crossgutachter eingesetzt werden um Urteilsverzerrungen zu vermeiden. Auch aufgrund des hohen Fördervolumens zeigt sich auch hier die dauerhafte Grundproblematik von allen hier behandelten Evaluationsverfahren, die übereinstimmend in ihrem hohen Vorbereitsaufwand liegt. Vor allem Ressortforschungseinrichtung, welche das erste Mal bewertet wurden sowie Helmholtzzentren, die sich turnusmäßig sogar einer doppelten Evaluation stellen müssen, leiden unter der Vorbereitungslast. Aber auch Leibnizeinrichtungen mit einer gewissen Routine bei diesen Veranstaltungen büßen trotz dementsprechenden Vorkehrungen einen nicht unwesentlichen Teil ihrer wissenschaftlichen Leistungskraft während der Evaluationen ein – so jedenfalls die Erfahrung und Sicht der Ministerien.

Trotz institutionell unterschiedlich ausgestalteter Evaluationsverfahren ähneln sich also die dabei stattfindenden sozialen Interaktionen zwischen den beteiligten Akteuren. Dies wird insbesondere am Umgang der staatlichen Akteure mit den Evaluationsverantwortlichen deutlich. So akzeptierten die Ressorts, trotz vereinzelter Kritik an wissenschaftlichen Indikatoren und der Zusammensetzung der jeweiligen Gutachtergruppe der Evaluation, im Kern deren wissenschaftlichen Bewertungen der jeweiligen Forschungsleistungen als Grundlage für (Struktur)Empfehlungen. Insbesondere bei Evaluationsorganisationen, die entweder

über ein hohes Prestige wie den Wissenschaftsrat verfügen oder bei denen besonders viel Aufwand für Auswahl, Schulung und Urteilsvalidität von Gutachtergruppen wie bei der programmorientierten Förderung betrieben wurde, wird von diesen Akteuren des wissenschaftlichen Teilsystems sogar die Beurteilung der strategischen Aufstellung der Forschung, beispielhaft innerhalb eines Geschäftsbereichs eines Ressorts, erwartet oder ist wie im Falle der Bewertung der Programmbereiche der Helmholtz-Gemeinschaft zentraler Bestandteil des Evaluationsverfahrens. In dieser Bedürftigkeit der Akteure des politischen Teilsystems nach einer Beurteilungsleistung durch Akteure des wissenschaftlichen Teilsystems zeigt sich in aller Deutlichkeit die Performanz des intersystemischen Orientierungsdissens, welcher trotz aller erwerbsbiographisch induzierter Vertrautheit der Ressortverantwortlichen weiter bestehen bleibt. Die Kritik der Ressorts bezieht sich daher vielmehr auf die im Vergleich weniger elaborierter Kriterien für Aufgaben der Einrichtungen, die nicht zum Kern wissenschaftlichen Arbeitens zählen, wohl aber im Zentrum des Interesses der Ressorts standen oder aber die Anwendung wissenschaftlicher Kriterien auf nichtwissenschaftliche Sachverhalte, was insbesondere bei der Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen mit ihrer umstrittenen Teilsystemzugehörigkeit zu Missverständnissen auf beiden Seiten führte.

Durch die Prozesshaftigkeit der jeweiligen Evaluationsverfahren konnten sich die Ministerien in allen Fällen mit den wissenschaftlichen Gutachtern und ihren Bewertungen auseinanderzusetzen. Dabei ging es den Ressorts insbesondere bei der Umsetzung der jeweiligen Empfehlungen nicht nur um die Realisierung eigener Interessen, sondern auch um die (grundsätzliche) Kompatibilität der Empfehlungen der Gutachter mit nichtwissenschaftlichen Programmstrukturen.

Blickt man nun auf die staatliche Funktion der Evaluation der unterschiedlichen Einrichtungen, steht bei den Ressortforschungseinrichtungen als auch bei den Instituten der Leibniz-Gemeinschaft die Überprüfung der Binnenstruktur ihrer Einrichtungen im Mittelpunkt, während es bei den Helmholtzzentren vor allem um die wissenschaftliche Qualität der Fördervorhaben geht. In den ersten beiden Fällen hat die Konzentration auf die Binnenstruktur den Zweck mittelbar die Forschungsqualität der Einrichtungen zu verbessern. Bei den Ressortforschungseinrichtungen ist dies selbst Mittel zum Zweck, welcher in der mittelbaren Qualitätssteigerung der übertragenen Amtsaufgaben dieser Einrichtungen liegt. Dabei besteht die Schwierigkeit, strukturelle Veränderungen, welche die Verbesserung der Forschungsqualität nach sich ziehen sollen, mit dem hierarchischen Durch-

griffswunsch der Ressorts in Einklang zu bringen. Auch bei den Leibnizinstituten ist die Erhöhung der Forschungsqualität durch strukturelle Veränderungen kein Selbstzweck. Hier geht es den Ministerien je nach reflexivem Interesse nicht nur um die indirekte Förderung von Dienstleistung- und Transferaufgaben der Einrichtungen, sondern auch um die legitimatorische Erfüllung des Evaluationsauftrages, um so weiterhin mittelbar von der Einrichtung und seiner Arbeit profitieren zu können. Im Falle der Helmholtzzentren entspricht der Evaluationsauftrag hingegen auch der Funktion, welche diese für die Zuwendungsgeber innehat. Indem die Qualität und der strategisch richtige Zuschnitt von Forschungsvorhaben im Fokus der Bewertung stehen, kann das Ministerium sein Eigeninteresse durch die Verteilung eines Prämienbudgets an Forschungsvorhaben realisieren, die durch diese Bewertung wissenschaftlich bereits als besonders ertragreich ausgewiesen wurden. Dabei konnte das Ministerium aufgrund der institutionellen Ausgestaltung der Förderbeziehung bereits ex ante den gewünschten inhaltlichen Rahmen festlegen, innerhalb dessen sich diese Forschungsvorhaben bewegen. Da die jeweiligen Organisationsstrukturen aufgrund des intersystemischen Orientierungsdissens das wesentliche Mittel einer mittelbaren Kontextsteuerung von Forschung darstellen, ist es nicht verwunderlich, wenn für die Ressorts in den meisten Fällen die Überprüfung der Produktionsbedingungen von Forschung im Mittelpunkt der Evaluation stehen. Bei der konkreten Umsetzung solcher Strukturempfehlungen zeigen sich quer zu den unterschiedlichen Fördermodi zudem die Prävalenz verschiedener Ressortkulturen als wichtiger Faktor im Umgang mit den wissenschaftlichen Teilsystem, in unterschiedlichen Abstufungen von wissenschaftsaffin bis zu einem eher engen Verständnis von Forschung als Mittel zum Zweck.

Abbildung 6: Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse

	Ressortforschung	Leibnizinstitute	Helmholtzzentren
vorgefundenes reflexives Interesse	Autonomie	Autonomie	Dominanz
institutionelles Arrangement	hierarchischer Modus	Delegation durch Vertrag (institutionelle Förderung)	Delegation durch Vertrag (eher projektförmige Förderung)
Verständnis von Forschung	Forschung Mittel zum Zweck	Forschung ist Selbstzweck	Forschung zunächst Selbstzweck
Arbeitsverhältnis	eng (operativ, administrativ)	locker (operativ, administrativ)	locker (operativ), eng (administrativ)
Realisierung reflexiver Interessen	Dialogisch/Zugriff/Inhaltliche Setzung	Dialogisch/Bereitstellung zusätzlicher Mittel und informelle Unterstützung	Dialogisch /Inhaltliche Setzung quer zu den Einrichtungen
Mittel der wissenschaftlichen Qualitätssicherung	Rückschluß von operativen Aufgaben	Rückschluß von operativen Aufgaben, Evaluation der Einrichtung	Indikatorik, Evaluation der Zentren
Mittel zur Senkung der Informationsasymmetrie	Vertrauen, wissenschaftliche Affinität	Vertrauen, wissenschaftliche Affinität	Dialogisch, Berichtssysteme
Realisierung staatlicher Interessen während des Evaluationsprozesses	ex post durch (Nicht-) Umsetzung der Empfehlungen	dialogisch während der Begehung / ex post durch (Nicht-) Umsetzung der Empfehlungen	ex ante durch inhaltliche Setzungen/ ex post durch zusätzliche Prämierung einzelner Vorhaben
Primäre Funktion der Evaluation für den staatlichen Zuwendungsgeber	Überprüfung der Angemessenheit der institutionellen Binnenstruktur	Überprüfung der Angemessenheit der institutionellen Binnenstruktur	Überprüfung der wissenschaftlichen Qualität der Forschungsvorhaben

Abschließend fällt auf, welche große Rolle der dialogische Austausch und die (gemeinsame) dialogische Durchsetzung von Interessen für die Interaktionspartner aus Politik und Wissenschaft spielen, sowohl in den jeweiligen Aufsichtsorganen der Einrichtungen, als auch während des Evaluationsprozesses. Zwar entsprachen die Vorhersagen der hier verwendeten Ansätze hinsichtlich der mutmaßlichen Funktionen von Evaluationen für die Zuwendungsgeber im Großen und Ganzen der erhobenen Empirie, die angesprochenen intersystemischen Vermittlungsprozesse sind aus der dichotomen systemtheoretischen Sicht - auch wenn akteurstheoretisch nachgebaut – zwar skizzierbar, aber aufgrund des fehlenden Zugangs in diese Organe (Sitzungsprotokolle, Audioaufnahmen der Sitzungen etc.) im Detail nicht darstellbar. Geht man weiterhin von der Möglichkeit eines erfolgreichen Steuerungshandelns anhand geteilter reflexiver Interessen zwischen Zuwendungsgebern und Einrichtungen aus, rücken damit diese konkreten Austauschprozesse und Interaktionen zwischen staatlichen und wissenschaftlichen Akteuren innerhalb der Aufsichts- und Evaluationsorgane ins Zentrum zukünftiger Untersuchungen. Bei einem noch zu realisierendem Feldzugang in diese

Gremien wäre dabei ausgehend von anderen Ansätzen –wie beispielhaft die Feldtheorie von Bourdieu – zu bestimmen, ob diese Organe als institutionalisierte Plattformen für ein noch zu bestimmendes soziales Feld der Wissenschaftspolitik als spezifische Entität sui generis neben, bzw. zwischen den Feldern der Politik oder Academia dienen und mit welchen Mechanismen hier es zu einer Angleichung bzw. Herausbildung ähnlicher Interessen kommt.

7. Literatur

Achatz, J.;Fuchs, S.;Kleinert, C.;/Roßmann, S.; (2010): We are a Motley Crew'. Exploring the Careers of Men and Women Working at the University-Industry Interface. In: Journal of Technology Management & Innovation, Vol. 5, No. 1, S. 75-84.

Barlösius, E. (2006): Wissenschaft evaluiert – praktische Beobachtungen und theoretische Betrachtungen, In: Uwe Flick (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzungen. Reinbek bei Hamburg: rororo, S. 385-405

AV-WGL (2009): Ausführungsvereinbarung zum GWK –Abkommen über die gemeinsame Förderung der Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.V. : http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/AV-WGL.pdf (Letzter Abruf: 15. Juli 2013)

Barlösius, E.(2008): Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung , Berlin WZB Discussion Paper. P 2008-101

Barlösius, E. (2010): Ressortforschung. In: Simon, D.;Knie, A.; Hornbostel, S. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik; Wiesbaden: VS Verlag, 377-389.

Barlösius, Eva (2011): Der Wandel der Ressortforschungseinrichtungen während des Evaluationsprozesses. In: Hornbostel, Stefan & Anna Schelling (Hrsg.): Evaluation: New Balance of Power? iFQ-Working Paper No. 9, S. 57-68 Verfügbar unter : http://www.forschungsinfo.de/Publikationen/Download/working_paper_9_2011.pdf (Letzter Abruf: 13. Mai 2013)

Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.), (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

BMBF (2007): Konzept einer modernen Ressortforschung, Bonn, Berlin; Verfügbar unter : http://www.bmbf.de/pubRD/konzept_ressortforschung.pdf (Letzter Abruf: 13. Mai 2013)

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012): Bundesbericht Forschung und Innovation 2012, Berlin/Bonn: W. Bertelsmann Verlag

Braun, D.; Schimank, U. (1992) Organisatorische Koexistenzen des Forschungssystems mit anderen gesellschaftlichen Teilsystemen: Die prekäre Autonomie wissenschaftlicher Forschung; In: Journal für Sozialforschung 32/1992, 319-336

Braun, D. (1997): Die politische Steuerung der Wissenschaft; Frankfurt am Main: Campus Verlag

Braun D. (1993): Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurstheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung in modernen Gesellschaften. In: Adrienne Wind-hoff-Héritier (Hrsg.) Policy-Analyse. PVS-Sonderheft, Nr. 24, pp. 199-222,

Braun, D. (2003): Lasting tensions in research policy-making - a delegation problem. In: Science and Public Policy 30 (5); S.309-321

Braun D. (2004): Wie nützlich darf Wissenschaft sein? Überlegungen zur Systemintegration. In: Lange S., Schimank U. (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration; Wiesbaden: VS-Verlag, S. 65-97

Braun D. (2007): Evaluation und unintendierte Effekte - eine theoretische Reflexion. In: Matthies, H, Simon, D (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen, Leviathan Sonderheft 24; S. 103-124.

Deutscher Bundestag (2004) Qualitätssicherung des deutschen Forschungssystems; Drucksache 15/2665; Verfügbar unter: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/026/1502665.pdf (Letzter Abruf: 13. Mai 2013)

Döhler, M. (2007): Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch- administrative Interaktionen auf der Bundesebene. Baden-Baden: Nomos (= Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 11).

Ellwein, T. (1997): Die deutsche Universität; Wiesbaden; Fourir Verlag.

Frederiksen, L.; Hansson, F.; Wenneberg, S. (2003): The Agora and the Role of Research Evaluation; In: Evaluation, Vol. 9, No. 2, S.149-172.

Frey, B. (2007). „Evaluitis.“ In: Matthies, H, Simon, D (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen, Leviathan Sonderheft 24 S. 125-140

Gibbons, M.; Limoges, C.; Nowotny, H. (1994) The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies; London: Sage Publications, 1994

Gläser, J.; Lange, S. (2007): Wissenschaft. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U. ; Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag; S. 437–451

Heinze, T.; Arnold, N. (2008): Governanceregimes im Wandel. Eine Analyse des außeruniversitären, staatlich finanzierten Forschungssektors in Deutschland; In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsych. 60,S. 686-722

Helling-Moegen, S. (2008): Forschen nach Programm : Die programmorientierte Förderung in der Helmholtz-Gemeinschaft: Anatomie einer Reform; Marburg : Tectum Verlag

Hemlin, S.; Rasmussen, S. (2006): The Shift in Academic Qualitiy Control; In: Science, Technology & Human Values, 31,2 S. 173-198

Hinze; S. (2009): Forschungsförderung in Deutschland; In: Simon, D.;Knie, A.;Hornbostel, S.: Handbuch Wissenschaftspolitik; Wiesbaden: VS Verlag; S. 162-175

Hirschauer, S. (2004) Peer Review auf dem Prüfstand. Zum Soziologiedefizit der Wissenschaftsevaluation. In: Zeitschrift für Soziologie 33: 62 – 83

Hohn; H.W (2010): Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen; In: Simon, D.;Knie, A.;Hornbostel, S (Hrsg.).: Handbuch Wissenschaftspolitik; Wiesbaden: VS Verlag, S. 327-347

Hohn; H.W.; Schimank, U. (1990): Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurskonstellationen und Entwicklungspfade der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung; Franfurt am Main: Campus

Hornbostel, S. (2007): Neue Evaluationsregime? Von der Inquisition zur Evaluation, In: Matthies, H, Simon, D (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen, Leviathan Sonderheft 24, S.59 - 82.

Hornbostel, Stefan (2010): (Forschungs-)Evaluation, In: Simon, D.;Knie, A.;Hornbostel, S.(Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik; Wiesbaden: VS Verlag, 293-309.

Kieser, A. (2010) Unternehmen Wissenschaft? In: Leviathan – Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft 38. Jg.; S. 347-367.

Knie, A./Simon, D. (2008): Peers and Politics. Wissenschaftsevaluationen in der Audit Society. In: Schuppert,F. ; Voßkuhle, A. (Hrsg.): Governance von und durch Wissen. Schriften zur Governance-Forschung, Bd. 12. Baden-Baden: Nomos, S. 173-185.

König, K.(2009): Hierarchie und Kooperation - Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule. In: Bogumil, J.;Heinze, R.(Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: Sigma, S. 29-44.

Krücken,G.; Blümel, A.; Kloke, K. (2012): Wissen schafft Management? Konturen der Managerialisierung; In: Heinze, T.; Krücken, G. (Hrsg.): Institutionelle Erneuerungsfähigkeit der Forschung. Wiesbaden: VS Verlag, S. 219-256.

Kuhlmann, S. (1998): Politikmoderation. Evaluationsverfahren in der Forschungs- und Technologiepolitik. Zugl.: Kassel, Univ., Habil.-Schr., 1997/98 Baden-Baden : Nomos,

Kuhlmann, S. ;Heinze. T. (2004a): Evaluation von Forschungsleistungen in Deutschland: Erzeuger und Bedarf. Teil I: Konzeptionelle Grundlagen, in: Wissenschaftsrecht, 37(1), 53-69.

Kuhlmann, S.; Heinze. T. (2004b): Evaluation von Forschungsleistungen in Deutschland: Erzeuger und Bedarf. Teil II: Produktion und Verwendung evaluativer Information sowie Möglichkeiten ihrer künftigen Organisation; In: Wissenschaftsrecht, 37(2), 125-149.

Lange, S.; Braun, D. (2000): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen : Leske & Budrich

Stefan L./Schimank, U. (2004): Governance und gesellschaftliche Integration, In: Dieselben (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden: VS Verlag, 9-44

Luhmann, N: (1991): Die Wissenschaft der Gesellschaft; Frankfurt/M. : Suhrkamp, zweite Auflage

Maasen, S./Weingart, P. (2007): Unternehmerische Universität und neue Wissenschaftskultur, In: Matthies, H, Simon, D (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen, Leviathan Sonderheft 24, S. 141–160

Max Planck Gesellschaft (2010): Evaluation - Die Verfahren der Max-Planck-Gesellschaft, München; Verfügbar unter: http://www.mpg.de/199400/evaluation2010.pdf (Letzter Abruf: 13. Mai 2013)

MacNeil, I. (1974): The Many Futures of Contracts; In: Southern California Law Review Vol.47; S. -691 - 816

Münch, R. (2007): Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz; Frankfurt/M. : Suhrkamp

Nassehi, N. (2004): Die Theorie funktionaler Differenzierung im Horizont ihrer Kritik, In: Zeitschrift für Soziologie 33(2), S. 98-118.

Neidhardt, F. (2010): Selbststeuerung der Wissenschaft: Peer Review. In: In: Simon, D.;Knie, A.;Hornbostel, S.(Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik; Wiesbaden: VS Verlag: 280-293.

North, D. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance; New York; Cambridge University Press.

Nowotny, H.; Scott, P.; Gibbons, M. (2001): Re-Thinking science. Knowledge and the public in an age of uncertainty; Cambridge : Polity,

Ouchi, W. (1980): Markets, Bureaucracies and Clans; In: Administrative Science Quarterly; 25; S. 129-141.

Polanyi, M. (1962): The Republic of Science: its Political and Economic Theory; In: Minerva 1, S.54-73

Richter, R.; Furubotn, E,(2010): Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung, 4. Auflage, Tübingen: Mohr-Siebeck.

Röbbecke, M.; Simon, D. (2001): Reflexive Evaluation: Ziele, Verfahren und Instrumente der Bewertung von Forschungsinstituten; Berlin: Edition Sigma

Röbbecke, M. (2007): Evaluation als neue Form der 'Disziplinierung‘ : ein nicht intendierter Effekt?, In: Matthies, H, Simon, D (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen, Leviathan Sonderheft 24; S. 161-177

Salais, R. (2007):: Evaluation und Politik : auf der Suche nach guten Indikatoren für die Forschung?, In: Matthies, H, Simon, D (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen, Leviathan Sonderheft 24, S. 193-212

Schimank, U. (1992): Spezifische Interessenkonsense trotz generellem Orientierungsdissens: Ein Integrationsmechanismus polyzentrischer Gesellschaften In: Giegel, H.-J. (Hrsg.): Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften; Frankfurt am Main.: Suhrkamp, S. 236-275.

Schimank, U. (1995): Politische Steuerung und Selbstregulation des Systems organisierter Forschung In: Mayntz, R.; /Scharpf, F. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung.; Frankfurt /M.: Campus, S.101-139

Schimank, U (2001): Festgefahrene Gemischtwarenläden – Die deutschen Hochschulen als erfolgreich scheiternde Organisationen In: Stölting, E.; Schimank; U (Hrsg.): Die Krise der Universitäten. Leviathan Sonderheft 20; Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 223-242.

Schimank, U. (2005): Differenzierung und Integration der modernen Gesellschaft – Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 1; Wiesbaden: VS Verlag

Schimank, U. (2006): Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung – Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 2; Wiesbaden: VS Verlag

Schimank, U. (2009): Wie sich funktionale Differenzierung reproduziert – eine akteurtheoretische Erklärung; In: Hill;P. et al. (Hrsg.), Hartmut Essers Erklärende Soziologie – Kontroversen und Perspektiven. Frankfurt/M.: Campus, S. 201-226

Schimank, U. (2010a): Wie Akteurkonstellationen so erscheinen, als ob gesellschaftliche Teilsysteme handeln – und warum das gesellschaftstheoretisch von zentraler Bedeutung ist; In: Albert, G. / Sigmund; S. (Hrsg.), Soziologische Theorie kontrovers. Sonderheft 50/2010 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden: VS Verlag, S. 462-471.

Schimank, U. (2010b): REPLIK: Thomas Schwinn: Erscheinen Strukturen nur als Systemeoder sind sie es wirklich; In: In: Albert, G. / Sigmund; S. (Hrsg.), Soziologische Theorie kontrovers. Sonderheft 50/2010 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden: VS Verlag, S.472-477

Schwinn, T. (2010) : Brauchen wir den Systembegriff? Zur (Un-)Vereinbarkeit von Akteurs- und Systemtheorie; In: In: Albert, G. / Sigmund; S. (Hrsg.), Soziologische Theorie kontrovers. Sonderheft 50/2010 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden: VS Verlag, S. 447-461

Sørensen, A.. (1992): Comparative Perspectives on Gatekeeping in Academia. In: Heinz,
W. (Hrsg..): Institutions and Gatekeeping in the Life Course. Weinheim: S.61-81

Stockmann, R. (2000): Evaluationen in Deutschland In: Ders. (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen; Leske + Budrich; S. 11-40

Torka, M.; Borcherding, A. (2008): Wissenschaftsunternehmer als Beruf? Berufs- und professionssoziologische Überlegungen vor dem Hintergrund aktueller (Ent-)Differenzierungsphänomene der Wissenschaft. WZB Discussion Paper SP III 2008-601. Berlin: WZB.

Toulmin, S. (1983): Kritik der Kollektiven Vernunft, Frankfurt/M., Suhrkamp

Widmer, T. (2008): Evaluationsansätze und ihre Effekte; In: Matthies, H, Simon, D (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen, Leviathan Sonderheft 24;S. 267-287

Williamson, O. (1985):The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting; New York, NY: Free Press

Wissenschaftsrat (2000): Systemevaluation der Blauen Liste - Stellungnahme des Wissenschaftsrates zum Abschluß der Bewertung der Einrichtungen der Blauen Liste (Drs. 4703-00), Verfügbar unter : www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/4703-00.pdf (Letzter Abruf: 13. Mai 2013)

Wissenschaftsrat (2004): Empfehlungen zur Entwicklung der Rahmenbedingungen der Forschung in Ressortforschungseinrichtungen (am Beispiel der Forschungsanstalten in der Zuständigkeit des BMVEL) (Drs. 5910-04) Verfügbar unter: http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/5910-04.pdf (Letzter Abruf: 13. Mai 2013)

Wissenschaftsrat (2007a): Empfehlungen zur Rolle und künftigen Entwicklung der Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben (Drs. 7702-07), Verfügbar unter: http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/7702-07.pdf (Letzter Abruf: 13. Mai 2013)

Wissenschaftsrat (2007b): Kriterien des Ausschusses Ressortforschung für die Begutachtung von Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben (Drs. 7693-07), Verfügbar unter : http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/7693-07.pdf (Letzter Abruf: 13. Mai 2013)

Wissenschaftsrat (2010): Empfehlungen zur Profilierung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben des Bundes (Drs. 10295-10), Verfügbar unter: http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/10295-10.pdf (Letzter Abruf: 13. Mai 2013)