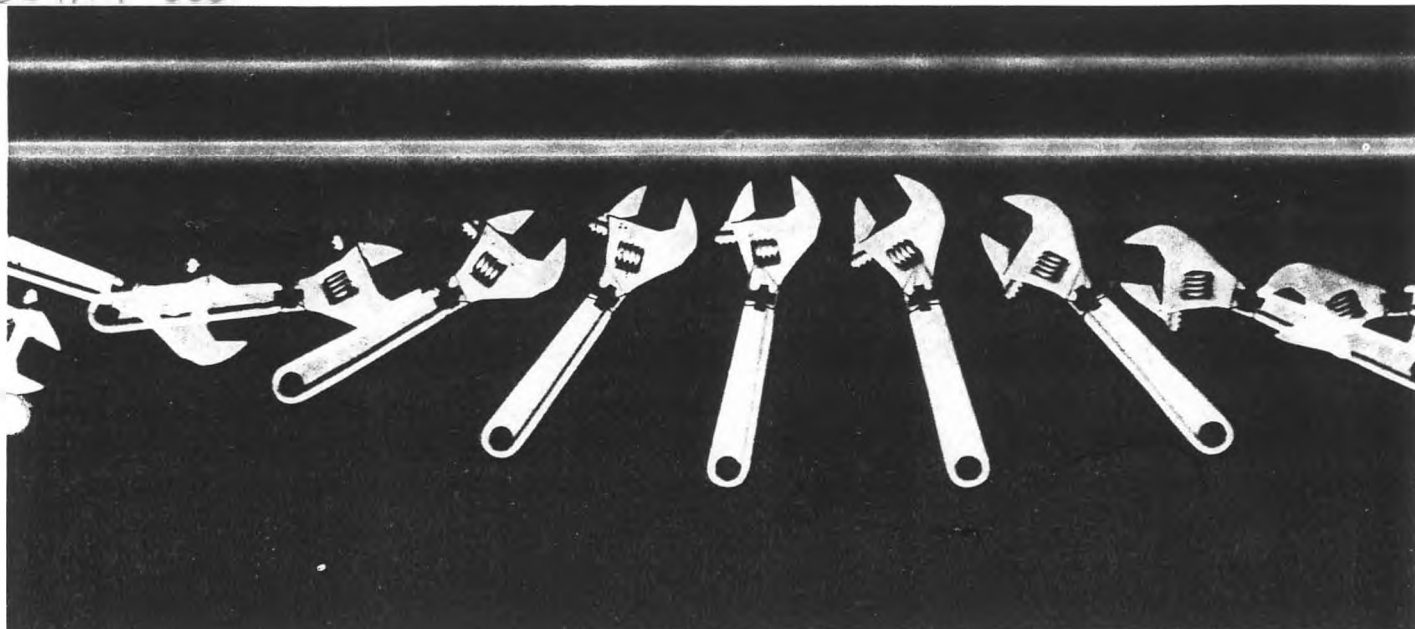


Etatistische Praxis und Adressatenmodell

Institutionelle Determinanten staatlicher Forschungssteuerung¹



Dabei gehe ich nicht davon aus, daß eine flächendeckende thematische Steuerung dieser Forschungseinrichtungen gemäß außerwissenschaftlichen Kriterien politisch angestrebt wird oder wünschenswert wäre. Insbesondere den Hochschulen und der MPG wird bekanntlich ein hohes Maß an selbstbestimmter Forschung explizit und unkontrovers zugestanden, was, wie noch deutlich werden wird, auch gut so ist. Mich interessieren hier diejenigen immer wieder vorkommenden Situationen, in denen ein forschungspolitisches Interesse daran besteht, bestimmte Forschungen mit Blick und in Richtung auf deren außerwissenschaftliche – z.B. wirtschaftliche, medizinische, ökologische – Relevanz voranzutreiben und zu diesem Zweck Einrichtungen aus den genannten Gruppen von Forschungseinrichtungen in mehr oder weniger starkem Maße zu instrumentalisieren. Wenn also dieses forschungspolitische Ziel besteht: Welche Chancen bestehen für dessen Realisierung?²

Die etatistische Praxis

Meine – hier notgedrungen nur sehr kurze und damit auch selektive – Antwort auf diese Frage lautet, thesenartig vorangestellt: Eines der Grundübel der gegebenen institutionellen Strukturen von Politik und For-

sung besteht darin, zu häufig eine regelmäßig an staatlichen Macht- und Wissensdefiziten scheiternde *etatistische Praxis* forschungspolitischer Steuerung zu etablieren. Die etatistische Praxis geht davon aus, daß staatliche Akteure – z.B. das Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) – es sich zur Aufgabe machen, bei-

Wie läßt sich wissenschaftliche Forschung politisch so steuern, daß sie sich an vorgegebenen außerwissenschaftlichen Nutzenkriterien orientiert? Diese Frage will ich hinsichtlich derjenigen Forschungseinrichtungen stellen, die eine institutionelle Finanzierung von staatlicher Seite erhalten – also Hochschulen, Max-Planck-Gesellschaft (MPG), Fraunhofer-Gesellschaft (FhG), Großforschungseinrichtungen, Ressortforschungseinrichtungen und Einrichtungen der „Blauen Liste“.

spielsweise die gesundheits- oder umweltbezogene Forschung in der Bundesrepublik zu fördern. Wenn sie dementsprechend versuchen, bestimmte Forschungseinrichtungen zu einer Orientierung an den jeweiligen außerwissenschaftlichen Problemstellungen – z.B. Aids-Bekämpfung oder Entwicklung umweltverträglicherer Formen der Energiegewinnung – zu bringen, stoßen staatliche Akteure vor allem auf drei Arten von Steuerungsproblemen: Zugriffsbegrenzungen, Einigungszwänge und Kontrolldefizite. Dabei handelt es sich bei den ersten beiden um Probleme eines mangelnden Ein-

flusses der Steuerungsakteure gegenüber den zu steuernden Forschungseinrichtungen; das dritte Problem beruht hingegen auf einem mangelnden Wissen der Steuerungsakteure über die Situation, in der sich die Forschungseinrichtungen und deren Adressaten befinden.

Zugriffsbegrenzungen der staatlichen Akteure gegenüber den Forschungseinrichtungen bestehen in dem Maße, wie diesen Einrichtungen institutionelle Autonomiespielräume bei der Festlegung ihrer Forschungsthemen eingeräumt worden sind und die Einrichtungen auch nicht indirekt über finanzielle Anreize thematisch gesteuert werden können. Die stärksten Zugriffsbegrenzungen gibt es gegenüber den Hochschulen und der MPG. Das Hochschulrecht ebenso wie die Satzung der MPG gewähren staatlichen Akteuren keinerlei

Recht zur unmittelbaren Entscheidung oder auch nur Mitentscheidung über die Forschungsthemen. Nur mittelbar gibt es gewisse Möglichkeiten einer Forschungssteuerung durch die jeweiligen staatlichen Akteure. Gegenüber der MPG bestehen gelegentlich Möglichkeiten, über eine mehr oder weniger freigiebige Gewährung von Geldmitteln – die aber immer nur der MPG als gesamter Gruppe zur Verfügung gestellt werden können – thematische Zugeständnisse zu erreichen; würden solche »goldenen Zügel« jedoch allzu offensichtlich erpresserisch gehandhabt, nähme das Verhält-

nis zwischen staatlichen Instanzen und MPG sehr schnell generell Schaden, woran niemandem gelegen sein kann. Bei den Hochschulen können die zuständigen Landesministerien über den Aufbau neuer Hochschulen und neuer Fachbereiche an bestehenden Hochschulen, die Festlegung des Lehrgebiets neuer Lehrstühle und die bei einer Neubesetzung mögliche Umwidmung bestehender Lehrstühle sowie über die längerfristig differentielle personelle und finanzielle Ausstattung von Fachbereichen und Lehrstühlen eine gewisse thematische Steuerung vornehmen. Dies bleibt allerdings fast durchweg eine Steuerung über die Schaffung relativ »weicher« Opportunitätsstrukturen, die von den ProfessorInnen und Hochschulen immer auch ganz anders genutzt werden können. Es ist also für einen Steuerungserfolg ausschlaggebend, daß auf seiten der ForscherInnen bereits eine gewisse Bereitschaft besteht, sich im Sinne der Steuerungsziele zu verhalten.

Einigungszwänge

Bei den Großforschungseinrichtungen und den Einrichtungen der „Blauen Liste“ hingegen werden die Forschungsprogramme zwischen staatlichen Trägern und den Einrichtungen ausgehandelt, wobei ein Einigungszwang besteht. Die staatlichen Akteure können also stets ihr Veto gegen von den Einrichtungen beabsichtigte Forschungsthemen einlegen. Dieses Vetorecht kann allerdings bei den Großforschungseinrichtungen nicht durch eine rigorose Anwendung in eine positive Bestimmung der Forschungsthemen umgemünzt werden. Das BMFT als Hauptträger der Großforschungseinrichtungen ist, um in der Konkurrenz mit anderen Bundesressorts und den Bundesländern die eigene Position als gewichtiger forschungspolitischer Akteur zu erhalten, auf diese Einrichtungen als seine »Hausmacht« angewiesen und muß sich daher auf eine echte Aushandlung der Forschungsthemen einlassen. Die Einrichtungen der „Blauen Liste“ könnten dagegen durch ihre Träger – ein Bundesministerium und das jeweilige Sitzland – solange drangsaliert werden, bis sie sich deren thematischen Zumutungen fügen; das setzt allerdings voraus, daß beide Träger sich einig sind. Sehr ausgeprägte Zugriffsrechte haben im Vergleich dazu die jeweiligen Ministerien des Bundes und der Länder gegenüber ihren Ressortforschungseinrichtungen. Diese sind Weisungsempfänger und müssen sich daher thematischen Anweisungen unterwerfen. Zusätzlich zu den mehr oder weniger begrenzten Zugriffsrechten, die aufgrund der institutionellen Trägerschaft oder Finanzierung der verschiedenen Forschungseinrichtungen existieren, gibt es gegenüber allen diesen Forschungseinrichtungen Zugriffsrechte über die Gewährung von Drittmitteln. Diese Zugriffsrechte werden vor allem durch zweierlei begrenzt: durch den Anteil der Drittmittel an den gesamten For-

schungsmitteln einer Einrichtung und durch die Existenz alternativer Drittmittelgeber. Den höchsten Drittmittelanteil haben die Hochschulen; allerdings stammen diese Drittmittel überwiegend von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), die sich den Themenpräferenzen der Antragsteller fügt. Erst in den letzten Jahren haben auch Drittmittel von seiten des BMFT an den Hochschulen mehr Bedeutung gewonnen; über diese Drittmittel – die allerdings zur Zeit nur etwa ein Fünftel aller Drittmittel der Hochschulen ausmachen – wird die Hochschulforschung in der Tat gemäß bestimmten außerwissenschaftlichen Nutzkriterien thematisch gesteuert. Bei den anderen Gruppen von Forschungseinrichtungen spielen Drittmittel von seiten des BMFT oder anderer Bundes- oder Landesministerien nur in einzelnen Fällen eine signifikante Rolle. Auch hier unterliegt die staatliche Forschungssteuerung also sehr starken Zugriffsbegrenzungen.

Ein anderes Steuerungsproblem etatistischer Forschungssteuerung sind *Einigungszwänge* auf staatlicher Ebene, wenn bei einer Steuerungsmaßnahme gegenüber einer Forschungseinrichtung mehrere staatliche Akteure zusammenwirken müssen. Nur die Steuerung der Ressortforschungseinrichtungen durch ihr jeweiliges Ministerium unterliegt fast überhaupt keinen solchen Einigungszwängen.³ Bereits bei der forschungspolitischen Steuerung der Hochschulen durch das entsprechende Landesministerium bestehen zumindest dann Einigungszwänge, wenn eine Steuerung über Investitionsmaßnahmen – z.B. die Beschaffung eines Großgeräts für die Forschung oder die Einrichtung einer neuen Fakultät mit entsprechenden Baumaßnahmen – erfolgen soll und dabei entsprechend dem Hochschulbauförderungsgesetz das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) mit ins Spiel kommt. Ansonsten unterliegen allerdings die Hochschulen, darin den Ressortforschungseinrichtungen vergleichbar, einer monolithischen Steuerung durch ein einziges Ministerium, so daß auf staatlicher Ebene keine Einigungszwänge auftreten.

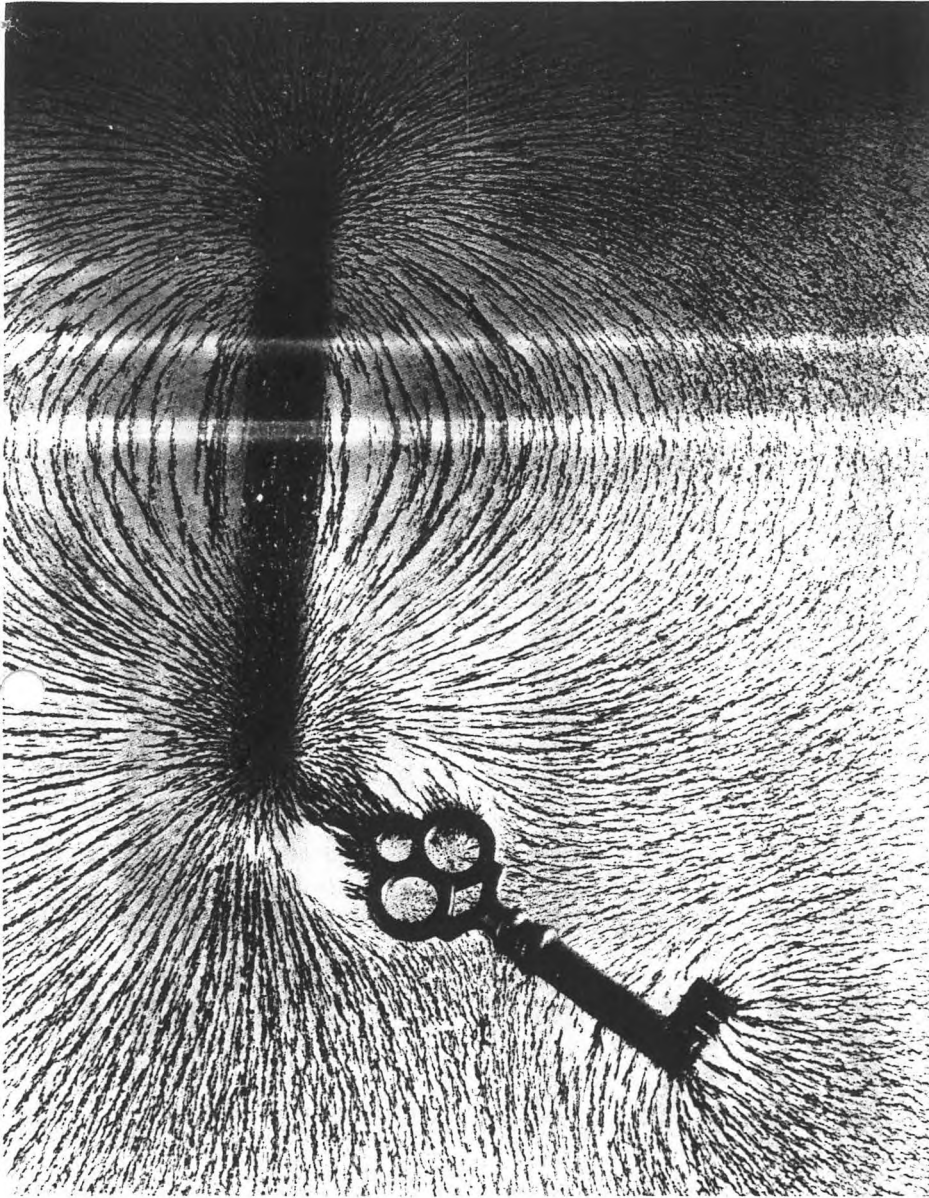
Starke Einigungszwänge sind immer dann gegeben, wenn eine Gruppe von Forschungseinrichtungen der gemeinsamen institutionellen Trägerschaft oder Finanzierung durch mehrere staatliche Akteure unterliegen. Dies ist bei der MPG, der „Blauen Liste“ und den Großforschungseinrichtungen der Fall, wobei jeweils Bundes- und Landesakteure zusammenwirken müssen. Dabei geraten sie aufgrund divergenter Interessen sehr häufig in eine institutionell angelegte „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985). Die dargestellten starken Zugriffsbegrenzungen staatlicher Akteure gegenüber der MPG sind das Ergebnis einer langwierigen Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern, die beide die MPG für ihre jeweiligen forschungspolitischen Ziele instrumentalisieren, dies aber der jeweils anderen Seite verwehren wollten. Die

wechselseitige Blockade von Bund und Ländern macht die MPG so – was ihre Autonomie bei der Festlegung von Forschungsthemen anbetrifft – zum »lachenden Dritten«. Die thematische Steuerung der Großforschungseinrichtungen wird demgegenüber fast ausschließlich vom BMFT durchgeführt; die jeweiligen Sitzländer sind im wesentlichen nur am Fortbestand ihrer Einrichtungen zumindest in der gegebenen Größenordnung interessiert. Dementsprechend werden die Länder gegen jede Schließung oder starke Schrumpfung ihrer Großforschungseinrichtungen stets ihr Veto einlegen. Damit fehlt aber dem BMFT ein äußerst wirksames Drohmittel, das unter Umständen sehr hilfreich oder sogar zwingend erforderlich wäre, um mögliche Widerstände in den Einrichtungen gegen thematische Umorientierungen überwinden zu können. Ähnliches trifft in abgemilderter Form auch auf viele Einrichtungen der „Blauen Liste“ zu. Wenn das Sitzland und das jeweilige Bundesministerium keinen Konsens hinsichtlich des Forschungsprogramms einer solchen Einrichtung finden können, kann diese sich entsprechenden Steuerungsmaßnahmen eines der beiden Träger immer dadurch entziehen, daß sie sich unter die Fittiche des anderen gibt.

Kontrolldefizite

Als weiteres Problem etatistischer forschungspolitischer Steuerung können *Kontrolldefizite* der staatlichen Akteure auftreten. Diese Defizite sind in dem Maße gegeben, wie die staatlichen Akteure keine verlässlichen und ausreichenden Rückmeldungen darüber erhalten, ob die in Richtung auf bestimmte außerwissenschaftliche Nutzwendungen ihrer Erkenntnisse gesteuerten Forschungseinrichtungen auch tatsächlich Erkenntnisse produzieren, die zur Bearbeitung der entsprechenden außerwissenschaftlichen Probleme beitragen. Solche Kontrolldefizite eröffnen Forschungseinrichtungen unter Umständen attraktive Möglichkeiten des »Etikettenschwindels«: Eine Einrichtung stellt sich gegenüber den staatlichen Akteuren dar, als erarbeite sie in deren Sinne nützliche Erkenntnisse, um Ressourcen zu akquirieren, die tatsächlich für ganz andere Forschungsziele verwendet werden.

Fragt man nach den Ursachen von Kontrolldefiziten, fällt auf, daß Ministerien gegenüber ihren Ressortforschungseinrichtungen in der Regel keine Kontrolldefizite haben. Wenn ein Ministerium selbst die Erkenntnisse nutzt, die seine Ressortforschungseinrichtung erarbeitet, wird es schnell merken, ob ihm die Erkenntnisse tatsächlich weiterhelfen oder nicht; das gleiche gilt für Drittmittelforschungsaufträge staatlicher Akteure an andere Arten von Forschungseinrichtungen. Dahinter steht der generellere Sachverhalt, daß zumeist der außerwissenschaftliche »Endverbraucher« wissenschaftlicher Erkenntnisse am besten dazu in der Lage ist,



deren Nützlichkeit für seine Problembearbeitung einzuschätzen.

selten sind die Akteure staatlicher Forschungssteuerung aber zugleich die Nutznießer derjenigen Erkenntnisse, die im Anschluß an die Steuerungsbestrebungen hervorgebracht werden. Viel häufiger sind vor allem Unternehmen, aber beispielsweise auch Gewerkschaften, Ärzte, Krankenkassen, Schulen oder Sportverbände diejenigen, die mit den Erkenntnissen, die eine Forschungseinrichtung für sie erarbeiten soll, etwas anfangen können müssen; und die jeweiligen staatlichen Akteure treten gegenüber der Einrichtung nur als Übermittler von Wissensbedarf auf. Dies gilt etwa für sämtliche Förderprogramme des BMFT. Unter diesen Umständen ist ein Kontrolldefizit nur durch die Institutionalisierung sehr dichter und permanenter, damit aber äußerst aufwendiger Kontakte zu den Nutzern vermeidbar. An diesen Kontakten fehlt es ganz offensichtlich, vermutlich aufgrund des in vielen Fällen nicht leistbaren Aufwands. Nur so ist beispielsweise erklärbar, daß verschiedene Großforschungseinrichtungen sich in Technologieentwicklungen verrannt

haben, für die keinerlei Bedarf besteht, oder sich ganz auf anwendungsferne Grundlagenforschung zurückgezogen haben.

Nimmt man alle drei Arten von Steuerungsproblemen zusammen, stellen sich aus der Sicht der staatlichen Steuerungsakteure ihre Möglichkeiten, Forschungseinrichtungen bestimmte außerwissenschaftliche Nutzenkriterien nahezubringen, nur im Verhältnis zu den Ressortforschungseinrichtungen als befriedigend dar. Ansonsten erweist sich die etablierte etatistische Forschungssteuerung nicht als sonderlich erfolgreich.

Forschungssteuerung durch Adressaten

Von den aufgezeigten Problemen der etatistischen Praxis ausgehend werde ich nun ein Alternativmodell entwickeln, das auf eine Reihe von Forschungseinrichtungen – keineswegs, wie noch klar werden wird, auf sämtliche Einrichtungen – angewandt werden könnte, wenn man deren Orientierung an außerwissenschaftlichen Themenvorga-

ben erreichen will: das *Adressatenmodell*. Mein wichtigstes Beispiel für eine über weite Strecken gelungene – wenngleich eher »blind« erreichte – Verwirklichung des Adressatenmodells ist dabei diejenige staatlich getragene Gruppe von Forschungseinrichtungen, die bisher überhaupt noch nicht zur Sprache gekommen ist: die FhG.⁴ Aber auch der Steuerungserfolg bei vielen Ressortforschungseinrichtungen erklärt sich daher, daß dort – genau besehen – die etatistische Praxis und das Adressatenmodell identisch sind.

Die der FhG seit Anfang der siebziger Jahre forschungspolitisch zugeordnete Aufgabe besteht darin, technologisch umsetzbare wissenschaftliche Erkenntnisse aus dem Forschungssystem in Unternehmen und Behörden zu transferieren. Daß die ForscherInnen und Institute der FhG diese Aufgabe wahrnehmen, wird äußerst effektiv durch die Institutionalisierung der sogenannten „*erfolgsabhängigen Anreizfinanzierung*“ erzwungen. Die Höhe der institutionellen Zuwendungen, die die FhG von Bund und Ländern erhält, richtet sich nach dem finanziellen Volumen der von ihr akquirierten Forschungsaufträge. Die FhG ist damit gezwungen, will sie als staatlich getragene Gruppe von Forschungseinrichtungen überleben und wachsen, ihr Möglichstes zu tun, um den Forschungsbedarf der Wirtschaft und der staatlichen Verwaltung zu erkunden und zu befriedigen.

Damit verkörpert die FhG das zentrale Prinzip des Adressatenmodells forschungspolitischer Steuerung. Dieses Modell beinhaltet einen staatlichen Steuerungsverzicht zugunsten der Adressaten der betreffenden Forschungseinrichtung. Ist man gewöhnt, gemäß der etatistischen Steuerungsvorstellung zu denken, mutet es zunächst merkwürdig an, daß ein Steuerungsakteur ausgerechnet dadurch sein Ziel erreicht, daß er darauf verzichtet, das Steuerungsobjekt direktiv zu lenken. Doch das Beispiel der FhG zeigt, daß das Adressatenmodell genau jene drei Steuerungsprobleme vermeidet, aufgrund derer die etatistische Praxis bei den anderen Gruppen von Forschungseinrichtungen so wenig erfolgreich ist. Da die staatlichen Akteure die FhG hinsichtlich deren Forschungsthemen nicht selbst steuern, sondern dies der Adressatennachfrage überlassen, tritt erstens kein Kontrolldefizit auf. Ob die FhG erfolgreich arbeitet oder nicht, schlägt sich unmittelbar in ihrer Auftragslage nieder. Zweitens gibt es keine folgenreichen Zugriffsbeschränkungen, da die staatlichen Akteure – das BMFT und die zuständigen Länderministerien – überhaupt keinen Bedarf nach einer thematischen Steuerung der FhG haben. Drittens schließlich treten aufgrund dieser Steuerungsabstinenz auch keine Einigungszwänge auf.

Damit ist das grundlegende Prinzip des Adressatenmodells forschungspolitischer Steuerung umrissen. Funktionstüchtig wird das Modell allerdings nur unter verschiedenen weiteren Voraussetzungen. Vor allem drei sind unerlässlich.

Drei Bedingungen

Erstens muß die FhG eine – was hier nicht abwertend gemeint ist – *parasitäre Beziehung zu den Hochschulen* aufrechterhalten. Nur so kann sie ihre eigene Wissensbasis mit den Erkenntnisfortschritten in den für sie relevanten Forschungsgebieten auf dem laufenden halten. Als Spezialisten für die Übersetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in technische Problemlösungen sind die ForscherInnen der FhG darauf angewiesen, daß andere – vor allem ForscherInnen an den Hochschulen – bestimmte Wissensgebiete bis zur Anwendungsreife voranbringen; erst in diesem kognitiven Stadium sind die Erkenntnisse dann das geeignete »Rohmaterial«, mit dem die FhG weiterarbeitet.⁵ Insbesondere über gemeinsame Institute von FhG und Hochschulen, aber auch über Forschungs Kooperationen und personelle Verbindungen hält die FhG engen Kontakt mit ihrem »Wirt«.⁶ Die staatliche Forschungspolitik muß in dieser Hinsicht darauf achten, daß die institutionellen Regelungen etwa des Hochschulrechts solche Verflechtungen weiterhin zulassen und fördern. Zweitens bedarf es – damit dieses Verhältnis überhaupt bestehen kann – eines hinreichend großen Sektors des Forschungssystems, der als »Wirt« für die FhG tauglich ist. Die FhG lebt davon, daß es genügend Forschungseinrichtungen gibt, die nicht so sind wie sie. Diejenigen Forschungseinrichtungen, die konkrete Probleme außerwissenschaftlicher Adressaten bearbeiten, bedürfen einer breiten Basis von Forschungen, die genau das nicht tun, also eines umfangmäßig weit größeren Segments nicht-adressatenorientierter Forschungseinrichtungen. Das Forschungspotential der Hochschulen, aber auch der MPG und der grundlagenorientierten Großforschungseinrichtungen und Einrichtungen der „Blauen Liste“ muß in ausreichender Vielfalt erhalten werden. Für die staatliche Forschungspolitik heißt das, daß das Adressatenmodell der Forschungssteuerung die fortbestehende Selbststeuerung der nicht adressatenorientierten Forschung voraussetzt. Letzteres ist ebenfalls im Vergleich zur etatistischen Praxis ein Steuerungsverzicht. Die in den letzten Jahren zu beobachtenden Bemühungen staatlicher Instanzen, insbesondere die Hochschulforschung einer unmittelbaren Instrumentalisierung vor allem durch Unternehmen verfügbar zu machen, sind vor diesem Hintergrund als kontraproduktiv einzustufen, weil dadurch die Produktion des grundlagentheoretischen »Humus«, der für das Gedeihen anwendungsreifen technologischen Wissens unverzichtbar ist, vernachlässigt wird. Man kann demzufolge nur von Glück sagen, wenn diese fehlgeleiteten Bemühungen sich größtenteils an den dargestellten Steuerungsschwierigkeiten die Zähne ausbeißen. Diese Steuerungsschwierigkeiten vor allem gegenüber den Hochschulen und der MPG sind also Selbststeuerungschancen dieser Einrichtungen, die ih-

rer »Wirts«-Rolle im Forschungssystem nur zugute kommen können.

Drittens schließlich setzt das Funktionieren des Adressatenmodells voraus, daß die betreffende Forschungseinrichtung dagegen geschützt wird, von ihren Adressaten nicht nur, wie vorgesehen, instrumentalisiert, sondern völlig vereinnahmt zu werden. Eine solche *kontraproduktive Vereinnahmung* tritt immer dann sehr leicht ein, wenn die Forschungseinrichtung gezwungen ist, ihre gesamte Forschungskapazität für die Abwicklung der Adressatenaufträge einzusetzen. Dann bleiben der Einrichtung keine Kapazitäten mehr, um selbst an den Fortschritten der für sie relevanten Forschungsfelder zu partizipieren. Diese für die Erfüllung der außerwissenschaftlichen Leistungserwartungen unabdingbare Partizipation kann nicht ausschließlich rezeptiv, also über die Rekrutierung von auf dem jeweils neuesten Stand ausgebildeten Personal und Verfolgung der Forschungsliteratur geschehen. Die in der Regel zu abstrakten Erkenntnisse anderer ForscherInnen müssen vielmehr, wie bereits erwähnt, von der FhG selbst für die konkreten Problemstellungen ihrer Arbeit spezifiziert werden, wodurch ein – zweifellos von Fall zu Fall unterschiedlicher, aber niemals vernachlässigbarer – eigener Aufwand an produktiver Forschungstätigkeit anfällt.⁷ Je stärker die Vereinnahmung einer Forschungseinrichtung durch die Adressaten ist, desto größer wird die Gefahr, daß sie schließlich immer mehr die Betriebsblindheit ihrer Adressaten übernimmt, wodurch sie letzten Endes dann für diese nutzlos wird.⁸ Dagegen sind institutionelle Vorkehrungen nötig und auch möglich. Bei der FhG ist hierfür am wichtigsten, daß sie sich nicht ihre gesamten Finanzmittel über Aufträge verschaffen muß, sondern durch die Anreizfinanzierung von staatlicher Seite immer auch Gelder erhält, die für die sogenannte »Eigen-« oder »Vorhalteforschung« eingesetzt werden können. Darüber können jene nicht unmittelbar auftragsbezogenen Wissensbestände erarbeitet werden, die es der FhG längerfristig überhaupt erst ermöglichen, die an sie ergehenden Aufträge erfolgreich zu erledigen.⁹ Hinzu kommt, daß die FhG als Gruppe von Instituten über eine Zentrale verfügt, die darauf achtet, daß sich ein einzelnes Institut nicht übermäßig in die Auftragsforschung verrennt und damit zwar kurzfristig sehr erfolgreich arbeitet, längerfristig aber sein Forschungspotential selbst demontiert. Wenn diese drei Voraussetzungen gegeben sind, kann eine Forschungssteuerung durch die Adressaten, wie an der FhG, aber auch an vielen Ressortforschungseinrichtungen studierbar, ihre Überlegenheit gegenüber der vorherrschenden etatistischen Praxis beweisen. Damit stellt sich aber die Frage: Inwieweit läßt sich diese Art der Forschungssteuerung auch auf andere Adressatenkreise als Unternehmen oder Behörden übertragen? Daß Unternehmen oder Behörden oftmals – wenn auch keineswegs immer – eine hinreichende Befähigung zur Artikulation

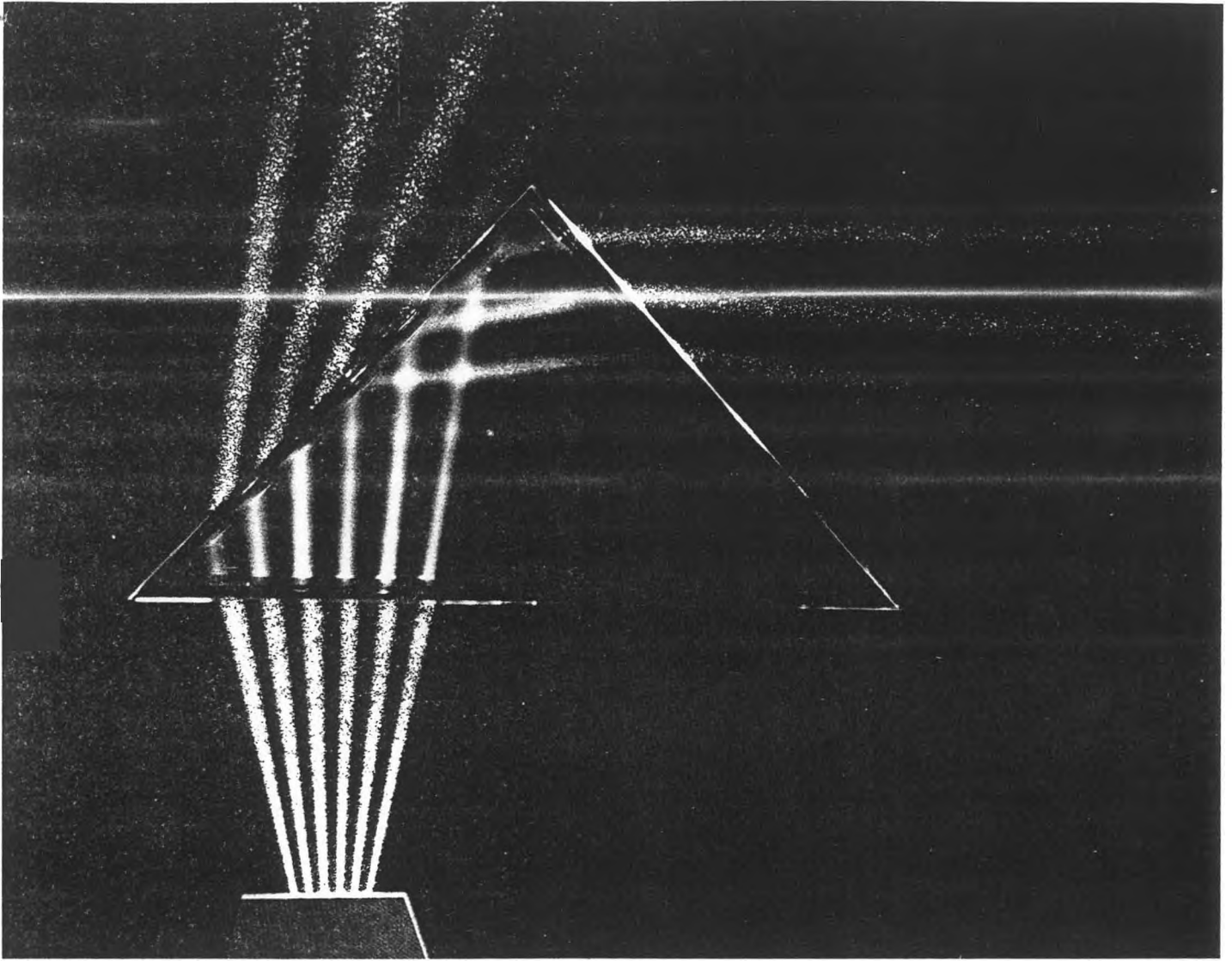
von eigenen Forschungsinteressen gegenüber den relevanten Forschungseinrichtungen haben und auch die Befriedigung dieser Interessen finanzieren können, deckt ja viele gesellschaftlich wichtige Problemfelder, deren Bearbeitung durch mehr wissenschaftlich fundiertes Wissen verbessert werden könnte, nicht ab.

Artikulation von Forschungsinteressen

Könnte man staatlich getragene Forschungseinrichtungen so schaffen bzw. bestehende – wofür insbesondere viele Einrichtungen der „Blauen Liste“ und einige Großforschungseinrichtungen in Frage kämen – so umbauen, daß z.B. die Gewerkschaften oder Umweltverbände oder Bürgerinitiativen einen ähnlich willigen und kompetenten wissenschaftlichen Ansprechpartner haben wie viele Unternehmen und Behörden mit der FhG? Das ist die sich aus meinen Überlegungen ergebende eigentlich entscheidende Frage, will man etwa eine sozial und ökologisch verträglichere Technikgestaltung vorantreiben.

Die Überlegenheit einer Forschungssteuerung durch die Adressaten ist – um dies nochmals zu sagen – in dem Maße gegeben, wie die Adressaten der Forschungseinrichtungen als unmittelbar von einem Problem Betroffene ihren eigenen Bedarf an Forschungsleistungen besser einzuschätzen vermögen als staatliche Akteure, die – falls sie nicht selbst die unmittelbar Betroffenen sind – immer nur aus der Distanz zu urteilen vermögen. Ich gehe nicht so weit, den unmittelbar Betroffenen in jedem Fall diesen Einschätzungsvorteil zuzusprechen; aber er liegt doch in sehr vielen Fällen vor.¹⁰ Wie kann man dann den bei den Adressaten vorfindbaren »Sachverstand in eigener Sache« forschungspolitisch nutzen?

Man stelle sich vor, daß beispielsweise ein medizinisches Institut, das die Auswirkungen von Umweltfaktoren auf die menschliche Gesundheit untersuchen soll, für seine zukünftige Arbeit folgende Auflage erhielt: Nach einer angemessenen Übergangsfrist muß es dauerhaft mindestens 50% – dies ist natürlich eine willkürliche Zahl – seiner Forschungskapazität mit Aufträgen von Umweltverbänden und -initiativen sowie medizinischen Selbsthilfegruppen beschäftigen; falls dies der Einrichtung nicht gelingt, wird ihre Forschungskapazität – institutionelle Finanzierung und Planstellen – entsprechend abgebaut. Im Gegenzug verpflichten sich die staatlichen Träger auf Bundes- und Landesebene, keinerlei thematische Steuerung des Forschungsprogramms der Einrichtung mehr vorzunehmen.¹¹ Da nicht davon auszugehen ist, daß die Betroffenenorganisationen als Adressaten der Einrichtung immer hinreichend zahlungskräftig sind, um Forschungsaufträge vollständig finanzieren zu können, müßte ein mehr oder weniger großer Teil der Ko-

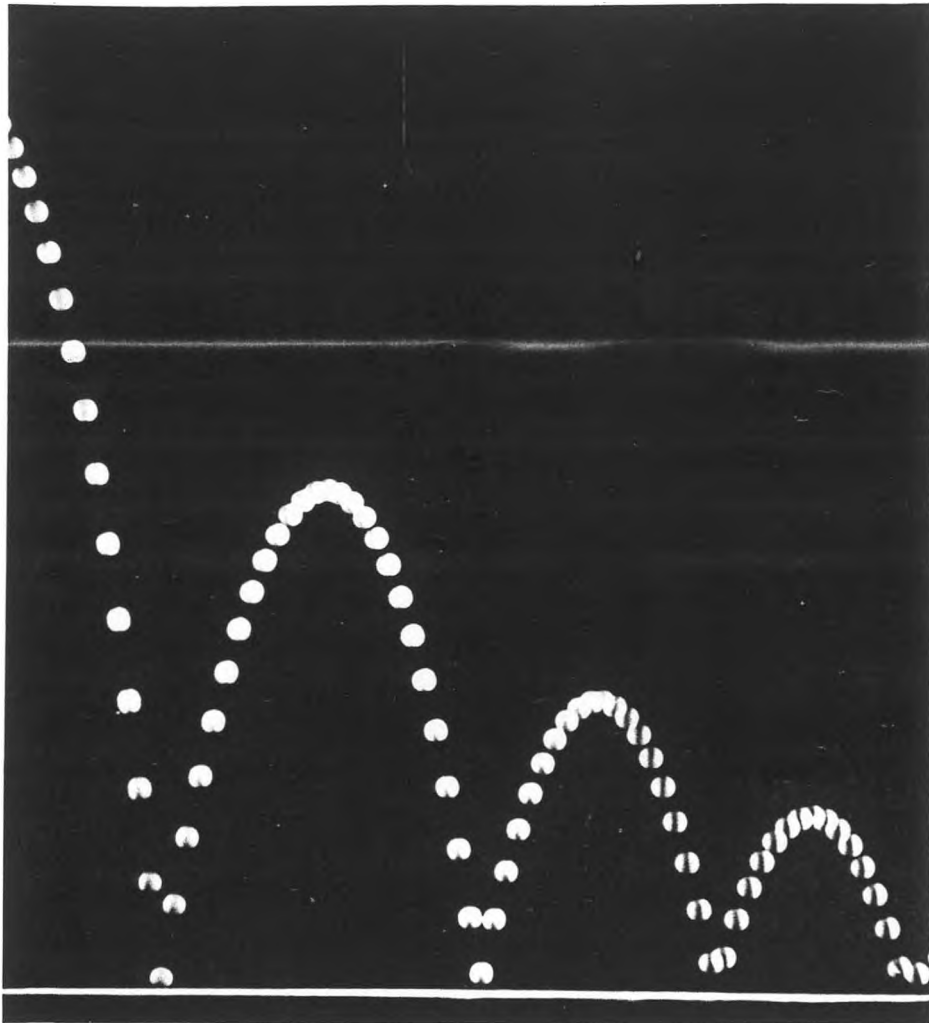


sten vom Ministerium getragen werden – aber wohlgerne nicht als sichere institutionelle Finanzierung, sondern als immer erst einzuwerbende Geldmittel.¹² Der Finanzierungsmodus der FhG erscheint aus einer Perspektive als derjenige Sonderfall, bei dem die Adressaten hinreichend finanzkräftig sind, um 100% des Auftrags honorars selbst bezahlen zu können.¹³ Allerdings muß auch bei wenig zahlungskräftigen Adressaten – z.B. einer lokalen Bürgerinitiative – darauf geachtet werden, daß sie einen für sie selbst spürbaren finanziellen Eigenbeitrag leistet, damit nicht »mutwillig« Forschungsaufträge erteilt werden. So kann überdies verhindert werden, daß eine Forschungseinrichtung sich für sie passende Betroffenenorganisationen hält oder gar schafft, deren Zweck allein darin besteht, Forschungsaufträge zu erteilen, um die Beschäftigung der Einrichtung zu sichern. Damit wäre eine institutionelle Regelung geschaffen, die diese Forschungseinrichtung dazu zwingt, wie ein Institut der FhG zu arbeiten. Doch der Adressatenkreis sind in diesem Falle gesellschaftliche Gruppierungen, die sich normalerweise eine solche, auf ihre speziellen Interessen zugeschnittene Auftragsforschung nicht leisten können. Für die auf konkrete außerwissenschaftliche

Problemlagen bezogene umweltmedizinische Forschung würden Forschungskapazitäten geschaffen, die nicht länger – wie bisher – etatistisch gesteuert werden müßten. Anstelle der oft unüberwindbaren Steuerungsschwierigkeiten würde vielmehr eine Art der Steuerung installiert, die auf der einen Seite die staatlichen Steuerungsakteure entlastet, indem sie auf der anderen Seite die gesellschaftlichen Adressaten der Forschung in den Stand versetzt, ihren Forschungsbedarf selbst in Auftrag zu geben. Ich unterschätze nicht die beträchtlichen Übergangsschwierigkeiten, die ein solcher institutioneller Umbau der Steuerung adressatenorientierter Forschung mit sich brächte. Denn die betreffenden Forschungseinrichtungen müssen lernen, den für sie neuartigen institutionellen Zwang zu bewältigen. Der Zwang zur Auftragsforschung für bestimmte Adressaten kann ja nicht die dafür benötigten Fähigkeiten erzeugen; er kann nur ein Zwang zum Aneignen dieser Fähigkeiten sein, sollte dabei aber mit einer entsprechenden Unterstützung dieses Lernens verbunden werden. Wie die FhG gezeigt hat, dauert es eine ganze Weile, bis eine Forschungseinrichtung als Organisation und die ihr angehörenden ForscherInnen entsprechende Fähigkeiten – der Über-

setzung von wissenschaftlichen Erkenntnissen in außerwissenschaftliche Problemlösungen, der Akquisition und Abwicklung von Aufträgen, der Vernetzung mit der Hochschulforschung u.a.m. – ausgebildet haben. Insbesondere sollten die staatlichen Steuerungsakteure darauf achten, daß die Forschungseinrichtung für ihre Bemühungen des Fähigkeitserwerbs auch, beispielsweise über öffentliches Lob, eine entsprechende soziale Bestätigung erfährt und damit auf diesem Weg bestärkt wird. Auf der Gegenseite müßten die Adressaten der Forschung lernen, mit dieser für sie neuen Möglichkeit kundig umzugehen – z.B. realisierbare und instruktive Forschungsaufträge zu formulieren. Auch hier kann forschungspolitische Unterstützung geboten sein – vielleicht der Art, wie Regierungen oder Nichtregierungsorganisationen in den sogenannten »Entwicklungsländern« gezielte Lernhilfen erhalten, um mit den Entwicklungshilfeorganisationen der Geberländer umzugehen.

Das Selbstverständnis der staatlichen Steuerungsakteure müßte in einer derart veränderten forschungspolitischen Landschaft im Kern darin bestehen, *Katalysatoren eines Pluralismus von Adressatenorientierungen* wissenschaftlicher Forschung zu sein. Die-



sen Pluralismus gibt es ja bislang nicht, weil nur bestimmte Gruppen von Unternehmen und bestimmte staatliche Behörden tatsächlich ihre Forschungsinteressen unmittelbar an bestimmte Forschungseinrichtungen herantragen können. Um einen Begriff Claus Offes zu übernehmen: Die vielen »disparitären« Forschungsinteressen – z.B. von Ökologiegruppen, Gewerkschaften oder Selbsthilfegruppen – sind bisher, wenn überhaupt, nur mehr schlecht als recht etatistisch bedient worden. Wenn die staatlichen Akteure aus den angegebenen Gründen darauf – und das heißt im übrigen auch: auf ein gehöriges Maß an Bevormundung – verzichten und statt dessen den Adressaten selbst die Möglichkeit verschaffen, sich an Forschungseinrichtungen zu wenden und dort Gehör zu finden, könnte das ein vielversprechender Weg sein, eine sozial und ökologisch verträglichere Technikgestaltung zu fördern.

Literatur

Braun, Dietmar, 1990: Die Einflußmöglichkeiten der Forschungsförderung auf Strukturprobleme in der Gesundheitsforschung in der Bundesrepublik. Ms.: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Hohn, Hans-Willy/ Schimank, Uwe 1990: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteur-

konstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung. Frankfurt: Campus.

Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. 1990: Chances and Problems in the Political Guidance of Research Systems. In: Helmar Krupp (Hrsg.), Technikpolitik angesichts der Umweltkatastrophe; Heidelberg: Physica, 61-83.

Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26, 323-356.

Schimank, Uwe, 1990: Technology Policy and Technology Transfer from State-financed Research Institutions to the Economy: Some German Experiences. In: Science and Public Policy 17, 219-228.

Stucke, Andreas, 1991: Das Forschungsministerium des Bundes: Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme. Ms.: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Anmerkungen

- 1) Für sehr hilfreiche und weiterführende Diskussionen danke ich Dietmar Braun, Hans-Willy Hohn, Renate Mayntz, Fritz Scharpf, Andreas Stucke, Johannes Weyer, Reinhard Zintl und insbesondere Jürgen Häusler.
- 2) Die folgenden Ausführungen beruhen vor allem auf den empirischen und theoretischen Ergebnissen bzw. Zwischenergebnissen mehrerer Projekte am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: der Untersuchung der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung in Deutschland durch Hans-Willy Hohn und mich (vgl. Hohn/Schimank 1990; Schimank 1990); Andreas Stuckes Analyse des Forschungsministeriums auf

Bundesebene seit der Gründung des Bundesministeriums für Atomfragen (vgl. Stucke 1991); Dietmar Brauns laufendem Projekt über die institutionellen Strukturen der Förderung der Gesundheitsforschung (vgl. Braun 1990); Hans-Willy Hohns neuem Projekt über die Bedingungen eines erfolgreichen Wissenstransfers zwischen dem Forschungs- und dem Wirtschaftssystem; schließlich meinem eigenen neuen Projekt über Veränderungen der Forschungsbedingungen an den Hochschulen seit Mitte der siebziger Jahre. Sehr anregend für das folgende war darüber hinaus die von Renate Mayntz und Fritz Scharpf kürzlich vorgelegte, sich zum Teil ebenfalls auf einige der genannten Untersuchungen stützende Interpretation der Chancen und Schwierigkeiten einer politischen Forschungssteuerung in der Bundesrepublik (vgl. Mayntz/Scharpf 1990). Für die aus diesen Arbeiten hier gezogenen Schlußfolgerungen liegt die Verantwortung natürlich ausschließlich bei mir.

- 3) Ebenso wie bei den Hochschulen kann es auch bei den Ressortforschungseinrichtungen allerdings stets Einigungszwänge zwischen den ihnen übergeordneten Ministerium und dem Finanzministerium bzw. dem parlamentarischen Haushaltsausschuß geben.
- 4) Ich betone allerdings, daß ich im folgenden nicht die Gesamtheit der Faktoren, die den Erfolg der FhG erklären, behandle, sondern mich auf diejenigen beschränke, die für mein analytisches Modell wichtig sind. Ebenso wenig finden sich diese Faktoren bei allen Instituten der FhG gleichermaßen vor.
- 5) Natürlich gibt es auch zahlreiche HochschulforscherInnen, die diesen Schritt selbst tun. Doch anders als bei der FhG ist deren Bereitschaft zum Wissenstransfer eben nicht institutionell erzwungen, sondern freiwilliger Natur.
- 6) An einer Forschungseinrichtung wie Battelle läßt sich im Vergleich zur FhG die Bedeutung dieses Faktors ablesen. Battelle fehlt jene parasitäre Beziehung zu den Hochschulen, was einer der Gründe dafür ist, daß die FhG Battelle inzwischen weit hinter sich gelassen hat – und das, obwohl Battelle anfangs sogar deutlich besser dagestanden hatte als die FhG.
- 7) Gleiches gilt für die Ressortforschungseinrichtungen, von denen viele ebenfalls immer wieder Vereinnahmungstendenzen ausgesetzt sind.
- 8) Das läßt sich an vielen kommerziellen Auftragsforschungsinstituten, aber auch an den Forschungseinrichtungen von Verbänden – und politischen Parteien – studieren.
- 9) Auch hier ist Battelle als eine fast ausschließlich von Aufträgen lebende Forschungseinrichtung ein instruktiver Kontrast.
- 10) Erst wo er eindeutig nicht vorliegt, weil die Adressaten sich z.B. systematisch über ihre Eigeninteressen täuschen oder zu kurzfristig denken, ist dann gleichsam »subsidiär« Etatismus vermutlich unvermeidlich.
- 11) Zu den 50% ihrer Forschungskapazität, die für Aufträge der Betroffenenorganisationen verwendet würden, kämen – weiterhin reiner spekulativ – 30% für Aufträge des Ministeriums und 20% für auftragsfreie, selbstbestimmte Forschung. Die Aufträge des Ministeriums machen ebenso wie die Aufträge der Betroffenenorganisationen eine zusätzliche thematische Steuerung der Forschung durch das Ministerium entbehrlich und die Themen der selbstbestimmten Forschung ergeben sich aus den Bedürfnissen, die die Auftragsforschung hervorbringt.
- 12) Die jetzigen Projektträger des BMTF ließen sich z.B. als Instanzen einer solchen Mittelzuweisung auf der Basis irgendeiner Art von »Bedürftigkeitsprüfung« nutzen.
- 13) Genau besehen stimmt dies oft nicht, da die FhG aufgrund der ihr zur Verfügung gestellten staatlichen Finanzmittel ihre Forschungsleistungen billiger anbieten kann – weshalb sie teilweise immer wieder auskonkurrieren kann. Auch im Fall der FhG liegt also eine staatliche Subventionierung adressatenorientierter Forschung vor.

Dr. Uwe Schimank arbeitet im Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung