

Projektträger als intermediäre Organisationen im Verhältnis zur Ministerialverwaltung

PTKA
Projektträger Karlsruhe
Karlsruher Institut für Technologie

WIE ENTSTEHT GUTE FORSCHUNGSPOLITIK UND WER GESTALTET SIE?

Ein leistungsfähiges Innovationssystem ist für Deutschland entscheidend, um ökologische Nachhaltigkeit, digitale Souveränität und die digitale Transformation erfolgreich voranzubringen.

Eine Schlüsselrolle übernehmen dabei die Projektträger. An der Schnittstelle von Politik, Wissenschaft und Wirtschaft übersetzen sie politische Zielsetzungen in konkrete Innovationsimpulse. Diese Dissertation öffnet den Blick in den „Maschinenraum“ staatlicher Forschungs- und Innovationspolitik und beleuchtet die bislang wenig erforschte Rolle der Projektträger.

Die Studie basiert theoretisch auf einer Kombination aus agenturtheoretischen Ansätzen, dem Konzept der Grenzorganisation und einem Kompetenzmodell. Empirisch stützt sie sich auf 25 leitfadengestützte Experteninterviews und die daran anschließende systematische qualitative Analyse. Sie zeigt, wie Projektträger und Ministerien zusammenwirken und welche individuellen wie kollektiven Kompetenzen Projektträger benötigen, um ihre komplexe Rolle erfolgreich auszufüllen.

Die Arbeit verbindet wissenschaftliche Fundierung mit praxisrelevanten Erkenntnissen und eröffnet neue Perspektiven auf ein bislang unterschätztes Element der deutschen Innovationslandschaft. Projektträger sind aktive Gestalter, sie tragen wesentlich dazu bei, dass aus politischen Strategien tragfähige Forschungsprogramme und schließlich gesellschaftlich wirksame Entwicklungen entstehen.

Ein unverzichtbarer Beitrag, der neue Einblicke in das Zusammenspiel der Akteure staatlicher Innovationspolitik bietet.

Herausgeber:

Projektträger Karlsruhe (PTKA)
Karlsruher Institut für Technologie (KIT)
Kaiserstraße 12
76131 Karlsruhe

Kontakt:

Telefon: +49 721 608-25281
Telefax: +49 721 608-992003
E-Mail: info@ptka.kit.edu

Text und Konzeption:

Christoph Ziegler, am KIT/PTKA

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2025 an der Philosophischen Fakultät und dem Fachbereich Theologie der Friedrich-Alexander-Universität unter gleichlautendem Titel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Dr. phil. angenommen. Gutachterin und Gutachter: Prof. Dr. Sabine Pfeiffer und Prof. Dr. Markus Pohlmann (Universität Heidelberg), dritte Prüferin Prof. Dr. Angela Roth. Tag der Disputation: 12. November 2025.

Layout:

Sahar Aharoni
Karlsruhe
www.aharoni.de

Bearbeitung Abbildungen:

KIT/ PTKA Öffentlichkeitsarbeit

Papier:

NAUTILUS® Classic
(100% recycled Blue Angel)

Druck:

Stober Medien GmbH
Industriestraße 12
76344 Eggenstein

ISBN 978-3-00-085425-5

© 2025 Christoph Ziegler. Alle Rechte vorbehalten.

**PTKA****Projektträger Karlsruhe**

Karlsruher Institut für Technologie

Inhaltsverzeichnis

Inhaltliche Zusammenfassung	5
Inhaltsverzeichnis.....	6
Abkürzungsverzeichnis.....	9
Vorwort.....	10
Geleitwort	12
1 Einleitung	16
1.1 Leitende Forschungsfragen und Zielsetzung	17
1.2 Aufbau der Arbeit	19
2 Genese und Struktur des Systems der Projektträger in Deutschland	24
1.2 Genese und Veränderungen	25
2.2 Definition und Abgrenzung der Grundgesamtheit	29
2.3 Relevanz für die Beantwortung der Forschungsfragen	41
3 Stand der Forschung – ein überschaubares Feld	46
3.1 Projektträger implizit – zwischen Forschungspolitik und Wissenschaft	47
3.2 Projektträger explizit – Rolle, Aufgaben, Prozesse und Anforderungen	55
3.3 Relevanz für die Beantwortung der Forschungsfragen	67

4 Theoretische Rahmung – zwei Forschungsfragen, drei Perspektiven..... 74

4.1 Agenturtheorie.....	75
4.1.1 Grundlegende Aspekte der Agenturtheorie.....	76
4.1.2 Agenturtheorie als Bestandteil der Neuen Institutionenökonomik.....	79
4.1.3 Genese und Strömungen.....	81
4.1.4 Annahmen und Grundkonzepte.....	83
4.1.5 Informationsasymmetrie – Probleme und Lösungen	95
4.1.6 Eine agenturtheoretische Betrachtung der Delegationsbeziehung zwischen Bundesministerium und Projektträger.....	102
4.2 Grenzorganisation.....	104
4.2.1 Grenzobjekte	106
4.2.2 Grenzorganisationen	107
4.2.3 Grenzarbeit.....	111
4.3 Ebenen übergreifendes Kompetenzmodell	113
4.3.1 Kompetenzmodell nach Wilkens, Keller und Schmette	115
4.3.2 Kompetenzdimensionen und Wechselwirkungen	117
4.4 Gesamtschau und Anwendung der theoretischen Rahmung.....	121
4.4.1 Kombination der drei theoretischen Modelle	121
4.4.2 Anwendung auf die empirische Erhebung und die Analyse des Interviewmaterials	123

5 Methodik der empirischen Untersuchung..... 128

5.1 Empirischer Zugang.....	129
5.1.1 Funktionsgruppen, Auswahl und Kontaktaufnahme.....	130
5.1.2 Vorbereitung der Experteninterviews	136
5.1.3 Durchführung und Transkription der Experteninterviews	139
5.2 Auswertung der Interviews	140
5.2.1 Entwicklung des Kategoriensystems.....	141
5.2.2 Analyse und Interpretation des Interviewmaterials	144

6 Ergebnisse und Auswertung der qualitativen Inhaltsanalyse 150

6.1	Dechiffrierung einer Delegationsbeziehung	151
6.1.1	Typologie der delegierten Aufgaben	152
6.1.2	Wahrnehmung der Rolle Projektträger	165
6.1.3	Modi der Delegationsbeziehung	174
6.1.4	Ausprägungen der Informationsasymmetrie	194
6.2	Kollektive und individuelle Kompetenzen	213
6.2.1	Kollektive Schnittstellenkompetenz	214
6.2.2	Kollektive Matrixkompetenz	218
6.2.3	Kollektive Kooperationskompetenz	223
6.2.4	Individuelle Adaptionskompetenz	230
6.2.5	Individuelle Kommunikationskompetenz	236
6.2.6	Wechselwirkungen des identifizierten Kompetenzgefüges	241
7.1	Beantwortung der Forschungsfragen	246

7 Ergebnisdiskussion und Schlussbetrachtung 246

7.1.1	Konstitutionsformen der Delegationsbeziehung	247
7.1.2	Kompetenzanforderungen und Konstitutionsform	252
7.2	Kritische Reflektion der Theorierahmung und der Methodik	261
7.3	Praxisrelevante Implikationen	268
7.4	Forschungsrelevante Implikationen	271
7.5	Schlussbetrachtung	274

Literaturverzeichnis	278
Abbildungsverzeichnis	284
Tabellenverzeichnis	285

Abkürzungsverzeichnis

AIF	Allianz für Industrie und Forschung
AGF	Arbeitsgemeinschaft der Großforschungseinrichtungen
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFTR	Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt
BMBW	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMFT	Bundesministeriums für Forschung und Technologie
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMWE	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
DESY	Deutsches Elektronen Synchrotron
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
EFI	Expertenkommission Forschung und Innovation
GRS	Gesellschaft für Anlagen und Reaktorsicherheit
HGF	Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren
KIT	Karlsruher Institut für Technologie
KöR	Körperschaft öffentlichen Rechts
MV	Ministerialverwaltung
NIH	National Institutes of Health
PT	Projekträger
PT-LF	DLR Projekträger Luftfahrtforschung
PTJ	Projekträger Jülich
PTKA	Projekträger Karlsruhe
PT-Vertrag	Projekträgervertrag
SPRIND	Bundesagentur für Sprunginnovation

Vorwort

Als ich vor beinahe neun Jahren meine Tätigkeit bei einem Projektträger aufnahm, eröffnete sich mir ein Arbeitsfeld, das komplexer war, als ich es erwartet hatte. Die Vielfalt der Aufgaben – von der Prüfung von Zahlungsanforderungen über die Bewilligung und Begleitung millionenschwerer Forschungsprojekte bis hin zur Mitwirkung an der Beantwortung von parlamentarischen Anfragen – weckte sowohl mein soziologisches als auch mein politikwissenschaftliches Interesse.

Ich wurde Teil eines Organisationstyps, der außerhalb der Fachöffentlichkeit kaum wahrgenommen wird und zugleich in einer intermediären Sphäre zwischen Politik, Wissenschaft und Wirtschaft koordiniert, operiert und dabei Milliarden an Steuergeldern pro Jahr bewegt. Bemerkenswert war für mich, wie wenig allgemein und auch in der Wissenschaft über die konkrete Ausgestaltung und Funktionsweise solcher Institutionen bekannt ist – insbesondere in ihrer Beziehung zu den Ministerialverwaltungen, als ihre Auftraggeber.

Bereits in den ersten Arbeitstagen stellten sich mehr Fragen als Antworten, die mich fortan im beruflichen Alltag begleiteten: Was kennzeichnet diesen Organisationstypus? In welchem Verhältnis steht er zu den auftraggebenden Bundesministerien? Wie sind Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern verteilt? Wie wird die Zusammenarbeit erlebt, und welche organisationalen sowie individuellen Kompetenzen sind in diesem Zusammenhang seitens eines Projektträgers notwendig? Im Rahmen dieser Arbeit konnte ich diesen Fragen in den letzten Jahren intensiv nachgehen. Dabei wurde ich von vielen Menschen unterstützt – fachlich, organisatorisch und persönlich. Ihnen gilt mein aufrichtiger Dank.

Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Sabine Pfeiffer, meiner Betreuerin, deren kontinuierliche Ermutigung, Klarheit und konstruktive Rückmeldungen für diese Arbeit zentral waren.

Ich danke Prof. Dr. Markus Pohlmann als Zweitgutachter sowie Prof. Dr. Angela Roth als Mitglied der Prüfungskommission.

Mein ausdrücklicher Dank gilt zudem Dr. Matthias Kautt, dessen vielfältige Mitwirkung und fachliche Expertise wesentlich zum Gelingen dieser Dissertation beigetragen haben. Christel Schwab verdanke ich wertvolle Einblicke und Denkanstöße aus ihrer langjährigen Erfahrung im Projektträgerwesen. Prof. em. Dr. Bernd Schwarz unterstützte die Entwicklung der Arbeit mit seinen wertvollen Kommentaren und Hinweisen. Dr. Marco Blank teilte großzügig sein praktisches Wissen aus dem Promotionsverfahren. Ebenso danke ich allen interviewten Expertinnen und Experten. Sie haben nicht nur Zeit investiert, sondern Einblicke in bislang weitestgehend unbekannte Delegationsbeziehungen ermöglicht, die für diese Untersuchung unverzichtbar waren.

Mein größter Dank gilt allerdings meiner Frau Carola und unseren beiden Kindern. Sie haben über Jahre hinweg auf gemeinsame Zeit verzichtet und mir den notwendigen Raum gegeben, mich dieser Arbeit zu widmen.

Bruchsal, 25. November 2025

Christoph Ziegler

Der deutsche Staat fördert Jahr für Jahr Forschung, Entwicklung, Innovationen, Unternehmensgründungen, Transfermaßnahmen und noch viele andere einer besseren Zukunft Deutschlands dienende Zwecke mit vielen Milliarden Euro. Hierzu veranstaltet er Wettbewerbe, richtet Beratungsstellen ein, führt Veranstaltungen durch und veröffentlicht nicht zuletzt sogenannte „Förderrichtlinien“. In diesen sind die für eine Förderung geltenden Randbedingungen rechtsverbindlich niedergeschrieben. Dies geschieht mit dem Ziel, dass sich möglichst viele Interessenten aufgerufen fühlen, sich mit guten und innovativen Ideen von signifikantem Neuigkeitswert bis zu einem Stichtag um die in den Förderrichtlinien ausgelobten Fördergelder zu bewerben.

Wenn eine Bewerbung, genauer: eine Antragstellung, erfolgt, beginnt ein Verwaltungsverfahren, das neben Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsaspekten auch wissenschaftliche, technologische, ökonomische oder sonstige Exzellenz berücksichtigt. Es beginnt also ein Verfahren, das sich nicht nur auf ein eigenes Gesetz, nämlich das Verwaltungsverfahrensgesetz, oder geltende Verwaltungsvorschriften der Bundes- oder Landeshaushaltsordnungen stützt. Es basiert auch darauf, dass geltende Vorgaben und ein etwaiges Auswahlverfahren zur Wahl der besten Ideen und Ansätze in einem transparenten, unabhängigen und reproduzierbaren Vorgehen umgesetzt werden.

Hierzu setzt der Staat, respektive seine obersten Bundesbehörden, nachgeordneten Behörden, bundeseigenen Gesellschaften oder weitere Dienstleister ein. Gerade diese Dienstleister kommen regelmäßig zum Einsatz, sei es in der Innovationsförderung, in der Umsetzung der steuerlichen Forschungsförderung, bei ad hoc-Maßnahmen zur Dämpfung von krisenhaften Entwicklungen in Deutschland, Europa und der Welt oder zur Unterstützung des wirtschaftlich wirksamen Transfers.

Bei diesen Dienstleistern handelt es sich häufig um sogenannte „Projektträger“. Also öffentliche oder privatwirtschaftlich organisierte Organisationen, welche das Verwaltungsverfahrensgesetz anwenden und damit wie eine Behörde im Namen und Auftrag von Bundes-, Landes- oder sonstiger Stellen arbeiten, die Fördermittel vergeben. Dabei treten die Projektträger in der Regel nicht selbst in den Vordergrund, sondern vollziehen den Willen ihrer Auftraggeber in deren Namen. Insofern stellen sie im Innovationssystem Deutschlands einen unverzichtbaren, jedoch chronisch übersehenen Akteur dar. Ein Akteur, der die Schnittstelle zwischen den Förderinteressenten und den Fördergebern bildet.

Diese vermeintliche Selbstverständlichkeit der intermediären Funktion von Projektträgern verstellt oft den Blick auf die Mechanismen ihrer Wirkung. Zudem bleibt weitgehend unbeschrieben, über welche Fähigkeiten derartige Dienstleister und die bei ihnen arbeitenden Menschen verfügen müssen, um die jeweiligen Erwartungen ihrer Auftraggeber zu erfüllen. Fragen wie „Über welche Kompetenzen muss ein Projektträger (und/oder seine Mitarbeitenden) verfügen?“, „Wie ist das Verhältnis zwischen den auftraggebenden Ministerien und den Projektträgern eigentlich beschaffen?“ und „Wie ist es beeinflussbar?“ sind bis heute kaum beantwortet oder wissenschaftlich untersucht.

Genau diesem durch die genannten und vergleichbaren Fragen eröffneten Erkenntnisraum widmet sich die in der vorliegenden PTKA-Veröffentlichung dokumentierte Dissertationsschrift von Herrn Dr. phil. Christoph Ziegler. Diese wurde, neben seiner beruflichen Tätigkeit, die ihn bislang vom Projektträger Karlsruhe zum Digitalen Innovationszentrum in Karlsruhe führte, an der Friedrich-Alexander-Universität in Erlangen-Nürnberg erstellt und dort 2025 an der Philosophischen Fakultät zur Promotion eingereicht.

Die Erkenntnisse dieser Arbeit wie auch die Rolle der Projektträger könnten aktueller kaum in den Blick gerückt werden. Erleben wir doch allorten den Ruf nach förderlichen staatlichen Eingriffen, um die Energiesicherheit, Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit, die Bedeutung des Mittelstands, von Start-ups sowie kleinen und mittleren Unternehmen, die Anpassung an den Klimawandel, eine Re-Industrialisierung und die Steigerung der Verteidigungsfähigkeit etc. von Deutschland auch in einer unsicher erscheinenden Zukunft gewährleisten zu können.

Ich hoffe, dass dieses Buch für alle an den vorstehend beschriebenen Gedanken interessierten Menschen eine erkenntnisreiche Lektüre darstellen möge, bei der ich viel Freude wünsche.

Karlsruhe, im November 2025
Matthias Kautt
Leiter Projektträger Karlsruhe



Einleitung

Deutschland steht im internationalen Wettbewerb vor enormen Herausforderungen. Ein leistungsfähiges Innovationssystem gilt dabei als elementare Voraussetzung, um zugleich ökologische Nachhaltigkeit, digitale Souveränität und die digitale Transformation der Wirtschaft erfolgreich zu gestalten (EFI 2025, S. 13). Einen wesentlichen, in der öffentlichen Wahrnehmung jedoch kaum sichtbaren Beitrag hierzu leisten Organisationen, welche für Landes- und Bundesministerien oft erforderlich sind, um forschungspolitische Maßnahmen zu definieren, zu konkretisieren und umzusetzen: die Projektträger.

Als administrative wie auch beratende Organisationen unterstützen sie insbesondere Ministerien bei der Vorbereitung, Umsetzung und Vermittlung forschungspolitischer Programme und Maßnahmen (vgl. Bundeshaushaltsplan 2024, S. 143, Mahnke 2015). Mehr als 5.500 Beschäftigte (vgl. Kapitel 2) in 13 Projektträgern (PT) verantworten gemeinsam mit ihren Auftraggebern jährlich die Vergabe von über neun Milliarden Euro Fördermitteln für Forschung und Entwicklung (Netzwerk der Projektträger 2022). Trotz ihrer Bedeutung für das Innovationssystem erhielten Projektträger von der Wissenschaft kaum Beachtung (Kressin 2016, S. 172). Dabei übernehmen sie nicht nur die Exekution forschungspolitischer Entscheidungen, sondern wirken auch beratend im Vorfeld und prägen diese Entscheidungen mit (Weber et al. 2021, S. 74). Unklar bleibt jedoch, wie Projektträger ihre Doppelrolle konkret wahrnehmen und wie die Zusammenarbeit im Delegationsverhältnis zu den Ministerialverwaltungen (MV) sich darstellt. Diese Forschungslücke bildet den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit.

Zur Verortung dieser Lücke bietet sich ein Blick auf Projektträger als Teil moderner Staaten an: Die Delegation staatlicher Aufgaben an nachgeordnete Behörden, Unternehmen und andere Organisationen gilt nach Mayntz und Scharpf (1995) als Ausdruck eines funktional ausdifferenzierten modernen Staates. Mit der Delegation staatlicher Aufgaben an Projektträger verfolgt die Politik das Ziel einer organisierten indirekten Steuerung der Wissenschaft (Braun 1993b; 1997). Diese Form indirekter Steuerung manifestiert sich in intermediären Systemen, verstanden als

» institutionalisierte Formen, in denen staatliche Güter und Dienstleistungen in Konflikt-, Diskurs- und Konsensbildungsprozessen mit Interessen gesellschaftlicher und intermediärer Akteure abgestimmt und bereitgestellt werden. (Braun 1997, S. 30)

Das Delegationsverhältnis zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen kann somit als Kern eines solchen intermediären Systems an der Grenze zwischen Politik und Wissenschaft verstanden werden (Guston 1999). Projektträger übernehmen darin Steuerungs-, Mittler- und Vermittlungsfunktionen, die je nach Kontext einzeln oder kombiniert wirksam werden (Hiller 2001; Guston 2003; Kressin 2016). Im besten Fall gelingt es ihnen, unterschiedliche Logiken und Interessen von Politik und Wissenschaft zu harmonisieren (Guston 2003). Damit tragen sie im deutschen Innovationssystem maßgeblich dazu bei, forschungspolitische Maßnahmen effektiv zu initiieren und umzusetzen. Zugleich bewegen sie sich in einem beständig zu beachtenden Spannungsfeld politischer, rechtlicher, wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Logiken (Braun und Guston 2003).

1.1

Leitende Forschungsfragen und Zielsetzung

Unklar bleibt bislang, wie genau das Zusammenspiel zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen – als zentralem Bestandteil dieses intermediären Systems – im Detail funktioniert. Gerade diese Delegationsbeziehungen sind von besonderem Interesse, wenn man eine wesentliche Säule des deutschen Innovationssystems verstehen will. Es ist anzunehmen, dass ihre konkrete Konstitution maßgeblich beeinflusst, wie forschungspolitische Maßnahmen umgesetzt werden, wie staatliche Mittel mit Zielen verknüpft sind und wie Informationen in diesem Prozess der For-

schungspolitik transferiert, verteilt, gesammelt und gesteuert werden. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die folgende leitende Forschungsfrage dieser Arbeit:

- Wie konstituiert sich die Delegationsbeziehung zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen, und wie werden die darin vorherrschenden sozialen Interaktionen und Machtverhältnisse von den beteiligten Akteuren subjektiv wahrgenommen und interpretiert?

Unmittelbar daran anknüpfend richtet sich der Blick auf die Kompetenzen, die Projektträger und ihre Beschäftigten benötigen, um dieser Rolle gerecht zu werden. Ihre vielfältigen Aufgaben – von der Vorbereitung über die Umsetzung bis zur Vermittlung unterschiedlicher forschungspolitischer Programme und Maßnahmen – verlangen sowohl personenbezogene wie auch organisationale Kompetenzen, welche ein gelingendes Verhältnis zu den auftraggebenden Ministerialverwaltungen ermöglichen. Daraus ergibt sich die zweite leitende Forschungsfrage:

- Welche Kompetenzen sind seitens der Organisationsform Projektträger erforderlich, um ein gelingendes Verhältnis zu den auftraggebenden Ministerialverwaltungen sicherzustellen?

Ziel der Arbeit ist es, mithilfe einer empirischen Fundierung die beiden Fragen zu beantworten und damit einen Einblick in den Maschinenraum staatlicher Forschungspolitik zu gewinnen. Im Zentrum stehen die bislang wenig untersuchten Projektträger, insbesondere ihre Delegationsbeziehungen zu den Bundesministerien und ihre Rolle im deutschen Innovationssystem. Damit schließt die Arbeit eine Forschungslücke und erweitert zugleich das Verständnis

- der Funktionsweise moderner, funktional ausdifferenzierter Staaten (Mayntz und Scharpf 1995),
- der Aushandlungsprozesse im intermediären System zwischen Politik und Wissenschaft (Braun 1997), sowie
- der Grenzarbeit zwischen Politik und Wissenschaft (Guston 1999).

Die Erkenntnisse dieser Untersuchung vertiefen damit den Erkenntnisstand über diese besonderen Delegationsbeziehungen

und die hierfür erforderlichen organisationalen wie individuellen Kompetenzen von Projektträgern. Sie eröffnet sowohl forschungs- als auch praxisrelevante Anknüpfungspunkte in den Bereichen Innovationspolitik, Organisations- und Personalentwicklung sowie staatsnaher Delegationsbeziehungen. Damit trägt die Arbeit zu einem besseren Verständnis des Zusammenspiels von Politik, Staat, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft in einem funktional ausdifferenzierten modernen Staat bei. Der folgende Abschnitt skizziert den Aufbau der Arbeit und verdeutlicht, wie die einzelnen Kapitel zur Beantwortung der Forschungsfragen beitragen.

1.2

Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in sieben Kapitel, die aufeinander aufbauend zur Beantwortung der leitenden Forschungsfragen beitragen.

In Kapitel 2 wird der Kontext der beiden Untersuchungsgegenstände beschrieben: zum einen die Delegationsbeziehungen zwischen Ministerialverwaltung und Projektträgern, zum anderen die Kompetenzanforderungen an Projektträger und ihre Beschäftigten. Dieser Kontext ist das deutsche Projektträgersystem, dessen historische Entwicklung und aktuelle Struktur dargestellt werden. Zudem wird die Grundgesamtheit der Projektträger bestimmt, die sich im Projektträger-Netzwerk organisiert und auf die sich die empirischen Erkenntnisse der Arbeit vorrangig beziehen.

Daran schließt sich im dritten Kapitel die Präsentation des Forschungsstands zu Projektträgern als intermediären Akteuren zwischen Politik, Wissenschaft und Wirtschaft. Dabei wird differenziert, inwiefern Projektträger in der Literatur implizit als Teil von Delegationsbeziehungen oder explizit in Bezug auf ihre Aufgaben und Anforderungen behandelt wurden. Am Ende des Kapitels wird die bestehende Forschungslücke herausgearbeitet, die durch die vorliegende Untersuchung adressiert wird.

Der gewählte theoretische Rahmen wird im vierten Kapitel dargelegt. Neben den Prämissen der Agenturtheorie (Saam 2002) werden das Konzept der Grenzorganisation (Guston 1999) sowie das Kompetenzmodell von Wilkens et al. (2006) herangezogen. Diese Kombination eröffnet einen interdisziplinär anschlussfähigen Deutungsrahmen, der der Komplexität des Forschungsgegenstands gerecht wird und als analytisches Fundament der empirischen Untersuchung dient.

Das methodische Vorgehen wird in Kapitel 5 erläutert. Im Mittelpunkt stehen die Entwicklung und Durchführung leitfadenge-

stützter Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Ministerialverwaltungen und Projektträgern. Dargelegt werden die Auswahl der Interviewpartner nach der Differenzmethode (Kuehn 2018), die Konstruktion des Kategoriensystems sowie die Anwendung der strukturierten qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 1994; Kuckartz und Rädiker 2022). Das Kapitel verdeutlicht, wie das methodische Design eng auf die theoretische Rahmung abgestimmt ist und die Untersuchung der Delegationsbeziehungen wie auch der erforderlichen Kompetenzen ermöglicht.

Die empirischen Ergebnisse werden in Kapitel 6 präsentiert, das entlang der beiden Forschungsfragen strukturiert ist. Zunächst werden die Delegationsbeziehungen zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltung rekonstruiert. Dazu werden eine Typologie delegierter Aufgaben entwickelt, Selbst- und Fremdzuschreibungen der Projektträger analysiert, zwei idealtypische Modi der Zusammenarbeit herausgearbeitet sowie drei Formen von Informationsasymmetrien identifiziert. Im zweiten Teil des Kapitels wird das Kompetenzgefüge untersucht, das Projektträger und deren Mitarbeitende benötigen, um ein tragfähiges Verhältnis zur Ministerialverwaltung zu gestalten.

Im abschließenden Kapitel 7 werden auf Basis der qualitativen Inhaltsanalyse die beiden leitenden Forschungsfragen beantwortet. Daran schließt eine Reflexion des theoretischen und methodischen Zugangs einschließlich zentraler Limitationen an. Aus den Befunden werden praxis- und forschungsrelevante Implikationen abgeleitet. Die Schlussbetrachtung fasst den wissenschaftlichen Beitrag zusammen und skizziert Perspektiven für zukünftige Forschung.

2

Genese und Struktur des Systems der Projektträger in Deutschland

2

Genese und Struktur des Systems der Projektträger in Deutschland

Das folgende Kapitel beleuchtet als Grundlage für die vorliegende Untersuchung wesentliche Aspekte des deutschen Projektträgersystems hinsichtlich seiner Entwicklung und seiner aktuellen Struktur. Im Wesentlichen beziehen sich die Betrachtungen auf die Projektträger, die sich im Netzwerk der Projektträger (PT-Netz) organisiert haben. Durch die Darstellung von Entwicklung und der aktuellen Struktur des Netzwerks erschließt sich der Kontext für die beiden Hauptuntersuchungsgegenstände dieser Arbeit – zum einen die Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger und zum anderen die Kompetenzanforderungen an Projektträger und deren Beschäftigte.

Zur Kontextualisierung gehört jedoch auch die Erkenntnis, dass es neben den derzeit 13 im Netzwerk organisierten Projektträgern mit hoher Wahrscheinlichkeit eine mehrfach höhere Zahl an Organisationen, Unternehmen und Anbietern gibt, die ebenfalls Projektträgeraufgaben in dem hier beschriebenen und untersuchten Verständnis gegenüber öffentlichen Fördermittelgebern aus Bund und Land erbringen. Diese können – wie im PT-Netz ebenfalls – sowohl öffentlich getragene als auch privatwirtschaftliche Organisationen sein. Die vollständige Abbildung des gesamten deutschen Marktes für Projektträger kann zur Beantwortung der Forschungsfragen und der Interpretation der Ergebnisse somit nicht vorausgesetzt werden. Es kann angenommen werden, dass die Gesamtheit der sich aus 13 öffentlichen privaten oder als nachgeordnete Behörde aufgebauten Projektträgern ergebenden Probe, aufgrund ähnlicher Aufgaben in etwa repräsentativ für das deutsche Projektträgersystem ist. Insofern verfolgt das Kapitel das Ziel der Be-

stimmung einer Grundgesamtheit an Projektträgern, auf die sich die Erkenntnisse und Ergebnisse vorrangig, aber eben nicht ausschließlich, beziehen.

1.2

Genese und Veränderungen

Erste Projektträger entstanden zu Beginn der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts im Zuständigkeitsbereich der Bundesministerien für Bildung und Wissenschaft (BMBW) und für Forschung und Technologie (BMFT). Aufgrund der in den siebziger Jahren gestiegenen Mittel für die Projektförderung waren zusätzliche Kapazitäten zu deren fachlichen Begleitung und später auch zur finanziellen Verwaltung erforderlich (vgl. Projektträger Karlsruhe 2022, S. 13 ff.).

Diese Kapazitäten wurden in der unmittelbaren Zuständigkeit der Bundesministerien bei den von diesen finanzierten wissenschaftlichen Großforschungszentren verortet. Somit ist die Entstehung des Konzepts von fachlicher Projektbegleitung und nachfolgend der Projektträgerschaft eng mit der in den 1950er und 1960er-Jahren entstandenen Großforschung in Deutschland sowie der in der Regel außerhalb staatlicher und institutionell geförderter Wissenschaftsstrukturen durch die aufkommende Projektförderung verknüpft (Karschuck 2012, S. 36 f.; Kölbel 2016, S. 534 f.; Kressin 2016, S.171). Interessant hierbei ist, dass diese Auslagerung ministerialer Aufgaben im Bereich der Projektförderung von Forschung und Entwicklung an Projektträger, welche inhaltlich der Agenda der Reformbestrebungen des New Public Managements in Deutschland zuzuordnen sind, bereits vor dessen Aufkommen entstanden ist (Hennemann 2017, S. 72 f.).

Das BMFT konnte mit der Ansiedlung der Projektträger in und an Großforschungseinrichtungen die Forschung, wenn auch nur indirekt, steuern und fördern, ohne dabei auf quasi-staatliche Einrichtungen angewiesen zu sein (Braun 1997, S. 232). Zudem sicherte sich der Bund nach der Rahmenvereinbarung zur Forschungsförderung von 1976, die den Ländern eine Teilkompetenz bei der Wissenschaftsförderung einräumte, über die bereits etablierten Projektträger Einfluss auf die Forschungsagenda der damaligen Arbeitsgemeinschaft der Großforschungseinrichtungen (AGF), aus denen sich später die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF) entwickelte (Karschuck 2012, S. 39).

Das Anwachsen der zu verwaltenden Fördermittel und die voranschreitende Differenzierung von Forschungsthemen überstiegen die administrativen und die fachlichen Kapazitäten des BMFT.

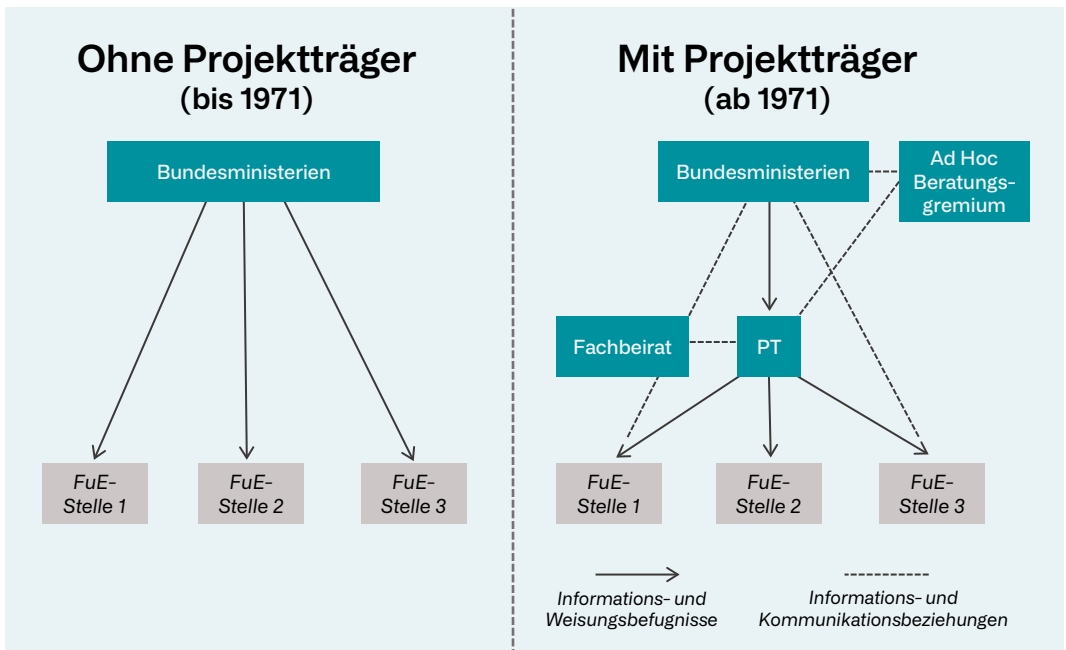
Um die fachliche und administrative Betreuung der geförderten Förderprojekte weiterhin sicherzustellen, wurde vom BMFT Projektträger bei bestimmten Großforschungseinrichtungen eingerichtet und beauftragt (Kölbel 2016, S. 536). Allerdings entstanden Förderorganisationen auch „von unten“ im Sinne wissenschaftlichen Selbstregulation, wie etwa die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) oder die Allianz für Industrie und Forschung (AIF) (Schimank 2006, S.195)

In den 1970er Jahren übernahmen Projektträger bis dato ministeriale Aufgaben wie die Beratung von Antragstellenden, die Vorbereitung von Förderentscheidungen, die Begleitung der Forschungs- und Entwicklungsprojekte sowie die Erfolgskontrolle. Während das BMFT weiterhin übergeordnete forschungspolitische Entscheidungen wie die Entwicklung von Fachprogrammen und die Finanzkontrolle in seinem Verantwortungsbereich behielt, waren die gegründeten Projektträger vorrangig für operative Tätigkeiten zuständig. Sie wurden beispielsweise bei den Großforschungseinrichtungen wie dem Karlsruher Institut für Technologie (KIT), dem Forschungszentrum Jülich und dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) angesiedelt. Weitere entstanden in Form privatrechtlicher Organisationen, die teilweise aus dem Verband Deutscher Ingenieure (VDI) und dem Verband der Elektrotechnik, Elektronik Informationstechnik (VDE) hervorgegangen sind (Kressin 2016, S. 171 f.; Kölbel 2016, S. 336).

Durch die Gründung der Projektträger hat sich das Verhältnis zwischen dem BMFT und den FuE-Stellen an Forschungseinrichtungen und in Unternehmen erheblich verändert. Die unmittelbare Kontrolle gegenüber den Nutznießenden der öffentlichen Fördergelder, also den Zuwendungsempfängern, verschob sich so auf die Ebene der Projektträger. Dies hatte einen grundlegenden Einfluss auf die Möglichkeit der Ministerien, detaillierten und unmittelbaren Zugang zu Informationen aus der Forschungssphäre zu erlangen.

Mit der Gründung der ersten Projektträger entstand eine neue vermittelnde Instanz zwischen Politik und Forschung. Dieses damals entstandene intermediäre System im Sinne von Braun (1997), bestehend aus Projektträgern und Ministerialverwaltung, wird seither – in der Regel und in unterschiedlichen Spielarten – durch verschiedene Beratungsgremien unterstützt und flankiert. Diese Gremien setzen sich meist aus renommierten Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verbänden zusammen. Die unmittelbaren Informations- und Weisungsbefugnisse¹ gegenüber den FuE-Stellen hatte sich fortan auf die Ebene der

1 Die Weisungsbefugnisse sind explizit nicht Weisungen gemeint, die auf die wissenschaftliche Erkenntnisgewinnung einwirken. Vielmehr sind damit Weisungen gemeint, die sich auf die Verteilung und den Umgang der zugesicherten Förderinvestition in Form von Zuwendungen beziehen.



Projektträger verschoben. Die Bundesministerien haben, geregelt durch geschlossene Verträge mit den Projektträgern, eine unmittelbare Informations- und Weisungsbefugnis gegenüber diesen.

» Das Ministerium ist durch die Aufgabenverlagerung an die Projektträger stärker in den Hintergrund getreten und für viele Empfänger von Projektfördermitteln gar nicht mehr direkt erkennbar. (Kölbel 2016, S. 536)

Abbildung 1:
Vereinfachtes Schema der organisatorischen Beziehung zwischen Bundesministerien, FuE-Stellen und Projektträgern bis 1971 und ab 1971

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Dörfler (2001, S. 177).

Rupert Dörfler (2001, S. 177) beschreibt diese Veränderung der Beziehungen in diesem intermediären System zwischen Politik und Wissenschaft, welches seitdem in seinen Grundzügen Bestand hat, wie folgt: → Abb. 1

Vor der Gründung der Projektträger war das Verhältnis zu den forschenden Stellen unmittelbar und häufig hierarchisch geprägt. Mit der Einführung der Projektträger entstand einerseits eine neue vermittelnde Instanz zwischen Wissenschaft und Forschungspolitik, andererseits wurden Beratungsgremien wie Fachbeiräte und Ad-hoc-Gremien eingerichtet. Diese Gremien setzen sich in der Regel aus etablierten und anerkannten Akteuren aus Wissenschaft, Wirtschaft, Verbänden und Sozialpartnern zusammen und nehmen in ihrer Funktion einen gewissen Einfluss auf die forschungspolitische Agenda wahr.

Auch wenn die vorgestellte Grundstruktur des intermediären Systems in weiten Teilen bis heute in dieser oder ähnlicher Form vorzufinden ist, haben seit 1990 zwei wesentliche formale Veränderungen diese Delegationsbeziehung beeinflusst (Kölbel 2016, S. 336): die Beleihung und die EU-weite öffentliche Vergabe von Projektträgerschaften.

Bei der sogenannte „Beleihung“ handelt es sich um eine Änderung der Bundeshaushaltsordnung (BHO) aus dem Jahr 1994:

» Juristischen Personen des privaten Rechts kann mit ihrem [²in diesem Fall: Bundesministerien gemeint] Einverständnis die Befugnis verliehen werden, im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen [...]. (§ 44 (3) BHO)

Diese Beleihung findet seitdem auch Anwendung auf Projektträgerschaften und verfolgt das Ziel, Bundesministerien durch die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte auf Projektträger zu entlasten (Trute 1994, S. 619). Der Umfang der Beleihung und somit die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte ist nach VV Nr. 20.2 zu § 44 BHO zu konkretisieren, welcher sich in der Regel auf den Verwaltungsakt der Bewilligung und Prüfung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben nach § 44 BHO bezieht (Hennemann 2017, S. 50 f., Trute 1994, S. 623; Weber et al. 2021, S. 74).

Durch die Möglichkeit der Beleihung haben sich einerseits die fachlich-inhaltlichen sowie die administrativen Anforderungen an das Personal der Projektträger verändert, andererseits hat sich die Eigenständigkeit der Projektträger gegenüber den auftraggebenden Bundesministerien erhöht (Kressin 2016). Durch die Übertragung von ministerialen Befugnissen kann zudem angenommen werden, dass Projektträger einen Zugewinn an Informationen über die Forschungs- und Entwicklungsprojekte und über administrative Prozesse erhalten haben (Hennemann 2017, S.194). Dieser Zugewinn hat das Potenzial die Konstitution der Delegationsbeziehung zu beeinflussen.

Die zweite wesentliche formale Veränderung trat 2011 in Kraft: Seit diesem Jahr müssen Projektträgerschaften aufgrund europäischer Rechtsprechung öffentlich ausgeschrieben werden. Damit endete die bis dahin gängige Praxis der nichtöffentlichen Vergabe und der damit verbundenen Sicherheit für die ausgewählten Projektträger. Seitdem stehen Projektträger formal in einem Wettbewerb zueinander, da sie sich regelmäßig um neue und bestehende

2 In Zitaten sich befindliche Ergänzungen dienen dem Verständnis und stammen vom Verfasser dieser Arbeit

Aufträge von Landes- und Bundesministerien bewerben müssen (Kressin 2016, S. 172; Kölbel 2016, S. 536). Allerdings kommt für einige hochspezialisierte fachliche Forschungsbereiche gelegentlich nur ein Projektträger als Auftragnehmer in Frage. Trotzdem kann angenommen werden, dass die regelmäßige und öffentliche Ausschreibung von Projektträgerschaften, sofern Konkurrenzangebote anderer Projektträger oder neuerdings von Agenturen und Beratungsunternehmen vorliegen, die Bindung von Ministerien an einzelne Auftragnehmer verringert hat. Diese Entwicklung kann dazu führen, dass sich Projektträger zunehmend eher als eigenständige Akteure im Wettbewerb zueinander und nicht wie als nachgelagerte Behörde von Landes- und Bundesministerien verstehen. Die Annahme liegt nahe, dass durch dieses wettbewerbliche Setting Projektträger nicht zwangsläufig immer dieselben Interessen wie die auftraggebenden Bundes- oder Landesministerien verfolgen. Zudem ist davon auszugehen, dass diese Veränderungen zusammen mit dem quantitativen Anstieg der zu verwaltenden Fördermittel das Verhältnis zwischen Ministerien und Projektträgern hinsichtlich der Anforderungen an die Kompetenzen der Projektträger und deren Personal, folglich auf kollektiver und individueller Ebene, beeinflusst haben (Wilkens et al. 2006).

2.2

Definition und Abgrenzung der Grundgesamtheit

Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit besteht aus zwei Teilen: Einerseits umfasst dieser die Delegationsbeziehungen zwischen den 13 im Netzwerk der Projektträger (PT-Netz)³ organisierten Projektträgern und den jeweiligen Bundesministerien im Allgemeinen und deren jeweiligen Ministerialverwaltungen im Besonderen. Andererseits die von diesen Delegationsbeziehungen ausgehenden Kompetenzerfordernisse an Projektträger – sowohl auf der kollektiven als auch auf der individuellen Ebene. Diese Arbeit erhebt nicht den Anspruch, umfassende und wissenschaftlich fundierte Aussagen über die Vielzahl der Delegationsbeziehungen zwischen den untersuchten Projektträgern und weiteren Auftraggebern zu treffen. Zu diesen weiteren Auftraggebern zählen unter anderem Landesministerien, die Europäische Kommission, Bundesanstalten und -institute, Stiftungen sowie andere Projektträger, z. B. aufgrund von Unterauftragsverhältnissen der Projektträger untereinander.

Die Analyse angrenzender und ähnlich gelagerter Organisationen liegt außerhalb des Betrachtungsraums dieser Arbeit, der durch die Forschungsfragen hinsichtlich Delegationsbeziehung

³ In der weiteren Verwendung des Begriffs „Projektträger“ sind immer die 13, im Netzwerk der Projektträger organisierten Projektträger gemeint.

und Kompetenzerfordernisse, der im PT-Netz organisierten Projektträger, definiert ist. Wie vorstehend ausgeführt, gibt es neben den 13 das Netzwerk der Projektträger bildenden Projektträgern weitere Organisationen, die projektträgerspezifische oder wenigstens ähnliche Aufgaben wahrnehmen. Teils wurden diese Organisationen im Übrigen erst während des Forschungszeitraums der vorliegenden Arbeit gegründet, was Zeichen gleichermaßen der aktuellen Relevanz von Projektträgeraufgaben wie der derzeitigen Dynamik auf dem Projektträgermarkt ist. Folgende Organisationen und ihre Organisationsformen lagen außerhalb des Betrachtungsraums und sollen hier zur Vervollständigung des Gesamtkontextes Erwähnung finden:

- Vom Bund initiierte und fachlich spezialisierte Agenturen sowie bundeseigene Förderorganisationen, wie beispielsweise die Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND), die Agentur für Innovation in der Cybersicherheit (Cyberagentur) und die Zukunft – Umwelt – Gesellschaft (ZUG)
- Den Bundesministerien nachgelagerte Bundesbehörden, wie BAFA und BASE, welche Förderprogramme der öffentlichen Hand betreuen
- Auf spezifische Bundesländer fokussierte Förderorganisationen wie beispielsweise Bayern Innovativ, die Hessen Agentur oder das Technologie-Beratungs-Institut (TBI) in Mecklenburg-Vorpommern
- Investitions- und Förderbanken auf Bundes- oder Landesebene, etwa die Wirtschaftsförderung Land Brandenburg (WFBB), die NBank, die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) oder die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), die sich auf die Förderung der Grundlagenforschung spezialisiert hat
- Stiftungen, die Forschungsförderungen organisieren, wie beispielsweise die Volkswagenstiftung, die Landesstiftung Baden-Württemberg oder die Dieter Schwarz Stiftung
- Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wie KPMG, PwC die konjunkturförderliche Unterstützungsprogramme des Bundes übernahmen; bspw. während der Covid-19-Pandemie
- Die 13 Projektträger, welche für diese Arbeit die Grundgesamtheit bilden, beschäftigen mehr als 5.000 Mitarbeitenden und verwalten im Auftrag ihrer Auftraggeber ein jährliches Volumen von über 9 Milliarden Euro öffentlicher Gelder (Netzwerk der Projektträger 2022)^{4, 5}:

4 Die aufgeführten Informationen beziehen sich mit Stand vom Februar 2025 auf die jeweilig zur Verfügung stehenden Geschäftsberichte oder den zugänglichen Inhalten der Internetauftritte der jeweiligen Projektträger. Die Recherche hierzu wurde im Februar 2025 letztmalig durchgeführt.

5 Mit dem Regierungswechsel 2025 haben sich die Zuschnitte und Benennungen einzelner Bundesministerien verändert. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit wird in dieser Arbeit jedoch durchgängig die Terminologie beibehalten, die zum Zeitpunkt der Datenerhebung bzw. Befragung gültig war.

AiF Projekt

↓
Gründung
1990

↓
Rechtsform
GmbH

↓
Hauptsitz
Berlin

↓
Mitarbeitende
2023
ca. 150

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen Digitalisierung und Mittelstandsförderung (ZIM-Kooperationsprojekte).

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben und die Begutachtung von Anträgen auf Forschungszulage

→ Auftraggebende Bundesministerien: BMBF⁶, BMWK⁷

Projekträger BLE

↓
Gründung
1990

↓
Rechtsform
Umsetzungsbehörde
im Geschäftsbereich des BMLE, KÖR

↓
Hauptsitz
Berlin

↓
Mitarbeitende
2023
ca. 150

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen der ökologischen Nachhaltigkeit, Digitalisierung, Verbraucherschutz und ländlichen Entwicklung.

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen der ökologischen Nachhaltigkeit, Digitalisierung, Verbraucherschutz und ländlichen Entwicklung.

→ Auftraggebende Bundesministerien: BMEL⁸, BMUV⁹, BMG¹⁰, BMJ¹¹

⁶ Bundesministerium für Bildung und Forschung

⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

⁸ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

¹⁰ Bundesministerium für Gesundheit

¹¹ Bundesministerium der Justiz

Projektträger Karlsruhe (PTKA)



Gründung
1971



Rechtsform
Dienstleistungs-
einheit am KIT, KÖR



Hauptsitz
Karlsruhe



Mitarbeitende
2023
ca. 180

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderungen liegen in den Bereichen Produktion, Dienstleistung, Arbeit, Wasser, Entsorgung und Umwelt und Energie

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben, Vernetzungsaktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit.

→ Bundesministerien als Auftraggeber: BMBF, BMUV

Projektträger Jülich (PTJ)



Gründung
1974



Rechtsform
Organisationseinheit
der Forschungszentrum Jülich GmbH



Hauptsitz
Jülich



Mitarbeitende
2023
ca. 1600

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen Energie, Klima, Umwelt, Gesundheit und Digitalisierung.

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben, Vernetzungsaktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit und Politikberatung in Form von Evaluationen und Studien.

→ Bundesministerien als Auftraggeber: BMBF, BMUV, BMWK, BMDV¹², BMG

¹² Bundesministerium für Digitales und Verkehr

DLR Projektträger



Gründung
1974



Rechtsform
Organisationseinheit des DLR e.V.



Hauptsitz
Bonn



Mitarbeitende
2023
ca. 1600

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen Luft- und Raumfahrt, Energie, Mobilität, Sicherheit und Digitalisierung.

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben, Vernetzungsaktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit und Politikberatung in Form von Evaluationen und Studien.

→ Bundesministerien als Auftraggeber: BMBF, BMWK, BMDV, BMG, BMWSB¹³

DLR Projektträger Luftfahrtforschung (PT-LF)



Gründung
1994



Rechtsform
Organisationseinheit des DLR e.V.



Hauptsitz
Bonn



Mitarbeitende
2024
ca. 70

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen der Luftfahrtforschung

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben und Vernetzungsaktivitäten.

→ Bundesministerien als Auftraggeber: BMWK

¹³ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

VDI/VDE Innovation + Technik (VDI/VDE-IT)



Gründung
1978



Rechtsform
GmbH



Hauptsitz
Berlin



Mitarbeitende
2023
ca. 1000

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen Digitalisierung, demografischer Wandel, Mensch-Technik-Interaktion, Elektromobilität, Elektronik, Gesundheit, Bildung und Fragen der Innovationspolitik

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben, Vernetzungsaktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit und Politikberatung in Form von Evaluationen und Studien.

→ Auftraggebende Bundesministerien: BMBF, BMWK, BMDV, BMG, BMUV

VDI Technologiezentrum (VDI-TZ)



Gründung
1975



Rechtsform
GmbH



Hauptsitz
Düsseldorf



Mitarbeitende
2023
ca. 300

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen Digitalisierung, demografischer Wandel, Mensch-Technik-Interaktion, Elektromobilität, Elektronik, Gesundheit, Bildung und Fragen der Innovationspolitik

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben, Vernetzungsaktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit und Politikberatung in Form von Evaluationen und Studien.

→ Auftraggebende Bundesministerien: BMBF, BMWK, BMDV, BMG, BMUV

EURONORM



Gründung
1999



Rechtsform
GmbH



Hauptsitz
Berlin



Mitarbeitende
2023
ca. 75

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen Digitalisierung und Mittelstandsförderung

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben.

→ Auftraggebende Bundesministerien: BMBF, BMWK

Projektträger DESY (PT.DESY)



Gründung
1974



Rechtsform
Mitglied des
Beschleunigungsze-
ntrums DESY, KÖR



Hauptsitz
Hamburg



Mitarbeitende
2023
ca. 50

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen Teilchen, Materie, Universum und Mathematik

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben, Vernetzungsaktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit.

→ Auftraggebende Bundesministerien: BMBF

Fachagentur Nachwachsender Rohstoffe (FNR)



Gründung
1993



Rechtsform
e. V.



Hauptsitz
Gülzow



Mitarbeitende
2023
ca. 160

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in dem Bereich nachwachsender Rohstoffe

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben, Vernetzungsaktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit.

→ Auftraggebende Bundesministerien: BMEL, BMDV, BMUV

Projekträger GRS Gesellschaft für Anlagen und Reaktorsicherheit (PT-GRS)



Gründung
1977



Rechtsform
gGmbH



Hauptsitz
Köln



Mitarbeitende
Unbekannt

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen Reaktorsicherheit, Stilllegung & Rückbau, Zwischen- & Endlagerung, Sicherung, Strahlenschutz, Umwelt & Energie

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben.

→ Auftraggebende Bundesministerien: BMBF, BMUV

Projektträger TÜV Rheinland (PT TÜV Rheinland)

↓
Gründung
1977

↓
Rechtsform
GmbH

↓
Hauptsitz
Gülzow

↓
Mitarbeitende
Unbekannt

→ Die thematischen Schwerpunkte der Forschungsförderung liegen in den Bereichen Mobilität, Verkehrstechnologie, Energie und Informations- und Kommunikationstechnologie

→ Das Aufgabenspektrum umfasst überwiegend die Begutachtung, Umsetzung und Begleitung von Forschungsvorhaben und die Begleitforschung von Fördermaßnahmen.

→ Auftraggebende Bundesministerien: BMWK, BMDV

Auf der Grundlage der Recherchen zu den skizzierten Projektträgern stellen sich die Delegationsbeziehungen zu den jeweiligen Bundesministerien wie folgt dar: → [Tabelle 1](#)

Aus der Tabelle der Delegationsbeziehungen zu Bundesministerien wird Folgendes deutlich:

- Vier Projektträger (PTJ, DLR-PT, VDI/VDE-IT und VDI-TZ) sind jeweils für fünf Bundesministerien tätig.
- Sieben weitere Projektträger (PTKA, PT-BLE, AiF Projekt, EURONORM, FNR und PT TÜV Rheinland) sind für zwei bis drei Bundesministerien tätig.
- Der verbleibende Projektträger (PT-LF) ist ausschließlich für das BMBF als Auftragnehmer tätig (Stand: Dezember 2024).

Zudem verdeutlicht die Tabelle, dass die meisten Projektträger als Auftragnehmer für das BMBF tätig sind.

Auftragsverhältnisse mit Landesministerien, Städten, anderen Projektträgern, der Europäischen Kommission sowie Stiftungen wurden nicht berücksichtigt. Da weder weitere Auftragnehmer noch das Volumen der jeweiligen Auftragsvergaben einbezogen wurden, lässt sich vorerst keine Aussage darüber treffen, ob und inwiefern die Anzahl der vertraglichen Beziehungen zu Bundes-

Projektträger/ Bundesministerien	BMBF	BMWK	BMUV	BMDV	BMG	BMJ	BMEL	BMWSB
PTKA								
Projektträger Jülich (PTJ)								
DLR Projektträger								
PT-LF								
Projektträger BLE								
VDI/VDE-IT								
VDI-TZ								
AiF Projekt								
EURONORM								
PT.DESY								
FNR								
Projektträger GRS								
PT TÜV Rheinland								

ministerien die Konstitution der Delegationsbeziehungen beeinflusst. Dennoch bildet dieses Vorwissen eine Grundlage für die spätere Interpretation des Interviewmaterials, insbesondere im Hinblick auf einen möglichen Zusammenhang zwischen der Konstitution der Delegationsbeziehung und der Anzahl der Bundesministerien als Auftraggeber.

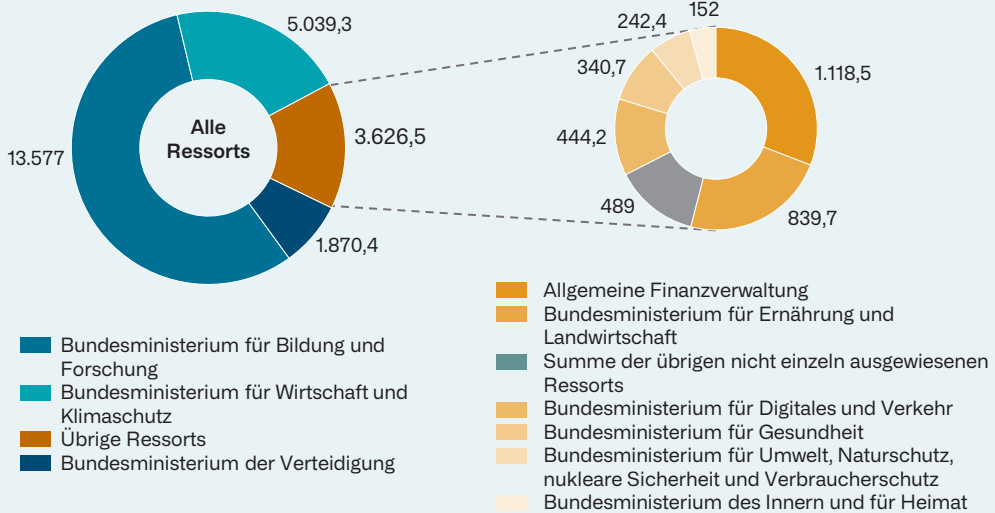
Hinsichtlich der Bundesministerien teilen sich das BMBF und das BMWK aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive sowie aus Sicht der Projektträger die zentralen Zuständigkeiten in der Gestaltung der Forschungspolitik des Bundes. Diese beiden Bundesministerien sind zugleich die inhaltlich und volumenmäßig wichtigsten Auftraggeber der Projektträger. Das BMBF ist für den thematisch breit gefächerten Bereich der öffentlichen Forschung verantwortlich, während das BMWK den Schwerpunkt auf die Förderung von Innovation und Forschung in und für die Wirtschaft legt (Polt et al. 2010, S. 146). Darüber hinaus stellen auch andere Bundesressorts beachtliche Mittel für Forschung und Entwicklung (FuE) bereit, darunter das BMG, das BMEL, das BMVg und

Tabelle 1:
Delegationsbeziehungen zwischen Projektträgern und Bundesministerien

Quelle: Eigene Darstellung

IST 2023

in Millionen EUR*



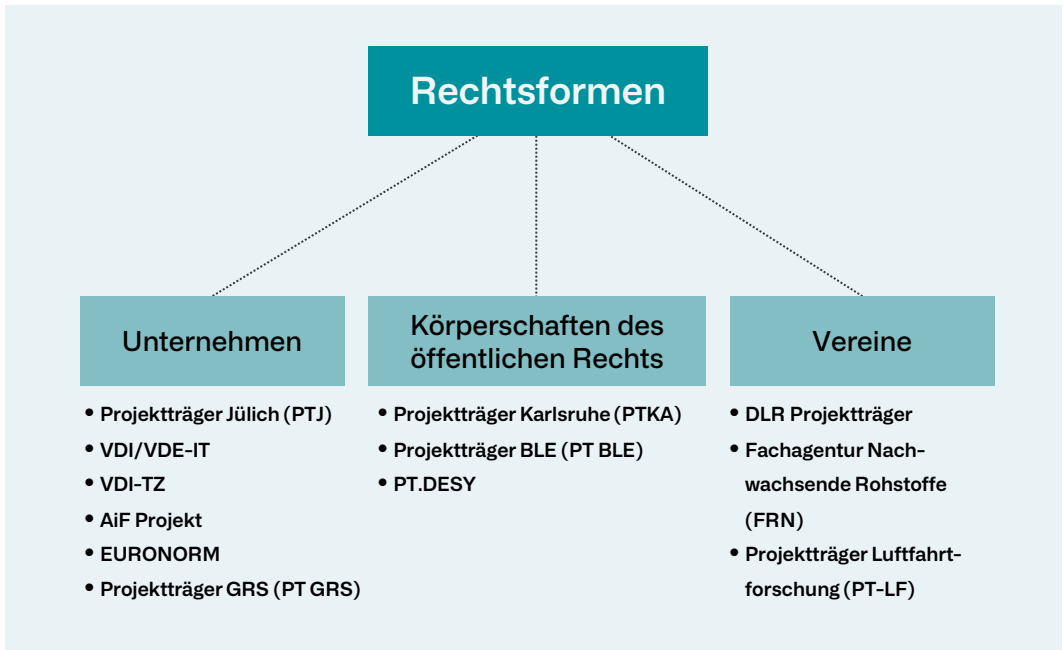
* Die Ressortbezeichnungen entsprechen der organisatorischen Aufteilung der Bundesregierung der 20. Legislaturperiode. Um eine Vergleichbarkeit der einzelnen Jahre zu gewährleisten, wurde die Ausgaben bei der Änderung von Ressortzuschnitten entsprechend der aktuellen organisatorischen Aufteilung rückwirkend angepasst bzw. umgesetzt. Aufgrund von Rundungen können Differenzen in der Addition entstehen.

das BMDV. Diese verfügen jedoch über deutlich geringere Budgets im Vergleich zu BMBF und BMWK. → Abb. 2

Es konnte nicht exakt ermittelt werden, wie viel von den 24 Milliarden Euro an Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Jahr 2023 von den vorgestellten Projektträgern verwaltet wurde. Man kann aufgrund anderer genannter Zahlen annäherungsweise von 9 bis 10 Milliarden Euro ausgehen (Netzwerk der Projektträger 2022). auf die Förderformen der institutionellen Förderung sowie der Projekt- und Ressortförderung (BMBF 2024a). Die andere Hälfte wird. Während die institutionelle Förderung, welche vorrangig von den Bundesministerien selbst oder durch nachgelagerte Behörden verwaltet wird, an verschiedene Forschungseinrichtungen wie die Fraunhofer-Gesellschaft, die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren, die Max-Planck-Gesellschaft, die Leibniz-Gemeinschaft und die Deutsche Forschungsgemeinschaft fließt, wird ein Teil der Projektförderung von den Projektträgern verwaltet, um in der Regel zeitlich begrenzte Forschungs- oder Entwicklungsprojekte zu realisieren.

Abbildung 2:
Ausgaben des Bundes für Forschung und Entwicklung nach Ressorts 2023

Quelle: BMBF (2024b).



Hinsichtlich der Rechtsformen der Projektträger lassen sich drei Gruppen unterscheiden: Unternehmen (GmbH und gGmbH), Vereine und Körperschaften des öffentlichen Rechts (KöR). → [Abb. 3](#)

Abbildung 3:
Rechtsformen von Projektträgern

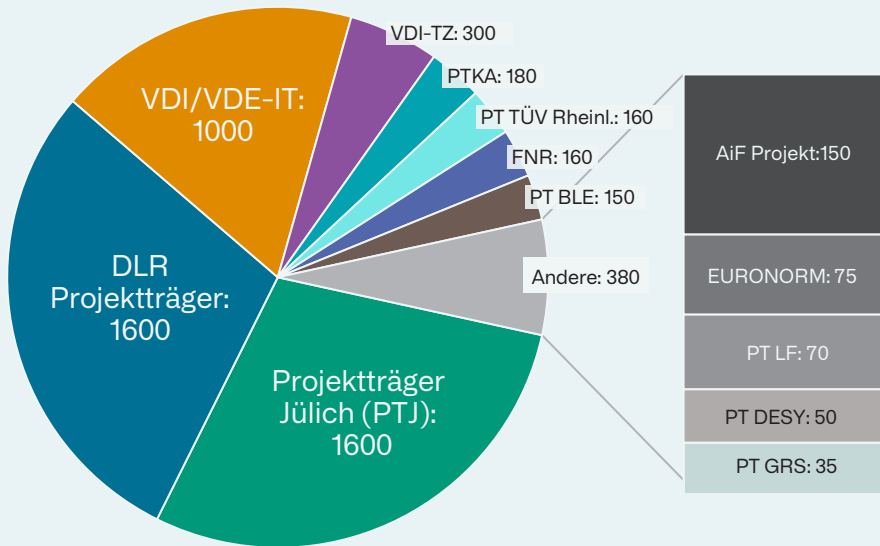
Quelle: Eigene Darstellung

In der folgenden Abbildung wird die Verteilung der Mitarbeitenden auf die jeweiligen Projektträger gezeigt. Die durch diese Recherche ermittelte Gesamtzahl der Mitarbeitenden dieser 13 Projektträger beläuft sich auf insgesamt 5530. → [Abb. 4](#)

Die Abbildung zur Verteilung der Mitarbeitenden erlaubt eine Einteilung in drei Gruppen:

- Die „Big 3“, bestehend aus dem Projektträger Jülich, dem DLR Projektträger und dem VDI/VDE-IT, beschäftigen etwa 80 % aller Mitarbeitenden der hier aufgeführten 11 Projektträger.
- Die „Mighty 5“, bestehend aus den Projektträgern VDI-TZ, PTKA, PT TÜV Rheinland, FNR, BLE und AiF Projekt, vereinen etwa 18 % der Beschäftigten auf sich.
- Die „Lean 4“, bestehend aus EURONORM, PT-LF und PT.DESY, beschäftigen lediglich rund 2 % der Mitarbeitenden.

Das Projektträgersystem weist aufgrund der drei großen Projektträger strukturelle Merkmale eines Oligopols auf. Die Größe eines Projektträgers ist dabei ein Indikator für die Ausdifferenzierung seiner Funktionsbereiche und die Anzahl der unterschiedlichen Auftraggeber.



2.3

Relevanz für die Beantwortung der Forschungsfragen

Durch das Vorwissen über das Projektträgersystem hinsichtlich seiner Genese und seiner Struktur wurden die beiden Untersuchungsgegenstände, die Delegationsbeziehungen und die Kompetenzerfordernisse, in einen analytischen Kontext gesetzt. Zugleich wurde die Grundgesamtheit präzisiert, über die im weiteren Verlauf der Arbeit Aussagen getroffen werden. Die Recherchen zur Entwicklung und aktuellen Ausgestaltung des Projektträgersystems wurden damit unmittelbar auf die beiden zentralen Forschungsfragen dieser Arbeit bezogen.

Die Präzisierung der untersuchten Akteurskonstellation stellt sicher, dass die Untersuchung in klarer Abgrenzung zur Vielzahl möglicher, jedoch nicht in dieser Arbeit behandelbarer Delegationsbeziehungen zu sehen ist. Die gewonnenen Erkenntnisse beziehen sich spezifisch auf die Auswahl der Delegationsbeziehungen zwischen den dreizehn im PT-Netz organisierten Projektträgern und deren jeweiligen Bundesministerien als Auftraggeber. Gleichwohl kann eine gewisse Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Delegationsbeziehungen, etwa zu Landesministerien, projektträgerähnlichen Organisationen oder weiteren intermediären Systemen, angenommen werden.

Abbildung 4:
Verteilung Mitarbeitende auf Projektträger

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Recherchen (Jahresberichte, Webauftritte etc.).

Dieses Wissen über den spezifischen „Auftraggeber-Markt“ ist ein zentraler Bestandteil des Kontextes für die spätere Interpretation des Interviewmaterials. So könnten sich beispielsweise Zusammenhänge zwischen der Stärke des Einflusses einzelner Ministerialverwaltungen und der Rolle der jeweiligen Projektträger aufzeigen lassen, etwa abhängig davon, ob ein Projektträger einem besonders einflussreichen (BMBF, BMWK) oder einem weniger zentralen Bundesministerium (bspw. BMEL) zuarbeitet.

Ebenso könnte die Analyse Hinweise darauf liefern, dass die Rechtsform der Projektträger, und die damit verbundenen Auswirkungen auf die jeweilige Organisationskultur und -struktur, in einem Zusammenhang mit der Art und Ausgestaltung der Delegationsbeziehungen zu den Bundesministerien stehen.

Im folgenden Kapitel wird zunächst der aktuelle Forschungsstand zu den Delegationsbeziehungen zwischen Bundesministerien und Projektträgern vorgestellt, bevor anschließend die theoretische Rahmung der Arbeit entwickelt wird.

3

Stand der Forschung – ein überschaubares Feld

Trotz der Bedeutung, die Projektträger als intermediäre Akteure zwischen Politik, Wissenschaft und Wirtschaft zukommt, ist der Forschungsstand zu deren funktionaler Rolle, ihrer Beziehung zur Ministerialverwaltung des jeweiligen Bundesministeriums sowie den damit verbundenen Steuerungs-, Interaktions- und Machtverhältnissen bislang erstaunlich überschaubar geblieben. Zwar finden sich in verschiedenen disziplinären Kontexten, etwa der Politikwissenschaft (Mertins 2018), der Soziologie (Braun 1997) sowie der Betriebs- und Organisationslehre (Hennemann 2017), theoretische und empirische Auseinandersetzungen mit diesen Delegationsbeziehungen. Doch eine systematische und integrative Betrachtung der spezifischen Rolle von Projektträgern in ihrer Funktion als Bindeglied zwischen staatlicher Steuerungsinstanz und forschungsrelevanten Akteursgruppen steht nach wie vor aus (vgl. Kressin 2016).

In diesem Kapitel werden daher zunächst die unterschiedlichen Perspektiven der Forschung auf Delegations- und Interaktionsbeziehungen im intermediären System, insbesondere zwischen Politik und Wissenschaft, beleuchtet. Projektträger spielen an der Grenze bzw. Schnittstelle zwischen diesen Systemen (vgl. Braun 1993b und 1997) bzw. sozialen Welten (vgl. Guston 2001) meist eine austarierende Rolle von unterschiedlichen Interessenslagen. Im Unterschied dazu wird im zweiten Unterkapitel der Forschungsstand, der sich explizit auf die Organisationsform Projektträger hinsichtlich seiner strukturellen, prozessualen und kompetenzbezogenen Ausgestaltung bezieht, dargestellt. Abschließend erfolgt eine systematische Zusammenschau der relevanten Arbeiten

und Forschungsansätze mit Blick auf die in dieser Arbeit verfolgten Forschungsfragen sowie die sich daraus ableitenden Forschungslücken.

3.1

Projekträger implizit – zwischen Forschungspolitik und Wissenschaft

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung in der Forschungs- und Innovationspolitik fokussiert häufig auf einer unmittelbaren Delegationsbeziehung zwischen Politik als Prinzipal und Wissenschaft als Agent. Die Politik tritt hierbei entweder als Landes- oder Bundesregierung, als Ministerium oder als Ministerialverwaltung in Erscheinung, die Wissenschaft in der Regel in Form von Hochschulen, Instituten, Lehrstühlen oder Abteilungen in Forschungseinrichtungen. In diesem Kontext fungieren Projekträger als intermediäre Organisationen, die, je nach Konstellation, Beratungs-, Verwaltungs-, Vermittlungs- oder Steuerungsfunktionen übernehmen. Die Delegation als solche wird in der einschlägigen Literatur jedoch zumeist zwischen dem politischen Prinzipal und der wissenschaftlichen Agentur verortet, während Projekträger als ausführende oder vermittelnde Instanzen der Politik auftreten, deren Rolle tendenziell als implizit, unselbstständig, beeinflussbar oder randständig behandelt wird (vgl. Braun 1997, Gilliardi und Braun 2002, Braun und Guston 2003, Pichler 2014, Mertins 2018):

D. Braun (1997) und seine Überlegungen wie und ob die Forschungspolitik die Wissenschaft lenken kann

In seiner Untersuchung befasste sich Braun mit dem intermediären System (ebd., S. 29 ff.) zwischen Politik und Wissenschaft. Darunter versteht er:

» [...] institutionalisierte Formen, in denen staatliche Güter und Dienstleistungen in Konflikt-, Diskurs- und Konsensbildungsprozessen mit Interessen gesellschaftlicher Akteure und intermediärer Akteure abgestimmt und bereitgestellt werden. (ebd., S. 30).

Im Mittelpunkt seiner Arbeit steht die Forschungsfrage, welches Vermögen die Politik in der Manifestation des Staates besitzt „andere Bereiche moderner Gesellschaften“ zu steuern (ebd., S. 27). Hierzu wird eine Kombination, bestehend aus einem systemthe-

oretischen (ebd., S. 31 ff.) und einem akteurstheoretischen Zugang (ebd., S. 36 ff.) genutzt. Braun kommt zum Schluss, dass bei beiden theoretischen Zugängen „[...] die Entscheidung über die Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit [der Politik über die Wissenschaft] in der intermediären Sphäre fällt.“ (Braun 1997, S. 43).

Diese intermediäre Sphäre wird von Braun als ein Verhandlungssystem beschrieben, das „zwischen staatlicher Exekutive und Adressatenebene“ vermittelt (ebd., S. 47). Im Fokus seiner empirischen Betrachtung stehen dabei die sogenannten „Dritte-Sektor-Organisationen“. Diese Organisationen, häufig durch staatliche Instanzen initiiert, übernehmen Steuerungsfunktionen, verfügen über einen „quasi-öffentlichen“ Status und lassen sich strukturell zwischen Staat und Gesellschaft verorten (ebd., S. 48). Auch Projektträger werden in diesem Zusammenhang als „Dritte-Sektor-Organisationen“ verstanden. Auf dieser Grundlage formuliert Braun drei zentrale Thesen, anhand derer er unterschiedliche Formen politischer Steuerungsfähigkeit bzw. -unfähigkeit der Wissenschaft im intermediären System analysiert (ebd., S. 47 ff.):

Mit der These der *Steuerungserweiterung* geht die Annahme einher, dass der Staat mithilfe von intermediären Systemen einen funktionalen Vorteil im Sinne seines Steuerungsanspruchs der Wissenschaft erlangt (ebd. S. 49). Dies gelingt durch eine gezielte und gelingende Einbindung gesellschaftlicher Akteure in den Aushandlungsprozess von systemisch differenten Interessenslagen. Diese gesellschaftlichen Akteure können beispielsweise Verbände, Vereinigungen, Sozialpartner oder wissenschaftliche Gesellschaften sein. Durch die Einbindung von Expertisen und Interessen kann der Staat als Repräsentation der Politik sein funktional bedingtes Informationsdefizit in bestimmten forschungspolitischen Feldern reduzieren, sich als „Mittler der gesellschaftlichen Interessen“ positionieren und zugleich passgenauere und somit mehrseitig akzeptierte Lösungen in Form von Maßnahmen formulieren, welche zugleich die Interessenslage der Politik entsprechen (ebd., S. 50 f.). Die Projektträger, als Dritte-Sektor-Organisationen, haben dabei die Aufgabe „Sachverstand [für die Politik] direkt nutzbar zu machen, Themen zu entpolitisieren, Transaktionskosten zu reduzieren und Legitimationskosten auszulagern“ (ebd., S. 52).

Im Gegensatz zur Steuerungserweiterung betont die These der *Vereinnahmung* die Gefahr, dass gesellschaftliche oder wissenschaftliche Akteure ihren institutionellen oder personellen Einfluss nutzen, um innerhalb des intermediären Systems forschungspolitische Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen

(ebd., S. 56). Wie bei der These der Steuerungserweiterung spielt auch hier das Informationsdefizit zu Ungunsten der Politik eine entscheidende Rolle in der Begründung der These. Allerdings wird hierbei aufgrund von Kapazitäten¹⁴ der Einflussnahme auf Akteure innerhalb des intermediären Systems der Informationsüberhang von gesellschaftlichen oder wissenschaftlichen Akteuren opportun genutzt, um Abhängigkeiten der Politik gegenüber diesen Akteuren zu manifestieren¹⁵. Innerhalb des intermediären Systems kann es darüber hinaus zu sogenannten „Verbundsystemen“ kommen. Dabei handelt es sich um ein Netzwerk „[...] von Förderadministration, öffentlichen Interessensgruppen, wissenschaftlichen und industriellen Repräsentanten, dass sich um ein von der Politik initiiertes Förderprogramm bildet“ (ebd., S. 57). Ein solches Verbundsystem kann in der Lage sein, das politisch initiierte Förderprogramm weitestgehend im eigenen und nicht im Sinne der Politik bzw. der Öffentlichkeit zu definieren und entsprechend wissenschaftliche Schwerpunkte zuschneiden. Es wird davon ausgegangen, dass solche Akteure aufgrund ihrer Kapazitäten der Einflussnahme, gepaart mit dem Informationsüberhang im jeweiligen technologischen-wissenschaftlichen Betätigungsfeld, sich mit der Förderadministration und/oder der Ministerialbürokratie zu einer auf Dauer gestellten „Steuerungsgemeinschaft“ verbünden und dabei aufgrund des Eindringens von „Professionen“ (ebd., S. 58) dominieren. Dies geschieht in einem solchen Fall beispielsweise in der Ausgestaltung, Definition und Implementierung von Förderrichtlinien und Forschungsprogrammen. Das Steuerungsvermögen der Politik wird damit entweder eingeschränkt oder unter Umständen von der Politik unbemerkt, gänzlich ausgehebelt.

Die These der *Verselbständigung* und Eigendynamik intermediärer Systeme (Braun 1997, S. 59 ff.) besagt, dass in Grenzregionen zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen – insbesondere zwischen Politik und Wissenschaft – durch „Implementierungsverbünde und -netzwerke“ nahezu autonom agierende „Entscheidungsinseln“ entstehen können (ebd., S. 59). Solche Konstellationen sind möglich, wenn zwischen den beteiligten Akteursgruppen aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft differenzierte, aber kompromissfähige Interessenlagen bestehen. In diesem Fall kommt es an den Schnittstellen der betroffenen Systeme zu einem Interessenausgleich, ohne dass – im Unterschied zur Steuerungserweiterungs- oder Vereinnahmungsthese – eine der Gruppen die anderen dominiert. In der Grenzregion zwischen Wissenschaft und Politik können solche kompromissorientierten Netzwerke etwa aus Teilen

14 Mit Kapazitäten sind Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Politik gemeint. Das können konkret beispielsweise Beteiligungen an Beratungsgremien von Ministerien oder personellen Verbindungen zu Akteuren im intermediären System sein.

15 Konkret kann sich das so darstellen, dass sich in einem technologisch-wissenschaftlichen Betätigungsfeld eine bestimmte Position, aufgrund der Kapazitäten einzelner oder mehrerer gesellschaftlicher oder wissenschaftlicher Akteure, durchsetzt. Weitere Positionen in diesem technologisch-wissenschaftlichen Betätigungsfeld werden, aufgrund nicht bestehender Kapazitäten weiterer gesellschaftlicher oder wissenschaftlicher Akteure, nicht einbezogen. Dies führt zu einer Engführung des forschungspolitischen Diskurses und kann schließlich zu einer Vereinnahmung des intermediären Systems durch entsprechende Akteure führen.

der Förderadministration und hier insbesondere Projektträgern, der Ministerialbürokratie sowie Forschungseinrichtungen bestehen. Braun bezeichnet diese Konstellationen als „eigendynamischen Steuerungsverbund“ (ebd., S. 64). Für die vorliegende Arbeit sind die drei zentralen Thesen von Braun trotz ihres Alters nach wie vor relevant, da sie in Form eines Analyse-Rasters eine erkenntnisfördernde Wirkung auf die Betrachtung der Delegationsbeziehungen zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen entfalten können.

F. Gilardi und D. Braun (2002) und die
politikwissenschaftliche Betrachtung der Delegation
zwischen Politik und Bürokratie in den USA

In diesem Literaturbericht wird zunächst das Konzept der Delegation aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie betrachtet. Dabei werden zentrale Prämissen wie Informationsasymmetrie sowie die daraus resultierenden Probleme und Lösungsansätze erläutert (ebd., S. 146 ff.).

Dann wird die Anwendung der Prinzipal-Agent-Theorie in den Politikwissenschaften analysiert – mit besonderem Fokus auf Studien zur Delegation im Verhältnis zwischen Politik und staatlicher Bürokratie in den USA und Europa (ebd., S. 149 f.). Zunächst werden die Erkenntnisse von Niskanen (1971) dargestellt, der, in Anlehnung an Max Webers Überlegungen zur Bürokratie, argumentiert, dass Bürokraten nicht neutral agieren, sondern eigene Interessen verfolgen, insbesondere die Maximierung ihres Budgets und die Reduzierung ihres Arbeitsaufwands. Diese Annahme führt zum sogenannten „bureaucratic drift“ – einer Diskrepanz zwischen den politischen Zielen der Regierung und den tatsächlichen Handlungen der Verwaltung (McCubbins, Noll und Weingast 1989).

Zur Lösung dieses Problems schlägt die amerikanische politikwissenschaftliche Literatur institutionelle Strukturen vor, die eine gezielte Auswahl möglicher Agenten ermöglichen (Huber und Shipan 2000). Dabei wird insbesondere das Delegationsverhältnis zwischen dem US-Kongress und der Bürokratie untersucht. Neben diesen Aspekten sind für die vorliegende Arbeit auch die Überlegungen zur Delegation an quasi-unabhängige Institutionen in der EU von Interesse (ebd., S. 154 f.). Hierbei finden unter anderem Agenturen im Bereich der Forschungspolitik sowie die Wissenschaft als deren Adressaten („third party“) Erwähnung (ebd., S. 155, in Anlehnung an Braun 1993b).

Die Autoren plädieren in ihrem Fazit für eine stärkere Fokussierung auf die Rolle des Agenten. Zum einen sollte eine Differenzierung der Agententypen anhand ihres Unabhängigkeitsgrades erfolgen, zum anderen sollten die Adressaten der Agenturleistungen verstärkt in die wissenschaftliche Analyse von Delegationsbeziehungen einbezogen werden (ebd., S. 158 f.). Für die vorliegende Arbeit sind diese Überlegungen von Relevanz, da zu vermuten ist, dass der Status einer Beleihung einer Projektträgerschaft den Grad der Unabhängigkeit eines Projektträgers von der Ministerialverwaltung beeinflusst (Hennemann 2017). Zudem könnte die Betrachtung der Wirtschaft und Wissenschaft als Adressaten der Leistungen von Projektträger und Ministerialverwaltungen wertvolle Erkenntnisse zur Erklärung der Delegationsbeziehung zwischen diesen liefern.

D. Braun und D. H. Guston (2003) und die Prinzipal-Agentur-Theorie im Kontext der Forschungspolitik

Der Artikel von Braun und Guston (2003, S. 302 ff.) aus der *Science and Public Policy* gibt einen Überblick darüber, wie die Principal-Agent-Theorie für die Betrachtung der Forschungspolitik angewandt werden kann. Die Autoren argumentieren, dass dieser theoretische Zugang, welcher in der Wirtschaftswissenschaft und Politikwissenschaft weit verbreitet ist, eine geeignete analytische Grundlage für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Forschungspolitik bietet und weisen darauf hin, dass bisherige institutionalistische wie auch ökonomische Ansätze in diesem Kontext Schwächen besitzen. Ziel der Argumentation ist es, Delegationsprozesse mithilfe der Agenturtheorie zwischen politischen Akteuren, Forschungsförderungsinstitutionen und der Wissenschaft besser zu verstehen. Die Autoren wenden diese Überlegung auf die Forschungspolitik an. Dabei wird die Politik als entscheidungsbefugter Prinzipal und die Wissenschaft als Experten tragender Agent konstruiert. Zwischen den Akteuren dieser beschriebenen Delegationsbeziehung befinden sich Forschungsförderungsorganisationen, welche als intermediäre Akteure agieren und aus Sicht der Autoren gleichermaßen den Zielen der Politik wie auch der Wissenschaft verpflichtet sind.

Aus dieser Betrachtung entwickeln die Autoren eine triadische Beziehung zwischen Politik, Forschungsförderungsorganisationen und Wissenschaft. Diese Beziehung hat das Wesensmerkmal, dass die Beziehung zwischen Politik und Wissenschaft keine

einfache hierarchische Beziehung darstellt, sondern vielmehr von einer gegenseitigen Einflussnahme über die Forschungsförderung geprägt ist. Hierbei wird das Konzept der „Grenzorganisation“ von Guston hervorgehoben (ebd., S. 306), um darzulegen wie Forschungsförderungsorganisationen die Grenze zwischen Politik und Wissenschaft stabilisieren und eine gegenseitige Beeinflussung zwischen Wissenschaft und Politik ermöglicht wird.

Auch wenn in dieser Arbeit das Wissenschaftssystem nicht im Fokus der Analyse ist, so liefert dieser Beitrag einen entscheidenden Hinweis dazu, dass die Wissenschaft als Einflussfaktor auf die Delegationsbeziehung zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltung mitgedacht werden muss.

R. Pichler (2014) und das Selbstverwaltungs- und Agenturmodell für Forschungsförderungsorganisationen im Kontext der Reformation des Innovationssystems in Österreich

Im Mittelpunkt des Beitrags von Pichler steht die Frage, wie die Überwindung von Koordinationsproblemen in der österreichischen Forschungspolitik gelingen kann (Pichler 2014, S. 330). Solche Koordinationsprobleme entstehen in modernen Staaten zwischen verschiedenen Systemen aufgrund zunehmender „[...] Spezialisierung und funktionaler Differenzierung [...]“ (ebd., S. 330). Die zentrale Fragestellung seines Beitrags lautet, „[...] inwiefern intermediäre Organisationen zur Lösung wahrgenommener Koordinationsprobleme in der Forschungspolitik beitragen können [...]“ (ebd., S. 330). Pichler übernimmt dabei die Definition des Begriffs „intermediäre Organisation“ von Braun (1993). Laut Braun sind Projektträger intermediäre Organisationen, die im intermediären System auf der Ebene der Implementation angesiedelt sind und „[...] deren Aufgaben von der Prioritätenbildung bis zur Durchführung von Forschungsprogrammen reichen“ (ebd., S. 7).

Im weiteren Verlauf beschreibt Pichler die Ursachen und Folgen der Koordinationsprobleme in Österreich. Das österreichische Bundesverfassungsgesetz sieht keine forschungspolitisch koordinierende Funktion eines einzelnen Ministeriums vor, was zu einer fragmentierten Zuständigkeit mehrerer Ministerien geführt hat (ebd., S. 331). Trotz Reformversuchen nahm die Fragmentierung der österreichischen Forschungspolitik in den 1980er-Jahren weiter zu (ebd., S. 332 f.). Anschließend zeichnet Pichler die Entstehung intermediärer Organisationen in Österreich nach. Er beschreibt,

dass die Fragmentierung der Zuständigkeiten auf der Ebene der Ministerien auf die intermediären Organisationen übertragen wurde, was zu Reformbedarf führte (ebd., S. 333 ff.). Entsprechend der Unterscheidung von Braun (1997) differenziert Pichler zwischen einem Selbstverwaltungs- und einem Agenturmodell. Das Modell der Selbstverwaltung ist dort notwendig, wo die Autonomie der Wissenschaft von Bedeutung ist. In diesem Modell ist die vertikale Durchsetzungsfähigkeit der Politik weniger stark ausgeprägt. Im Gegensatz dazu steht das Agenturmodell, bei dem die effiziente und kompetente Umsetzung forschungspolitischer Maßnahmen im Vordergrund steht (ebd., S. 335).

Im fünften Kapitel wird die im Kontext der New-Public Management Bewegung zu verortende Forschungsförderungs-Strukturreform von 2004 und deren Ergebnis dargestellt. Pichler argumentiert, dass im Rahmen dieser Reform eine Rückführung und Zusammenführung „[...] selbstverwaltungsartiger Institutionen [...]“ (ebd., S. 338) umgesetzt wurde. Dort, wo forschungspolitische Maßnahmen überwiegend auf Unternehmen ausgerichtet sind, wurde das Agenturmodell als Koordinationsinstrument durchgesetzt, da eine Selbstverwaltung der Wissenschaft in diesen Bereichen nicht zwingend erforderlich ist.

Am Ende der Reform sind nur noch die Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) und der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) übrig, welche die Forschungspolitik der drei Forschung und Entwicklung fördernden Bundesministerien (BMWF, BMVIT und BMWFI) umsetzen: Die FWF fungiert dabei nach dem Prinzip der Selbstverwaltung, die überwiegend Forschungseinrichtungen mit starkem Bezug zur Grundlagenforschung fördert, während die FFG im Sinne einer Agentur konstruiert wurde, da diese hauptsächlich Unternehmen im Sinne der angewandten Forschung fördert (ebd., S. 340).

In einem Vergleich mit dem norwegischen Modell der Koordination staatlich initiiertter Forschungsförderung sowie anderer Politikfelder, wie dem Gesundheits- oder Agrarsektor, beschreibt Pichler die Vor- und Nachteile von Agenturen (ebd., S. 341 ff.).

Die Erkenntnisse seines Beitrags basieren auf einer Literatur- und Dokumentenanalyse, aber für diese Arbeit ist er insbesondere deshalb von Interesse, weil er die forschungspolitischen Koordinationsprobleme in Abhängigkeit von der Anzahl der beteiligten Ministerien, intermediären Organisationen und deren Modellen diskutiert. Das institutionelle Setting des intermediären Systems hat dabei Einfluss auf die Ausgestaltung der Delegationsbeziehun-

gen zwischen den intermediären Organisationen und ihren Auftraggebern. Auch in dieser Arbeit werden von Pichler Prämissen der Agenturtheorie zur Beschreibung des intermediären Systems angewandt, um die Delegationsbeziehung zwischen Bundesministerien und Forschungsförderungsorganisationen zu beschreiben (ebd., S.340).

V. Mertins (2018) und ihre interessenbezogene Analyse der beteiligten Akteure in der Forschungsförderung des Landes Niedersachsen

Mertins (2018, S. 79 ff.) untersucht unter Anwendung der Annahmen der Agenturtheorie die Akteure, Beziehungen und Interessen im Rahmen der institutionellen Ausgestaltung sowie den organisatorischen Ablauf des Niedersächsischen Innovationsförderprogramms (NIFP). Im analysierten intermediären System (Braun 1997) agieren die Landesregierung Niedersachsen, das Landwirtschaftsministerium, die Innovationszentrum Niedersachsen GmbH sowie die NBank (ebd., S. 87). Mertins beschreibt dabei den gesamten Prozess von der allgemeinen politischen Ausrichtung der Wirtschaftsförderung über die Ausarbeitung der Förderrichtlinien bis hin zur Auswahl förderfähiger Entwicklungsprojekte. In diesem Kontext übernehmen das Innovationszentrum Niedersachsen (fachliche Unterstützung) und die NBank (administrative Unterstützung) gemeinsam die Rolle eines Projektträgers (ebd., S. 92).

Mertins unterscheidet in diesem intermediären System zwei interessengeleitete Rollen: Politik und Bürokratie (ebd., S. 87 ff.). Zur Politik zählt sie die Abgeordneten des niedersächsischen Landtags sowie die politische Führung der beteiligten Landesministerien und der Staatskanzlei. Die Ministerialverwaltung, das Innovationszentrum Niedersachsen und die NBank wird der Bürokratie zugeordnet, obwohl das Innovationszentrum Niedersachsen eine GmbH ist. Sie rechtfertigt dies damit, dass deren Mitarbeitende „ausschließlich für die Landesregierung und die Ministerien arbeiten und ihre Organisation nicht auf die Erzielung von Gewinn ausgerichtet ist“ (ebd., S. 92). Vor diesem Hintergrund stellt Mertins fest, dass „Interessenkonflikte zwischen den offiziellen Zielen der Innovationsförderung und den inoffiziellen Zielen der beteiligten [bürokratischen] Institutionen“ (ebd., S. 93) offensichtlich werden. Zur Analyse dieser Interessenkonflikte zieht Mertins die Annahmen der Agenturtheorie heran (ebd., S. 96–101), wobei die Politik als Prinzipal und die Bürokratie als Agent fungiert.

Das unterschiedliche Interesse zwischen Politik und Bürokratie sowie zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb der Bürokratie, also Ministerialverwaltung, NBank und Innovationszentrum Niedersachsen, wird besonders hervorgehoben. Diese detaillierte Analyse der Interessen innerhalb der Bürokratie ist für diese Arbeit von Bedeutung, da sie Parallelen zu den hier untersuchten Delegationsbeziehungen aufweist. Die Beschäftigten der Ministerialverwaltung verfolgen das Ziel der „völlige Ausschöpfung der ihnen zur Verfügung stehenden Geldmittel“ und daher werden „nicht die besten, sondern die ersten Projekte, die ihren Erwartungen genügen“ ausgewählt (ebd., S. 99). Das Innovationszentrum Niedersachsen und die NBank könnten diesem Anreizmechanismus entgegenwirken. Zwei Aspekte deuten darauf hin, dass das Innovationszentrum Niedersachsen bestrebt ist, die besten Projektideen im Sinne der landespolitischen Entscheidungsebene auszuwählen: Erstens besteht der Aufsichtsrat des Innovationszentrums aus Personen aus der Landespolitik und zweitens steigert ein nachweislich erfolgreiches Programm die Reputation des Innovationszentrums. Auch die NBank hat ein Interesse daran politisch erfolgreiche Programme zu fördern, was dazu führen könnte, die Höhe der verwalteten Zuwendungen zu maximieren (ebd., S. 101).

Die Annahmen über das Verhalten der Akteure in dem analysierten intermediären System basieren auf Prämissen der zugrunde gelegten institutionenökonomischen Theorien, wurden jedoch nicht mithilfe eines empirischen Zugangs validiert. Diese Analyse sowie die zugrunde liegenden Annahmen über das Verhalten der Akteure innerhalb der Bürokratie sind für diese Arbeit trotzdem wertvoll, da in einer vergleichbaren Konstellation Handlungen und Ergebnisse mithilfe von interessenorientierten Annahmen im Sinne der Prinzipal-Agent-Theorie über die Akteure interpretiert wurden. Da diese Arbeit empirisch fundiert ist, wird sich zeigen, ob diese Form der interessenorientierten Interpretation von Handlungen und Ergebnissen forschungspolitischer Akteure im Sinne der Prinzipal-Agent-Theorie in diesem Kontext zutrifft oder nicht.

3.2

Projekträger explizit – Rolle, Aufgaben, Prozesse und Anforderungen

Im Unterschied zu der bereits vorgestellten Literatur mit einer theoretischen Verortung intermediärer Systeme innerhalb eines zum Teil abstrakten Verständnisses einer Delegationsbeziehung

zwischen Politik und Wissenschaft widmet sich dieses Kapitel dem eher empirisch fundierten Forschungsstand zu der Organisationsform Projektträger. In diesen Arbeiten stehen auch deren Aufgaben und die damit verbundenen Anforderungen im Zentrum der Analyse. In dieser Gesamtschau wird betrachtet, wie diese Förderprozesse begleiten, Ministerialverwaltungen beraten und Projektträger als Schnittstellen zwischen Politik und Wissenschaft fungieren. Die Frage, wie sie diese Rollen ausfüllen und welche Kompetenzen dafür erforderlich sind, gewinnt in der jüngeren Vergangenheit auch aufgrund des Bedeutungsgewinns der Projektträger (vgl. Kapitel 2), an wissenschaftlichem Interesse (vgl. Polt et al. 2010, Kressin 2016, Biegelbauer und Palfinger 2016, Hennemann 2017, Weber et al. 2021):

W. Polt et al. (2010) mit einer international vergleichenden Bewertung der Governance des deutschen Innovationssystems

Im vierten Kapitel des Forschungsreports, welches von der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) in Auftrag gegeben wurde, wird die Governance des deutschen Innovationssystems und dessen FTI¹⁶-Politik international vergleichend analysiert und bewertet (S. 145–161). Eine zentrale Fragestellung des Berichts lautet: „Ist das Zusammenspiel zwischen der FTI-Politik und den sogenannten ‚Projektträgern‘ in der Ausgestaltung und Implementierung der Maßnahmen gut ausgestaltet?“ (ebd., S. 145). Dabei wird das deutsche Innovationssystem, ausgehend von Prinzipien wie eine interministeriale Zusammenarbeit, Zielgruppenorientierung, Effektivität, Effizienz und einer lernenden Herangehensweise, international vergleichend betrachtet.

Die Analyse stützt sich auf Dokumentenstudien, Analysen von FTI-Politikmaßnahmen sowie Interviews (ebd., S. 146). Im internationalen Vergleich wird die starke politische Unterstützung für FTI auf höchster Regierungsebene in Deutschland positiv hervorgehoben, jedoch wird auch die fragmentierte Struktur des sogenannten „Säulensystems“ kritisiert, das ressortübergreifende Politikkoordination erschwert (ebd., S. 148). Es wird zudem festgestellt, dass Deutschland im Gegensatz zu anderen Industrieländern keine zentrale Institution hat, die ressortübergreifend die FTI-Politik steuert oder koordiniert (ebd., S. 149). Die Feststellung der Abwesenheit einer zentralen und ministerienübergreifenden Koordinierungsstelle könnte darüber Aufschluss geben, warum eine ge-

16 Forschung-Technologie-Innovation

wisse Autonomie der hier betrachteten Delegationsbeziehungen vorherrscht. Die Verantwortung für die FTI-Politik verteilt sich auf einzelne Unterabteilungen und Referate und ihren verbundenen Projektträger, was laut den Autoren die übergreifende Koordination von Programmen und Maßnahmen behindert (ebd., S. 151 f.).

Relevanz entfalten für diese Untersuchung vor allem die von den Autoren beschriebenen Vor- und Nachteile des Projektträgermodells in Deutschland, insbesondere im internationalen Vergleich mit anderen Industriestaaten (ebd., S. 155): Zu den Vorteilen zählen die vorzufindenden klaren Leistungsverträge zwischen Ministerien und Projektträgern, die Schaffung von Personalflexibilität durch die Vermeidung zusätzlicher Beamtenstellen sowie die Möglichkeit, Verträge mit Projektträgern nach dem Abschluss bzw. dem Durchlaufen von Programmen zu beenden. Als Nachteile werden eine Verteilung des strategischen Wissens, wirtschaftliche Eigeninteressen der Projektträger an der Fortführung spezifischer Programme und eine potenziell unzureichende Einbindung von Adressaten aus Wissenschaft und Wirtschaft in die Themenfindung und Projektauswahl genannt.

Die Autoren formulieren konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der Governance der FTI-Politik in Deutschland (ebd., S. 160–161). Dazu zählen die Vermeidung der Konzentration strategischen Wissens bei Projektträgern, die Trennung von Forschung und Finanzierungsentscheidungen, eine klare organisatorische Teilung zwischen Programmimplementierung und Evaluation sowie die Förderung des Wissensaustauschs zwischen Agenturen. Darüber hinaus wird die Einbindung externer Gutachter als wichtig erachtet, um eine objektive Projektauswahl zu gewährleisten und die Zielrelevanz der Programme zu sichern.

P. Biegelbauer und T. Palfinger (2016) über den deutschen Sonderweg hinsichtlich des Auswahlverfahrens von Forschungsförderungsorganisationen – ein internationaler Vergleich

In dieser Studie analysieren und vergleichen die beiden Autoren Auswahlverfahren von zehn unterschiedlichen Forschungsförderungsorganisationen in Ländern, die entweder den EU-Innovation-Leadern oder den Followern zugeordnet werden (Biegelbauer und Palfinger 2016, S. 63). Unter den betrachteten Organisationen befinden sich vier deutsche Projektträger: der Projektträger Jülich (PTJ), VDI/VDE Innovation und Technik (VDI/VDE-IT), das VDI Technologiezentrum (VDI-TZ) und der Projektträger TÜV Rhein-

land (PT TÜV Rheinland). Darüber hinaus wurden internationale Organisationen wie der Innovation Fund Denmark (IFD), der Research Council of Norway (RCN), Verket för innovationssystem (Vinnova) in Schweden, Tekes in Finnland und die Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) in Österreich untersucht.

Relevanz entfalten im Rahmen dieser Analyse vor allem die Ergebnisse zu den deutschen Projektträgern, da sie wesentliche Hinweise zur Ausgestaltung der Delegationsbeziehung zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen bieten. Insbesondere die Analyse der Projektauswahlverfahren bietet wichtige Einblicke in die Frage, wie soziale Interaktionen und Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren wahrgenommen und interpretiert werden. Zudem ermöglichen die Ergebnisse Rückschlüsse auf die notwendigen Kompetenzen, die seitens der Projektträger erforderlich sind, um ein erfolgreiches Verhältnis zu den Ministerialverwaltungen sicherzustellen.

Die Untersuchung basiert auf einer umfassenden Literaturrecherche und 13 Experteninterviews mit Mitarbeitenden der Forschungsförderungsorganisationen, wobei spezifische Forschungsfragen zu den Projektauswahlverfahren, der Rolle von internen und externen Gutachten, den Auswahlkriterien sowie dem Erfahrungslernen im Fokus standen (ebd., S. 63). Besonders relevant ist die Feststellung, dass die Projektauswahlverfahren der deutschen Projektträger nicht einheitlich gestaltet sind: „Bei den deutschen Projektträgern variieren zwischen, wie auch innerhalb der einzelnen Organisationen die meisten Eigenschaften des Projektauswahlverfahrens.“ (ebd., S. 64). Diese Uneinheitlichkeit könnte auf unterschiedliche Machtverhältnisse und Delegationsstrukturen zwischen den Projektträgern und den Ministerialverwaltungen hinweisen.

Im Hinblick auf die Nutzung von Gutachten zeigt sich, dass der VDI-TZ nur in einem speziellen Forschungsbereich¹⁷ ausschließlich interne Gutachten verwendet, während die anderen drei deutschen Projektträger interne Gutachten primär für die formale Prüfung und die Reduzierung der Anzahl an Projektskizzen einsetzen. Der PT TÜV Rheinland hebt hervor, dass die Wahl der Gutachtenform stark von den Vorgaben des Ministeriums abhängt (ebd., S. 64). Diese Abhängigkeit von den Ministerien verdeutlicht, wie stark die Projektträger in die Entscheidungsprozesse der Ministerialverwaltungen eingebunden sind, was wiederum Rückschlüsse auf die Machtverhältnisse in der Delegationsbeziehung zulässt.

17 Der Forschungsbereich ist die Photonik

Die Autoren attestieren den deutschen Projektträgern nur geringe bis mittlere Bemühungen hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Gutachten (ebd., S. 65), was darauf hindeutet, dass diese Projektträger möglicherweise weniger Spielraum haben, eigene Standards zu setzen. Von besonderem Interesse ist der Befund, dass im deutschen Innovationssystem die Aufteilung zwischen Gutachtererstellung und Finanzierungsentscheidung strikt getrennt ist: Während die Projektträger für die Begutachtung zuständig sind, liegt die Entscheidung über die Förderung bei den Ministerien. In anderen Ländern wie Österreich, Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden treffen hingegen die Forschungsförderungsorganisationen selbst oder deren Beiräte die Förderentscheidungen auf Grundlage von Gutachten (ebd., S. 65). Diese Unterschiede in der Entscheidungsstruktur verdeutlichen, dass in Deutschland ein stärker ministerialgesteuertes System existiert, was eine bedeutende Rolle in der Delegationsbeziehung spielt.

In Bezug auf das Lernen aus Erfahrungen beim Projektauswahlverfahren setzen die deutschen Projektträger auf die „[...] persönliche Weitergabe von Wissen.“ (ebd., S. 65), während in den untersuchten internationalen Organisationen verstärkt Ex-ante- und Ex-post-Evaluationen durchgeführt werden (ebd., S. 66). Hierbei versäumen es die Autoren jedoch, zu erwähnen, dass auch im deutschen Innovationssystem Fördermaßnahmen und -programme evaluiert werden. Allerdings erfolgt diese Evaluation nicht durch die Projektträger selbst, sondern durch externe Einheiten, was die spezifische Rollenverteilung in der Delegationsbeziehung zwischen Projektträgern und Ministerien unterstreicht.

Als abschließendes Ergebnis teilen Biegelbauer und Palfinger die untersuchten Organisationen aufgrund von festgestellten Ähnlichkeiten in drei Gruppen ein. Interessanterweise bilden die deutschen Projektträger eine separate Gruppe. Dies begründen die Autoren mit der größeren Abhängigkeit der deutschen Projektträger von den Ministerialverwaltungen, was eine Erklärung dafür liefern könnte, warum diese Organisationen eine geringere Bereitschaft zeigen, ihre internen Auswahlverfahren zu ändern (ebd., S. 67). Diese Abhängigkeit ist ein entscheidender Aspekt in der Beantwortung der Forschungsfrage, da sie aufzeigt, wie stark die Machtverhältnisse in der Delegationsbeziehung die Handlungsautonomie der Projektträger beeinflussen. Hinsichtlich der Beurteilung der Ergebnisse dieser Arbeit ist anzumerken, dass, neben der Literaturrecherche, dieser internationale Vergleich von 10 Organisationen nur auf 13 Experteninterviews fußt. Auch wenn die

Arbeit plausible Rückschlüsse formuliert, bleibt zu hinterfragen, inwieweit diese Grundlage ausreicht, um grundsätzliche Aussagen über die Auswahlverfahren von Forschungsprojekten in den einzelnen Ländern zu treffen.

L. Kressin (2016) und ihren Überlegungen zur Verwissenschaftlichung der Projektträger

Die Ausgangshypothese von Kressin (2016) lautet, „dass die einseitige Durchsetzung politisch-administrativer Erwartungen an die Forschung durch die PT [Projektträger] ihr Leistungsspektrum nicht ausreichend beschreibt.“ (S. 170). Aufgrund der „geringen Literatur und vollständig fehlenden empirischen Arbeiten“ (ebd., S. 177) wählt Kressin ein exploratives Vorgehen und kombiniert leitfadengestützte Interviews mit einem deduktiven, theoriebasierten Ansatz. Basierend auf Interviews mit Führungskräften von vier verschiedenen Projektträgern und einer theoriegeleiteten Interpretation bestätigt sie ihre Ausgangshypothese mit der gewonnenen Erkenntnis, dass „die Beschreibung der Organisation [Projektträger] als verlängerten Arm des Ministeriums zu kurz greift.“ (S. 171).

Kressin nutzt die Prämissen der Prinzipal-Agenten-Theorie zur Analyse des Verhältnisses von Staat und Wissenschaft (ebd., S. 173). Aus Kressins Sicht wurden Forschungsförderungsorganisationen gegründet, um dem Staat eine Beobachtung der Wissenschaft hinsichtlich Produktivität und Integrität zu ermöglichen¹⁸. Innerhalb der Delegationsbeziehung zwischen Staat und Wissenschaft verortet sie die Rolle der Projektträger (ebd., S. 173). Dabei stellt sich Kressin die Frage, ob Projektträger als „Grenzorganisationen“ im Sinne von Guston (1999) symmetrisch zwischen Wissenschaft und Politik agieren oder, wie Braun (1993a) vermutet, aufgrund der Abhängigkeit von Ministerien als Auftraggeber nicht symmetrisch eingebunden sind (ebd., S. 175). Die Bestimmung von Autonomie und Abhängigkeiten der Projektträger sowie der Kontrollmöglichkeiten der Ministerien ist für die Beantwortung dieser Frage entscheidend (ebd., S. 176).

In Bezug auf die Konstitution der Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltungen und Projektträgern liefert Kressin relevante Orientierungspunkte für die vorliegende Arbeit. Sie zeigt auf, dass das Verhältnis zwischen den Beteiligten von einer wachsenden Eigenständigkeit der Projektträger, aber weiterhin historisch bestehenden und intentionell bedingten Abhängigkeiten vom BMBF geprägt ist. Die durch Kressin skizzierte „Verwissenschaft-

18 Eine differenziertere Auseinandersetzung mit der Genese des Projektträgersystems findet sich im Kapitel 2.

lichung“ der Projektträger zeigt sich in der Rekrutierung wissenschaftlich qualifizierten Personals infolge der Erweiterung der Aufgabenbereiche. Diese „Verwissenschaftlichung“ resultiert aus der inhaltlichen Bezogenheit des Leistungsspektrums von Projektträger in den Bereichen der Grundlagenforschung sowie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Um diesen neuen Anforderungen gerecht zu werden, haben Projektträger zunehmend wissenschaftlich qualifiziertes Personal eingestellt, das „[...] neben der inhaltlichen Projektkontrolle komplexe Analysen, Evaluationen und Beratungen zu Fachthemen [...]“ umsetzen kann (ebd., S. 178).

Kressins These lautet, dass sich mit dem Aufwuchs an Fachexpertise bei den Projektträgern die Machtverhältnisse zunehmend zugunsten der Projektträger verschieben, auch weil hierdurch die Kontrollmöglichkeiten und -fähigkeiten des BMBF abnehmen. Durch die Interviews wird in der subjektiven Wahrnehmung der Akteure sichtbar, dass sie diese Verschiebungen der Machtverhältnisse in der Interaktion zwischen den Organisationen erkennen und interpretieren (ebd., S. 177).

Aufgrund des Beitrags von Kressin erscheint eine wissenschaftliche Qualifikation von entscheidender Bedeutung für die Frage zu sein, welche Kompetenzen seitens der Organisationsform Projektträger erforderlich sind, um ein gelingendes Verhältnis zu den auftraggebenden Ministerialverwaltungen sicherzustellen. Kressin zeigt, dass die gestiegene Komplexität der Aufgaben und die neue Konkurrenzsituation gegenüber Forschungseinrichtungen Projektträger dazu veranlasst haben, sich durch das Einstellen von hochqualifiziertem Personal auch von den Marktbegleitern abzuheben (ebd., S. 181). Die wissenschaftlichen Qualifikationen und Problemlösefähigkeiten des Personals werden somit als zentrale Kompetenz zur erfolgreichen Zusammenarbeit mit den Ministerien identifiziert.

Die Autorin kommt zu dem Schluss (ebd. S. 182 f.), dass die Kernfunktion der Projektträger weiterhin in der Vermittlung widersprüchlicher Logiken (Recht, Politik, Wissenschaft) liegt. Dennoch betont sie, dass das Verhältnis zwischen Projektträgern und dem BMBF weder dem „servant-master“-Modell von Braun (1993a) noch einem symmetrischen Verhältnis im Sinne von Guston (1999) entspricht. Es bleibt zwar von einer Abhängigkeit der Projektträger vom BMBF geprägt, aber Anzeichen einer wachsenden Autonomie der Projektträger sind nun erkennbar und die Kontrollfähigkeit des BMBF nimmt dabei ab. Kressin kritisiert, dass den Konzepten der Grenzorganisation und der Vermittlungssysteme Kriterien zur Definition der Vermittlungsleistung fehlen (ebd., S. 182).

Ihre Analyse zeigt, dass die gestiegene Heterogenität der öffentlichen Projektförderung den Bedarf an wissenschaftlicher Expertise bei den Projektträgern erhöht hat. Kressin stellt fest, dass das BMBF infolge des qualitativen und quantitativen Wachstums der Projektträgerleistungen zunehmend von diesen abhängig wurde (ebd., S. 182). Die vorliegende Untersuchung knüpft hierbei an die kritische Auseinandersetzung mit bestehenden wissenschaftlichen Konzepten wie der Prinzipal-Agent-Theorie (Saam 2002) und dem Konzept der Grenzorganisation (Guston 1999) an, insbesondere an deren Überlegungen zu Autonomie und Kontrolle, sowie an die gewonnenen Interviewergebnisse.

M. Hennemann (2017) und seine betriebswirtschaftliche Analyse über die Rollenwahrnehmung der Projektträger im Zuge der Realisation von forschungspolitischen Maßnahmen

Hennemann mit seiner den Betriebswissenschaften zuzuordnenden Dissertationsschrift beschreibt und analysiert die Umsetzung der F&E-Projektförderung durch Projektträger sowie die Steuerung öffentlich geförderter F&E-Projekte. Aufgrund seiner Ergebnisse formuliert er Handlungs- und Gestaltungsempfehlungen für die Übertragung von Aufgaben an die Projektträger (ebd., S. 9 f.). Methodisch baut die Arbeit von Hennemann auf 17 Experteninterviews und einer daran anschließenden qualitativen Inhaltsanalyse auf. Neun dieser Interviews stammen dabei von Mitarbeitenden von Projektträgern, fünf von einem Bundesministerium und drei von einer Preisüberwachungsstelle (ebd., S. 171). Die Ergebnisse der empirischen Arbeit zeigen, dass durch die seit 2011 zwingend erforderlichen Vergabeverfahren die mittel- und langfristigen Planungen von Projektträgern, insbesondere bezogen auf die Personalplanung, komplexer werden (ebd., S. 181 f.). Hennemann stellte außerdem fest, dass vertraglich festgelegte Projektträger für die administrative Umsetzung forschungspolitischer Maßnahmen verantwortlich sind. Gleichzeitig sind die Fachreferate jedoch auf Informationen angewiesen, auf die in erster Linie die Projektträger Zugriff haben, etwa aus den Forschungsprojekten, um ihre strategisch-politischen Aufgaben zu erfüllen (ebd., S. 183).

Der Umfang der Beleihung und insbesondere das individuelle Verhalten der handelnden Akteure in den Fachreferaten werden als die wesentlichen und somit ursächlichen Bedingungen für die Gestalt der Delegationsbeziehung ausgemacht (ebd., S. 184 f.). Die

Analyse des Interviewmaterials zeigt zudem, dass sich Projektträger als vermittelnde Instanz zwischen den Fachreferaten und den Zuwendungsempfängern, also den Akteuren in den Forschungs- und Entwicklungsprojekten, verstehen (ebd., S.186). Hennemann kommt zu dem Schluss, dass in der Delegationsbeziehung zwischen Fachreferaten und Projektträgern keine eindeutige Trennung von strategischen und operativen Aufgaben möglich ist, da beide Akteure aufgrund ihrer jeweiligen Stellung in der Delegationsbeziehung bzw. ihrem Zugang zu Informationen für die Realisierung der gemeinsam zu bewerkstelligen Aufgaben erforderlich sind (ebd., S. 187 f.).

In Bezug auf die Informationsasymmetrie stellt der Autor fest, dass die Projektträger aufgrund ihrer operativen und fachlichen Nähe zu den Forschungs- und Entwicklungsprojekten umfangreich Informationen für die jeweiligen Fachreferate aufbereiten und bereitstellen. Dadurch entsteht eine Innovationsasymmetrie, die einen potenziellen Anreiz für die Projektträger bieten kann, Informationen zu filtern, um beispielsweise eine positive Bewertung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit nicht zu gefährden. Hennemann schlussfolgert, dass je nachdem wie sich ein Projektträger in der Delegationsbeziehung selbst sieht, als Agent oder Steward, entscheidend ist, ob dieser seinen Informationsvorsprung gegen die Interessen des Fachreferats und somit gegen den Prinzipal ausnutzt (ebd., S. 190).

Bezogen auf die Auswahl von Forschungs- und Entwicklungsprojekten zeigt die Arbeit, dass die Fachreferate unabhängig davon, ob eine Projektträgerschaft beliehen ist oder nicht, eine direkte Einflussnahme ausüben (ebd., S. 192). Entkoppelt vom Status der Beleihung wird zudem festgestellt, dass die Bundesministerien nicht unerhebliche Überwachungs- und Agenturkosten aufwenden müssen, um die formale Rechts- und Fachaufsicht der Projektträger zu gewährleisten (ebd., S. 195).

Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Ministerium und Projektträger zeigt die Arbeit, dass insbesondere die Kompetenz der Mitarbeitenden der Projektträger von den Fachreferaten geschätzt und die Zusammenarbeit als gut empfunden wird (ebd., S. 196). Kritisch in der Zusammenarbeit wird seitens der Projektträger die formalisierte Kontrolle der Fachreferate erwähnt, welche in einem gewissen Widerspruch zu den notwendigen Ermessensentscheidungen steht, die ein sich ständig änderndes Forschungsumfeld erforderlich macht (ebd., S. 197). Die Fachreferate sehen im Gegenzug an der Zusammenarbeit die Abhängigkeit in Form

einer Informationsasymmetrie und der Personalausstattung kritisch, auch wenn diese durch die Aufgabenauslagerung unabdingbar zu akzeptieren ist (ebd., S. 198). Insgesamt nimmt Hennemann einen Zusammenhang zwischen dem Umfang der Beleihung und der Gestalt des Auftragsverhältnisses an (ebd., S. 199).

Interessant sind weitere Schlussfolgerungen von Hennemann, dass beispielsweise die Fachreferate aufgrund der stark ausgeprägten formalen Kontrolle die Fachreferate von Bundesministerien die Projektträger „[...] eher als opportunistische Agenten, denn als Stewards [...]“ betrachten (ebd., S. 270). Hennemann konnte mit seiner Arbeit ebenfalls feststellen, dass Projektträger aufgrund einer Asymmetrie von Informationen Anreize zu opportunistischen Handlungen bestehen. Das interpretierte Interviewmaterial lässt zumindest vermuten, dass das Personal von Projektträger weniger ein agenturorientiertes, sondern vielmehr ein stewardship-orientiertes Verhalten zeigt (ebd., S. 271). Aufbauend auf seinen Erkenntnissen empfiehlt der Autor ein Steuerungssystem der Bundesministerien, das auf Kooperation und Vertrauen basiert. Damit soll auch die Wahrscheinlichkeit von opportunem Verhalten durch die Projektträger reduziert werden (ebd., S. 273).

Liefert so die Arbeit von Hennemann insgesamt interessante und relativ aktuelle Erkenntnisse und Einblicke über die Delegationsbeziehung zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen, so kann die hier vorliegende Arbeit den unterstellten Zusammenhang zwischen dem Status einer Beleihung einer Projektträgerschaft und der Abhängigkeit zum jeweils beauftragenden Projektträger nicht bestätigen (vgl. Kapitel 6).

In der Analyse wurde eine Informationsasymmetrie zuungunsten der Ministerialverwaltung, identifiziert, was diese Arbeit im weiteren Verlauf bestätigen wird. Die konkrete Ausprägung der Informationsasymmetrie, hinsichtlich unterschiedlicher Dimensionen, wurde nicht weiter betrachtet und bezieht sich auf formale Kenntnisse der Forschungsförderung und weniger auf eine fachliche Expertise über das zu betreuende Forschungsfeld.

Durch die Fokussierung auf die jeweiligen Projektträgerverträge und die Bundeshaushaltsordnung werden diese durchaus stärker herangezogen als die Erkenntnisse aus der qualitativen Inhaltsanalyse der Experteninterviews, um Zusammenhänge innerhalb der Delegationsbeziehung zu begründen. Zudem fehlt es der Arbeit an einer Verortung der Beziehung Projektträger und Ministerialverwaltung als Wesenselement eines ausdifferenzierten modernen Staates im Sinne von Mayntz und Scharpf (1995).

Hinsichtlich der beiden hier leitenden Forschungsfragen bietet diese Arbeit trotzdem relevante Anhalts- und Orientierungspunkte. Allerdings differenziert und konkretisiert Hennemann nicht aus, was er unter Kompetenzen und die Informationsasymmetrien im Konkreten versteht und zugleich bleibt weiterhin offen, ob Projektträger eher im Sinne der Prämissen eines „Agenten“ oder eines „Steward“ handeln.

K. M. Weber et al. (2021) zur Agilität in der F&I-Politik: Konzept, Definition, Operationalisierung, Studien zum deutschen Innovationssystem

In der 2021 von der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) in Auftrag gegebenen Studie wird ein Konzept einer möglichen agilen F&I-Politik dargelegt, deren zentrale Dimensionen operationalisiert und empirisch erfasst werden. Ebenfalls werden entsprechende Beispiele aus Deutschland und Europa untersucht. Abschließend werden Empfehlungen zur Verbesserung der Agilität der deutschen F&I-Politik abgeleitet (Weber et al. 2021, S. 5).

In diesen Zusammenhängen wird auch der hier relevante Aspekt der Delegationsbeziehung sowie die Rollenverteilung zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltung thematisiert. Die Autoren definieren agile F&I-Politik als die Fähigkeit,

» [...] im Hinblick auf veränderte Anforderungen von Gesellschaft, Wirtschaft, neuen Märkten und Technologien schnell und zügig 1. Strategien und Zielkataloge, 2. Strukturen und Prozesse, und 3. staatliche Maßnahmen und Vorhaben im Innovationssystem und in den handelnden staatlichen Einrichtungen neu zu konzipieren, anzupassen, einzuführen und umzusetzen [...] (ebd., S. 5).

Methodisch basiert die Studie auf einer Sekundäranalyse zugänglicher Informationen über die F&I-Politik sowie leitfadengestützten Experteninterviews mit Personen aus dem BMBF, Agenturen und Projektträgern (ebd., S. 55).

Das vierte Kapitel widmet sich der Analyse der KMU-Innovationsförderung (ebd., S. 56 ff.). Dabei wird unter anderem die Rolle der Organisationsstruktur für die Wahl und Implementierung von Förderinstrumenten untersucht. In diesem Zusammenhang wird auf eine regelmäßige und gewollte Verschiebung der Personalkapazitäten zwischen den Fachreferaten des BMBF hingewiesen.

Während die Ministerialverwaltung hierdurch von einer hohen internen Personalfuktuation gekennzeichnet ist, zeichnen sich Projektträger durch eine deutlich stabilere und langfristigere Personalstruktur aus (ebd., S. 75). Dies führt zu einer Akkumulation von Wissen und Netzwerkzugängen im jeweiligen Forschungsfeld auf Seiten der Projektträger. Gleichzeitig stellt die hohe Fluktuation in den Fachreferaten eine Herausforderung für die Entwicklung neuer Förderinstrumente dar.

Diese Konstellation zwischen Fachreferaten und Projektträgern führt nach Ansicht der Autoren einerseits zu einer „Verfahrenseffizienz in der Projektförderung“, andererseits aber auch zu „instrumentellen Barrieren und Pfadabhängigkeiten“ bei der Wahl oder Entwicklung neuer Instrumente für die KMU-Innovationsförderung (ebd., S. 76).

Die Studie formuliert konkrete Reformempfehlungen für das deutsche Innovationssystem, ausgehend von einer kritischen Betrachtung des Status quo. Die Autoren kritisieren, dass ein agiles Handeln in der F&I-Politik häufig an bestehenden Prozessen „der Freigabe und Konsultation in der Hierarchie“ scheitert (ebd., S. 145). Um die Agilität in der F&I-Politik zu erhöhen, wird vorgeschlagen, dass unter Berücksichtigung klarer politischer Vorgaben mehr Entscheidungsverantwortung auf die Ebene der Fachreferate und/oder der Projektträger delegiert wird. Als vorbildliche Beispiele werden die schwedische VINNOVA (Verket för innovationssystem) und die amerikanische DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) genannt, die bereits einen Großteil der Entscheidungsbefugnisse von den Ministerien übertragen bekommen haben (ebd., S. 145).

Aufgrund des hohen Koordinierungsaufwands, der sich aus der Verteilung der Verantwortlichkeiten für ein innovationspolitisches Feld auf verschiedene Projektträger, Ministerien und Fachreferate ergibt, wird zudem die Möglichkeit der „Schaffung breiter aufgestellter (Missions-) Agenturen“ in Betracht gezogen. Eine solche Reform würde eine „Re-Definition der Aufgaben der Projektträger“ nach sich ziehen (ebd., S. 147). Durch eine Stärkung der Entscheidungsbefugnisse und Verantwortlichkeiten auf der Ebene von Agenturen oder Projektträgern könnten diese bestimmte „Missionsthemen“ über einen längeren Zeitraum entwickeln und ihre Maßnahmen mit den Instrumenten anderer Agenturen verzahnen (ebd., S. 9). Die regelmäßig erforderlichen Bewerbungen um Projektträgerschaften stellen hierfür jedoch keine geeignete Grundlage dar (ebd., S. 148).

Die bei den Projektträgern angesiedelte „Ownership“ für die Umsetzung und Abstimmung von Forschungsprogrammen macht eine Überprüfung des bisherigen Verständnisses des Delegationsverhältnisses zwischen Ministerialverwaltungen und Projektträgern erforderlich. Erfolgreich etablierte Agenturmodelle aus anderen Ländern könnten hierbei als Blaupause dienen (ebd., S. 9).

Diese Studie liefert wertvolle Ansatzpunkte für die Analyse, da sie aufzeigt, wie sich die hier untersuchten Delegationsbeziehungen gestalten könnten. Darüber hinaus enthalten die Reformvorschläge zur Einrichtung von Agenturen bzw. die Überlegungen zu einer möglichen Transformation oder gar Aufforderung, Projektträger zu Agenturen weiterzuentwickeln, wichtige Hinweise auf die damit verknüpften aktuellen und potenziellen zukünftigen Kompetenzerwartungen sowohl an das Projektträgerpersonal als auch an die Projektträger als Organisationen.

3.3

Relevanz für die Beantwortung der Forschungsfragen

Der in diesem Kapitel vorgestellte Stand der Forschung erlaubt eine differenzierte Betrachtung der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem intermediären System (Braun 1997) zwischen Politik, Wissenschaft und Projektträgern. Dabei zeigen sich unterschiedliche Forschungsperspektiven, methodische Zugänge und thematische Gewichtungen – mit direkten Implikationen für die Beantwortung der beiden zentralen Forschungsfragen dieser Arbeit.

Die in 3.1 zusammengefassten Beiträge legen den Schwerpunkt auf das Verhältnis zwischen den Systemen Politik und Wissenschaft mit einem Fokus auf die dazwischenliegende intermediäre Sphäre (vgl. Braun 1997, S. 30). In allen dort vorgestellten Beiträgen ist die Rolle von Projektträgern zwar implizit enthalten, aber sie steht nicht systematisch im Mittelpunkt der analytischen Betrachtung. → [Tabelle 2](#)

Beitrag	Fokus	Theorie	Methode	Relevanz FF ¹⁹ 1: Delegation	Relevanz FF 2: Kompetenz
Braun (1997)	Intermediäre Systeme und politische Steuerung	Systemtheorie & Akteurstheorie	Theoretisch-konzeptionell	Hervorhebung intermediärer Machtverhältnisse, Steuerungslogiken	Kompetenzen implizit über Vermittlungsfunktion erforderlich
Gilardi & Braun (2002)	Delegation aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie	Prinzipal-Agent-Theorie	Theoretisch-konzeptionell	Typenbildung von Agenten, Delegationsmechanismen	Kompetenzen implizit (Agentenqualitäten) erwähnt
Braun & Guston (2003)	Triadische Beziehung Politik, Förderinstitution und Wissenschaft	Prinzipal-Agent-Theorie, Grenzorganisation	Theoretisch-konzeptionell	Kontextualisierung intermediärer Akteure	Kompetenzen finden keine relevante Erwähnung
Pichler (2014)	Koordination intermediärer Organisationen in Österreich	Prinzipal-Agent-Theorie	Dokumenten- & Literaturanalyse	Systematische Differenzierung von Organisationsmodellen von Projektträgern	Kompetenzen werden implizit durch Modellanforderungen (Agentur vs. Selbstverwaltung) erwähnt
Mertins (2018)	Analyse intermediärer Systeme im NIFP ²⁰	Institutionenökonomik, Prinzipal-Agent-Theorie	Fallanalyse	Darstellung asymmetrischer Interessen und Rollenkonflikte	Kompetenzaspekte in der Rollenlogik enthalten

Die Tabelle zeigt: In allen fünf analysierten Beiträgen steht die Delegationsbeziehung zwischen Politik und Wissenschaft im Zentrum der Betrachtung. Projektträger werden dabei überwiegend als „vermittelnde“ oder „ausführende“ Instanzen verstanden, ohne dass deren eigene Handlungslogiken oder Kompetenzen systematisch untersucht wurden. Damit verbunden ist die Annahme, dass Projektträger in einer solchen Betrachtung nicht primär als proaktiv handelnde Organisationen erscheinen, sondern vielmehr als reaktive handelnde Organisationen, die auf die systemischen Interessen von Wissenschaft und Politik reagieren. Konkret werden bei Braun (1997) etwa Ministerialverwaltungen und Projektträger weitestgehend undifferenziert als Bestandteile eines intermediären Systems dargestellt. Auch im Beitrag von Braun und Guston (2003) wird eine intermediäre Ebene zwar erkannt, jedoch nicht weiter ausdifferenziert betrachtet.

Tabelle 2:
Forschungsstand im Vergleich – Delegation Politik und Wissenschaft

¹⁹ Forschungsfrage
²⁰ Niedersächsischen Innovationsförderprogramms

Beitrag	Fokus	Theorie	Methode	Relevanz FF 1: Delegation	Relevanz FF 2: Kompetenz
Polt et al. (2010)	Internationale Governance-Analyse FTI-System	Kein expliziten Theoriebezug	Dokumentenanalyse & Experteninterviews	Analyse struktureller Fragmentierung, Steuerungsschwächen	Kompetenzen werden am Rande (strategisches Wissen) angedeutet
Biegelbauer & Palfinger (2016)	Projektauswahlverfahren im internationalen Vergleich	Kein expliziten Theoriebezug	Experteninterviews	Strukturelle Abhängigkeiten, Machtverhältnisse	Kompetenzen können implizit über Auswahlstandards gedacht
Kressin (2016)	Verwissenschaftlichung & Eigenständigkeit von Projektträgern	Prinzipal-Agent-Theorie, Grenzorganisation	Experteninterviews	Subjektive Wahrnehmung von Machtverhältnissen	Wissenschaftliche Qualifikation wird als zentrale Kompetenz verstanden
Hennemann (2017)	Projektträgersteuerung in F&E-Förderung	Prinzipal-Agent-Theorie & Stewardship-Theorie	Dokumentenanalyse, Experteninterviews	Informationsasymmetrie & Handlungsspielräume	Kompetenzen werden eher im Sinne von Entscheidungsbefugnissen verstanden
Weber et al. (2021)	Agilität in der F&I-Politik	Kein expliziten Theoriebezug	Dokumentenanalyse & Experteninterviews	Rollenklarheit & Handlungsmöglichkeiten von Projektträgern	Langfristige Wissensakkumulation als Kompetenzfaktor

Der Kompetenzbegriff bleibt in diesen Arbeiten zumeist vage oder implizit – etwa in der Beschreibung des Organisationstypus Projektträger mit seiner Aufgabe als Vermittler von Interessen bzw. Agenten eines Prinzipals. Dennoch betonen alle Beiträge, dass sich im intermediären System zwischen Politik und Wissenschaft zentrale Aushandlungsprozesse der Forschungspolitik vollziehen, durch die der Rahmen wissenschaftlicher Aktivitäten maßgeblich bestimmt wird (Braun 1997; Pichler 2014; Mertins 2018). Daher lässt sich implizit ableiten, dass aus der anspruchsvollen Aufgabe eines Aushandlungsprozesses zwischen Politik und Wissenschaft bestimmte Kompetenzerfordernisse für Projektträger resultieren, etwa auf der kommunikativen Ebene.

Im Gegensatz dazu rücken die in Abschnitt 3.2 dargestellten Beiträge Projektträger als eigenständige Organisationen mit spezifischen Aufgaben, institutionellen Rahmenbedingungen und Kompetenzanforderungen in den Fokus der Analyse. **Tabelle 3**

Tabelle 3:
Forschungsstand im
Vergleich – Projektträger
als Organisation

Die tabellarisch verglichenen Beiträge verdeutlichen eines: Die Betrachtung von Projektträgern als eigenständige Organisationen mit eigenen Interessen, interner Dynamik, fachlicher Expertise und spezifischer Verantwortung eröffnet neue Perspektiven auf die Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltungen und Projektträger. Besonders Hennemann (2017) und Kressin (2016) zeigen empirisch gestützt auf, wie Projektträger Informationsasymmetrien nutzen und durch wissenschaftlich qualifiziertes Personal strategisch einsetzen könnten. Die Verwendung des Konjunktivs „könnten“ ist bewusst gewählt: Weder Hennemann noch Kressin beschreiben in ihren Arbeiten konkrete Fälle einer opportunen Ausnutzung der bestehenden Informationsasymmetrie, wie es die Prinzipal-Agenten-Theorie vorsieht (Williamson 1990, S. 54 ff.). Gleichzeitig verweisen beide jedoch wiederholt auf strukturell bedingte Abhängigkeiten von Bundesministerien, die mittels oligopolähnlicher Strukturen die Autonomie von Projektträgern gezielt einschränken (Biegelbauer und Palfinger 2016).

Aus der systematischen Analyse des Forschungsstandes ergeben sich zwei zentrale und mit den Forschungsfragen korrespondierende Forschungslücken:

1. Bisherige Arbeiten untersuchen Machtasymmetrien und Steuerungspotenziale primär auf systemischer Ebene – strukturell oder konzeptionell im Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik (vgl. Braun 1997; Mertins 2018). Die subjektive Wahrnehmung der beteiligten Akteure, insbesondere im Kontext der Delegationsbeziehung zwischen Projektträgern und Ministerien, bleibt weitgehend unbeachtet. Nur Kressin (2016) und Hennemann (2017) liefern erste konkrete Erkenntnisse und Ansätze. Während Kressins Beitrag jedoch weitgehend theoretisch-konzeptionell bleibt, basierend auf lediglich vier Experteninterviews, verfügt Hennemanns Dissertation zwar über eine solide empirische Grundlage, fokussiert jedoch stark auf die PT-Verträge und insbesondere auf die Beleihung als zentrale Einflussfaktoren auf die Konstitution der Delegationsbeziehung. Dort, wo implizite oder nicht vertraglich geregelte Leistungen relevant werden, stößt sein Erklärungsansatz an Grenzen.
2. Zwar betonen mehrere Studien explizit (vgl. Kressin 2016; Hennemann 2017) oder implizit (vgl. Weber et al. 2021) die Bedeutung von Expertise, Fähigkeiten und Kompetenzen des

Projektträgerpersonals. Es fehlt jedoch sowohl eine klare begriffliche Differenzierung zwischen den Begriffen der Expertise, der Fähigkeiten und der Kompetenzen als auch eine systematische Typologie oder ein umfassendes Kompetenzmodell. Unklar bleibt, welche spezifischen Kompetenzen im Spannungsfeld zwischen operativer Umsetzung, strategischer Beratung, rechtssicherer Ausführung und interessenssensitiver Vermittlung erforderlich sind und wie deren Vorhandensein oder Fehlen die Delegationsbeziehung beeinflusst.

Diese Arbeit knüpft gezielt an den identifizierten Forschungslücken an. Erstens verfolgt sie das Ziel, mögliche Formen der Zusammenarbeit und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen deutlich detaillierter zu identifizieren und zu beschreiben. Zweitens zielt sie darauf ab, zwischen den Begriffen Kompetenz, Fähigkeiten und Expertise zu differenzieren, den Kompetenzbegriff sowohl auf kollektiver als auch auf individueller Ebene zu fassen und darüber hinaus die Wechselwirkungen zwischen persönlicher und organisationaler Ebene zu analysieren.

4

Theoretische Rahmung – zwei Forschungsfragen, drei Perspektiven

4

Theoretische Rahmung – zwei Forschungsfragen, drei Perspektiven

Ziel dieses Kapitels ist es, das theoretische Fundament darzulegen, auf dem die vorliegende Untersuchung der Delegationsbeziehungen zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen aufbaut. Theorie fungiert hier nicht nur als begriffliches Analyseinstrument, sondern als strukturierender Bezugsrahmen, um die beiden zentralen Forschungsfragen dieser Arbeit zu beantworten: „Wie ist die Delegationsbeziehung zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen konstituiert?“ „Welche individuellen und kollektiven Kompetenzen sind für Projektträger im Rahmen der delegierten Aufgaben erforderlich?“

Vor dem Hintergrund formaler Veränderungen in den Delegationsbeziehungen – insbesondere infolge der Beleihung sowie eines durch EU-weite öffentliche Vergabe von Projektträgerschaften gekennzeichneten Projektträgermarktes (Kölbel 2016) – und gestützt auf die theoretischen Überlegungen im aktuellen Forschungsstand (Braun und Guston 2003; Kressin 2016; Hennemann 2017), wird die Annahme formuliert, dass sich die im Erhebungsjahr 2022 untersuchten Delegationsbeziehungen am plausibelsten im Rahmen der Prämissen der Agenturtheorie (Saam 2002) erklären lassen. Diese Annahme wurde bislang jedoch nicht empirisch überprüft.

Ergänzt wird die agenturtheoretische Betrachtung durch das Konzept der Grenzorganisation (vgl. Guston 1999; Hiller 2001), um mit den Begriffen der Grenzarbeit, -organisation und -objekte die intermediäre Rolle von Projektträgern zwischen politischen und wissenschaftlichen Logiken sichtbar zu machen. Um die Forschungsfrage nach den erforderlichen Kompetenzen eines Pro-

jektträgers gleichermaßen auf der individuellen wie auch auf der kollektiven Ebene zu beschreiben, wurde ein ebenenübergreifendes Kompetenzmodell gewählt (vgl. Wilkens et al. 2006).

Die Entscheidung für diese Kombination theoretischer Perspektiven folgt folgender Logik: Erstens ermöglichen die Prämissen der Agenturtheorie eine differenzierte Analyse der Informationsasymmetrien und der sich darauf zeigenden Abhängigkeits- und somit Machtverhältnisse innerhalb der untersuchten Delegationsbeziehungen. Zweitens erweitert das Konzept der Grenzorganisation den Blick um die prozessuale Vermittlungsleistung, die Projektträger an der Grenze zweier (oder mehrerer) funktionaler Systeme leisten. Drittens erlaubt das Kompetenzmodell nach Wilkens, Keller und Schmette (2006) eine empirische Operationalisierung der identifizierten Anforderungen auf individueller und kollektiver Ebene.

Das Kapitel zur theoretischen Rahmung der Arbeit gliedert sich wie folgt: Zunächst folgt in 4.1 eine umfassende Vorstellung der Genese und der Prämissen der Agenturtheorie als zentrales theoretisches Fundament der Arbeit. Daran anschließend und anknüpfend wird in 4.2 das Konzept der Grenzorganisation dargelegt. Komplettiert wird die Theorierahmung durch das ebenenübergreifende Kompetenzmodell in Abschnitt 4.3. Das Kapitel schließt in 4.4 mit einer Beschreibung der Gesamtschau und der konkreten Anwendung der gewählten Theorierahmung.

4.1

Agenturtheorie

Ziel dieser Arbeit ist es, mithilfe einer empirischen Erhebung Delegationsbeziehungen zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen theoriegeleitet zu analysieren, deren institutionelle Konstitution offenzulegen und die damit verbundenen Kompetenzanforderungen an Projektträger zu identifizieren. Zur theoretischen Fundierung dieser Analyse wird im Wesentlichen auf die Prämissen der Agenturtheorie²¹ zurückgegriffen, eine ursprünglich aus der Ökonomie stammende Forschungsströmung, welche primär für die Beschreibung und Analyse von durch institutionell geprägte ökonomische Sachverhalte zwischen Marktakteuren (Prinzipale und Agenten) entwickelt wurde.

Auf den ersten Blick mag der Einsatz der Agenturtheorie für die Betrachtung von staatsnahen Auftragsverhältnissen kontraintuitiv erscheinen. Die Entscheidung, diesen theoretischen Rahmen dennoch heranzuziehen, gründet auf zwei zentralen Überlegungen:

²¹ Die „Agenturtheorie“ (Saam 2002; Zißler 2011; Maier 2010) wird in der Literatur auch als „Principal-Agent-Theorie“ (Mumm 2016; Alparslan 2006; Roiger 2007) oder „Prinzipal-Agentur-Theorie“ (Alparslan 2006) bezeichnet. Diese Bezeichnungen werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

Zum einen weist der aktuelle Forschungsstand darauf hin, dass sich die Agenturtheorie auch für die Analyse intermediärer Beziehungen zwischen Politik und Wissenschaft als fruchtbar erweist (Braun und Guston 2003; Kressin 2016; Hennemann 2017). Zum anderen haben institutionelle Veränderungen wie die Einführung von Beleihungen und die EU-weite öffentliche Vergabe von Projektträgerschaften (Kölbel 2016) zu einer teilweisen Vergleichbarkeit dieser Delegationsverhältnisse mit marktlichen Wirtschaftsbeziehungen geführt. Diese strukturelle Annäherung an typische Agenturkonstellationen erhöht, so die Annahme, die Passfähigkeit und Aussagekraft des agenturtheoretischen Modells für das vorliegende Untersuchungsfeld.

Deshalb bildet die Agenturtheorie das theoretische Rückgrat der vorliegenden Untersuchung und das sowohl im Hinblick auf die empirische Erhebung als auch auf die Interpretation des Interviewmaterials.

Zur Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit des methodischen Vorgehens und der theoriegeleiteten Interpretation und Analyse des Interviewmaterials wird die Agenturtheorie im folgenden Kapitel umfassend eingeführt. Nach einer einleitenden Darstellung ihrer grundlegenden Aspekte (4.1.1) wird die Agenturtheorie als Bestandteil der Neuen Institutionenökonomik verortet (4.1.2). Daran anschließend erfolgt ein Überblick über die Genese und die theoretischen Strömungen der Agenturtheorie (4.1.3). Im weiteren Verlauf werden zentrale Annahmen und Grundkonzepte thematisiert, insbesondere jene, die auf Informationsasymmetrien und daraus resultierende Probleme und Steuerungsmechanismen abzielen (4.1.4). Das Kapitel schließt mit einer für die Arbeit angepassten Überführung der agenturtheoretischen Annahmen auf die Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltungen und Projektträgern (4.1.5).

4.1.1

Grundlegende Aspekte der Agenturtheorie

Der Dreh- und Angelpunkt der Agenturtheorie besteht in der Anerkennung einer immanenten *Informationsasymmetrie* zwischen miteinander in der Regel vertraglich in Beziehung stehenden Auftraggebern (Prinzipale) und Auftragnehmern (Agenten) (Saam 2002, S. 6). Insbesondere mit der Anerkennung von Informationsasymmetrien zwischen den handelnden Akteuren, wurde eine entscheidende Erweiterung der Annahmen des Homo-Oeconomicus-Modells der Neoklassik vollzogen (Caspari 2019, S. 219; Thielscher

2020, S. 167). Erst mit dieser Ergänzung wird die Erfordernis von arbeitsteiligen Beziehungen erklärbar. Somit ist die Agenturtheorie geeignet, das Phänomen der zunehmenden Differenzierung sozialer Systeme aufzugreifen und zu diskutieren (vgl. Saam 2002, S. 6 wie auch Gilardi und Braun 2002):

Der Prinzipal-Agent-Ansatz findet vielleicht heute deswegen so großen Anklang, weil er implizit die Folgen der zunehmenden Differenzierung der Gesellschaft aufgreift und sie unter einem bestimmten Blickwinkel diskutiert: wie nämlich eine Person A ihre Ziele erreichen kann, obwohl ihr auf Grund der Differenzierung bzw. Arbeitsteilung hierfür häufig das notwendige Wissen, die Fähigkeiten oder sonstige Ressourcen fehlen und sie Person B, von der sie vermutet, dass sie diese Fähigkeiten besitzt, engagieren muss, um ihre Ziele zu erreichen (ebd., S. 147).

Die Agenturtheorie beschränkt sich nicht auf die Analyse vertikaler beruflicher Beziehungen. Vielmehr lässt sie sich, in Anlehnung an die Einleitungen von Pratt und Zeckhauser (1985, S. 1) sowie Saam (2002, S. 6 f.), auch auf andere Kontexte übertragen.

In diesem Moment etwa entsteht eine Beziehung zwischen Ihnen als Leserin oder Leser und mir als Verfasser dieses Textes: Ich übernehme als Agent die Aufgabe, Ihnen – als Prinzipal – die Grundzüge der Agenturtheorie nachvollziehbar und ansprechend zu vermitteln. Auch wenn ich, aufgrund meiner Vertrautheit mit der Theorie, das Verfassen einer solchen Einführung gerne überspringen würde, erscheint sie mir notwendig, damit Sie die daran anschließenden empirischen Beobachtungen und Interpretationen angemessen und nachvollziehbar einordnen können.

Damit besteht zwischen uns eine Informationsasymmetrie: Sie werden auf den folgenden Seiten mehr über die Agenturtheorie erfahren, verfügen jedoch über keine direkten Informationen zu meiner fachlichen Qualifikation oder zum Aufwand, der in die Erstellung dieses Textes geflossen ist. Da Sie mich während des Schreibprozesses nicht beobachten konnten, bleibt für Sie unklar, mit welcher Sorgfalt und welchem Engagement diese Einführung verfasst wurde. Ebenso wenig lässt sich beurteilen, ob die vorliegende Darstellung tatsächlich die bestmögliche Aufbereitung des Themas darstellt – es sei denn, Sie vergleichen sie mit anderen Einführungen in die Agenturtheorie. Allerdings besteht ein rationaler Vertrauensgrund: Mein Interesse an einer überzeugenden und wissenschaftlich fundierten Arbeit legt nahe, dass ich bemüht bin, Ihnen den theoretischen Rahmen präzise und verständlich zu vermitteln.

Aber auch in vielen anderen alltäglichen Kontexten, insbesondere in modernen Gesellschaften (Parsons 1976) begegnen uns ständig Agenturbeziehungen und nicht selten sind wir, bewusst oder unbewusst, Teil dieser. Beispiele sind hierfür das Verhältnis zwischen Ärztin (A)²² und Patientin (P), Mieter (A) und Vermieter (P), Schülerin (A) und Lehrerin (P) und Verkäufer (A) und Käufer (P). Dieses alltägliche Erleben von Delegationsbeziehungen ist Ausdruck einer beständigen Evolution von sozialen Systemen in modernen Gesellschaften, welche durch die Spezialisierung von Zuständigkeiten zu effektiveren und effizienteren Prozessen führt. Die damit zugleich einhergehenden Probleme dieser Differenzierung betrachtet die Agenturtheorie: Abhängigkeit und Informationsdefizit auf der Seite des Prinzipals (Göbel 2002, S. 99).

Im Fokus der Agenturtheorie stehen Delegationsbeziehungen (Saam 2002, S. 6), bei denen der Agent durch eine vertraglich geregelte und beidseitig getroffene Übereinkunft eine limitierte Autorität, im Namen des Prinzipals zu handeln, erhält (Meinhövel 2004, S. 470). Nicht zuletzt aufgrund der Autonomie des Agenten im Sinne des Prinzipals handeln zu dürfen, wird die Institution Vertrag als das konstituierende Artefakt der Beziehung betrachtet (Alparlan 2006, S. 2). Jensen und Meckling (1976) definieren eine Agenturbeziehung wie folgt:

We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. (Jensen und Meckling 1976, S. 308)

Dabei folgt die Agenturtheorie dem Erkenntnisinteresse, die Logik und Funktionsweise von Delegationsbeziehungen zu dechiffrieren und zugleich Faktoren für die Gestaltung optimaler Verträge zu bestimmen. Und dies unter Berücksichtigung des Sachverhalts, dass dem Prinzipal das „notwendige Wissen, die Fähigkeiten oder sonstige Ressourcen fehlen“, die delegierte Aufgabe selbst zu tätigen (Gilardi und Braun 2002, S. 147). Herausfordernd für den Prinzipal ist während der Beziehung der Umstand der Unmöglichkeit einer vollständigen Kontrolle des Agenten, welche insbesondere Pratt und Zeckhauser betonen:

The challenge in the agency relationship arises whenever – which is almost always – the principal cannot perfectly and costlessly monitor the agent’s action and information. The Problems of inducement and enforcement then come to the fore. (Pratt und Zeckhauser 1985, S. 2 f.)

22 A = Agent, P=Prinzipal



Die folgende schematische Darstellung veranschaulicht das Grundmodell der Agenturtheorie: → Abb. 5

Abbildung 5:
Schematische Darstellung der Delegationsbeziehung zwischen Prinzipal und Agent

Quelle: Eigene Darstellung.

4.1.2

Agenturtheorie als Bestandteil der Neuen Institutionenökonomik

Die Agenturtheorie gehört neben der Transaktionskostentheorie und der Theorie der Verfügungsrechte zu den einflussreichsten Theorien der Neuen Institutionenökonomik (Alparslan 2006, S. 1 f.; 2002, S. 5; Thielscher 2020; Göbel 2002, S. VII). Im Blickfeld dieser wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsströmung befindet sich von Institutionen geprägte ökonomische Sachverhalte. Dieser Ansatz versteht sich als notwendige Erweiterung zur neoklassischen Fiktion der Wirklichkeit, in der Institutionen keine wesentliche Rolle spielen und der Austausch zwischen Wirtschaftsakteuren völlig reibungslos in einem vollkommenen Markt funktioniert (Göbel 2002, S. VII). Zentral bei der Neuen Institutionenökonomie ist die Anerkennung von „Koordinations- und Motivationsproblemen bei der Interaktion von Menschen in einer arbeitsteiligen Wirtschaft, zu deren Bewältigung Institutionen nötig werden“ (Göbel 2002, S. XII). Mit realitätsnäheren Grundannahmen wird der empirisch beobachtbaren Wirtschaftstätigkeit von Subjekten Rechnung getragen. Dabei umfassen Institutionen informelle und formelle Regelsysteme, in denen angemessenes Handeln in typischen Situationen definiert und Abweichungen sanktioniert werden (Esser 2000, S. 12 ff.; vgl. Göbel 2002, S. 1 ff.).

Obwohl die Neue Institutionenökonomie der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre zugeordnet wird, reicht ihr Erkenntnisinteresse bis weit in Kernbereiche der allgemeinen Soziologie (Saam

2002, S. 5). Dabei gilt in der Soziologie die Auseinandersetzung von Institutionen als regelnde Instanzen der Gesellschaft als Kernbestand der Theoriebildung. So hat bereits 1895 Émile Durkheim (2014), als ein Begründer der Soziologie als Disziplin, diese als die „Wissenschaft von Institutionen“ beschrieben. Diese Annahme unterstreicht auch der Soziologie zuzuordnende Akteurszentrierte Institutionalismus im Sinne von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995). Dieser richtet sein Erkenntnisinteresse auf die Steuerung und Selbstregelung staatsnaher Sektoren (Mayntz und Scharpf 1995, S. 43 f.). Auch Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio (1983), welche als Wegbereiter der Neo-Institutionalistischen Organisationstheorie gelten, unterstreichen den Stellenwert der Institution in der Soziologie: Mit ihren Überlegungen zur „institutionellen Isomorphie“ und der Konzeption des „organisationalen Feldes“ beantworten diese die Frage, warum sich in bürokratischen Organisationen formal-rationale Strukturen herausbilden und sich jene zugleich in ihrem Handeln ähneln (ebd., S. 147 ff.).

Schmid (2018, S. 42) begründet die Expansion ökonomischer Theorien auf die Analyse von Institutionen mit einem „Kontaktverlust“ zwischen der Soziologie und der Ökonomie, welche sich im Laufe des 20. Jahrhunderts vollzog und verschärfte. Mit den Ansätzen des Forschungsprogramms der Neuen Institutionenökonomie erhebt die Ökonomie den Anspruch „soziale Phänomene“ erklären zu können und tritt seitdem mit sozialwissenschaftlich geprägten Theorien in unmittelbare Konkurrenz. In Teilen der Soziologie wird die Übernahme ökonomischer Modelle, wie etwa der Agenturtheorie, mit Skepsis betrachtet und teilweise als fachlicher Übergriff wahrgenommen (Schmid 2018; Analyse und Kritik 1988, Editorial; Mayntz und Scharpf 1995, S. 41).

Trotz der langen soziologischen Tradition der Institutionenanalyse und weiterer handlungstheoretischer Angebote findet die Neue Institutionenökonomik Einzug in den Disziplinen der Sozialwissenschaften (Miebach 2014). Ursächlich hierfür sind zwei wesentliche Elemente des Theoriengerüsts: der *methodologische Individualismus* und die *Theorie der rationalen Wahl* (Analyse und Kritik 1988, Editorial). Der Vorzug der ökonomisch geprägten Betrachtung bezieht sich zum einen auf das einheitliche Fundament, dass komplexe soziale Gefüge auf individuelle Entscheidungen zurückzuführen sind, und zum anderen daran, dass einfache, aber überzeugende mathematische Modelle individuelles Handeln zu einem gewissen Maß erklären können (ebd.).

Die Neue Institutionenökonomik grenzt sich durch ihren methodologischen Individualismus sowohl vom akteurszentrierten Institutionalismus als auch von der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie ab. In diesen eher sozialwissenschaftlich geprägten Ansätzen steht nicht das individuelle Handeln als konstituierendes Element von Organisationen und Institutionen im Mittelpunkt, sondern es wird vielmehr von der Handlungsfähigkeit korporativer Akteure ausgegangen (Mayntz und Scharpf 1995, S. 50; DiMaggio und Powell 1983). Daraus ergibt sich umgekehrt eine Einschränkung: Diese theoretischen Perspektiven sind weniger geeignet, um Situationen zu analysieren, in denen Organisationen lediglich einen flexiblen Rahmen für individuelles Handeln mit erheblichem Ermessensspielraum bereitstellen. Das gilt insbesondere dort, wo Organisationen und Institutionen bewusst Handlungsspielräume für individuelles Entscheiden eröffnen. Genau ein solcher Fall liegt bei den hier untersuchten Delegationsbeziehungen zwischen Ministerialverwaltungen und Projektträgern vor: Verträge über Projektträgerschaften, forschungspolitische Programme und die Arbeitsverhältnisse von Mitarbeitenden mit eigenen Entscheidungsbefugnissen eröffnen, im Sinne eines Subsidiaritätsprinzips, substantielle Räume für individuelles Ermessen.

Aus diesen dargestellten Gründen findet die Neue Institutionenökonomie auch in den Sozialwissenschaften Anklang, insbesondere der Teilbereich der Agenturtheorie bzw. der Prinzipal-Agenten-Theorie. (Saam 2002; Gilardi und Braun 2002; Braun und Guston 2003; Alparslan 2006; Mumm 2016; Schöller 2018).

4.1.3

Genese und Strömungen

Wie bereits dargestellt, ist die Agenturtheorie ein zentraler Bestandteil der Neuen Institutionenökonomik. Sie entwickelte sich Anfang der 1970er Jahre als Reaktion auf die Annahmen der neoklassischen Theorie, die wirtschaftliches Handeln ausschließlich durch vollständig informierte und strikt rational handelnde Akteure in idealtypischen Märkten zu erklären versucht (Alparslan 2006, S. 1). Diese stark vereinfachende und teilweise als utopisch geltende Annahme stand zunehmend im Widerspruch zu empirischen Beobachtungen realer wirtschaftlicher Prozesse und wurde daher vermehrt kritisch hinterfragt (Erlei et al. 2007, S. 46–47).

Die Legitimation dieser Prämissen kamen zunehmend ins Schwanken, da auf deren Grundlage keine empirisch validen Erkenntnisse geliefert werden konnten. (Thielscher 2020, S. 166).

Außerdem wurde dahingehend Kritik formuliert, dass Unternehmen als „black boxes“ konzipiert und beziehungsrelevante Kontexte nicht weiter betrachtet wurden. Diesen Einwand bringt Ronald H. Coase prägnant in folgendem Zitat auf den Punkt:

The objection essentially is that the theory floats in the air. It is as if one studied the circulation of the blood without having a body. Firms have no substance. Markets exist without laws and therefore without any clear specification of what is bought and sold (Coase 1984, 230).

Die Entstehung der Agenturtheorie kann als Reaktion auf diese Kritik verstanden werden, da mit dieser der Versuch unternommen wird den sogenannten „body“ respektive die wirkenden Institutionen innerhalb und zwischen Marktteilnehmern mathematisch zu modellieren und damit zu erklären.

Ein entscheidender Beitrag, um die innere Logik von Unternehmen zu dechiffrieren lieferte Stephen A. Ross (1973) mit dem Titel „The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem“. Dieser fasste darin bereits bestehende unterschiedliche Überlegungen zur Logik²³ von Delegationsbeziehungen zusammen und operationalisierte diese in Form von mathematischen Modellen (Meinhövel 2004, S. 470). Dabei betrachtet er Delegationsbeziehungen sehr universal und vollzieht noch keine Unterscheidung zwischen einer Makro- und Mikro-Betrachtung der Ebenen. So sind seine Überlegungen zu der Regelmäßigkeit von Delegationsbeziehungen, sowohl auf der Ebene von Individuen als auch auf der Ebene von kollektiven Akteuren anwendbar: „[...] employer and employee or the state and the governed [...]“ (ebd., S.134).

Ebenso von Bedeutung für das Verständnis der Genese der Agenturtheorie ist der Beitrag „Theory of the firm: Managrial behavior, agency costs and ownership structure“ von Michael C. Jensen und William H. Meckling (1976). Die beiden Autoren haben den Versuch unternommen, die Agenturtheorie, die Theorie der Eigentumsrechte und die Finanztheorie zu einer Theorie der Eigentumsstruktur des Unternehmens zusammenzuführen. Darüber hinaus lieferten sie ein Konzept zur Analyse von *Agenturkosten*, die bei dem Zustandekommen einer Delegationsbeziehung entstehen.

„Markets and Hierachies: Some Elementary Considerations“ als dritten wichtigen Beitrag richtete Oliver E. Williamson (1973) den Blick auf vertikale Abhängigkeitsbeziehungen innerhalb von Unternehmen und betonte bei der Betrachtung des menschlichen Faktors unter anderem die Begrifflichkeiten der *begrenzten Rationalität* und des *Opportunismus*.

23 Insbesondere bemühte sich Ross um eine Zusammenführung der Überlegungen zur Informationsasymmetrie und der durch eine Delegationsbeziehung entstehenden Möglichkeit des „moral hazard“.

Spätestens mit dem Artikel von Jensen (1983, S. 334 f.) wird eindeutig zwischen einer normativen und einer positiven Ausrichtung innerhalb der Agenturtheorie unterschieden. Was die Strömungen eint, ist der Fokus auf die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent, die Anerkennung einer Informationsasymmetrie und der Annahme, dass die Akteure nutzenmaximierend handeln (ebd., S. 334).

Die normativ ausgerichtete Agenturtheorie („principal-agent-theory“) unterscheidet sich durch die Hinzunahme umfänglicher mathematischer Modelle zur Bestimmung optimaler Verträge. Berücksichtigt wird dabei

(1) the structure of the preferences of the parties to the contracts, (2) the nature of uncertainty, and (3) the informational structure in the environment. (Jensen 1983, S. 334).

Dabei lösen sich die Analysen weitestgehend von der Empirie (Ross 1973). Auf der Grundlage von mathematischen Formeln werden Lösungen für eine gelingende Vertragsgestaltung zwischen Auftraggebern und -nehmern bzw. zwischen Prinzipalen und Agenten formuliert (ebd., S. 10).

Für die vorliegende Arbeit ist die positive Ausrichtung („positive agency theory“) von Bedeutung, da diese auf eine empirisch fundierte Analyse von Delegationsbeziehungen (Williamson 1973) zielt. Die Analyse von real existierenden Problemen und Lösungen innerhalb von Prinzipal-Agent-Beziehungen stellen den Kern der analytischen Bemühungen dar (Saam 2002, S. 10; Erlei et al. 2007, S. 15; Meinhövel 2004, S. 471). Als grundlegende Referenzen der positiven Agency-Theorie gelten die Beiträge von Jensen und Meckling (1976) sowie von Fama (1980), die wesentliche theoretische Grundlagen für die Annahmen über das Handeln von Prinzipalen und Agenten geschaffen haben.

4.1.4

Annahmen und Grundkonzepte

Im Folgenden werden die Annahmen und Grundkonzepte der Agenturtheorie dargestellt. Den Ausgangspunkt bilden die verhaltenstheoretischen Prämissen der begrenzten Rationalität und des Opportunismus. Anschließend wird auf den methodologischen Individualismus eingegangen, der als theoretische Grundlage der Agenturtheorie dient. Um dennoch Aussagen über kollektive Akteure treffen zu können, wird zur Überbrückung des Mikro-Makro-Problems das Konzept der „Coleman’schen Badewanne“ herangezogen. Abschließend erfolgt eine Differenzierung verschiedener

Vertragstypen, die als zentrale handlungsleitende Institutionen für Delegationsbeziehungen verstanden werden.

Hinsichtlich ihrer Verhaltensannahmen orientiert sich die Agenturtheorie am ökonomisch geprägten Modell des Homo Oeconomicus, das zur Erklärung individuellen Handelns unter Bedingungen der Knappheit herangezogen wird (Erlei et al. 2016, S. 2). Aus Sicht der Agenturtheorie agieren Individuen als gestaltende und ausführende Instanzen vertraglicher Vereinbarungen (Williamson 1990, S. 49). Um Aussagen darüber treffen zu können, wie Verträge optimal gestaltet werden sollten, werden auf theoretischer Grundlage bestimmte Verhaltensannahmen formuliert. Die Vertreterinnen und Vertreter der positiven Agenturtheorie (insbesondere Jensen und Meckling 1976; Fama 1980) modifizieren das klassische Verständnis des Homo Oeconomicus, indem sie zwei zentrale Erweiterungen integrieren: die Annahme begrenzter Rationalität (Simon 1959) und die Möglichkeit opportunistischen Handelns (Williamson 1990, S. 54 ff.). Für die vorliegende Untersuchung sind gerade diese Erweiterungen von besonderem Interesse, da angenommen wird, dass im empirischen Feld angesichts der historischen Entwicklung der Delegationsbeziehungen, der organisationalen Einbettung von Projektträgern und Ministerien sowie der Erwerbsbiografien des dort tätigen Personals weder vollständig rationales noch rein opportunistisches Verhalten zu erwarten ist.

Rationalität zwischen Maximierung und Begrenztheit

Eine vorherrschende Verhaltensannahme innerhalb der Ökonomie lautet, dass Akteure versuchen, entsprechend ihrer Präferenzen durch ihr Handeln ihren Nutzen zu maximieren (Saam 2002, S. 10). Der Nutzen entspricht den Bedürfnissen der Akteure und muss nicht zwangsläufig monetärer Natur sein, sondern kann sich auch in Formen einer nicht unmittelbar monetären Anerkennung ausdrücken. Individuelle Präferenzen und deren Priorität werden grundsätzlich als Konstant angenommen und stellen zugleich „den Referenzpunkt der Beurteilung möglicher Problemlösungen dar“ (Erlei et al. 2016, S. 3).

Die *Rationalität* der Handlung definiert Max Weber wie folgt: „Zweckrational handelt, wer sein Handeln nach Zweck, Mitteln und Nebenfolgen orientiert und dabei sowohl Mittel gegen die Zwecke, wie die Zwecke gegen die Nebenfolgen, wie „Zwecke gegeneinander rational abwägt“ (Weber 2019 [1922], S. 2). Die Kontingenz möglicher zweckrationaler Handlungen wird durch Restrik-

tionen limitiert. Restriktionen als die limitierenden Größen sind, bezogen auf das Erkenntnisinteresse der Agenturtheorien, in erster Linie Institutionen. Manifestationen dieser Institutionen sind Verträge, die sich wiederum auf gültige Gesetze beziehen.

Auf der Grundlage der Limitation des Handlungsraums durch Restriktionen lautet das Rationalitätsprinzip, dass die verbleibenden Handlungsmöglichkeiten auf eine rationale Art und Weise durch die Akteure gewichtet werden und schließlich jene Handlungsoption gewählt wird, welche den relativ besten Vorteil für den handelnden Akteur verspricht (Erlei et al. 2016, S. 4).

In der Ausprägung der normativen Agenturtheorie werden Akteure als vollständig rational modelliert. Dies bedeutet, dass diese über alle nötigen Informationen verfügen, um in jeder Situation die bestmögliche Handlungsoption zu wählen. Für mathematische Betrachtungen und Analysen ist diese Reduktion hilfreich, wenngleich es sich hierbei um eine – je nach betrachteten Fall – mehr oder weniger fiktive Vorstellung der Realität handeln muss (Saam 2002, S. 11).

Der Sozialwissenschaftler Herbert Simon (1959) kristisierte die Annahmen einer absoluten Rationalität handelnder Akteure: „Thus, the classical economic theory of markets with perfect competition and rational agents is deductive theory that requires almost no contact with empirical data once its assumptions are accepted“ (Simon 1959, S. 254). Er postuliert, entgegen dem Annahmen einer absoluten Rationalität, dass die kognitiven Fähigkeiten handelnder Akteure begrenzt sind. Zudem agieren Akteure in einer Situation der Unsicherheit über die Umwelt, in der sie zugleich Zielkonflikte austarieren müssen (Simon 1959, S. 257).

Simon verwirft allerdings nicht vollständig das Homo-Oeconomicus-Modell, sondern formuliert eine von Ökonomen respektierte und einfach gehaltene verhaltenstheoretische Anpassung unter Berücksichtigung von Erkenntnissen aus der Sozialpsychologie. Dieses Konzept nennt er *Statisficing*. Er betrachtet Rationalität unter Berücksichtigung kognitiver Kapazitätsgrenzen der handelnden Akteure neu und nennt diese *begrenzte Rationalität* (bounded rationality)²⁴.

Im Sinne der begrenzten Rationalität modelliert Simon Akteure, welche sich auch mit zufriedenstellenden Ergebnissen begnügen. Aus dieser Perspektive wählen diese entsprechend ihrem Anspruchsniveaus ein zufriedenstellendes Ergebnis. Sofern die Akteure keine Handlungsoptionen erkennen, die sie zufriedenstellen können, werden diese zwangsläufig ihr Anspruchsniveau absen-

24 Williamson (1973, S. 317) definiert diese wie folgt: „Bounded rationality refers to rate and storage limits on the capacities of individuals to receive, store, retrieve, and process information without error.“

ken. Erkennen Akteure allerdings bessere Lösungen, werden diese ihr Anspruchsniveau entsprechend anheben (Erlei et al. 2016, S. 8).

Opportunismus: Mit List Eigeninteressen realisieren

Die Möglichkeit, dass Agenten opportunistisch handeln, stellt eine weitere Prämisse der Agenturtheorie dar. Der Unterscheid zwischen einer rationalen Handlung, mit welcher versucht wird den Eigennutzen zu maximieren, und einer opportunistischen Handlung, liegt in der *Nutzung von List* (Williamson 1990, S. 54, 1973, S. 317). List kann in diesem Sinne als ein Mittel der bewussten Überschreitung der beidseitigen Übereinkunft von impliziten oder expliziten Regeln verstanden werden. *Opportunismus* umfasst „die unvollständige oder verzerrte Weitergabe von Informationen, insbesondere auf vorsätzliche Versuche irrezuführen, zu verzerren, verbergen, verschleiern oder sonst wie zu verwirren.“ (Williamson 1990, S. 54). Williamson betont allerdings, dass er hierbei kein grundsätzliches negatives Menschenbild bemüht, sondern nur die Möglichkeit des opportunistischen Handelns sieht, vor welchem es sich zu schützen gilt (ebd., S.73).

Opportunistisches Handeln kann sowohl vor als auch nach dem Abschluss eines Vertrags auftreten: während der Auswahl potenzieller Agenten (*ex ante*), in der Phase der Vertragsgestaltung mit dem gewählten Agenten sowie in der späteren Umsetzung des Vertrags (*ex post*). Ausgehend von dieser Annahme entwickelt die Agenturtheorie verschiedene Strategien zur Begrenzung möglicher negativer Effekte opportunistischen Verhaltens. Vor Vertragsabschluss empfiehlt sich so eine sorgfältige Auswahl auf Grundlage der Risikoneigung der potenziellen Agenten, um Phänomene wie *adverse selection*²⁵ zu vermeiden. Bestandteil des Vertragswerks sollte zudem eine klare Definition von Befugnissen und Kontrollmechanismen im Sinne des Prinzipals sein. Diese sind während der Vertragslaufzeit wirksam anzuwenden, um die Interessen des Prinzipals zu schützen (Williamson 1990, S. 54 f.).

Methodologischer Individualismus und die Coleman'sche Badewanne

Die Agenturtheorie baut auf den Annahmen des methodologischen Individualismus auf (Saam 2002, S. 12 f.). Der Begriff des methodologischen Individualismus geht auf J. Schumpeter zurück: Dieser „[...] bedeutet nur, daß [sic!] man bei der Beschreibung gewisser wirtschaftlicher Vorgänge von Handeln der Individuen ausgehe“ (Schumpeter 2016 [1908], S. 90 f.). Noch weiter gefasst sind

25 Adverse Selection bezeichnet eine Informationsasymmetrie, bei der ein potenzieller Agent Fähigkeiten vorgibt, die der Prinzipal weder vor noch nach Vertragsschluss vollständig überprüfen kann (vgl. Eisenhardt 1989, S. 61).

aus der Sicht des methodologischen Individualismus alle soziale und ökonomische Sachverhalte, Normen und Institutionen nur durch das Handeln von einzelnen Individuen möglich und kausal erklärbar (Erlei 2019, S. 3 f.; Büschges et al. 1995, S. 85).

Mit der Übernahme des methodologischen Individualismus negiert die Agenturtheorie Organisationen als Entität (Hiller 2009) und somit als korporativer handelnde Akteure. Schlussfolgernd setzt jegliche theoretische Betrachtung zur Erklärung an dem individuellen, rationalen, opportunen und interessensgeleitenden Handeln an (Saam 2002, S. 13). Allerdings schließt sich an eine solche Behauptung in logischer Konsequenz die Frage an, wie überindividuelle gesellschaftliche Strukturen, zu denen schließlich auch Organisationen zählen, durch das Handeln Einzelner überhaupt entstehen können. Diese Frage wird innerhalb der Soziologie als Mikro-Makro-Problem diskutiert, bei dem der Zusammenhang von „gesamtgesellschaftlichen Sachverhalten und Mikroereignissen“ erklärt werden soll (Heidenreich 1998, S. 229).

Aus der Sicht der Agenturtheorie hingegen wird das Zustandekommen jeglicher Form von Organisationen gänzlich durch geschlossene Verträge zwischen Individuen betrachtet und nicht vertiefend thematisiert (Jensen und Meckling 1976, S. 310). Saam (2002, S. 13) betont „Organisationen und ihre Umweltbeziehungen werden als Netzwerke von impliziten und expliziten Verträgen betrachtet, die zwischen den Beteiligten zur Regelung ihrer Interaktionen geschlossen werden“. Der Umstand, dass die Agenturtheorie keinen konkreten Organisationbegriff liefert, wird auch von Hiller 2009 (S. 149) kritisiert.

Auf Grundlage der Analyse von Verträgen können die Delegationsbeziehungen zwischen Projektträgern und Ministerien nicht gänzlich erklärt werden. Zum einen liegt das daran, dass die geschlossenen Verträge zwischen Projektträgern und Ministerien in der Regel impliziter Natur sind und sich somit die „Regelung der Interaktion“ hierdurch nicht dechiffrieren lässt. Zum anderen liegt es daran, dass sich Projektträger meist aufgrund einer oligopolähnlichen Struktur des „Projektträgermarktes“ in der schwächeren Marktposition befinden und somit angenommen werden muss, dass diese Aufgaben übernehmen, obwohl diese weder implizit noch explizit vertraglich geregelt wurden.

Um dennoch fundierte Aussagen über die Beziehung der kollektiven Akteure Ministerialverwaltung und Projektträger treffen zu können, wird auf das Konzept der „Coleman’schen Badewanne“ zurückgegriffen. Damit lässt sich das in der Agenturtheorie beste-

hende Mikro-Makro-Problem theoretisch lösen und somit analytisch überbrücken. Auch wenn dieses Problem in der Ökonomik selbst nicht unmittelbar als Bestandteil der Agenturtheorie diskutiert wird, lässt es sich – neben der unvollständigen vertragstheoretischen Betrachtung – mit den soziologisch geprägten Überlegungen von James S. Coleman (1991, S. 1 ff.) auflösen. Colemans Ansatz zeigt anhand des Modells der „Badewanne“ auf, wie gesamtgesellschaftliche Phänomene auf der Makroebene mit individuellen Handlungen auf der Mikroebene verknüpft sind. Übertragen auf die Entstehung institutionalisierter Delegationsbeziehungen ergibt sich folgendes Bild: → Abb. 6

Den in der Abbildung dargelegten Ausgangspunkt auf der Makroebene bildet das kollektive Strukturmerkmal: die funktionale Differenzierung²⁶ sozialer Systeme in modernen Gesellschaften (Parsons 1976, S. 40 ff.).

Die zugrunde liegende *Makrobeobachtung* zeigt, dass sich im Zuge der Evolution gesellschaftlicher Teilsysteme institutionalisierte Delegationsbeziehungen herausgebildet haben, um die Koordination zwischen diesen sozialen Systemen (Luhmann 2018 [1984]) zu ermöglichen. So benötigt etwa das politische System das wissenschaftliche System, um fundierte Lösungen für gesellschaftliche Problemlagen zu entwickeln (Braun 1997). Diese Problemlösungen wiederum stärken die öffentliche Wahrnehmung politischer Akteure und erhöhen deren Chancen auf Wiederwahl.

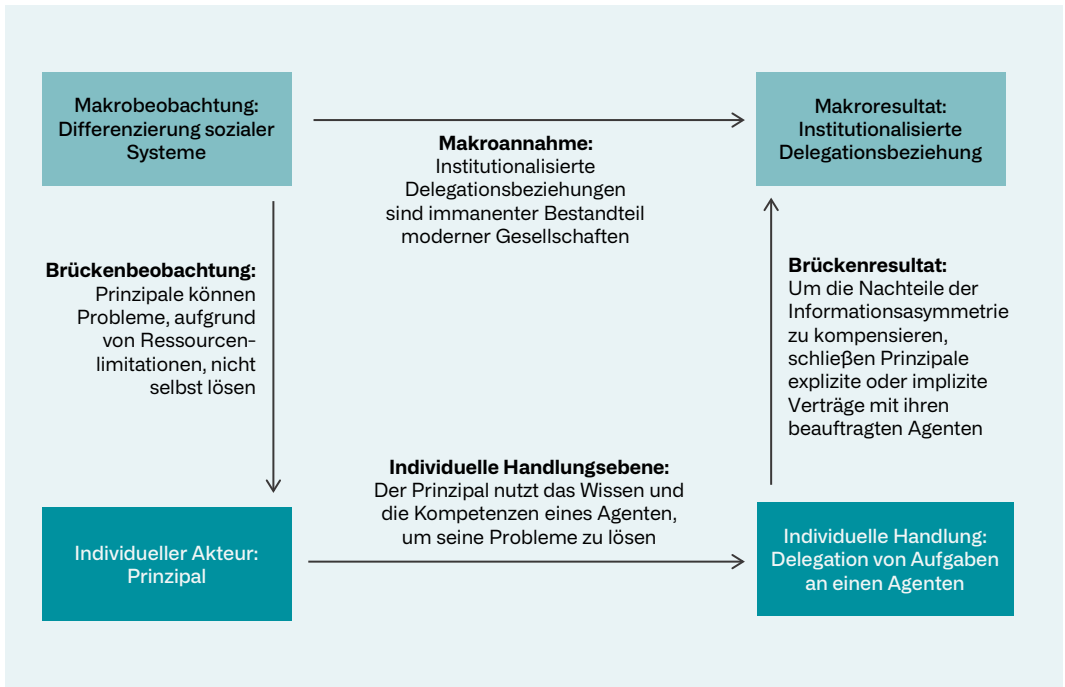
Die *Brückenbeobachtung*, die den Übergang von der Makro- zur Mikroebene beschreibt, besagt, dass Individuen, insbesondere in ihrer Rolle als Repräsentanten von Organisationen, aufgrund begrenzter Ressourcen²⁷ nicht alle Aufgaben eigenständig bewältigen können.

Auf der Mikroebene stellt sich eine *individuelle Handlungsebene* dar: Ein Prinzipal (Person A) beauftragt einen Agenten (Person B), weil Letzterer über die erforderlichen Mittel und Kompetenzen zur Aufgabenerfüllung verfügt. Mit der Delegation entsteht eine asymmetrische Beziehung, da dem Agenten aufgrund seiner Expertise in Form von Informationsvorsprung ein Wissensvorteil gegenüber dem Prinzipal zukommt (Saam 2002).

Wiederholte Interaktionen führen dazu, dass kollektive Akteure (beispielsweise Bundesministerien als Prinzipale) implizite oder explizite Verträge mit kollektiven Akteuren (beispielsweise Projektträgern als Agenten) abschließen (*Brückenresultat*). Diese sollen die Informationsasymmetrie durch Mechanismen der Kontrolle und Steuerung ausgleichen und somit die Delegations-

26 „Unter Differenzierung verstehen wir die Teilung einer Einheit oder Struktur in einem sozialen System in zwei oder mehr Einheiten oder Strukturen, die sich in ihren Merkmalen und ihrer funktionalen Bedeutung für das System voneinander unterscheiden.“ (Parsons 1976, S. 40)

27 Ressourcen umfassen die Elemente Zeit, Informationen und Kompetenzen.



beziehung stabilisieren (Rippberger 2005). Daraus ergibt sich das *Makroresultat*, demzufolge institutionalisierte Delegationsbeziehungen als konstitutive Merkmale funktional differenzierter Gesellschaften verstanden werden kann.

Trotzdem bleibt festzuhalten, dass die vertraglichen Regelungen zwischen den beteiligten Akteuren zwar nicht alle Interaktionen vollständig determinieren, aber dennoch von erheblicher Bedeutung sind. Deswegen werden im folgenden Abschnitt die verschiedenen Vertragstypen vorgestellt, wie sie innerhalb der Neuen Institutionenökonomik diskutiert werden.

Explizite und implizite Vertragsformen als Grundlage von Delegationsbeziehungen

Verträge stabilisieren und limitieren die Handlungsmöglichkeiten von Akteuren in Delegationsbeziehungen. Aus diesem Grund ist deren Betrachtung dieser von Bedeutung (Rippberger 2005, S. 27). Verträge für Delegationsbeziehungen unterscheiden sich hinsichtlich des Spezifikationsgrades von Regeln. An den Rändern eines Spezifikationskontinuums der Vertragsformen befinden sich die beiden idealtypischen Pole des vollständig-expliziten bzw. des unvollständig-impliziten Vertrages.

Abbildung 6:
Das Makro-Mikro-Modell
am Beispiel einer Dele-
gationsbeziehung zwi-
schen Prinzipal und Agent

Quelle: Eigene Darstellung in
Anlehnung an Coleman (1991,
S.10, S. 13).

Der vollständig-explicite Vertrag ist jener, „[...] in dem Verhalten und Zahlungen zwischen den Vertragsparteien für alle möglichen Kontingenzen spezifiziert sind“ (Ripperger 2005, S. 32). Bei vollständig-expliciten Verträgen gilt das Prinzip *Pacta sunt servanda*²⁸.

Ein unvollständig-implizierter Vertrag ist im Gegensatz dazu von einer Unsicherheit über die Variation von Möglichkeiten gekennzeichnet. Dieser Entscheidungsraum wird insbesondere bei der Übernahme von komplexen Aufgaben mit langen Vertragszeiten benötigt, da schließlich nicht für alle denkbaren Konstellationen während der gesamten Zeit des Vertragsverhältnisses explizite Vereinbarungen getroffen werden können (Grossman und Hart 1986). Oftmals besitzen Verträge zwischen Projektträgern und Ministern diese Merkmale (langfristige Verträge für komplexe Aufgaben). Hierdurch entstehen Handlungsspielräume, die die Vertragspartner opportunistisch ausnützen könnten (Ripperger 2005, S. 33). Daher wird bei implizierten Verträgen die Möglichkeit des Nachverhandelns meist mit einbezogen.

In den folgenden Ausführungen werden Ausprägungen von expliziten Verträgen, in denen die Spezifikation von Regelungen überwiegt, sowie von impliziten Verträgen, in denen die Flexibilität und Vagheit von Regelungen überwiegt, dargestellt. → [Abb. 7](#)

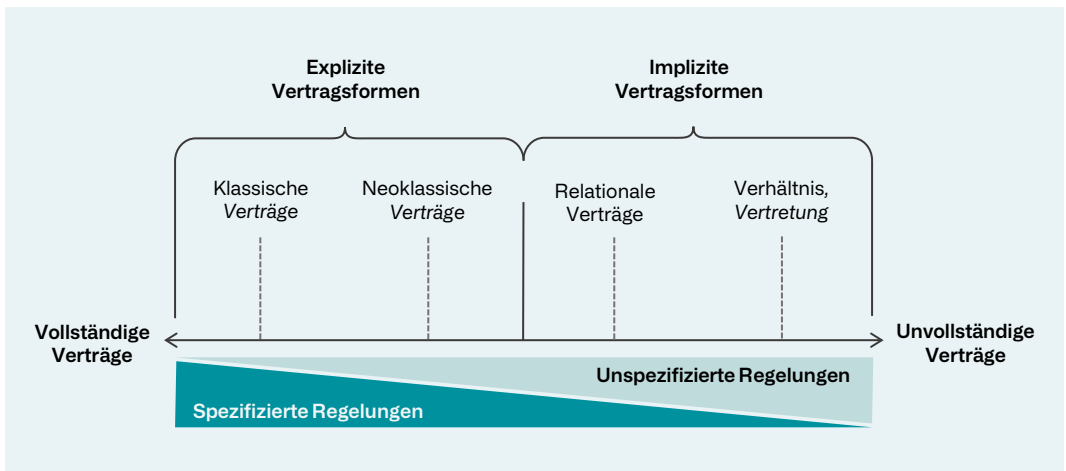
Explizite Vertragsformen

Dem idealtypischen Konstrukt eines vollständigen Vertrages kommt der *klassische Vertrag* am nächsten, in welchem „Leistungen und Gegenleistungen ex ante klar spezifizierbar und ex post auch von Dritten verifizierbar“ sind (Saam 2002, S. 13).

Mit der klassischen Vertragsform wird versucht, alle „relevanten zukünftigen Eventualitäten, die sich auf das Angebot einer Sach- oder Dienstleistung beziehen“, zu beschreiben und zu regeln (Williamson 1990, S. 78). Die vertragliche Vereinbarung ist von einer Priorisierung der schriftlichen Fixierung geprägt. Die Rechtsgrundlage ist eindeutig definiert, auf welche sich die Akteure im Falle des Disputs beziehen können. Dies betont auch die Vertragsdefinition des Rechtssoziologen Ian E. Macneil (1974, S. 691):

» A contract is a promise or a set of promises for the breach of which the law gives a remedy, or the performance of which the law in some way recognizes as a duty.

28 Auf deutsch: Verträge sind einzuhalten. Prinzip der Vertragstreue im öffentlichen und privaten Recht



Allerdings kommt die klassisch geprägte Vertragsform, in der alle Eventualitäten und gemeinsamen Rechtsgrundlagen haargenau beschrieben werden, bei langfristig ausgelegten Verträgen und komplexen Aufgabenbeschreibungen schnell an die Grenze ihrer Möglichkeiten (Hart und Holmström 1986, S. 1; Williamson 1990, S. 78 f.). Sobald sich die zeitliche Dimension der Kooperationsabsicht verlängert, können zum Zeitpunkt der Vertragsschließung nicht alle potenziell entstehenden Möglichkeiten innerhalb der vertraglich gefassten Zeitspanne erkennbar sein und somit sind diese nicht spezifizier- und regelbar. Es entstehen zwangsläufig Lücken in der Definition der Vertragsbedingungen. Dieses offensichtliche Dilemma der Vertragsgestaltung beschreibt Saam (2002, S. 14) treffend: „Das Dilemma *neoklassischer Verträge* besteht darin, den Vertrag flexibel auszugestalten, ohne dadurch den Vertragspartnern die Chance zu geben, eintretende Veränderungen opportunistisch auszunutzen.“ Es geht schließlich darum, gänzliche Unvollständigkeiten mit Hilfe von flexiblen Elementen zu schließen. Williamson (1990, S. 79) sieht eine Möglichkeit ein Schiedsverfahren in den Vertrag zu inkludieren, um im Falle des Disputs recht unkompliziert und mithilfe eines Dritten eine Lösung zwischen den Vertragspartnern herbeizuführen. Schließlich ist anhand dieser Erweiterungen erkennbar, dass auch die sehr spezifizierte Form des neoklassischen Vertrag die Komplexität der Welt und die Unvollständigkeit von Vereinbarungen anerkennt (ebd., S. 79).

Abbildung 7:
Kontinuum der Vertragsformen

Quelle: Eigene Darstellung in
Anlehnung an Ripperger (2005,
S. 32).

Implizite Vertragsformen

Bei einem impliziten Vertrag werden Regelungen ex ante überwiegend vage und flexibel formuliert. Dies ist beim Typus des *rela-*

tionalen Vertrags der Fall, bei denen die Spezifikation von Regelungen nur noch ein unwesentlicher Teil ausmacht. Geprägt sind diese aufgrund ihrer Langfristigkeit von wenig spezifizierten Vereinbarungen und stillschweigendem Einverständnis (Saam 2002, S. 14). In der Regel kennen sich die Vertragspartner gut und vertreten die gleichen Werte, sodass sich hierdurch eine gewisse Sicherheit bzw. ein gewisses Vertrauen hinsichtlich des zu erwartenden Verhaltens einstellt. Gut greifbare Beispiele für relationale Verträge sind Eheverträge und Kooperationsverträge zwischen Unternehmen. Macneil sagt über den Ehevertrag, dass er

[...] consists not of a series of discrete transactions, but of what happened before (often long before), of what is happening now ("now" itself often being a very extended period), and of what is expected (in large measure only in the vaguest of ways) to happen in the future. These continue a form the relation without a high degree of consciousness of measured transactions. Nonetheless, exchange, both economic and social, takes place in such a relation, even if not in the measured terms of the transaction (Macneil 1974, S. 721).

Das *Verhältnis* ist eine weitere Form eines impliziten Vertrages (Böhm-Bawerk 2006 [1881]) bzw. als Vertretung (Weber 2019 [1922], § 11) verstanden werden. Das Verhältnis als Vertragsform zeichnet sich durch seine nicht Rechtlichkeit aus und seine oftmals situative Entstehung. Zudem fehlt weitestgehend eine schriftliche Fixierung von Regeln. Ein Verhältnis beschreibt beispielsweise das zwischen einer Patientin und ihrer Ärztin (Saam 2002, S. 14–15)

Die *Vertretung* stellt ein heuristisches, abstraktes Prinzip dar, sofern grundsätzlich zwischen zwei Akteuren eine Vertragsbeziehung bestehen könnte (Saam 2002, S. 15). Die Vertretung kann „die Folge haben [...] [, dass] das Handeln bestimmter Beteiligter (Vertreter) den anderen Beteiligten (Vertretenen) *zugerechnet* wird, daß [sic!] also sowohl die Chancen wie die Konsequenzen ihnen zugutekommen bzw. ihnen zur Last fallen“ (Weber 2019 [1922], § 11). Eine Vertretungsbeziehung kann auch ohne schriftlich fixierten Vertrag und Vertretung im rechtlichen Sinne vorliegen (Richter 1994, S. 16).

Hier von Interesse sind Projektträgerschaften, welche mithilfe von sogenannten „PT-Verträgen“²⁹ schriftlich fixiert werden. Eine Projektträgerschaft in dem hier gemeinten Sinne ist die Übernahme von Aufgaben zur Unterstützung und Umsetzung forschungspolitischer Maßnahmen eines Bundes- oder Landesministeriums oder sonstiger Fördermittelgeber. Diese Aufgaben werden in einem

²⁹ PT-Vertrag steht für Projektträgervertrag.

Leistungskatalog ausgeführt und als Bestandteil eines PT-Vertrags schriftlich fixiert. Je nach Komplexitätsgrad der delegierten Aufgaben kann ein PT-Vertrag in seiner Form mehr oder weniger explizit sein (Rippberger 2005). PT-Verträge besitzen die Eigenschaften des Typus des neoklassischen Vertrags (Williamson 1990). Explizite Elemente in PT-Verträgen beziehen sich beispielsweise auf die Anzahl von jährlichen durzuführenden Antragsbewilligungen, von Begutachtungen von Projektskizzen³⁰, von zu betreuenden Forschungsvorhaben und -projekten und durzuführenden Veranstaltungen und Jurysitzungen. Explizit festgehalten werden in den PT-Verträgen zudem die Höhe der geplanten Haushaltsmittel pro Haushaltsjahr. Implizit an PT-Verträgen sind meist recht vage beschriebene Beratungsdienstleistungen für die Ministerialverwaltung, um beispielsweise neue Förderbekanntmachungen oder Forschungsprogramme zu entwickeln. Beratungsdienstleistungen können beispielsweise Workshop-Formate, wie Klausuren und dergleichen, zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger sein, um geplante Förderrichtlinien inhaltlich gemeinsam zu entwickeln.

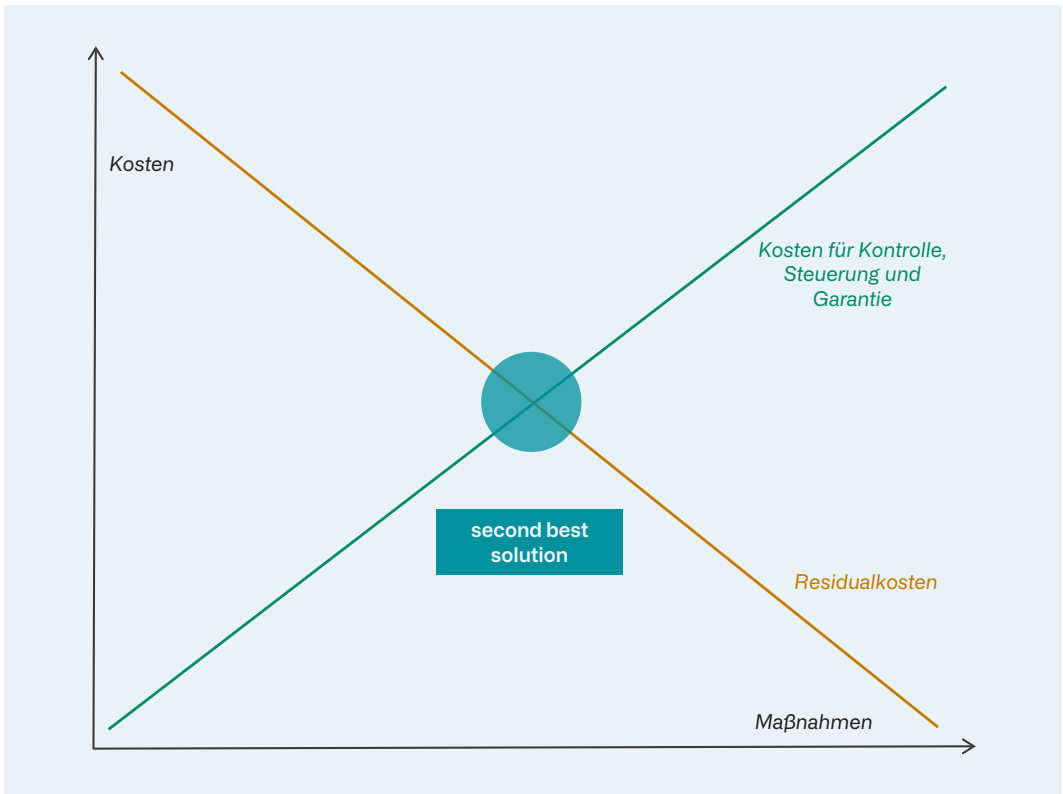
Agenturkosten als Effizienzkriterium von delegationsbeziehungen

Aus Sicht der Agenturtheorie bestehen zwischen dem Agenten und dem Prinzipal sowohl divergierende Ziele als auch Informationsasymmetrien. Hierdurch gelangt der Agent potenziell in eine Position, die es ihm erlaubt Handlungen realisieren zu können die seinen, aber nicht den Nutzen des Prinzipals maximieren. Der entscheidende Unterschied zwischen der Sicht der Agenturtheorie zu der der Neoklassik besteht in der Annahme der Ungleichverteilung von Informationen und der daraus resultierenden Unterscheidung der Rollen Agent und Prinzipal (Zißler 2011, S. 96). Um unter diesen Voraussetzungen einen Austausch zu ermöglichen, muss die bestehende Informationsasymmetrie gemindert werden. Hierdurch entstehen zwangsläufig auf beiden Seiten Kosten. Jensen und Meckling (1976, S. 308) unterscheiden hierbei drei mögliche Arten von Kosten, die in ihrer Summe die Agenturkosten insgesamt darstellen:

Steuerungs- und Kontrollkosten des Prinzipals

Steuerungs- und Kontrollkosten (monitoring costs) für den Prinzipal entstehen, wenn dieser die Wahrscheinlichkeit opportuner Handlungen des Agenten reduzieren möchte. Hierfür kann der Prinzipal zum einen monetäre Anreize oder Strafen vertraglich

30 Im Kontext von Forschungsförderung bezeichnet eine Projektskizze eine in der Regel 10 bis 20 Seiten lange strukturierte Darstellung eines geplanten Forschungs- oder Entwicklungsprojektes.



fixieren, um die Handlungspräferenz des Agenten zu beeinflussen. Zum anderen kann der Prinzipal die Implementierung von Instrumentarien zur Kontrolle und Überwachung der Agenten-Leistung anstreben. Schließlich entstehen für den Prinzipal bereits vor der Vertragsschließung Kosten für die Auswahl des geeignetsten Agenten (Saam 2002, S. 23).

Abbildung 8:
Verhalten von Kontroll-
Steuerungs- und Garan-
tiekosten zu Residual-
kosten

Quelle: Eigene Darstellung
in Anlehnung an Zißler (2011,
S.96 f.).

Garantiekosten

Auf der Seite des Agenten entstehen die sogenannten Garantiekosten (bounding costs), um den Prinzipal von seiner Eignung und seiner moralischen Konstitution zu überzeugen. Eine Eignung kann zum einen durch Reputations- und Leistungsnachweise aufgezeigt werden und zum anderen durch angebotene Selbstkontrollmechanismen wie eine zertifizierte Qualitätssicherung sowie Rechenschaftsberichte (Saam 2002, S. 23). Die moralische Konstitution des Agenten kann beispielsweise mit vertraglichen Vereinbarungen von Schadensersatzansprüchen bei widerwilligen Haltungen untermauert werden.

Residualkosten

Trotz der Bemühungen, die Informationsasymmetrie zu mildern, ist davon auszugehen, dass der Prinzipal keine ideale Lösung (first best solution) erhalten wird (Ziñler 2011, S. 96). Opportunes Verhalten und nicht optimale Handlungen können nicht vollständig unterbunden werden. Residualkosten (residual loss) beschreiben demnach die Differenz zwischen der bestmöglichen Lösung und der tatsächlichen Lösung. Bei der Bestrebung des Prinzipals und des Agenten, die Agenturkosten zu reduzieren, zeigt sich ein Dilemma: Die Garantie- und Steuerungs- und Kontrollkosten verhalten sich Prinzipiell entgegengesetzt der Entwicklung der Residualkosten (ebd., S.96).

Wenn der Prinzipal und der Agent zugleich den Versuch unternehmen, durch kostenintensive Kontroll-, Steuerungs- und Garantemaßnahmen mögliche Handlungen des anderen zu beeinflussen, desto geringer werden die Residualkosten. Eine solche „trade-off-Konstellation“ führt allerdings dazu, dass aufgrund der entstandenen Kosten die Gesamtlösung nicht zufriedenstellend ausfällt. Um unter diesen Umständen ein angemessenes Ergebnis zu erzielen, werden bewusst nicht optimale Arbeitsergebnisse des Agenten in Kauf genommen, um zugleich die Kosten für Kontrolle, Steuerung und Garantie zu limitieren (Ziñler 2011, S. 97). Im Resultat wird ein gutes Ergebnis (second best solution) angestrebt. Dieser Zusammenhang veranschaulicht folgende Abbildung: → [Abb. 8](#)

4.1.5

Informationsasymmetrie – Probleme und Lösungen

Die Informationsasymmetrie zwischen zwei Akteuren führt somit zur funktionalen Differenzierung der Rollen in Prinzipal und Agent und wirft jedoch gleichermaßen die Frage auf, worauf sich die ungleich verteilten Informationen konkret beziehen. Aus Sicht der Agenturtheorie betreffen diese Informationen vor allem die Eigenschaften des Agenten – etwa seine Leistungsfähigkeit, seine moralische Integrität, seine konkreten Handlungen sowie sein Fachwissen.

Auf Grundlage der verhaltensbezogenen Annahme des Opportunismus wird davon ausgegangen, dass der Agent seinen Informationsvorsprung zu seinem eigenen Vorteil und zum Nachteil des Prinzipals nutzen könnte. Sobald ein solcher Fall eintritt, beziehungsweise nur als Möglichkeit in Betracht gezogen wird, entstehen spezifische Probleme, die im Zentrum der agenturtheoretischen Analyse stehen. Gleichzeitig bietet die Agenturtheorie auch

Lösungsstrategien an, um solche realen oder möglichen Probleme durch die Verringerung der Informationsasymmetrie zu mildern oder gar zu beseitigen.

Der Prinzipal ist sowohl vor als auch während der Vertragslaufzeit strukturell im Nachteil, da er über weniger Informationen verfügt. Er kann die Eigenschaften des Agenten nicht vollständig erfassen, seine Handlungen oft nur eingeschränkt beobachten und besitzt auch hinsichtlich der zu erbringenden Leistung weniger Wissen (Demougin und Jost 2001, S. 45; Richter 1994, S. 16). Aus dieser einseitigen Informationsverteilung resultieren typische Agenturprobleme, die im weiteren Verlauf näher erläutert werden.

In der Literatur wird die Informationsasymmetrie im Rahmen der Agenturtheorie meist in vier grundlegende Formen unterteilt: *hidden characteristics*, *hidden action*, *hidden information* und *hidden intention* (Göbel 2002, S. 100 ff.; Zißler 2011, S. 97 ff.; Saam 2002, S. 28 ff.; Demougin und Jost 2001, S. 45 ff.). Diese werden in den folgenden Ausführungen erläutert.

Hidden characteristics

Bevor es zu einem Vertragsabschluss kommt, kann der Prinzipal sich nicht sicher sein, ob die Angaben zu den Eigenschaften des potenziellen Agenten wahr sind bzw. ob Informationen vorenthalten wurden. Eigenschaften sind im Sinne von *hidden characteristics* Merkmale, die die Fähigkeit zur Leistungserfüllung des Auftrags unterstreichen. Merkmale zeigen sich in Form von notwendigen Ressourcen für die Auftragserfüllung. Dies können z. B. Fachwissen über den Auftrag, Kompetenzen den Auftrag zu lösen, und die gesundheitliche Konstitution sein.

Obwohl er nicht umfänglich über die Eigenschaften des Agenten Bescheid weiß, muss der Auftraggeber eine Auswahl treffen. Zugleich besteht auf der Seite der Agenten die Herausforderung, sich mit überzeugenden Qualifikationen von einer möglichen Konkurrenz abzugrenzen (Zißler 2011, S. 97) und eine Unsicherheit über die tätigen Aufgaben (Meinhövel 2004, S. 471). Hierdurch entsteht eine beidseitige Unsicherheit im Wettbewerbsverfahren, sodass unter Umständen nicht die beste Auswahl getroffen wird. Der Eintritt einer solchen Situation wird in der Literatur als *adverse selection* diskutiert:

» *Adverse selection refers to the misrepresentation of ability by the agent. The argument here is that the agent may claim to have certain skills or abilities when he or she is hired. Adverse selection arises because the principal can-*

not completely verify these skills or abilities either at the time of hiring or while the agent is working (Eisenhardt 1989, S. 61)

Hidden action

Aufgrund der Gegebenheit, dass der Prinzipal im Verlauf des Vertragsverhältnisses nicht umfänglich die Aktivitäten des Agenten nachvollziehen kann, entstehen Räume für nicht beobachtbare Handlungen bzw. den sogenannten *hidden actions*. Hinzu kommt, dass ein Rückschluss auf den quantitative Einsatz des Agenten, aufgrund des beobachtbaren Ergebnisses der Arbeitsleistung, meist nicht möglich ist. Das liegt daran, dass das Resultat meist schwer messbar ist und gegebenenfalls durch exogene Einflüsse beeinflusst wurde (Göbel 2002, S. 102).

Die Annahme der Agenturtheorie lautet, dass der Agent im Sinne der Maximierung des Eigennutzes einen möglichst kleinen Einsatz wählt, welcher allerdings noch ausreicht den Prinzipal mit dem Ergebnis zufriedenzustellen (Saam 2002, S. 29). Schließlich kann es dazu führen, dass der Agent sich um die Arbeit „drückt“, unnötig viele Pausen einlegt und schließlich seine wahre Leistungsfähigkeit verschleiert. Dieses Verhalten wird innerhalb der Agenturtheorie als „*shirking*“ (sich entziehen) bezeichnet (Göbel 2002). Braun (1993, S. 140) sieht einen Zusammenhang zwischen Prinzipal-Agent-Struktur und dem Risikos des *shirking*: Die Handlungsmöglichkeiten des Agenten erhöht sich, sofern dieser mit mehreren Prinzipalen zugleich in einer vertraglichen Beziehung steht. Der Agent kann diese Situation des versteckten Wettbewerbs zwischen den Auftraggeber dahingehend nutzen, um ein *shirking* zu riskieren, da er im Zweifel auf weitere Auftraggeber ausweichen kann und seine Reputation nicht in Gänze gefährdet wird. Besteht allerdings die entgegengesetzte Konstellation – der Agent steht nur mit einem Prinzipal als Auftraggeber in einer vertraglichen Beziehung und dieser kann zugleich auf mehrere vergleichbaren Agenten zurückgreifen – begünstigt dies die Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten des Prinzipals. Er besitzt die Möglichkeit die Leistung des Agenten zu vergleichen, um schließlich auf die Leistungsfähigkeit zu schließen. In einem solchen Fall ist das *shirking* für den Agenten riskanter.

Überlegungen hinsichtlich eines Zusammenhangs zwischen Struktur und Handlungsraum sind für die vorliegende Betrachtung der Delegationsbeziehungen zwischen Projektträger und Ministerien von Interesse. Eine naheliegende Hypothese wäre, dass

der Handlungsspielraum von Projektträgern mit der Anzahl von Bundesministerien als Kunden zunimmt.

Hidden information

Bei der Problematik der verdeckten Information geht es um die Möglichkeit, dass der Agent im Verlauf des Vertragsverhältnisses Beobachtungen tätigen kann, die dem Prinzipal verborgen bleiben. Durch die Beobachtung gelangt der Agent an Wissen, welches ihn in die Lage versetzt dieses entgegen der Interessenslage des Prinzipals zu nutzen (Arrow 1985, S. 5). Beispielsweise kann der Agent aufgrund von Beobachtungen zum Schluss kommen, dass eine bestimmte Aktivität als Teil der Auftragserfüllung keinen Sinn macht. Trotz dieser Erkenntnis könnte der Agent die sinnlose Aktivität tätigen, da er weiß, dass er für diese Aktivität entlohnt wird und zugleich der Prinzipal die Sinnlosigkeit der Aktivität nicht erkennen kann. Die Situation, in der eine solche Möglichkeit entsteht, wird in der Agenturtheorie als „*moral hazard*“ (moralische Gefahr oder Risiko) bezeichnet (Eisenhardt 1989, S. 61; Arrow 1985, S. 4). Moralische Gefahren entstehen grundsätzlich bei allen in der Agenturtheorie beschriebenen Formen von Informationsasymmetrien, schließlich immer dann, wenn der Agent in die Lage versetzt wird, seinen Informationsvorsprung potenziell opportunistisch auszunutzen (Göbel 2002, S. 103; Saam 2002, S. 29; Richter 1994, S. 17 f.). Die Wahrscheinlichkeit, dass dies tatsächlich geschieht, hängt nicht zuletzt von der moralischen Konstitution des Agenten ab.

Hidden intention

Neben den Eigenschaften hinsichtlich der Fähigkeiten der Auftragserfüllung sind dem Prinzipal auch die Eigenschaften hinsichtlich der moralischen Konstitution des Agenten bzw. seiner Absichten (*hidden intension*) unbekannt. Hierzu zählen z. B. Anstand, Aufrichtigkeit, Flexibilität (Göbel 2002, S. 103).

Im Zusammenhang mit den hidden intentions wird das Risiko eines „*Hold-up*“ (Überfall) in Verbindung gebracht und thematisiert (Zißler 2011, S. 98). Der Agent nutzt bewusst die Abhängigkeit des Prinzipals aufgrund der ungleichen Verteilung von Informationen, der Faktorspezifität der übernommenen Aufgabe und der unter Umständen nicht vorhandenen Konkurrenz als Vorteil, um in seinem Sinne opportunistisch zu handeln (Göbel 2002, S. 103). Selbst wenn der Prinzipal erkennt, dass es um die moralische Konstitution seines Auftragnehmers nicht gut bestellt ist, muss dieser

die Investitionskosten für das Schließen des Vertrags sowie die Kosten für den Ausstieg aus dem Vertrag bei der Entscheidungsfindung mit einkalkulieren (Saam 2002, S. 29). Die Hypothese, die sich daraus ergibt, lautet: Je höher die entstehenden Kosten für den Prinzipal sind, desto wahrscheinlicher ist es, dass ein Agent mit einem „*Hold-up*“ unbeschadet davonkommt.

Lösungsvorschläge zur Reduktion von Informationsasymmetrien

Um den wie zuvor beschriebenen Problemen und deren negativen Einfluss auf das Gesamtergebnis entgegenzuwirken, werden in der Agenturtheorie typische Lösungsvorschläge diskutiert (Picot et al. 2020, S. 25 ff.; Zißler 2011, S. 99 ff.; Saam 2002, S. 31 ff.; Spremann 1990, S. 579 ff.). Die thematisierten Lösungsvorschläge besitzen zwei Merkmale: Zeitliches Auftreten (vor bzw. nach Vertragsschluss) und Problemorientierung. Zunächst werden die Lösungsvorschläge in ihrer zeitlichen Orientierung (*ex ante*, *ex post*) geordnet und schließlich auch hinsichtlich ihrer Problemorientierung beschrieben.

– Ex-ante-Lösungen (vor Vertragsschluss)

Um eine möglichst gute Agentenwahl zu treffen, kann der Prinzipal vor der Vertragsschließung mit Hilfe unterschiedlicher Maßnahmen versuchen, möglichst viele Informationen über den potenziellen Auftragnehmer zu erlangen. Zum einen kann der Prinzipal Maßnahmen nutzen, um die Agenten zu durchleuchten (*screening*) oder zum anderen diese vor die Wahl unterschiedlicher Vertragsregelungen stellen (*self-selection*).

Beim sogenannten *screening* unternimmt der Prinzipal aktiv den Versuch, im Vorfeld mehr über die Agenten zu erfahren. Hierzu kann dieser Probeleistungen einfordern, Bewerber testen, Zweitmeinungen einholen oder gar ein umfängliches Assessment-Center durchführen. Hinzu kommt das Durchforsten des Internets nach relevanten Informationen über den Agenten, als Ausprägung dieses Lösungsansatzes. Abhängig davon, zu welchen Informationen der Prinzipal gelangt, kann er die Leistungsfähigkeit (*hidden characteristics*) und die moralische Konstitution (*hidden intentions*) der potenziellen Agenten besser einschätzen.

Trotz der Bemühungen, möglichst viel über die Agenten in Erfahrung zu bringen, bleibt eine gewisse Unsicherheit über die Belastbarkeit dieser Informationen bestehen (Zißler 2011, S. 100). Selbstwahl bzw. die *self-selection* als Strategie setzt an dieser Stelle ergänzend an. Dabei wird während des Auswahlverfahrens folgende Situation künstlich konstruiert: Unterschiedliche Vertrags-

optionen werden dem Agenten angeboten, mit der Aufgabe sich für eine dieser zu entscheiden. Die Optionen sind bestenfalls so konstruiert, dass diese Hinweise über die Präferenzordnung des Agenten geben. Durch die Entscheidung für eine der präsentierten Optionen offenbart der Agent seine präferierte Handlung in einer entworfenen Situation. Mit dieser Entscheidung werden Informationen hinsichtlich seiner Interessen, seiner Leistungsbereitschaft und seiner Risikoneigung offenbart (Spremann 1990, S. 578). Damit kann der Prinzipal die Informationen der Präferenzordnung des Agenten hinsichtlich der Überschneidung mit seinen Interessen gewichten und darauf aufbauend die Wahrscheinlichkeit der besten Wahl erhöhen.

Im Gegensatz zum *screening* kann auch der Agent seine Eigenschaften hinsichtlich der Leistungsfähigkeit aktiv offenlegen. Dieses Vorgehen wird in der Agenturtheorie als *signaling* beschrieben. Mit der Offenlegung von überzeugenden und glaubhaften Referenzen, die seine Eignung unterstreichen, verfolgt der Agent seine Interessen: Zum einen, um sich von der Konkurrenz abzuheben, und zum anderen, um einen möglichst hohen Preis für seine Leistungen zu erzielen (Ziñler 2011, S. 99). Die Kosten für diese „Signale“ trägt der Agent. Beispiele hierfür sind Zeugnisse, Zertifikate und Referenzen (Saam 2002, S. 34).

– Ex-post-Lösungen (nach Vertragsschluss)

Nachdem der Vertrag geschlossen wurde, besteht für den Prinzipal das Interesse, dass der Agent nun die delegierte Aufgabe in seinem Sinne löst. Um dies nicht dem Zufall zu überlassen, kann der Prinzipal Maßnahmen vertraglich vereinbaren, mit denen er sein Informationsdefizit während der Vertragslaufzeit verringern kann.

Mithilfe eines *Monitorings* kann der Prinzipal jederzeit aktiv den aktuellen Stand der Arbeiten überwachen. Für das Monitoring benötigt der Prinzipal Informationssysteme, die Kosten verursachen, aber eine beständige Kontrolle der Arbeiten und der damit korrelierenden Ausgaben erlauben (Eisenhardt 1989, S.61). Durch die so gewonnenen Informationen kann der Prinzipal den Agenten in seinen Handlungen besser einschätzen und unter Umständen ein Fehlverhalten sanktionieren (Picot et al. 2020, S. 27).

Ergänzend hierzu kann der Prinzipal vom Agenten zeitlich wiederkehrende Berichte über den aktuellen Stand der Arbeiten einfordern, was innerhalb der Agenturtheorie als *Reporting* bezeichnet wird (Ziñler 2011, S. 101).

Das Monitoring sowie das Reporting reduzieren die Informationsasymmetrie während des Vertragsverhältnisses und werden in der Agenturtheorie als eine Lösungsstrategie thematisiert, um dem Problem von nicht beobachtbaren Handlungen (*hidden-actions*) zu begegnen.

Kontraproduktiv an diesen Maßnahmen ist allerdings, dass eine begleitende Überwachung³¹ von Arbeiten Agenturkosten nach sich zieht und somit die wirtschaftlichen Vorteile einer Delegation reduziert. In einer Delegationsbeziehungen sollte nach Meinung von Simon (1991, S. 34 f.) lediglich das Ergebnis und die Richtlinien klar definiert sein. Davon ausgehend sollte sich die Überwachung auf die Verhaltensrichtlinien konzentrieren, um die wirtschaftlichen Vorteile einer Delegation zu erhalten:

We need to delegate within guidelines, which creates the problem of monitoring the observance of guidelines without recentralizing what has just been delegated (Simon 1991, S. 32).

Zudem ist zu betonen, dass je nach Komplexität der delegierten Aufgaben die gewonnenen Informationen durch das Monitoring und durch das Reporting durch den Prinzipal nicht interpretierbar und bewertbar sind, da diesem hierfür die Kompetenzen fehlen.

Ist allerdings das Informationsgefälle zwischen Prinzipal und Agenten derart hoch, dass die Installation von Informationssystemen die ökonomischen Vorteile einer Delegation aufhebt, wird empfohlen *Sanktionen* und *Anreize* als Maßnahmen in Betracht zu ziehen (Zißler 2011, S.102). Sanktionen als Maßnahme betonen die Autorität des Prinzipals. Dabei wird das Merkmal der hierarchischen Beziehung hervorgehoben und zudem vertraglich fixiert. Das Verhalten des Agenten wird in bestimmten Situationen explizit vorgegeben. Der Agent handelt auf Anweisung und besitzt in diesem Fall keine oder nur sehr beschränkte Handlungsmöglichkeiten. Sofern der Agent trotz dieser Vorgabe nicht im Sinne der Anweisung handelt, wird dieser sanktioniert z. B. in Form von Entschädigungszahlungen und Vertragsstrafen. Der Prinzipal versucht hiermit in bestimmten Situationen die Wahrscheinlichkeit opportunen Verhaltens (*hidden intentions*) zu reduzieren. Eine partnerschaftliche Beziehung wird durch eine hierarchische ersetzt (Spremann 1990, S. 580).

Alternativ hierzu können auch Anreizsysteme genutzt werden, um die Interessen zwischen den Akteuren anzugleichen. Die Annahme lautet, dass mit monetären und nichtmonetären Anreizen Handlungspräferenzen des Agenten gesteuert werden können. In diesem Fall kann die Präferenz, in einer bestimmten Situation op-

31 Was in PT-Verträgen in der Regel als „Fachaufsicht“ beschrieben wird.

Formen Merkmale	Hidden characteristics	Hidden action	Hidden information	Hidden intension
Beschreibung	Eignung potenzieller Agenten ist unbekannt	Anstrengung des Agenten ist unbekannt	Fachwissen des Agenten ist unbekannt	Absicht des Agenten ist unbekannt
Probleme die entstehen können	Adverse Selection	Shirking	Moral Hazard	Hold Up
Relevanter Zeitpunkt	vor der Vertrags-schließung	während der Vertragsdauer	während der Vertragsdauer	während der Vertragsdauer
Mögliche Lösungsstrategien	Signaling, Screening, Self-Selection	Monitoring, Anreizsysteme	Monitoring, Reporting	Anreize, Sanktionen, Monitoring

portun zu handeln, durch die Inaussichtstellung oder einer Inanspruchnahme einer Belohnung relativiert werden. Formen von Anreizen können Erfolgsbeteiligungen, Beförderungen und Prämien sein. **Tabelle 4**

Nachdem die Informationsasymmetrien, die damit einhergehenden Probleme und die möglichen Lösungen vorgestellt wurden, wird die gewählte agenturtheoretische Betrachtung auf das folgende spezifische Delegationsverhältnis „Ministerialverwaltung zu Projektträger“ dargestellt.

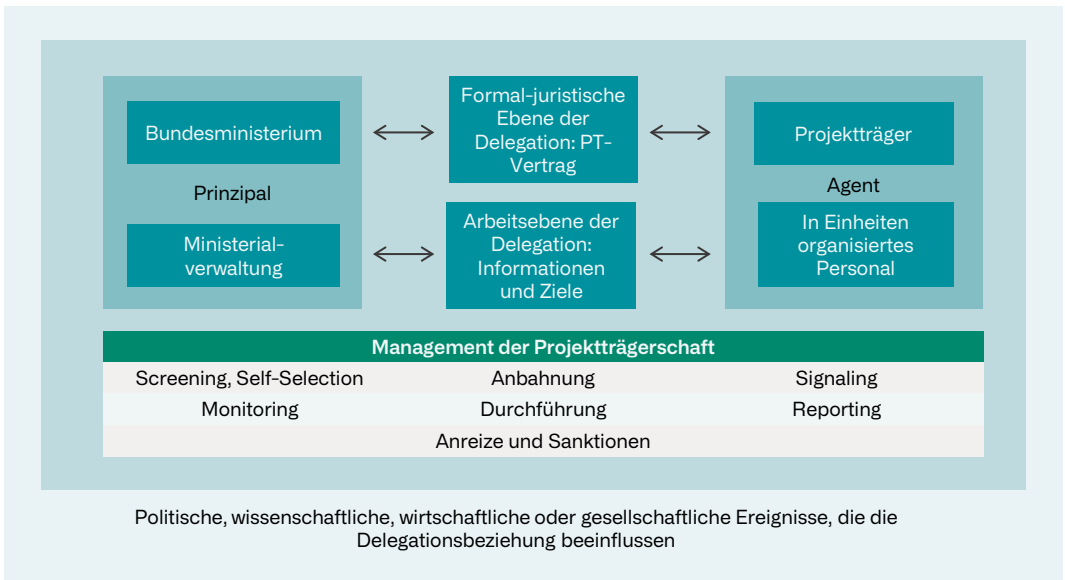
4.1.6

Eine agenturtheoretische Betrachtung der Delegationsbeziehung zwischen Bundesministerium und Projektträger

Formal betrachtet besteht zwischen Bundesministerien und Projektträgern eine mehr oder weniger explizite, stets jedoch vertraglich geregelte Beziehung. In der Praxis erfolgen die Interaktionen zwischen den Akteuren nahezu ausschließlich auf Ebene einzelner Referate und teilweise auf Abteilungsebene in den Bundesministerien einerseits sowie der Führungsebene und teilweise dem wissenschaftlichen Personal auf Seiten der Projektträger andererseits. Daher wird im weiteren Verlauf der Untersuchung zwischen einer formal-juristischen Ebene (Bundesministerium) und einer kommunikativen Ebene des Prinzipals (Ministerialverwaltung) unterschieden, da davon auszugehen ist, dass die abgeschlosse-

Tabelle 4:
Vier Typen von Informationsasymmetrie und ihre jeweiligen Eigenschaften

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Saam (2002, S.30) und Picot et al. (2020, S.27)



nen PT-Verträge die empirisch vorliegenden Beschreibungen der Interaktionen nur eingeschränkt erklären können.

Zur analytischen Erfassung wird nachfolgend auf die Überlegungen der Coleman'schen „Badewanne“ (Coleman 1990, S. 10, S. 13) zurückgegriffen, um das Aggregatmerkmal dieser institutionalisierten Delegationsbeziehung sichtbar zu machen. Unter Anwendung der Annahmen der Agenturtheorie werden mögliche Informationsasymmetrien zwischen den Akteuren offengelegt und zugleich Strategien zum Umgang mit der ungleichen Verteilung von Informationen identifiziert (Probleme und Lösungsansätze). Darüber hinaus dienen die Annahmen der Agenturtheorie der Entwicklung der Interviewleitfäden und des deduktiven Kategoriensystems.

Für die vorliegende Untersuchung lässt sich die Delegationsbeziehung zwischen Projektträger und Ministerium, unter Berücksichtigung der skizzierten agenturtheoretischen Prämissen, wie folgt darstellen: → Abb. 9

Die Abbildung überträgt zentrale Annahmen und Grundkonzepte der Agenturtheorie auf das spezifische Delegationsverhältnis zwischen Bundesministerien und Projektträgern. Sie modelliert dieses Verhältnis, in dem die Bundesministerien und ihre Ministerialverwaltung als *Prinzipal* sowie der Projektträger mit seinen Einheiten (Abteilungen, Teams, Bereiche) als *Agent* in Erscheinung treten. Dabei wird zwischen zwei Ebenen der Delegation unterschieden:

Abbildung 9:
Delegationsbeziehung zwischen Projektträger und Ministerium

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Zißler (2011, S.110).

- Die formal-juristische Ebene, in der der PT-Vertrag durch die beiden Organisationen vereinbart und geschlossen wird. Damit wird ein mehr oder weniger expliziter Rahmen der vertraglich fixierten Leistungserbringung der Arbeitsebene vorgegeben.
- Die Arbeitsebene, auf der kontinuierliche Informationen und Zielvorgaben zwischen den operativen Einheiten der Organisationen „Bundesministerium“ und „Projektträger“ ausgetauscht werden, um konkrete forschungspolitische Maßnahmen zu realisieren.

Die im unteren Teil dargestellte Tabelle operationalisiert das *Management der Projektträgerschaft* vor und während der Delegationsbeziehung: Vor Vertragsabschluss (Anbahnung) stehen Screening und Self-Selection durch das Bundesministerium im Vordergrund, um geeignete Agenten zu identifizieren, sowie das Signaling durch den Projektträger, der aktiv seine Leistungsfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit darstellt (Ziðler 2011, S. 100). Während der Vertragslaufzeit treten Instrumente wie Monitoring (Eisenhardt 1989, S. 61) und Reporting (Ziðler 2011, S. 101) in Erscheinung, die insbesondere dem Prinzipal helfen, das Ungleichgewicht an Informationen gegenüber dem Agenten zu verringern. Ergänzt wird dieser Instrumentenkatalog durch Anreize und Sanktionen durch den Prinzipal, die auf eine Angleichung der Interessenlagen abzielen und die Wahrscheinlichkeit von opportunistischem Verhalten durch den Agenten begrenzen sollen (Spremann 1990, S. 580). Am unteren Rand verweist die Abbildung auf Umweltfaktoren, wie politische, wissenschaftliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ereignisse, die unabhängig vom direkten Einfluss der Vertragsparteien das Delegationsverhältnis beeinflussen können.

4.2

Grenzorganisation

Im Rahmen dieser Arbeit wird das Konzept der Grenzorganisation (Star und Griesemer 1989, Guston 1999, 2001, Gustafsson und Lidskog 2018, Klerkx und Leeuwis 2018) als eine die Agenturtheorie ergänzende Perspektive genutzt. Dieses Konzept erlaubt es, die intermediäre Rolle von Projektträgern zwischen Politik und Wissenschaft analytisch zu fassen, und bietet damit eine theoretische Grundlage, um die strukturelle Verortung, die sozialen Interaktionen sowie die Wissens- und Entscheidungsprozesse innerhalb der betrachteten Delegationsbeziehungen zu untersuchen.

Die Nutzung des Konzepts der Grenzorganisation dient gleichermaßen der Beantwortung der beiden zentralen Forschungsfragen dieser Arbeit. Erstens erlaubt das Modell, die Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltung und Projektträgern nicht bloß als linear-hierarchische Beziehung zu verstehen, sondern als Bestandteil eines intermediären Systems, in dem unterschiedliche Logiken, Erwartungen und Machtverhältnisse aufeinandertreffen. Zudem rückt dieser Ansatz die gemeinsame Leistungserbringung der beteiligten Akteure besser in den Fokus – sprich die Stabilisierung der Grenze zwischen Funktionssystemen in Form einer gelingenden Beeinflussung des Programms des wissenschaftlichen Systems (Hiller 2009) bzw. einer konsensorientierten „doppelten Agentenschaft“ zwischen den sozialen Welten³² der Politik und der Wissenschaft (Guston 1999). Zudem wird die Analyse der Konstitution dieser Beziehung differenziert: Projektträger erscheinen nicht nur als Ausführende von forschungspolitischen Entscheidungen, sondern als aktive Akteure, welche grenzstabilisierende Tätigkeiten in Form von Interessensaushandlungen durchführen.

Schließlich liefert das Konzept der Grenzorganisation auch eine analytische Brücke zur zweiten Forschungsfrage, die sich auf die Kompetenzen bezieht, die Projektträger in dieser Rolle benötigen. Indem Grenzarbeit und der Umgang mit sowie die Erstellung von Grenzobjekten als wesentliche Aufgaben solcher Organisationen definiert werden, wird deutlich, dass nicht nur fachliche Expertise erforderlich ist, sondern übergreifende Kompetenzen wie Kommunikationsfähigkeit, Kooperationsvermögen und die Fähigkeit zur Adaption und Übersetzung zwischen unterschiedlichen Systemlogiken entscheidend sind. Das Konzept trägt somit zur Konzeptualisierung eines spezifischen Kompetenzprofils bei. In den folgenden Ausführungen werden die zentralen Begriffe des Konzeptes dargestellt sowie die konstruktive Kritik an diesem Ansatz durch Hiller (2009).

Für eine empirisch fundierte Analyse der Beschaffenheit von Delegationsbeziehungen zwischen zwei sozialen Welten unter Einbezug einer Grenzorganisation plädiert Guston (1999, S. 87) für die Kombination zweier theoretisch fundierter Ansätze: des soziologisch geprägten Konzepts der boundary-work (Grenzarbeit) sowie der Annahmen der politisch-ökonomischen Agenturtheorie. Diese Kombination „[...] helps structure the examination of boundary-work by identifying and characterizing a crucial relationship between actors working across the same boundary“ (ebd., S. 88).

32 Guston vermeidet wahrscheinlich bewusst den Begriff „System“ und nutzt stattdessen das Begriffspaar der „sozialen Welt“ ohne diesen weiter zu spezifizieren bzw. diesen von dem Begriff des „Systems“ abzugrenzen. Es ist davon auszugehen, dass diese Begriffswahl bewusst gewählt wurde, sein Konzept systemtheoretischer Annahmen im Sinne von Luhmann (2018 [1984]) nicht standhalten kann.

In der von ihm skizzierten Delegationsbeziehung übernimmt die Forschungspolitik die Rolle des Prinzipals, während die Wissenschaft als Agent fungiert. Guston zeigt auf, dass der Prinzipal, der die Wissenschaft mit der Erreichung spezifischer Ziele beauftragt, mit erheblichen Informationsdefiziten konfrontiert ist. Ihm fehlt sowohl die Möglichkeit, die Produktivität wissenschaftlicher Arbeit zu beobachten, als auch die Möglichkeit, die Zielerreichung im politischen Sinne adäquat zu bewerten (S. 92).

Grenzorganisationen operieren an der Schnittstelle zwischen den Akteuren dieser Delegationsbeziehung und übernehmen eine vermittelnde Funktion zur Reduktion der bestehenden Informationsasymmetrien. Aufgrund der fachlichen Expertise ihres Personals sind sie in der Lage, sowohl die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit als auch den Grad der Zielerreichung zu beobachten sowie zugleich Anreiz- und Sanktionsmechanismen gegenüber den Agenten zu implementieren (S. 92).

Im Hinblick auf die Beantwortung der zentralen Forschungsfragen dieser Arbeit sind drei Begriffe aus Gustons Modell von besonderem Interesse, da sie eine strukturierende Erschließung der empirischen Befunde ermöglichen: die Konzepte der „Grenzorganisation“, der „Grenzarbeit“ und des „Grenzobjekts“. Was damit gemeint ist und wie die theoretischen Begriffe mit der Organisation „Projektträger“ korrespondieren, wird in den folgenden Ausführungen näher erläutert.

4.2.1

Grenzobjekte

Grenzobjekte (boundary objects) sind mehrseitig akzeptierte Artefakte, welche sich zwischen mindestens zwei differenten sozialen Welten befinden – beispielsweise zwischen der Wissenschaft und der Politik³³. Eine weitere Eigenschaft von Grenzobjekten ist, dass sowohl individuelle wie auch kollektive Akteure diese im Sinne der Verfolgung ihrer spezifischen Interessen einsetzen können, ohne dabei ihren Wesenskern zu verlieren (Star und Griesemer 1989, zitiert nach Guston 2001, S. 400). Schließlich erlauben Grenzobjekte den Akteuren, trotz differenter Systemzuordnung, zu interagieren und ihre Aktivitäten zu koordinieren, obwohl diese unterschiedliche Auffassungen von den Grenzobjekten haben und mit ihnen differente Interessen verfolgen (Gustafsson und Lidskog 2018, S. 3).

Guston (1999, S. 99) beschreibt beispielhaft ein Grenzobjekt als eine Patentanmeldung auf der Grundlage von Forschungsergebnissen: Diese können aus Sicht der Wissenschaft bedeutsam sein,

33 „Ein Grenzobjekt ist ein Objekt (z. B. ein Artefakt, ein konzeptionelles Modell oder ein Klassifizierungssystem), das als Bezugspunkt oder Knotenpunkt dient, an dem sich verschiedene Interessengruppen treffen und gegenseitig finden können (Star und Griesemer 1989). Es ermöglicht den Akteuren, trotz unterschiedlicher Wahrnehmung des Objekts miteinander zu interagieren und ihre Bemühungen zu koordinieren.“ (Gustafsson und Lidskog 2018, S. 3)

um die gewonnenen Forschungsergebnisse zu schützen und zugleich die Neuheit zu belegen. Auf der anderen Seite nutzt eine solche Patentanmeldung der Politik, um Rückschlüsse auf die Effektivität der staatlich initiierten Forschungsförderungen zu ziehen: „These ‚invention disclosures‘ are thus ‚boundary objects‘ that the researchers and technology-transfer specialists have collaborated to create.” (Guston 1999, S. 99).

In diesem Sinne und übertragen auf den Kontext dieser Arbeit stellen Projektträger für die Ministerien und in Kooperation mit Akteuren aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft mehrseitig akzeptierte Grenzobjekte her. Diese Grenzobjekte finden Ausdruck beispielsweise in Förderrichtlinien und -aufrufen, Forschungsprogrammen und Vorhabenbeschreibungen von Verbundforschungsprojekten. Diese werden in aller Regel im Modus der Ko-Produktion erstellt, indem gezielt Akteure unterschiedlicher Systeme aktiv eingebunden werden. Eine Förderrichtlinie im Sinne eines Grenzobjektes ist so gestaltet, dass auf der einen Seite wissenschaftliche Akteure diese als Möglichkeit wahrnehmen, ihre jeweiligen Forschungsschwerpunkte in Form von Studien oder Qualifikationsarbeiten zu verfolgen. Auf der anderen Seite sehen Akteure aus der Politik die Chance, dass mit den zu erwartenden Ergebnissen aus den initiierten Forschungsprojekten gesellschaftliche Herausforderungen bewältigt werden:

Policy is described as playing the principal role of looking to science to perform a specific task to help achieve political goals; the task is to produce policy-relevant knowledge in a specific way and on a specific issue (Gustafsson und Lidskog 2018, S. 3).

Die Erstellung von Grenzobjekten stellt Projektträger und deren Personal regelmäßig vor Herausforderungen. Je nach thematischem Schwerpunkt der Gestaltung einer Förderrichtlinie, der inhaltlichen Konzipierung von Konferenzen oder der Auswahl von förderwürdigen Forschungsprojekten ist die gezielte und flexible Zusammenführung unterschiedlicher Kompetenzen notwendig, um Grenzobjekte, welche schließlich mehrseitig akzeptiert werden müssen, zu erstellen.

4.2.2

Grenzorganisationen

Grenzorganisationen (boundary organizations) sind aus der Sicht von Guston (1999, S. 92–93) kollektive Akteure, die im Sinne der Agenturtheorie für die Forschungspolitik potenzielle Probleme aufgrund von Informationsasymmetrien wie „adverse selection“

oder „moral harzard“ (vgl. Kapitel 4.2.5) mit dem Agenten, hier die Wissenschaft, lösen und damit die Grenze zwischen den Akteuren aus unterschiedlichen sozialen Welten stabilisieren³⁴ und eine Zusammenarbeit ermöglichen (ebd., S. 91). Dies gelingt Grenzorganisationen meist durch mehr oder weniger formalisierte und beidseitig anerkannte Aushandlungsprozesse, welche in der Lage sind, differente Interessen zu harmonisieren.

» The success of the organization in performing these tasks as the stability of the boundary, while in practice the boundary continues to be negotiated within the confines of the boundary organization. (Guston 1999, S. 91).

» The boundary organization gives both the policy-makers and the scientists an opportunity to construct the boundary between their enterprises in a way favourable to their own perspectives. Politicians can view [...] [the boundary organization] as aiding their goal of increasing and documenting the productivity of sponsored research; researchers can view it as abetting their goals of performing cooperative R&D, and demonstrating the productivity of their enterprise. (Guston 1999, S. 106)

Folgende vier Eigenschaften müssen Organisationen aufweisen, so dass sie als Grenzorganisation bezeichnet werden können (ebd., S. 93 und S.105):

1. Diese schafft einen kooperativen Raum für die Erstellung von mehrseitig akzeptierten Grenzobjekten
2. Diese agiert als beidseitig anerkannter Mediator zwischen den beteiligten Akteuren einer Agenturbeziehung
3. Diese existiert an der Grenze zwischen mindestens zwei unterschiedlichen sozialen Welten
4. Diese ist, aufgrund der Expertise ihrer Mitarbeitenden, in der Lage Aktivitäten von Agenten zu überwachen und wendet sofern nötig, Sanktionen bzw. Anreize an, um die Interessen des Prinzipals durchzusetzen

Der Organisationstyp Projektträger (vgl. die Darlegungen und die Genese zu diesem Typus in Kapitel 2.) besitzt in der Regel diese vier Eigenschaften, sodass dieser als Grenzorganisation bezeichnet werden kann:

34 „Stabilisieren“ wird von Guston nicht trennscharf definiert. Es wird angenommen, dass er damit die Schaffung einer intermediären Sphäre des Austauschs und der Ko-produktion meint.

Er schafft einen kooperativen Raum: Konkrete Ausprägungen als Teil des kooperativen Raums sind Experten-, Fach- und Programmbeiräte, Plattformen und Foren in denen forschungspolitisch relevante Themenbereiche besprochen und ausgehandelt werden. Die Ergebnisse dieser Diskussions- und Austauschformate bilden die Grundlage für die Gestaltung von mehrseitig akzeptierten Grenzobjekten. Auch Schimank (2006, S. 243 f.) erwähnt diesen kooperativen Raum konkret mit Bezug zu Projektträgern. In seinen Ausführungen erwähnt er zudem durch Projektträger installierte wissenschaftliche Beiräte. Diese übernehmen die Aufgabe einer maßgeblichen und kontinuierlichen Beteiligung an der Programmformulierung und -fortschreitung. Darüber hinaus begutachten diese auch eingereichte Projektskizzen und -anträge. Schließlich sind auch durch Projektträger organisierte und moderierte Fachkonferenzen als Bestandteile des kooperativen Raumes zu werten. In diesem kooperativen Raum werden forschungspolitisch relevante Themen diskutiert und ausgehandelt. Nicht selten entstehen auf dieser Grundlage Artefakte wie Förderbekanntmachungen, Forschungsprogramme und -projekte, die als Grenzobjekte im Sinne von Gutston bezeichnet werden können.

Erzeugen die von den Projektträgern realisierten Grenzobjekte eine gewisse Resonanz³⁵ sowohl in politischen als auch in wissenschaftlichen Kontexten, so werden sie von den an der Leistungserbringung beteiligten Akteuren³⁶ gleichermaßen als Mediationsinstanzen anerkannt.

Die Existenz zwischen zwei unterschiedlichen sozialen Welten lässt sich damit begründen, dass Projektträger im Sinne der Politik die Wissensproduktion der Wissenschaft anregen und beeinflussen sollen (Braun 1993b, 1997).

Dass das eingesetzte Personal von Projektträgern in der Lage ist Aktivitäten von Agenten aus der Wissenschaft zu überwachen, zeigt sich in dem steigenden Akademisierungsgrad der Mitarbeitenden von Projektträger, was sich mit dem Befunden von Kressin (2016) deckt. Sofern eine „Beleihung“³⁷ vorliegt, sind Projektträger auch unmittelbar in der Lage Akteure aus der Wissenschaft zu sanktionieren (Hennemann 2017), beispielsweise indem diese die Möglichkeit besitzen, einen teilweisen oder vollständigen Widerruf des Zuwendungsbescheides gemäß § 49 Abs. 3 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz) und VV Nr. 8.2.3 zu § 44 BHO (Bundeshaushaltsordnung) zu vollziehen.

Aufgrund einiger wichtiger ergänzender Hinweise soll die kritische und zugleich differenzierungstheoretische Perspektive von

35 Resonanz kann beispielsweise mit der Quantität und Qualität von eingereichten Skizzen/Anträgen im Zuge eines Förderaufrufs gemessen werden.

36 Sofern es sich um die Realisierung anwendungsorientierter Forschung handelt, sind neben Akteuren aus Wissenschaft und Politik auch Akteure aus der Wirtschaft von Relevanz.

37 Bei der sogenannten „Beleihung“ handelt es sich um eine Änderung der Bundeshaushaltsordnung (BHO) aus dem Jahr 1994: „Juristischen Personen des privaten Rechts kann mit ihrem Einverständnis die Befugnis verliehen werden, im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen [...]“ (§ 44 (3) BHO). Diese Beleihung findet seitdem auch Anwendung auf Projektträgerschaft und verfolgt das Ziel, Bundesministerien durch die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte auf Projektträger zu entlasten (Trute 1994, S. 619).

Hiller (2009, S. 146) auf das Konzept der Grenzorganisation von Guston Erwähnung finden: Zunächst konstatiert Hiller, dass „Gustons Forschungsinteresse [...] nicht der Organisation, sondern der Policy-Analyse“ gilt (ebd., S. 148). Es wird in dem Beitrag problematisiert, dass Gustons Konzept der *Grenzorganisation* auf den Annahmen der Agenturtheorie aufbaut, welche jedoch keinen Organisationsbegriff liefert, sondern Beziehungen zwischen Prinzipalen und Agenten aufgrund von beobachtbaren individuellen Handlungen erklärt (ebd., S. 149).

Zudem wird eine eindeutige Zuordnung der Grenzorganisation zur Wissenschaft oder zur Forschungspolitik³⁸ vermieden, sondern eher als neutraler Mittler konstruiert. Um das Konzept trotzdem für die vorliegende Arbeit nutzbar zu machen ist eine „Umstellungen im theoretischen Beobachtungsapparat erforderlich. An die Stelle der individualistischen Institutionenökonomie tritt die kommunikationstheoretische Beschreibung sozialer Systeme“ (ebd. S. 150 f.).

Mit dieser „Umstellung des Beobachtungsapparats“ meint von Hiller, dass der Organisationstypus „Projekträger“ als klar zugeordnete Entität des Funktionssystems Politik die Aufgabe hat, auf die Programme des wissenschaftlichen Systems Einfluss zu nehmen (Luhmann 1992). Während die binäre Codierung des wissenschaftlichen Systems mit wahr und unwahr nicht von einem anderen Funktionssystem beeinflusst werden kann, können Programme die beschreiben, *was* erforscht wird, durchaus eine Beeinflussung erfahren (Hiller 2009, S. 153). Diese Beeinflussung geschieht durch eine *leistungsabhängige Intersystembeziehung* (Hiller 2009, S. 161; Luhmann 1992, 635 ff.). Übertragen auf den vorliegenden Fall der Arbeit bedeutet diese: Mithilfe von Zuwendungen (Wirtschaft), unter Berücksichtigung des Zuwendungsrechts (Recht) werden Zuwendungszwecke (Politik), welche durch wissenschaftliche Betätigung (Wissenschaft) erreicht werden sollen, definiert. Schließlich liegt das Ziel der Beeinflussung darin, dass die Leistung des wissenschaftlichen Systems in Form von wissenschaftlichen Erkenntnis mit der Codierung wahr und unwahr von Akteuren aus dem politischen System genutzt werden können (Hiller 2009, S. 166).

Trotz der begründeten Kritik von Hiller bestehen weiterhin gute Gründe, die Überlegungen für die vorliegende Arbeit einzusetzen: Zunächst liegt das an einer nachvollziehbaren Reduktion auf die beiden, für die Organisation Projekträger relevanten sozialen Welten Politik und Wissenschaft, auch wenn diese Begriffs-

38 Guston verortet seine Ausführungen Grenzorganisationen in der Unschärfe der Grenzen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer unterschiedlicher sozialer Welten. Im Kontext dieser Arbeit wird dafür plädiert, die Grenzorganisation Projekträger eindeutig dem politischen System zuzuordnen, da die Abhängigkeit eines Projektträgers von den auftraggebenden Ministerien, aufgrund des vertraglich gefassten Verhältnisses, höher sind als von der Wissenschaft. Zugleich besteht allerdings auch eine Abhängigkeit von der Wissenschaft, welche die erforderlichen Erkenntnisse liefert, um gesellschaftliche Herausforderungen zu bewältigen.

paarung im Sinne der Systemtheorie Schwächen aufweist. Darüber hinaus entwickelt Guston sein Konzept der Grenzorganisation methodisch komplementär zur Agenturtheorie (1999, S.87). Und obwohl Guston sein Konzept anhand der Aktivitätenbeschreibung des NIH Office of Technology Transfer³⁹ entwickelt, geht er davon aus, dass dieses für die Analyse anderer und zugleich ähnlich gelagerter Fälle anwendbar ist (Guston 1999, S. 89).

4.2.3

Grenzarbeit

Den Begriff der *Grenzarbeit* (boundary-work) verdeutlicht Guston (1999) konkret an dem Beispiel des anwendungsbezogenen Technologietransfers der National Institutes of Health (NIH) (ebd., S. 96 ff.). Grenzarbeit zeigt sich immer in Form von konkreten Handlungen von Mitarbeitenden (boundary-worker) einer Grenzorganisation. Grenzarbeit dient der systematischen Reduzierung von Interessensdifferenzen zwischen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Wissenschaft und der Stärkung von Austauschbeziehungen. Dies gelingt, indem individuelle Handlungen des Personals beständig darauf ausgerichtet sind, die Interessen der Politik als auch der Wissenschaft gleichermaßen zu beeinträchtigen:

» Es ist „the necessity of satisfying both political demands (by extending the applicability of research) and scientific ones (by protecting the category of research)“ (ebd., S. 98).

Guston beschreibt diesen Vorgang der Grenzarbeit, indem er aufzeigt, wie die Mitarbeitenden des NIH sogenannte „consensus-development conferences“ organisierten und moderierten. Mithilfe solcher Konferenzen und der entsprechenden Moderation wurde die Möglichkeit geschaffen, Interessen zu artikulieren und konsensuale Lösungen zu finden, die gleichermaßen von Akteuren aus unterschiedlichen sozialen Welten akzeptiert werden. Dass dieser Interessensausgleich erforderlich ist, begründet Guston auch damit, dass die Abhängigkeiten in einer Delegationsbeziehung reziprok sind – eine „two-way street“ (ebd, S. 98).

Grenzarbeit wird von Guston auch anhand der fundierten Einschätzung und Beratung durch die Technology Development Coordinators (TDCs) des NIH gegenüber Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern erläutert. Die Einschätzung bezieht sich auf die Möglichkeit, wissenschaftliche Ergebnisse im Hinblick auf eine Patentanmeldung oder Lizenzierung weiterzuentwickeln. Diese

39 Das NIH Office of Technology Transfer ist eine zentrale Einheit der U.S. National Institutes of Health (NIH), die sich mit der Kommerzialisierung von Forschungsergebnissen befasst.

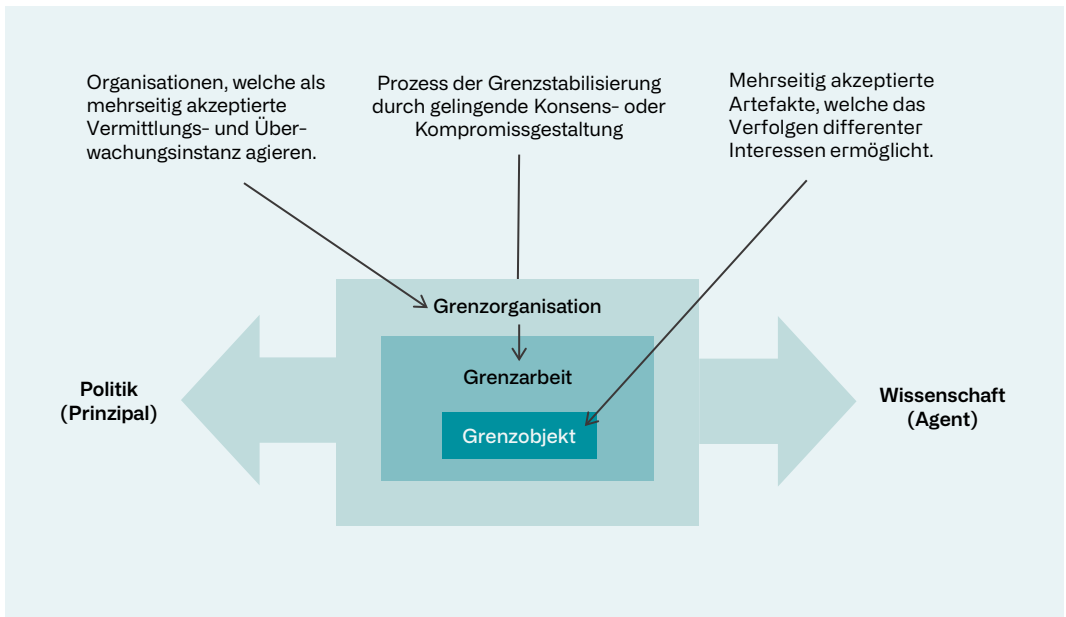
Form der Beratung wird als Grenzarbeit verstanden, da sie bewusst nur einen empfehlenden und keinen anweisenden Charakter besitzt: Forschende werden weder gedrängt noch gezwungen, Patente anzumelden. Durch diese zurückhaltende Beratungsstrategie konnten Befürchtungen innerhalb der Wissenschaft entkräftet werden, die Politik könnte versuchen, die Unabhängigkeit der Forschung zu beeinträchtigen:

» Rather, technology transfer is changing the ability of scientists and non-scientists to collaborate for mutually satisfying ends. (ebd., S. 103).

Gelingende Grenzarbeit, bei der sich die beteiligten Akteure gegenseitig aufgrund ihrer jeweiligen Expertise schätzen und teilweise in ihre Aktivitäten einbinden, führt aus Gustons Sicht zu einer zunehmenden Durchlässigkeit der Grenze zwischen Politik und Wissenschaft (ebd., S. 104). Weiter gefasst lassen sich alle Handlungen von Mitarbeitenden einer Grenzorganisation als Grenzarbeit verstehen, die zur Stabilisierung dieser Grenze beitragen, indem bestehende Interessensdifferenzen reduziert oder sogar nivelliert werden. → Abb. 10

Konkret zeigt sich Grenzarbeit von Mitarbeitenden von Projektträgern beispielsweise in Formen der Organisation, Moderation und Mediation differenter Formate, bei denen Akteure unterschiedlicher sozialer Welten, in der Regel aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, zum einen Interessen artikulieren können und zum anderen in der Erwartung, dass diese in den systemisch bedingten Programmen (im Sinne von Luhmann 1992 und Hiller 2009) der jeweiligen adressierten Systeme Berücksichtigung finden.

Grenzarbeit findet sich auch in der Erstellung von Grenzobjekten: Beispielsweise werden während der Entstehung einer neuen Förderbekanntmachung neben den Erfordernissen der politisch geprägten Forschungsprogrammatik auch Stimmen aus der Wissenschaft und z. T. der Wirtschaft oder Gesellschaft berücksichtigt. Mit diesem bewussten Austarieren der Interessen entsteht eine *leistungsabhängige Intersystembeziehung* (Hiller 2009). Je eher beide Seiten in der Lage sind, mit diesen Grenzobjekten ihre jeweiligen Interessen zu verfolgen, desto eher werden die Akteure der Delegationsbeziehung mit der Arbeit der dazwischenliegenden Grenzorganisation zufrieden sein (Guston 1999, S. 91).



4.3

Ebenen übergreifendes Kompetenzmodell

Diese Arbeit steht vor der Herausforderung, Delegationsbeziehungen sowohl auf individueller als auch auf organisationaler Ebene zu untersuchen. Im Zuge dessen können entsprechend einzelne Personen wie auch kollektive Akteure gleichermaßen als Kompetenzträger sein. Die Beantwortung der zentralen Forschungsfrage, welche delegationsbezogenen Kompetenzen die Organisationsform „Projektträger“ aufweisen muss, erfordert ein Kompetenzmodell, welches folgende Anforderungen erfüllen soll:

- Es muss sowohl auf der Ebene des Individuums als auch auf der Ebene der Organisation anwendbar sein und zugleich die Wechselwirkung zwischen diesen Ebenen erfassen können.
- Es bedarf eines theoretisch fundierten Ansatzes, der zugleich eindeutig den Begriff „Kompetenz“ definiert und diesen zugleich von anderen Begriffen wie „Qualifikation“ abgrenzt.
- Das Modell sollte in der Lage sein, als praxisbezogenes Instrumentarium empirische Arbeiten zu unterstützen.

Der Begriff der Kompetenz ist disziplinenübergreifend etabliert, jedoch konzeptionell äußerst heterogen. Für die vorliegende Arbeit ist eine begriffliche wie analytische Eingrenzung erforderlich, da Kompetenz in unterschiedlichen Disziplinen divergierend defi-

Abbildung 10:
Überblick zu Grenzorganisation, Grenzarbeit und Grenzobjekten

Quelle: Eigene Darstellung

niert und verortet wird, teils als individuelles Können und teils als organisationale Ressource (Kurtz 2010).

Ein erster klassischer Zugang stammt aus der berufspädagogischen Tradition. Dort wird Kompetenz als personale Fähigkeit zur Bewältigung komplexer, oft nicht standardisierter Situationen verstanden, ein Konzept, welches auf Subjektivität, Erfahrungswissen und reflexives Handeln fokussiert (Schwarz 2004, S. 85; Windeler 2014, S. 227). Solche Ansätze bleiben jedoch in der Regel auf die Individualebene beschränkt und bieten kaum Anhaltspunkte zur konzeptionellen Einbindung kollektiver oder organisationaler Kompetenzen. Zudem fehlt es ihnen oft an einer systematischen Theoriegrundlage zur empirischen Analyse auf organisationaler Ebene.

Ökonomische Kompetenzansätze fassen Kompetenz primär als strategisches Fähigkeitsbündel von Organisationen zur Schaffung nachhaltiger Wettbewerbsvorteile. Diese Perspektiven sind maßgeblich durch einen funktionalistisch-instrumentellen Kompetenzbegriff geprägt. Kompetenz wird dabei oft ex-post über einen monetär zu erfassenden Unternehmenserfolg erschlossen (Molda-schl 2006, S. 2 ff.), was eine empirisch belastbare und theoriegeleitete Operationalisierung erschwert. Zudem neigen diese Ansätze zur Verwechslung von Performanz und Kompetenz (ebd., S. 6), was insbesondere in dynamischen Umwelten problematisch wird. Ansätze wie „Dynamic Capabilities“ (Wang und Ahmed 2007) erweitern den Blick zwar auf die Lern- und Anpassungsfähigkeit von Organisationen, vernachlässigen allerdings die individuelle Ebene von Kompetenzentwicklungsprozessen und deren Interdependenz mit der kollektiven Ebene.

Soziologische Kompetenzansätze sind in der Lage, den Begriff der Kompetenz Eigenschaften von Systemen im Sinne von Luhmann zuzuordnen und diese damit zu beschreiben und zu analysieren. Die Beiträge im Sammelband „Soziologie der Kompetenz“ (Kurtz und Pfadenhauer 2010) analysieren auf der Individualebene beispielsweise die Herausbildung kompetenter Subjekte im Spannungsfeld von Selbststeuerung und normativer Fremddefinition (Traue 2010) und Kompetenz als Fähigkeit zur aktiven Gestaltung von Lebensläufen in einer komplexen, sich wandelnden Arbeitswelt (Vonken 2010). Auf der kollektiven bzw. organisationalen Ebene unterscheidet Klatetzki (2010) die Fach-, Amts- und Teamkompetenz als gelingendes Zusammenspiel von Prozessen und Strukturen einer „kompetenten Organisation“. Brüsemeier (2010) betont in seinem Beitrag „Schülerkompetenzen – im Nadelöhr kollektiver Kompetenzen“, dass Kompetenzen sich nicht nur an einem Individuum fest ma-

chen lassen, sondern sich auch auf einer kollektiven Ebene in Form von institutionellen Strukturen zeigen.

Besonders in der systemtheoretischen Lesart wird Kompetenz als Anpassungsfähigkeit verstanden, die auf Selbstbeobachtung und Selbstregulation von sozialen Systemen basiert (Luhmann 2002, Luhmann 2018 [1984]). Diese Perspektive ist anschlussfähig für eine Analyse kollektiver Kompetenz, bleibt jedoch in vielen Fällen auf der konzeptuellen Ebene und bietet kein systematisches Modell zur empirischen Operationalisierung.

Im Vergleich zu diesen Ansätzen erweist sich das Kompetenzmodell von Wilkens, Keller und Schmette (2006) als besonders geeignet für die Zielsetzung dieser Arbeit. Es erfüllt die drei zentralen Anforderungen: (1) die Integration individueller und kollektiver Kompetenzebenen, (2) die begriffliche Schärfung des Begriffes „Kompetenz“ und die Unterscheidung zu verwandten Begriffen wie der Qualifikation sowie (3) die Anwendbarkeit als empirisches Analyseinstrument. Der Ansatz verbindet sozial-kognitive Lernprozesse (Bandura 1986) mit Konzepten der Komplexitätstheorie (Kauffman 1993) und ermöglicht eine differenzierte Beschreibung dynamischer Kompetenzentwicklungen in projektförmigen Delegationskontexten.

Die nachfolgende Darstellung des Modells im Abschnitt 4.5.1 sowie seine Anwendung in der empirischen Analyse im daran anschließenden Abschnitt zeigen, dass der Ansatz von Wilkens et al. eine tragfähige Grundlage bietet, um delegationsbezogene Kompetenzen von Projektträgern systematisch zu untersuchen.

4.3.1

Kompetenzmodell nach Wilkens, Keller und Schmette

In den folgenden Absätzen wird dargelegt, warum das mehrere Ebenen integrierende Kompetenzkonzept von Uta Wilkens, Helmut Keller und Martina Schmette mit dem Titel „Wirkungsbeziehungen zwischen Ebenen individueller und Kollektiver Kompetenz – Theoriezugänge und Modellierung“ aus dem Jahr 2006 den eingangs beschriebenen Anforderungen genügt und somit für die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage dieser Arbeit ein geeigneter Ansatz ist.

Während eine Qualifikation als eine *situationsbezogene Handlungs- und Problemlösefähigkeit* verstanden wird, wird Kompetenz als „*situationsübergreifend[e] Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit*“ verstanden (2006, S. 125). Die Unterscheidung von Kompetenz gegenüber Qualifikation gilt sowohl auf den individuellen als auch

auf der kollektiven Ebene in der Fähigkeit bei bislang unbekannten Problemen „Handlungsalternativen zu entwickeln“ (ebd., S. 125).

Ein analytischer Mehrwert des Ansatzes liegt in der Möglichkeit, die wechselseitige Durchdringung individueller und organisationaler Ebene zu untersuchen. Hierbei verfolgt das vorgeschlagene Modell ein praxisbezogenes Ziel, um „auf der Basis [empirisch] ermittelter Zusammenhänge Ansatzpunkte für Kompetenzentwicklungsmaßnahmen zu identifizieren“ (ebd. S. 126). Diese Aussage gilt, aufgrund der Unabhängigkeit von der betrachteten Ebene, sowohl für die Individuen als auch für die Organisationen.

Ein weiterer Mehrwert des Kompetenzmodells liegt in einer theoretisch fundierten Systematik, die es ermöglicht die Wirkbeziehungen von Kompetenzen zwischen den Ebenen Individuum, Gruppe, Organisation und Netzwerk zu analysieren. Den Autoren gelingt dieser ambitionierte Brückenschlag mithilfe der Kombination der sozial-kognitiven Theorie von Albert Bandura (1986) und der Komplexitätstheorie in der Lesart komplexer adaptiver Systeme (KAS)⁴⁰ (mit Bezügen zu dem Verständnis von biologischen Systemen im Sinne von Kauffmann 1993) deren Kombination sie schlüssig begründen.

Das erste Element bildet die Komplexitätstheorie in der Lesart komplexer adaptiver Systeme (KAS)). Organisationen werden hier als offene, dynamische Systeme verstanden, die sich permanent im Spannungsfeld interner Routinen und externer Anforderungen bewegen. Kompetenz entsteht in diesem Rahmen nicht allein durch statisches Anwendungswissen, sondern durch die Fähigkeit, sich in unvorhersehbaren, dynamischen Situationen handlungsfähig zu halten. Dies gelingt durch flexible Kombination, Re-Konfiguration und Selektion vorhandener Ressourcen. Der vorgeschlagene Ansatz berücksichtigt zugleich die Interdependenz individueller und kollektiver Kompetenzen (ebd., S. 129 ff.).

Banduras sozial-kognitive Theorie (1986) als ergänzendes Element betont die Rolle von Selbstwirksamkeitserwartungen und sozialem Lernen für die individuelle Kompetenzentwicklung. Lernen wird dabei nicht als isolierter kognitiver Prozess verstanden, sondern als sozial eingebetteter, beobachtender und erfahrungsbasierter Vorgang. Die Fähigkeit zur Selbstreflexion und zur Antizipation von Handlungsfolgen bildet nach Bandura einen zentralen Bestandteil von Kompetenz. Die Autoren greifen diesen Gedanken von Bandura auf, indem sie die Fähigkeit zur Selbstbeobachtung sowie zur kooperativen Aushandlung als zentrale Dimensionen individueller Kompetenz verankern (ebd., S. 133 f.).

40 Die Autoren beziehen sich noch auf eine ganze Reihe weiterer Quellen zu der Lesart der Komplexitätstheorie in der Lesart komplexer adaptiver Systeme. Es ist für diese Arbeit erforderlich bzw. zielführend, diese aufzulisten.

Diese theoretische Doppelverankerung und Kombination ermöglichen dem Kompetenzmodell einen konzeptionellen Brückenschlag zwischen Mikro- und Makroperspektive.

Ausgehend von den theoretischen Grundannahmen der sozial-kognitiven Lerntheorie sowie des Verständnisses von Organisationen als komplexe adaptive Systeme (Kauffman 1993), werden vier zentrale Kompetenzdimensionen beschrieben, die sowohl auf der individuellen als auch auf der kollektiven Ebene Gültigkeit besitzen (ebd., S 121):

Komplexitätsbewältigung, Selbstreflexion, Kombination und Kooperation

Diese theoretisch hergeleiteten Dimensionen bieten ein analytisch tragfähiges Instrumentarium zur Untersuchung der Beschreibung und einer empirisch fundierten Analyse von delegationsbezogenen Kompetenzen von Projektträgern. Schließlich werden auch angenommene Wirkungszusammenhänge zwischen den Ebenen beschrieben (ebd., S. 139–142). Im Sinne der Beantwortung der zentralen Forschungsfrage liefern diese vier Dimensionen konzeptionelle Orientierungspunkte für die empirische Beschreibung und Analyse.

4.3.2

Kompetenzdimensionen und Wechselwirkungen

Die erste Dimension beschreibt die *Komplexitätsbewältigung*. Auf der individuellen Ebene ist damit die Fähigkeit gemeint, in unerwarteten Situationen handlungsfähig zu bleiben – und das mithilfe einer strukturierten Selektion relevanter Informationen sowie der Orientierung kognitiver Ressourcen auf eine zielgerichtete Lösung von Problemen (ebd., S. 136). Individuen stützen diese Kompetenz wesentlich auf ihre Erfahrungen sowie auf die Fähigkeit zur Regulation affektiver Zustände.

Übertragen auf kollektive Akteure, sprich Organisationen als komplexe adaptive Systeme bedeutet Komplexitätsbewältigung die Fähigkeit, Umweltveränderungen wahrzunehmen, Informationen gezielt zu selektieren und daraus angemessene Handlungsoptionen abzuleiten (ebd., S. 131). Für Projektträger, die in einem dynamischen, von Politik und Forschung beeinflussten Umfeld agieren, ist diese Dimension insofern zentral, als sie das organisationale Vermögen beschreibt, strategisch auf sich wandelnde Anforderungen der Ministerialverwaltung und Ereignissen aus der Umwelt⁴¹ zu reagieren und dabei interne Arbeitsroutinen flexibel zu modifizieren.

41 Dazu zählen beispielsweise neue wissenschaftliche Erkenntnisse, politische Veränderungen, besondere gesellschaftliche Ereignisse.

Die zweite Dimension ist jene der *Selbstreflexion*. Auf individueller Ebene wird hierunter die Fähigkeit verstanden, Rückmeldungen aus dem sozialen Umfeld aufzunehmen, kritisch zu verarbeiten und in verändertes eigenes Verhalten zu überführen, ein Prozess, der eng mit der individuellen Selbstwirksamkeitserwartung⁴² verknüpft ist (ebd., S. 136). Reflexionskompetenz stellt damit einen Mechanismus kontinuierlicher Lernprozesse dar. Auf kollektiver Ebene wiederum umfasst diese Dimension die Fähigkeit einer Organisation, bestehende Routinen auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen und angesichts von Irritationen aus der Umwelt alternative Handlungsoptionen zu entwickeln (ebd., S. 131). Gerade im Kontext öffentlicher Auftragsbeziehungen wird dies zu einer zentralen Voraussetzung für eine langfristige Leistungsfähigkeit von Projektträgern, da sie sich kontinuierlich an die politischen, rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen anpassen müssen.

Die dritte Dimension, die *Kombination*, verweist auf die Fähigkeit, vorhandenes Wissen in neuen Kontexten anwendbar zu machen und neu zu rekonfigurieren. Individuen nutzen dabei ihre Erfahrungen sowie kollektive Wissensbestände, um entsprechende Problemlösungsansätze zu entwickeln und dadurch bestehende kognitive Pfade zu erweitern (ebd., S. 136). Für kollektive Akteure manifestiert sich diese Kompetenz in der Fähigkeit, organisationale Wissensbestände zu integrieren und daraus neue, systemstabilisierende Ordnungsmuster hervorzubringen – ein Aspekt, der insbesondere im Rahmen von Wissensmanagementstrategien relevant wird (ebd., S. 132). Projektträger benötigen diese Kompetenz, um die oftmals vielfältigen, disziplinübergreifenden Anforderungen ministerialer Auftraggeber gerecht zu werden.

Schließlich umfasst die vierte Dimension die *Kooperation*. Diese verweist auf die grundsätzliche Einbettung individueller Kompetenzentwicklung in soziale Interaktionsprozesse. Individuen entwickeln ihre Handlungskompetenzen im Austausch mit anderen, wobei insbesondere dialogische und beobachtende Lernprozesse zur kollektiven Handlungsfähigkeit beitragen (ebd., S. 136). Auf kollektiver Ebene äußert sich Kooperation in der Fähigkeit eines sozialen Akteurs, tragfähige Beziehungen zu relevanten Netzwerkpartnern aufzubauen und zu pflegen, um so die eigene Handlungskapazität zu erweitern (ebd., S. 132). Für Projektträger, die typischerweise als intermediäre Organisationen in einer Netzwerkstruktur agieren, stellt diese Dimension eine Schlüsselressource dar, um sowohl horizontale als auch vertikale Koope-

42 Mit der Selbstwirksamkeitserwartung nach Bandura (1986) wird die subjektive Überzeugung einer Person, aufgrund eigener Fähigkeiten und Anstrengungen auch in schwierigen oder neuen Situationen erfolgreich handeln zu können, bezeichnet.

rationsbeziehungen mit administrativen, wissenschaftlichen und politischen Akteuren effektiv zu gestalten.

Die skizzierten vier Dimensionen bieten somit ein differenziertes und anwendbares Modell, um die spezifischen Kompetenzerfordernisse von Projektträgerorganisationen analytisch zu fassen. Sie ermöglichen es, sowohl individuelle Kompetenzen des eingesetzten Personals als auch organisationale Kompetenzerfordernisse systematisch zu beschreiben und zu analysieren.

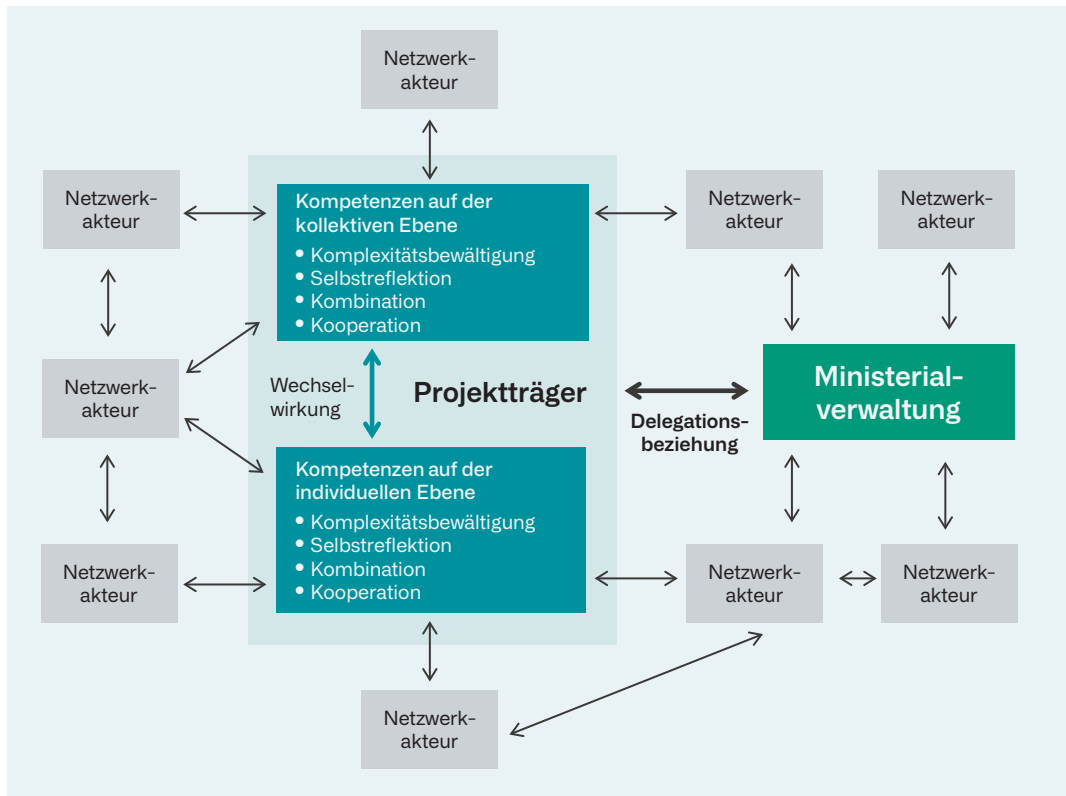
Wirkungszusammenhänge zwischen den Ebenen

Für diese Arbeit sind schließlich die von den Autoren beschriebenen Annahmen wechselseitiger Wirkungszusammenhänge zwischen individuellen und kollektiven Kompetenzebenen (ebd., S. 139 f.) bedeutsam:

Erstens unterstreicht das Modell die Rolle der individuellen Kompetenz als Ausgangspunkt kollektiver Kompetenzentwicklung. Ausgehend von Banduras sozial-kognitiver Lerntheorie (2000) wird betont, dass individuelle Selbstwirksamkeitserwartungen nicht nur das eigene Handlungsvermögen stärken, sondern auch zur Ausbildung kollektiver Wirksamkeitserwartungen beitragen können. Diese Erwartung wiederum fördert das Engagement zur kooperativen Handlung im organisationalen Kontext. In projektförmigen Arbeitszusammenhängen, wie sie sich bei Projektträgern zeigen, ist diese Annahme relevant. Individuelle Kompetenzen, insbesondere Selbstreflexion, kreative Problemlösungsfähigkeit und soziale Kooperationsbereitschaft, sind dort nicht isoliert zu betrachten, sondern entfalten ihre Wirkung in und durch die kollektiven Strukturen, etwa bei der Gestaltung bereichsübergreifender Projektprozesse oder der Umsetzung politischer Anforderungen.

Zweitens betont das Modell die umgekehrte Wirkungsrichtung: Kollektive Kompetenz formaler Systeme bildet die Grundlage individueller Kompetenzentwicklung. Auch hier knüpft das Modell an Bandura (2000) an, der die Bedeutung sozialer Kontexte und kommunikativer Praktiken für individuelle Lernprozesse hervorhebt.

Für die Analyse von Projektträgern bedeutet dies, dass die Organisationsstruktur, die geteilten Werte als auch die Kommunikationskultur einen wesentlichen Einfluss auf die Kompetenzentwicklung der eingesetzten Belegschaft haben könnte. Besonders in Delegationsabläufen, in denen sich die individuelle und kollektive Ebene bedingen, stellt diese Perspektive eine analytische Ressource dar, die erlaubt, die Entwicklung delegationsbezogener



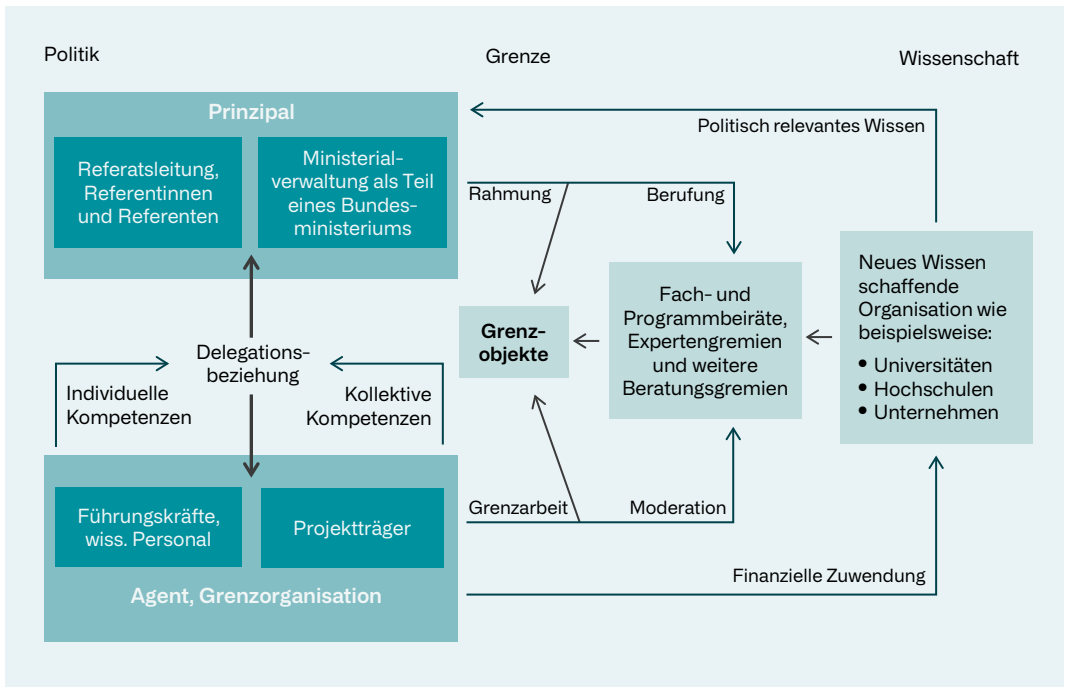
Kompetenz nicht nur als individuelle Kompetenz, sondern als Resultat kollektiver Ermöglichungsbedingungen zu begreifen. Die Übertragung des Kompetenzmodells auf die Erfordernisse dieser Arbeit stellt sich wie folgt dar: → **Abb. 11**

Die Abbildung überträgt das von Wilkens et al. (2006) entwickelte Kompetenzmodell auf die Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger. Dabei wird angenommen, dass die vier vorgestellten Kompetenzdimensionen sowohl auf kollektiver (struktureller) als auch auf individueller (personenbezogener) Ebene, und in ihrer Wechselwirkung, für das Gelingen dieser Beziehung von zentraler Bedeutung sind.

Im Umfeld der Delegationsbeziehung sind zudem relevante Netzwerkakteure verortet, die zur Erfüllung der delegierten Aufgaben beitragen können. Diese Akteure stehen in Interaktion und teilweise in Kooperation mit der Ministerialverwaltung, dem Projektträger oder beiden. In der Regel handelt es sich dabei um Organisationen bzw. Repräsentanten dieser Organisationen aus dem jeweils betreuten Forschungsfeld, die als Adressaten bestehender oder potenzieller forschungspolitischer Maßnahmen fungieren.

Abbildung 11:
Das Kompetenzmodell nach Wilkens et al. übertragen auf die Delegationsbeziehung zwischen Projektträger und Ministerialverwaltung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Wilkens et al. (2006, S.139).



4.4

Gesamtschau und Anwendung der theoretischen Rahmung

Die zur Beantwortung der beiden Forschungsfragen, zur Dechiffrierung der Delegationsbeziehung sowie zum Kompetenzbedarf von Projektträgern, herangezogenen theoretischen Perspektiven⁴³ wurden sowohl in der Entwicklung der Erhebungsinstrumente als auch in der Analyse des Interviewmaterials systematisch berücksichtigt. Der vorliegende Abschnitt erläutert zunächst, wie die drei theoretischen Modelle im Hinblick auf den konkreten Anwendungsfall miteinander kombiniert und in Beziehung gesetzt wurden. Daran anschließend wird die konkrete Anwendung der vorgestellten theoretischen Ansätze entlang der beiden zentralen analytischen Schritte beschrieben: (1) Konzeption der empirischen Erhebung und (2) Interpretation des erhobenen Materials.

4.4.1

Kombination der drei theoretischen Modelle

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht das Zusammenspiel der drei theoretischen Perspektiven (Agenturtheorie, Grenzorganisation und Kompetenzmodell) sowie deren spezifische Beiträge zur Beantwortung der beiden leitenden Forschungsfragen dieser Arbeit. → Abb. 12

Abbildung 12:
Kombination von Agenturtheorie, Grenzorganisation und Kompetenzmodell

Quelle: Eigene Darstellung

⁴³ Insbesondere die Agenturtheorie nach Saam (2002), das Konzept der Grenzorganisation nach Guston (1999) sowie das Kompetenzmodell von Wilkens et al. (2006).

Im linken Bereich der Grafik ist das Delegationsverhältnis zwischen Ministerialverwaltungen (als Prinzipal) und Projektträgern (als Agent) im Sinne der Agenturtheorie (Saam 2002) dargestellt. Die Ministerialverwaltung wird dabei in ihrer institutionellen Struktur als Auftraggeber abgebildet, wobei insbesondere Referatsleitungen und Referentinnen und Referenten als handelnde individuelle Akteure fungieren. Gegenüber steht der Projektträger als Agent, bestehend aus Führungskräften und meist wissenschaftlichem Personal. Zwischen beiden Akteuren besteht eine strukturell- und personenbedingte Informationsasymmetrie, die sich aus dem delegierten Aufgabenverhältnis ergibt und über Projektträgerverträge, häufig in hybrider Form aus expliziten und impliziten Elementen, institutionell geregelt ist.

Die beiden Linien, die sich direkt auf die Delegationsbeziehung beziehen, verweisen auf das Kompetenzmodell nach Wilkens et al. (2006), das eine Unterscheidung zwischen individuellen und kollektiven Kompetenzen vornimmt. Das Vorhandensein oder das Nichtvorhandensein von Kompetenzen auf den beiden Ebenen beeinflusst die Qualität, Performanz und Stabilität der Delegationsbeziehung.

Im Zentrum der Darstellung und damit an der systemischen Schnittstelle bzw. Grenze von Politik und Wissenschaft stehen die *Grenzobjekte*, die im Rahmen von Grenzarbeit durch Projektträger, unter Berücksichtigung der gesetzten forschungspolitischen Rahmensetzung, geschaffen werden (Guston 1999). Hierbei handelt es sich beispielsweise um Förderrichtlinien, Forschungsprogramme oder Vorhabenbeschreibungen von Entwicklungs- und Forschungsprojekten. Sie ermöglichen trotz unterschiedlicher Systemlogiken eine koordinierte Zusammenarbeit und fungieren als verbindende Elemente zwischen Politik und Wissenschaft. Die zentrale Rolle der Projektträger als *Grenzorganisation* (ebd.) wird an dieser Stelle sichtbar: Sie moderieren zwischen divergierenden Logiken, koordinieren Interessen und schaffen mehrseitig akzeptierte Grenzobjekte. Während die Ministerialverwaltung innerhalb einer mehr oder weniger engen forschungspolitischen Rahmung, die durch den Projektträger entwickelt, und in den Grenzen der Rahmung befindlichen, Grenzobjekte passiv akzeptiert, erfolgt zugleich eine aktive Berufung von fachlichen Beratungsgremien. Die konkrete Erstellung der Grenzobjekte erfolgt wiederum aktiv durch den Projektträger.

Der rechte Bereich der Grafik zeigt das System Wissenschaft. Organisationen, die neues Wissen produzieren, etwa Universi-

täten, Hochschulen oder Unternehmen, agieren im hier gewählten theoretischen Rahmen nicht als unmittelbare Agenten, sondern nehmen über beratende Gremien oder durch Beteiligung an der Erstellung von Grenzobjekten mittelbar Einfluss auf die Performanz der Delegationsbeziehung⁴⁴. Projektträger binden diese Akteure über die Organisation, Moderation und Auswertung partizipativer Formate gezielt ein. Diese *Grenzarbeit* stabilisiert die Intersystembeziehung zwischen Politik und Wissenschaft. Die Beziehung zwischen Wissenschaft und dem Tandem Bundesministerium-Projektträger basiert auf einem gegenseitigen Ressourcenaustausch: Die Politik stellt finanzielle Zuwendungen bereit, die Wissenschaft liefert im Gegenzug politisch relevantes Wissen.

Die Abbildung bildet somit die theoretische Grundstruktur dieser Arbeit ab. Sie verdeutlicht, wie sich die Agenturtheorie, das Konzept der Grenzorganisation und das Kompetenzmodell wechselseitig ergänzen und gemeinsam eine analytisch tragfähige Grundlage für die empirische Untersuchung der Delegationsbeziehungen sowie der damit verbundenen Kompetenzanforderungen an Projektträger schaffen.

4.4.2

Anwendung auf die empirische Erhebung und die Analyse des Interviewmaterials

In der Entwicklung der Interviewleitfäden, differenziert nach der Perspektive von Agenten und Prinzipalen, sowie bei der Konstruktion des deduktiven Kategoriensystems fanden alle drei theoretischen Perspektiven Anwendung. Auch in der Auswertung des Interviewmaterials wurden die drei theoretischen Modelle gezielt eingesetzt, um die erhobenen Daten theoriegeleitet zu interpretieren, um schließlich Muster zu erkennen und die zentralen Forschungsfragen zu beantworten.

Die Agenturtheorie (Saam 2002) bildete die Grundlage für Fragen im Themenblock „Selbstwahrnehmung der Prinzipal-Agenten-Beziehung“. Sie ermöglichte die Erfassung typischer Delegationsprobleme, etwa asymmetrischer Informationsverteilungen („hidden information“, „hidden action“, „hidden intention“) sowie der eingesetzten Steuerungsmechanismen wie Monitoring und Reporting. Diese Konzepte spiegelten sich in Fragen zur Einschätzung von Expertise, zur Kontrolle des Arbeitseinsatzes und zur Wahrnehmung möglicher Zielkonflikte zwischen Projektträgern und Ministerien wider. Die zentralen Annahmen der Agen-

44 Mit der „Performanz der Delegationsbeziehung“ ist deren Fähigkeit gemeint, qualitativ hochwertiges und anwendbares Wissen bereitzustellen, das geeignet ist, auf durch forschungspolitische Vorgaben definierte gesellschaftliche Herausforderungen zu antworten.

turtheorie wurden zudem in deduktive Kategorien wie „Formen und Umgang mit Informationsasymmetrien“ sowie „Interessensdifferenzen und -konflikte“ überführt, anhand derer die Interviewaussagen systematisch kodiert wurden.

Zugleich ermöglichten die Prämissen der Agenturtheorie eine differenzierte Analyse der Delegationsbeziehungen zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen. Zum einen bot sie ein Raster zur Klassifikation verschiedener Dimensionen der Informationsasymmetrie sowie der Strategien zu deren Umgang – sowohl in Bezug auf auftretende Probleme als auch auf identifizierte Lösungsansätze. Zum anderen unterstützten die theoretischen Prämissen die Analyse der unterschiedlichen Modi der Delegationsbeziehung, das heißt der konkreten Ausgestaltung der Zusammenarbeit.

Das Konzept der Grenzorganisation von Guston (1999) wurde eingesetzt, um die intermediäre Rolle von Projektträgern zwischen Wissenschaft und Politik konzeptionell zu fassen. Um zu prüfen, inwiefern die Sichtweisen der befragten Expertinnen und Experten mit den Merkmalen einer Grenzorganisation übereinstimmen, wurden unter anderem die folgenden Fragen gestellt: „Welche Ziele verfolgt Ihr Projektträger?“ sowie „Wozu benötigt das BMBF⁴⁵ aus Ihrer Sicht Projektträger?“. Ergänzend wurde nach den wahrgenommenen Aufgaben der Projektträger gefragt. Die Antworten wurden im Sinne der Konzepte „Grenzarbeit“ und „Grenzobjekte“ kodiert.

Hinsichtlich der Interpretation von Handlungen im Zuge der Bewältigung delegierter Aufgaben erwies sich das Konzept als hilfreich: Eine Reihe von Interviewpassagen konnten theoriegeleitet als Ausdruck gelungener oder misslingender Grenzarbeit interpretiert werden – etwa im Hinblick auf die Vermittlung zwischen unterschiedlichen Erwartungshaltungen, die Integration differenter Wissensformen oder die Moderation zwischen Wissenschaft und Politik.

Das Kompetenzmodell von Wilkens et al. (2006) diente schließlich der theoretischen Fundierung zur Erhebung individueller und organisationaler Kompetenzen. Die vier Kompetenzdimensionen, Komplexitätsbewältigung, Selbstreflexion, Kombination und Kooperation, wurden sowohl im Interviewleitfaden als auch im deduktiven Kategoriensystem berücksichtigt. Dabei erfolgte eine Unterscheidung zwischen individuellen Kompetenzen und kollektiven Kompetenzen. Die Anwendung des Modells ermöglichte eine systematische und theoriegeleitete Erfassung und Sortierung

45 Bundesministerium für Bildung und Forschung, ab 2025 Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR).

der Interviewaussagen, um spezifische Kompetenzerfordernisse der Projektträger für die Delegationsbeziehung zu identifizieren.

Das Kompetenzmodell diene zugleich in der Analyse des Interviewmaterials dazu, sowohl individuelle als auch kollektive Kompetenzanforderungen innerhalb der Delegationsbeziehungen systematisch zu erfassen. Das Modell diene dabei nicht nur als strukturierendes Ordnungssystem für das Interviewmaterial, sondern stelle zugleich eine tragfähige theoretische Grundlage für die Entwicklung eines empirisch fundierten und auf die Delegation bezogenen Kompetenzmodells für Projektträger dar.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die, soweit bekannt, erstmalige Kombination der drei theoretischen Modelle, der Agenturtheorie (Saam 2002), der Theorie der Grenzorganisation (Guston 1999) und des Kompetenzmodells (Wilkens et al. 2006), im Rahmen dieser Arbeit nicht nur komplementär zur Anwendung gelangte, sondern sich in ihrer Verknüpfung als besonders erkenntnisfördernd erwiesen hat. Sie trugen wesentlich zur theoriegeleiteten Strukturierung der Erhebung und zur fundierten Analyse komplexer Delegations- und Interaktionsverhältnisse zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen bei. Diese neuartige und zugleich integrative theoretische Rahmung bildete somit die Grundlage für die Beantwortung der beiden leitenden Forschungsfragen dieser Arbeit.

5

Methodik der empirischen Untersuchung

Zur Beantwortung der beiden zugrunde liegenden Forschungsfragen – nach der Ausgestaltung der Delegationsbeziehung und den hierfür erforderlichen Kompetenzen – genügt weder eine allein auf der vorgestellten theoretischen Rahmung (vgl. Kapitel 4) basierende noch eine ausschließlich vertragszentrierte Analyse der Delegationsbeziehungen zwischen Bundesministerien und Projektträgern. Zwar liefern theoretische Konzepte sowie die vertraglichen Grundlagen wichtige Anhaltspunkte, doch enthalten die geschlossenen PT-Verträge aufgrund der Komplexität der Aufgaben zahlreiche implizite Elemente, die keine belastbaren Rückschlüsse auf die tatsächlichen Ausführungen und die praktische Umsetzung von Aufgaben der Projektträgerschaft zulassen. Die in dieser Arbeit entwickelte theoretische Rahmung würde es nur in engen Grenzen erlauben, allgemeingültige Prinzipien für diese bislang wenig erforschte und zugleich sehr spezifische Form der Delegation abzuleiten.

Eine empirisch fundierte Untersuchung, welche auf die vorliegende passfähige Theorierahmung aufbaut, ist daher erforderlich, um die Konstitution der hier interessierenden Delegationsbeziehung und der Kompetenzen angemessen zu erfassen und zu beschreiben. Die Erhebung der empirischen Daten orientiert sich an den wesentlichen Dimensionen des zuvor entwickelten theoretischen Rahmens. Dieser diente in Form von heuristischen Leitlinien sowohl der Erstellung der Interviewleitfäden als auch der Analyse des Interviewmaterials, wie bereits im vorangegangenen Kapitel beschrieben wurde.

Auf einen rein quantitativen und standardisierten Forschungsansatz wurde bewusst verzichtet. Solche Ansätze sind häufig nur eingeschränkt geeignet, um komplexe Wirkzusammenhänge in ihrem Kontext differenziert zu erfassen. Zudem besteht das Risiko, dass praxisrelevante Erkenntnisse verloren gehen oder unerwartete Phänomene unentdeckt bleiben (Zißler 2011, S. 114). Angesichts der bislang unzureichenden empirischen Erforschung der hier betrachteten Delegationsverhältnisse und der spezifischen Zielstellung dieser Arbeit, wie sie in der systematischen Analyse des Forschungsstands in Kapitel 3 aufgezeigt wurde, ist zumindest eine teilweise explorative Herangehensweise erforderlich.

Vor diesem Hintergrund wurde eine methodische Kombination aus theoriebasierter teiloffener und leitfadengestützter Expertenbefragung sowie einer anschließenden, inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse gewählt. Im vorliegenden Kapitel werden die zur Datenerhebung und -auswertung eingesetzten Verfahren im Einzelnen vorgestellt und deren konkrete Anwendung im Forschungsprozess beschrieben.

5.1

Empirischer Zugang

Die wissenschaftliche Betrachtung der Konstitutionsformen von Delegationsbeziehungen zwischen Ministerialverwaltungen und Projektträgern sowie der daraus resultierenden Kompetenzen der Projektträger erfordert eine detaillierte Analyse der konkreten Ausgestaltung und Beschreibung der tatsächlich umgesetzten Arbeit.

Ein vertieftes Verständnis dieser spezifischen Beziehungskonstellation lässt sich jedoch weder allein durch theoriegeleitete Betrachtungen (Braun 1993b; Guston 2001; Braun und Guston 2003; Karschuck 2012) noch primär durch die Analyse der zugrunde liegenden PT-Verträge und rechtlichen Rahmenbedingungen (Hennemann 2017) gewinnen.

Dies liegt daran, dass die PT-Verträge Beratungsdienstleistungen für die Ministerialverwaltung meist nur vage beschreiben – etwa im Hinblick auf die Entwicklung neuer Förderbekanntmachungen oder Forschungsprogramme. Solche Beratungsleistungen umfassen beispielsweise Workshop-Formate, Klausuren oder ähnliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger.

Ein adäquates Verständnis dieser Delegationsverhältnisse ist daher nur möglich, wenn die impliziten Bestandteile der vertrag-

lichen Regelungen durch die Analyse ihrer konkreten Umsetzung im Verwaltungsalltag sichtbar gemacht und damit explizit gemacht werden. Hierzu bedarf es eines spezifischen kontextbezogenen Wissens, das sich ausschließlich durch einen empirischen Zugang erschließen lässt. Notwendig ist ein methodischer Zugriff, der geeignet ist, dieses Spezialwissen systematisch zu erheben (Gläser und Laudel 2009, S. 13).

Tabelle 5:
Definition Funktions-
gruppen

Das für die Beantwortung der Forschungsfragen erforderliche Praxis- und Erfahrungswissen liegt in der Regel nur bei den unmittelbar an den Delegationsbeziehungen beteiligten Akteuren in den Ministerialverwaltungen und den Projektträgerorganisationen vor. Diese Akteure werden daher im Rahmen dieser Untersuchung als Expertinnen und Experten betrachtet, da sie zentrale Merkmale folgender Definitionen erfüllen:

Experten lassen sich als Personen verstehen, die sich – ausgehend von einem spezifischen Praxis- oder Erfahrungswissen, das sich auf einen klar begrenzbaren Problemkreis bezieht – die Möglichkeit geschaffen haben, mit ihren Deutungen das konkrete Handlungsfeld sinnhaft und handlungsleitend für Andere zu strukturieren (Bogner et al. 2014, S. 13).

„Experte“ beschreibt die spezifische Rolle des Interviewpartners als Quelle von Spezialwissen über die erforschenden sozialen Sachverhalte. Experteninterviews sind die Methode, dieses Wissen zu erschließen (Gläser und Laudel 2009, S. 12).

Aufgrund des Erkenntnisinteresses der Arbeit wurde das theoriegeleitete teilstrukturierte und leitfadengestützte Experteninterview als zielführende Erhebungsmethode identifiziert und gewählt. Mit der Teilstrukturierung der Interviews wurde eine erforderliche Flexibilität und Offenheit ermöglicht, um neue, nicht von einer Theorie ableitbare, Erkenntnisse zu gewinnen (Bogner et al. 2014, S. 27).

5.1.1

Funktionsgruppen, Auswahl und Kontaktaufnahme

Insgesamt wurden 25 Expertinnen und Experten interviewt. Sie stammen aus einem Bundesministerium, aus mehreren unterschiedlichen Fachreferaten und unterschiedlichen Hierarchien, sowie aus zwei Projektträgerorganisationen mit jeweils verschiedenen Abteilungen und Zuständigkeitsbereichen. Die Auswahl der befragten Expertinnen und Experten erfolgte gezielt nach dem Kriterium ihrer institutionellen Funktion und ihrer damit verbundenen Einflussmöglichkeiten auf die hier interessierten Delegationsbeziehungen (vgl. Tabelle 5).

Funktionsgruppe	Beispielhafte Bezeichnungen	Definition
Führungskräfte der Ministerialverwaltung	Stellvertretende Referatsleitung, Referatsleitung, Unterabteilungsleitung, Abteilungsleitung	Führungskräfte einer Ministerialverwaltung (MV) verantworten und prägen im Wesentlichen inhaltlich Forschungsprogramme. Sie verantworten Förderrichtlinien und -aufrufe sowie die Auswahl von Forschungsprojekten und sind gegenüber Referentinnen und Referenten weisungsbefugt. Ferner verantworten sie die Auswahl von Projektträgern mit. Sie vertreten das Ministerium, hinsichtlich der ihnen anvertrauten Forschungsprogramme, nach innen und außen.
Referenten der Ministerialverwaltung	Referentinnen und Referenten	Referentinnen und Referenten konzipieren Forschungsschwerpunkte, indem sie diese in konkrete Förderrichtlinien und -bekanntmachungen überführen. Zudem prägen sie Forschungsprogramme mit und vertreten das Ministerium hinsichtlich des verantwortenden Themengebietes innerhalb eines Forschungsprogrammes nach innen und nach außen. Schließlich verantworten Referentinnen und Referenten in Förderreferaten im Wesentlichen die Auswahl von Forschungsprojekten.
Führungskräfte der Projektträger	Team-, Gruppen-, Abteilungs-, oder Fachbereichsleitungen. Leitungen einer Projektträgerschaft bzw. eines Projektträgers	Führungskräfte sind gegenüber dem wissenschaftlichen Personal weisungsbefugt. Sie verantworten die fachliche und strategische Beratung der Ministerialverwaltung hinsichtlich der Gestaltung von Forschungsprogrammen, Förderrichtlinien und -aufrufen. Zudem steuern und kontrollieren Führungskräfte das Tagesgeschäft ihrer Mitarbeitenden, welche operativ die Forschungspolitik fachlich wie auch administrativ umsetzen.
Wissenschaftliches Personal der Projektträger	Wissenschaftliche Mitarbeitende, Beratende, Referentinnen und Referenten oder Projektbevollmächtigte	Das wissenschaftliche Personal unterstützt punktuell die fachlich-strategische Beratung der Ministerialverwaltung hinsichtlich der Gestaltung von Forschungsprogrammen, Förderrichtlinien und -aufrufen. Zudem betreut das wissenschaftliche Personal Forschungsprojekte über deren gesamten Lebenszyklus: von der Skizzenbegutachtung bis zur Verwendungsnachweisprüfung.

Zur analytischen Erfassung dieser Beziehungen werden vier wesentliche Funktionsgruppen berücksichtigt: Auf Seiten der Projektträger werden sowohl wissenschaftliche Mitarbeitende als auch deren direkte Führungskräfte in die Untersuchung einbezogen. Auf Seiten der Ministerialverwaltung wurden Referentinnen und Referenten sowie Angehörige der Führungsebene befragt. Diese Differenzierung erlaubt eine systematische Analyse unterschiedlicher Perspektiven, Wissensbestände und Handlungsspielräume innerhalb der beobachteten Delegationsstrukturen.

→ Tabelle 5

Untersuchungsdesign und Fallauswahl

Damit generalisierbare Aussagen über die Delegationsbeziehungen zwischen Ministerialverwaltungen und Projektträgern getroffen werden können, müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein: Erstens müssen alle relevanten Funktionsgruppen in die empirische Untersuchung einbezogen werden; zweitens sollten die untersuchten Delegationsverhältnisse möglichst unterschiedliche Ausprägungen aufweisen; drittens ist eine gezielte Auswahl von Projektträgern erforderlich, die möglichst unterschiedliche strukturelle Merkmale aufweisen. Diese Bedingungen sind im vorliegenden Forschungsvorhaben erfüllt.

Aus den Delegationsbeziehungen zwischen Bundesministerien und den 13 im sogenannten PT-Netz (Projektträger-Netzwerk) organisierten Projektträgern resultieren Kompetenzerfordernisse auf Seiten der Projektträger, die ebenfalls zu betrachten sind. Die Grundgesamtheit der Analyse bilden jene 13 Projektträger, die institutionell unterschiedlich verfasst sind: Sechs von ihnen sind privatwirtschaftlich organisiert (als GmbH oder gGmbH), vier operieren als eingetragene Vereine (e.V.), drei als Körperschaften des öffentlichen Rechts (KöR). Auch in Bezug auf Größe und Aufgabenprofil besteht eine große Spannbreite – von Organisationen mit weniger als 50 Mitarbeitenden bis hin zu solchen mit über 1500 Beschäftigten (vgl. Kapitel 2.2).

Die Fallauswahl der beiden im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Projektträger orientiert sich an den Prinzipien der Differenzmethode (vgl. Kuehn 2018, S. 10; Przeworski und Teune 1970, S. 34 ff.). Ziel dieser Methode ist es, durch den kontrollierten Vergleich von Fällen mit unterschiedlichen Ausprägungen möglicher Drittvariablen – hier insbesondere Organisationsform, Größenstruktur und Leistungsspektrum – kausale Zusammenhänge in der Ausprägung der Delegationsbeziehung zu identifizieren. Die

46 Eine Delegationsbeziehung umfasst auf der der Kommunikations- und Arbeitsebene das Verhältnis zwischen einem Referat des Auftraggebers und einer oder mehrerer Organisationseinheiten (Gruppen, Teams, Abteilungen) eines Projektträgers. Sofern mehrere Referate einer Ministerialverwaltung innerhalb einer Projektträgerschaft involviert sind, besteht diese aus mehreren getrennt zu betrachtenden Delegationsbeziehungen auf der Arbeitsebene.

Fall	Anzahl an Mitarbeitenden	Organisationsform	Leistungen
Projektträger 1	100–300	öffentlich	Realisierung und Betreuung von Forschungsprojekten
Projektträger 2	800–1200	privatwirtschaftlich	Realisierung und Betreuung von Forschungsprojekten, forschungspolitische Beratung, Evaluationen von Forschungsmaßnahmen und Begleitforschung.

Tabelle 6:
Gegenüberstellung der
gewählten Projektträger

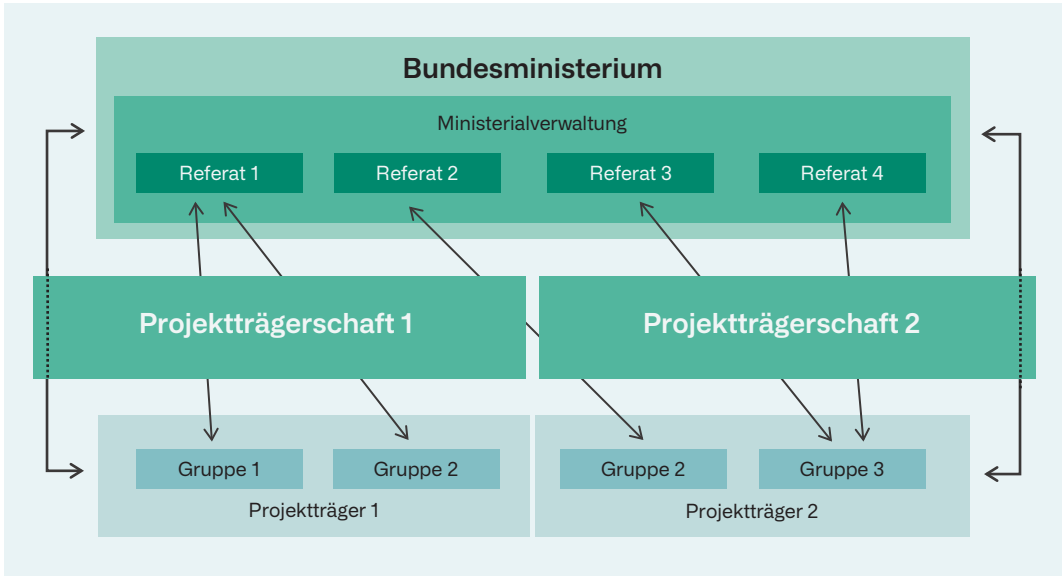
beiden ausgewählten Projektträger unterscheiden sich systematisch in diesen zentralen Merkmalen, während sie gleichzeitig in vergleichbaren Delegationsbeziehungen mit einem Bundesministerium stehen. Diese Konstellation erlaubt es, Strukturmerkmale und Wirkungsweisen der Delegation isoliert von bestimmten Kontextbedingungen zu analysieren.

Aufgrund dieser strategisch kontrastierenden Fallauswahl kann trotz der begrenzten Anzahl an Fällen von einer analytischen Verallgemeinerbarkeit auf zentrale Strukturdimensionen der Delegationsbeziehungen innerhalb des PT-Netzes mit den Bundesministerien ausgegangen werden. Die Auswahl bildet die institutionelle Heterogenität der Grundgesamtheit in zentralen Merkmalen ab und folgt damit dem Anspruch einer theoretisch fundierten, typologisch gestützten Fallauswahl. → [Tabelle 6](#)

Für die Nutzung der Begrifflichkeiten „Bundesministerium“ und „Ministerialverwaltung“ wird im Kontext dieser Untersuchung analytisch zwischen zwei Ebenen der Delegationsbeziehung⁴⁶ unterschieden: einer formal-juristische Ebene, die sich insbesondere die Projektträgerschaft⁴⁷ vertraglich zwischen dem Bundesministerium und den jeweiligen Projektträgern institutionell manifestiert, und einer Arbeitsebene, auf der die alltägliche Kommunikation und operative Zusammenarbeit zwischen der Ministerialverwaltung des Bundesministeriums und Gruppen des Projektträgers stattfindet (vgl. Kapitel 4.1.6).

Expertinnen und Experten wurden aus allen relevanten Funktionsgruppen der beiden untersuchten Projektträger sowie aus einer Ministerialverwaltung befragt. Aus der Funktionsgruppe des wissenschaftlichen Personals wurden insgesamt zwölf Personen

47 Eine Projektträgerschaft, in dem hier gemeinten Sinne, ist die Übernahme von Leistungen, zur Unterstützung und Umsetzung forschungspolitischer Maßnahmen eines Bundes- oder Landesministeriums. Diese Leistungen in einem PT-Vertrag werden schriftlich fixiert. Je nach Komplexitätsgrad der delegierten Aufgaben kann ein PT-Vertrag in seiner Form mehr oder weniger implizit oder explizit sein (Rippberger 2005). Tendenziell kann ein PT-Vertrag als ein neoklassischer Vertrag betrachtet werden (vgl. Kap. 4.1.4.).



interviewt, aus der der Führungskräfte sieben. Die insgesamt 19 Interviewten aus den Projektträgern lassen sich jeweils drei unterschiedlichen Organisationseinheiten – im Sinne von Abteilungen, Gruppen oder Teams – zuordnen. Diese Organisationseinheiten agieren in zwei verschiedenen Projekträgerschaften, die jeweils eine formale Delegationsbeziehung zum Bundesministerium darstellen. Auf der konkreten Arbeits- und Kommunikationsebene ergeben sich daraus jedoch insgesamt vier weitestgehend eigenständige Delegationsbeziehungen, die sich entlang der jeweiligen Zuordnung zu spezifischen ministeriellen Referaten ausbilden.

Zusätzlich dazu wurden sechs Personen aus einer Ministerialverwaltung befragt, die vier verschiedenen Referaten aus drei unterschiedlichen Abteilungen angehören. Eine Ministerialverwaltung ist hierarchisch organisiert und hat die Funktion Gesetzentwürfe zu entwickeln und Gesetze umzusetzen. Ferner entwickelt eine Ministerialverwaltung Programme und steuert nachgeordnete Verwaltungseinheiten, wie beispielsweise Projektträger. Für den vorliegenden Fall sind jene Ministerialverwaltungen von Bundesministerien von Interesse, welche mithilfe von Projektträgern Forschungspolitik gestalten und umsetzen. Eine Abteilung innerhalb einer Ministerialverwaltung verantwortet und bearbeitet ein bestimmtes Aufgabengebiet eines Bundes- oder Landesministeriums. In dieser Arbeit sind jene Abteilungen von Interesse, welche sich forschungspolitisch betätigen und dabei durch Projektträger unterstützt werden. Bestandteile einer Ab-

Abbildung 13:
Darstellung der vier
untersuchten Delegati-
onsbeziehungen auf der
Arbeitsebene

Quelle: Eigene Darstellung

Prinzipal/Agent	Funktionsgruppe	Fall 1	Fall 2	Gesamt
Ministerial- verwaltung	Referentinnen und Referenten / Führungskräfte	3	3	6
Projekträger	Führungskräfte	5	2	7
	Wissenschaftliches Personal	7	5	12
Summe		15	10	25

Tabelle 7:
Verteilung Experten-
interviews nach Funkti-
onsgruppen

teilung sind mehrere Referate und zum Teil Unterabteilungen. Die Differenzierung auf der konkreten Ebene der Delegation ergibt sich hier aus der jeweiligen Konstellation zwischen den ministeriellen Referaten und den zugeordneten Organisationseinheiten auf Seiten der Projekträger.

Trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen – etwa zwischen beratender Tätigkeit und operativer Umsetzung – umfassten alle vier Delegationsbeziehungen beide Elemente: die inhaltlich-fachliche Beratung sowie die konkrete Umsetzung forschungspolitischer Maßnahmen. Die jeweiligen thematischen Schwerpunkte variierten dabei naturgemäß je nach Forschungsfeld, auf das sich die spezifische Delegation bezog, was für die vorliegende Untersuchung jedoch ohne Belang war. → Abb. 13 → Tabelle 7

Kontaktaufnahme und forschungsreflexive Einordnung der Autorenrolle

Die Kontaktaufnahme mit den Expertinnen und Experten der beiden untersuchten Projekträger sowie der beteiligten Ministerialverwaltung erfolgte in enger Abstimmung mit den jeweiligen Leitungen der Projekträgerschaften. Der Erstkontakt wurde in der Regel per E-Mail hergestellt. In einigen Fällen wurden auf Wunsch der Expertinnen und Experten vorbereitende Gespräche geführt und ergänzende schriftliche Informationen zur Verfügung gestellt, um den wissenschaftlichen Kontext, die Zielsetzung und das methodische Vorgehen der Studie nachvollziehbar zu machen. Dieses Vorgehen diente der Herstellung von Transparenz und zur Vertrauensbildung gegenüber den Befragten.

Vor dem Hintergrund einer mehrjährigen beruflichen Tätigkeit des Autors als Mitarbeiter eines Projekträgers ist eine forschungsreflexive Einordnung der eigenen Rolle notwendig. Die Nähe zum

Untersuchungsfeld bringt spezifische Vorteile mit sich: etwa ein tiefgehendes Verständnis der organisationalen Prozesse, der verwendeten Fachsprache sowie der impliziten Praktiken und informellen Strukturen. Diese „Nähe und Vertrautheit“ kann zu einer analytischen Tiefenschärfe beitragen, wie sie Außenstehenden mitunter verwehrt bleibt (Bourdieu 2005, S. 393 ff.)

Gleichzeitig birgt diese Nähe auch epistemologische Herausforderungen. Die Gefahr eines „blinden Flecks“ (Luhmann 2018 [1984]), also die Unfähigkeit, bestimmte strukturelle Selbstverständlichkeiten des Feldes zu problematisieren wurde in der Konzeption des Forschungsdesigns bewusst berücksichtigt. Um methodische Distanz sicherzustellen, wurden gezielt keine Expertinnen und Experten aus der Abteilung des Autors sowie keine Personen aus der Ministerialverwaltung einbezogen, mit denen eine unmittelbare berufliche Beziehung bestand. Ferner wurde auf eine zweite Projektträgerschaft als Vergleichsfall zurückgegriffen, mit der der Autor in keiner beruflichen Verbindung oder gar Abhängigkeit stand. Diese bewusst gewählte Kontrastierung ermöglichte es, feldspezifische Erfahrungen analytisch zu hinterfragen und nicht als selbstverständlich vorauszusetzen.

Die forschungspraktische Nähe wurde somit methodisch kontrolliert und theoretisch reflektiert. Im Sinne eines reflexiven Forschungsverständnisses (Bourdieu 2005, S. 393 ff.; Berger und Luckmann 1977) wurde die Position des Autors im Forschungsfeld kontinuierlich reflektiert und als Teil der Analyse betrachtet. Die erkenntnisleitende Perspektive dieser Arbeit ist damit keine objektivierende Außenansicht, sondern eine methodisch kontrollierte Innensicht, die sich der eigenen Positionierung im intermediären System bewusst ist und die damit verbundenen erkenntnistheoretischen Implikationen offenlegt. Im Besonderen wurde reflektiert, ob aufgrund der Interviewkonstellation keine authentischen, sondern sozial erwünschte Antworten durch die Expertinnen und Experten gegeben wurden. Dieser Möglichkeit sozial erwünschter Aussagen kann, trotz beständiger Reflexion der eigenen Rolle, nicht völlig ausgeschlossen werden.

5.1.2

Vorbereitung der Experteninterviews

Interviewleitfäden spielen eine mit entscheidende Rolle bei der Strukturierung des Forschungsgegenstandes und dienen als Orientierungshilfen während des Erhebungsprozesses (Bogner et al. 2014, S. 27; Gläser und Laudel 2009, S. 42).

Auf der Grundlage der Annahmen der Agenturtheorie (Saam 2002) und der beschriebenen und theoretisch fundierten Wirkbeziehung zwischen den Ebenen individueller und kollektiver Kompetenz (Wilkens et al. 2006) wurden zwei teilstrukturierte Interviewleitfäden erstellt: Ein Interviewleitfaden für die Funktionsgruppen der Projektträger (ILF-PT) und ein Interviewleitfaden für die Funktionsgruppen der Ministerialverwaltung (ILF-MV).

Die beiden Interviewleitfäden wurden in jeweils drei Themenblöcke und 17 (ILF-PT) bzw. 15 Leitfragen (ILF_MV) unterteilt. Im Folgenden werden die Themenblöcke und deren Funktion für das Erkenntnisinteresse vorgestellt. Auch wenn in den Experteninterviews alle drei Themenblöcke angesprochen wurden, wurden meist nicht alle Leitfragen und zum Teil andere, in der Regel vertiefende Fragen gestellt. Dies insbesondere dann, sofern Aussagen von besonderem Interesse für die Beantwortung der beiden Forschungsfragen waren.

In dem ersten Themenblock „Kontext der Prinzipal-Agenten Beziehung“ wurde nach dem beruflichen Werdegang, den Tätigkeiten und im Besonderen nach den Tätigkeiten mit einem direkten Bezug zur Ministerialverwaltung bzw. zum Projektträger gefragt. Mithilfe dieser Fragen konnten berufsbiographische Variablen wie Beschäftigungsdauer bei dem jeweiligen Projektträger bzw. der Ministerialverwaltung und der wissenschaftliche und/oder unternehmerische Hintergrund ermittelt werden. Diese Variablen konnten bei der weiteren Analyse in Beziehung gesetzt werden, mit Aussagen über die Wahrnehmung der Delegationsbeziehung bzw. die Kompetenzerwartungen, um Muster oder Besonderheiten zu identifizieren. Das Fragen nach den ausgeübten Tätigkeiten sollte die Funktion haben, einen Einblick darüber zu geben, welche Formen von Tätigkeiten innerhalb und außerhalb der Delegationsbeziehung realisiert werden.

Im zweiten Themenblock „Selbstwahrnehmung der Prinzipal-Agenten-Beziehung“ wurde untersucht, inwiefern aus Sicht der Interviewten typische Herausforderungen, wie sie in der Agenturtheorie beschrieben werden, in der Beziehung zwischen Bundesministerien (Prinzipal) und Projektträgern (Agent) auftreten. Im Zentrum stand hierbei die Erfassung von Informationsasymmetrien (Saam 2002, S. 28 ff.) sowie der Umgang mit diesen Asymmetrien im konkreten Handeln. Entsprechend richteten sich die Fragen auf den Komplexitätsgrad der delegierten Aufgaben, potenzielle Zielkonflikte, wahrgenommene Kontrollmechanismen sowie auf die Wahrnehmung der eigenen Expertise im Verhält-

nis zum Vertragspartner. Diese Aspekte lassen sich theoriegeleitet auf die in der Agenturtheorie unterscheidbaren Problembereiche „hidden characteristics“ und „hidden action“ beziehen: Die Einschätzung der eigenen fachlichen Kompetenzen und Ressourcen verweist auf die Frage nach verdeckten Eigenschaften vor Vertragsabschluss, während die Beurteilung des Arbeitsverhaltens und der Kontrollierbarkeit von Ergebnissen auf die Problematik nicht beobachtbarer Handlungen nach Vertragsschluss zielt.

Darüber hinaus wurde erfragt, wie bewusst und ggf. strategisch mit bestehenden Informationsasymmetrien umgegangen wird – etwa, ob diese offen adressiert oder bewusst ausgenutzt wurden. Hier lässt sich ein Bezug zum agenturtheoretischen Konzept des Opportunismus herstellen, wonach Agenten ihre Wissensvorsprünge zu ihrem Vorteil nutzen könnten, sofern keine adäquaten Steuerungs- oder Anreizmechanismen installiert sind. Auch die Fragen nach Vertrauen oder Misstrauen innerhalb der Beziehung lassen sich als Indikatoren für die wahrgenommene Wahrscheinlichkeit opportunistischen Verhaltens interpretieren.

Abschließend wurden im zweiten Themenblock vornehmlich strukturelle Aspekte der Delegationsbeziehung thematisiert, etwa die Funktion des Projektträgers im Sinne einer Grenzorganisation und die Kriterien, die zur Auswahl eines Projektträgers führen. Diese Aspekte lassen sich mit dem in der Agenturtheorie beschriebenen Problem der *adverse selection* verknüpfen, bei dem die Gefahr besteht, dass der Prinzipal auf Basis unvollständiger oder verzerrter Informationen nicht die optimale Entscheidung bei der Auswahl seines Agenten trifft (Eisenhardt 1989; Zißler 2011).

Der dritte Themenblock: „Idealtypische Beschreibung der Prinzipal-Agenten-Beziehung“ diente der Identifikation von Kompetenzanforderungen (Wilkens et al. 2006) für ein gelingendes Delegationsverhältnis. Dabei wurde zwischen individuellen und kollektiven Kompetenzen differenziert. Die Interviews mit Projektträgern zielten darauf ab, (fehlende) Kompetenzen innerhalb der individuellen bzw. der Ebene der Funktionsgruppe sowie auf der Ebene des Projektträgers als Organisation zu ermitteln. Im Sinne der Agenturtheorie lassen sich diese Kompetenzen als Voraussetzungen für eine vertrauenswürdige Auftragserfüllung und eine Vermeidung moralischer Risiken (*moral hazard*) deuten. Die Befragung der Ministerialverwaltung fokussierte darauf, welche Eigenschaften und Fähigkeiten ein Projektträger mitbringen sollte, um eine effektive und vertrauensbasierte Zusammenarbeit sicherzustellen.

Die beiden Interviewleitfäden wurden im Lauf der 25 Interviews fünfmal angepasst und ergänzt. Die theoretische Orientierung und die drei Themenblöcke dieser Interviewleitfäden wurden jedoch weder angepasst noch verändert oder gar ergänzt.

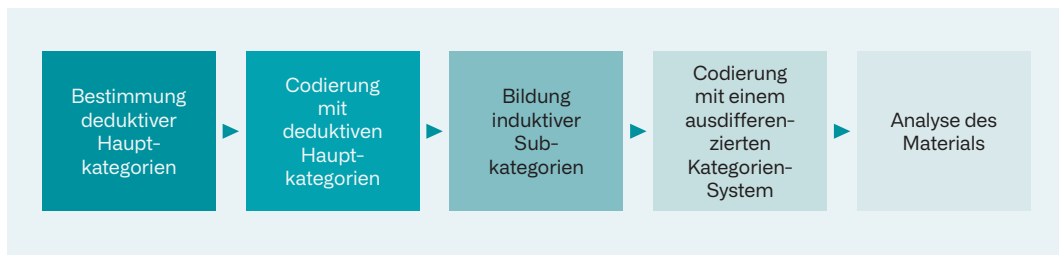
In der zweiten Version veränderte sich die zeitliche Abfolge einiger Leitfragen. In der dritten Version, nach zwei Pretests, wurden zwei Fragen nach einem möglichen bewussten Umgang mit Informationsasymmetrien ergänzt: „Haben Sie in der Vergangenheit der Ministerialverwaltung Informationen vorenthalten bzw. haben Sie bewusst Informationen selektiert.“ (ILF-PT) bzw. „Hatten Sie schon einmal das Gefühl, dass Ihnen der Projektträger wichtige Informationen vorenthält?“ (ILF-MV). In der vierten Version wurden einige Fragen sprachlich konkretisiert. In der fünften Version, nach den beiden ersten Experteninterviews, wurde eine weitere Leitfrage ergänzt, die bis dahin eine vertiefende Frage der vorangegangenen Interviews war: „Welche Ziele verfolgt Ihr Projektträger? (ILF-PT). Bereits im Vorfeld der Auswertung zeigte sich auf Grundlage der Antworten, dass die Beantwortung dieser Frage den befragten Expertinnen und Experten unerwartet schwerfiel. Schon an dieser Stelle wurde deutlich, dass kein gemeinsames Verständnis über das bzw. die Ziele des jeweiligen Projektträgers vorhanden war. In der sechsten und damit finalen Version des Interviewleitfadens für die Ministerialverwaltung (ILF-MV) wurde die entsprechende Frage daher präzisiert und ihre Position innerhalb der Abfolge angepasst.

5.1.3

Durchführung und Transkription der Experteninterviews

Nach dem der Erstkontakt per E-Mail wurde die „Einwilligungserklärung zur Erhebung, Verarbeitung und Weitergabe personenbezogener Interviewdaten“ sowie die „Selbstverpflichtung zur Vertraulichkeit – Schreibbüro Brinkmann“ versandt. Die Einwilligungserklärungen wurden von allen 25 Expertinnen und Experten unterschrieben. Die Durchführung der Interviews geschah auf der Grundlage der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) der Europäischen Union und des Ethik-Kodex der Deutschen Gesellschaft für Soziologie.

Nach Klärung der Formalitäten wurde vor Ort oder online ein Termin und das Format des Interviews festgelegt. Von den 25 Interviews wurden 17 vor Ort, in Seminar- und Büroräumen der Arbeitgeber, und acht online durchgeführt. Für die online geführten Interviews wurde das Softwareprogramm „Microsoft-Teams“ genutzt.



Die Interviews wurden mit einem dienstlich zur Verfügung gestellten Mobilfunkgerät und mittels der Softwareapplikation „Sprachmemos“ aufgenommen. Daran unmittelbar anschließend wurde die Audiodatei auf der Datenplattform „bwSync&Share“⁴⁸ gespeichert. Der beauftragte Dienstleister „Schreibbüro Brinkmann“ führte eine einfache wörtliche Transkription der Interviews durch und stellte diese auf der genannten Datenplattform zur Prüfung und Codierung zur Verfügung. Die Interviews wurden im Zeitraum von Januar bis Juli 2022 erhoben. Die durchschnittliche zeitliche Länge eines Interviews betrug 67 Minuten.

Abbildung 14:
Ablauf der qualitativen Inhaltsanalyse zur Auswertung der Interviews

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kuckartz und Rädiker (2022, S. 132).

5.2

Auswertung der Interviews

Nach Abschluss der Transkription wurde im ersten Schritt ein methodisch angemessener Zugang zur qualitativen Inhaltsanalyse gewählt. Es ging vor allem darum, die Struktur und Dynamik der Delegationsbeziehung besser zu verstehen und zugleich die hierfür relevanten Kompetenzen zu identifizieren. Dieses Erkenntnisziel zielt somit nicht auf die Bildung idealtypischer Kategorien oder die Entwicklung eines Kategoriensystems mit evaluativer Funktion ab. Entsprechend konnte auf eine typisierende oder bewertende Form der Inhaltsanalyse verzichtet werden (Kuckartz und Rädiker 2022, S. 157 ff.).

Im Ergebnis der methodischen Abwägung erwies sich die inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse als geeignete Vorgehensweise, da sie eine systematische, auf Kategorien gestützte und zugleich eine fallorientierte Auswertung des Interviews erlaubt (ebd., S. 129). Orientiert an den von Kuckartz und Rädiker vorgeschlagenen Phasen der Analyse (ebd., S. 132 ff.) erfolgte zunächst eine deduktive Codierung anhand theoretisch fundierter Hauptkategorien. Im Anschluss daran wurden induktiv gewonnene Subkategorien entwickelt und sukzessive ausdifferenziert. Für die Codierung und Analyse wurde die qualitative Datenanalytisesoftware MAXQDA 2020 eingesetzt.

⁴⁸ „bwSync&Share“ ist ein Online-Speicherdienst für Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Studierenden der Universitäten und Hochschulen in Baden-Württemberg.

Der Ablauf der Analyse orientierte sich durchgehend am übergeordneten Erkenntnisinteresse der Arbeit – der Beantwortung der Forschungsfragen, und gestaltete sich entsprechend der Abbildung folgendermaßen: → [Abb. 14](#)

5.2.1

Entwicklung des Kategoriensystems

Ebenso wie der Interviewleitfaden basiert auch das deduktive Kategoriensystem im Wesentlichen auf den zentralen Annahmen der Agenturtheorie (vgl. Saam 2002) sowie auf der theoretisch fundierten Wirkbeziehung zwischen individuellen und kollektiven Kompetenzen (vgl. Wilkens et al. 2006). Eine Ausnahme bilden die deduktiven Kategorien des ersten Themenkomplexes „Kontext der Prinzipal-Agenten-Beziehung“, die keiner spezifischen theoretischen Fundierung bedurften. In der folgenden Tabelle werden die deduktiven Hauptkategorien und Subkategorien beschrieben:

→ [Tabelle 8](#)

Das Interviewmaterial wurde regelgeleitet, in einem „Prozess des Identifizierens und Klassifizierens von einschlägigen Textstellen“ codiert (Kuckartz und Rädiker 2022, S. 67; im Sinne von Mayring 1994). In der ersten Codierung der Transkripte wurden die Textstellen den deduktiven Hauptkategorien zugeordnet. Daran anschließend wurde das deduktive Kategoriensystem erweitert, indem induktiv Subkategorien gebildet wurden.

In einem zweiten Durchlauf wurden die Transkripte mit dem ausdifferenzierten Kategoriensystem ein weiteres Mal codiert – dabei wurden zum Teil weitere, allerdings geringfügige Ausdifferenzierungen des Kategoriensystems, vollzogen (Kuckartz und Rädiker 2022, S. 129 ff.). Die induktive Kategorienbildung erfolgte mithilfe von fokussierten inhaltlichen Zusammenfassungen von Textstellen (ebd., S. 93 f.). Das deduktive Kategoriensystem wurde im Zuge der Analyse des Materials sukzessive verändert und ergänzt. Das finale Kategoriensystem stellt sich wie folgt dar:

→ [Tabelle 9](#)

Das vollständige und sehr differenzierte Kategoriensystem findet sich im Anhang 4 der eingereichten Dissertationsarbeit. Insgesamt wurden in den 25 Interviews 1467 Textsegmente mit 149 unterschiedlichen Haupt- und Subkategorien theoriegeleitet codiert. Im folgenden Abschnitt wird die angewendete regelgeleitete und theoretisch fundierte Analyse des Interviewmaterials dargelegt.

Deduktive Hauptkategorien	Beschreibung	Deduktive Subkategorien
Beruflicher und akademischer Werdegang	Diese Kategorie umfasst alle Aussagen zu den berufs- und ausbildungsbiografischen Rahmenbedingungen, unter denen Delegationsbeziehungen zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen bestehen und gestaltet werden.	<ul style="list-style-type: none"> → Beruflicher Werdegang vor dem PT bzw. der MV → Beruflicher Werdegang beim PT bzw. bei der MV
Delegierte Aufgaben	Diese Kategorie umfasst alle Aussagen zu den konkreten Aufgaben, die im Rahmen der Delegationsbeziehung vom Ministerium an die Projektträger übertragen wurden.	→ Keine
Formen von Informationsasymmetrien	Diese Kategorie umfasst alle Aussagen über Informationsasymmetrien zwischen Projektträger und Ministerialverwaltung.	→ Keine
Umgang mit Informationsasymmetrien	Diese Kategorie umfasst alle Aussagen über den Umgang mit Informationsasymmetrie (Saam 2002, S. 28–30).	<ul style="list-style-type: none"> → Versteckte Nutzung der Informationsasymmetrie → Kontrolle des Projektträgers
Interessensdifferenzen und -konflikte	Diese Kategorie umfasst alle Aussagen über Interessensdifferenzen und -konflikten zwischen Projektträger und Ministerialverwaltung	→ Keine
Individuelle Kompetenzen	Diese Kategorie umfasst alle Aussagen über Handlungs- und Problemlösefähigkeiten von und über Personen aus den PT-Funktionsgruppen „Wissenschaftliches Personal“ oder „Führungskräfte“ (Wilkens et al. 2006, S. 133).	<ul style="list-style-type: none"> → Komplexitätsbewältigung → Selbstreflexion → Kombination → Kooperation
Organisationale Kompetenzen	Diese Kategorie umfasst alle Aussagen über Handlungs- und Problemlösefähigkeiten eines Projektträgers, welches ihm erlaubt „[...] in dynamischen Entwicklungsprozessen flexible Ordnungsformen zu entwickeln [...]“ (Wilkens et al. 2006, 129 f.).	<ul style="list-style-type: none"> → Komplexitätsbewältigung → Selbstreflexion → Kombination → Kooperation

Tabelle 8:
Deduktive Hauptkategorien und Subkategorien

Hauptkategorien	Beschreibung	Subkategorien
Kontext der Delegationsbeziehung	Diese Kategorie umfasst alle Aussagen zu den strukturellen, berufs- und ausbildungsbiografischen und institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen Delegationsbeziehungen zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen bestehen und gestaltet werden. Der Fokus liegt dabei auf den karrierebezogenen Voraussetzungen der in der Delegationsbeziehung handelnden Expertinnen und Experten.	<ul style="list-style-type: none"> → Gründe für den Einstieg beim Projektträger → Konkurrenz zu anderen Projektträger → Beruflicher und akademischer Werdegang
Dimensionen der Delegationsbeziehung	Diese Kategorie umfasst alle Aussagen zur konkreten Ausgestaltung, Wahrnehmung und Dynamik der Zusammenarbeit zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen im Rahmen ihrer Delegationsbeziehung. Im Mittelpunkt stehen dabei die Interessenlagen und Selbstdeutungen der Akteure, der Umgang mit Informationsasymmetrien, der Modus der Zusammenarbeit sowie die kommunikativen Schnittstellen zwischen den agierenden Organisationen.	<ul style="list-style-type: none"> → Interessen und Selbstwahrnehmung → Umgang mit Informationsasymmetrien → Formen von Informationsasymmetrien → Modus der Delegationsbeziehung → Kontaktebenen
Delegierte und nicht delegierte Aufgaben	Diese Kategorie umfasst alle Aussagen zu den konkreten Aufgaben, die im Rahmen der Delegationsbeziehung vom Ministerium an die Projektträger übertragen wurden und ebenso jenen Aufgaben, die explizit nicht delegiert wurden und im Verantwortungsbereich der Ministerialverwaltung verbleiben.	<ul style="list-style-type: none"> → Delegierte Aufgaben → Nicht delegierte Aufgaben
Ressourcen der Projektträger	Diese Kategorie umfasst alle Aussagen personalen und organisationalen Voraussetzungen, die Projektträger benötigen, um ihre Aufgaben im Rahmen von Delegationsbeziehungen wirksam zu erfüllen. Für die Analyse von Kompetenzen (situationsübergreifende Handlungsfähigkeit (Wilkens et al. 2006)) konzentriert, werden Aussagen zu Fähigkeiten und Expertise systematisch davon abgegrenzt und kontextualisiert.	<ul style="list-style-type: none"> → Expertise → Fähigkeiten → Individuelle Kompetenzen → Organisationale Kompetenzen

Tabelle 9:
Finale Hauptkategorien
und Subkategorien

5.2.2

Analyse und Interpretation des Interviewmaterials

Sowohl die regelgeleitete und theoretisch fundierte Analyse als auch die Interpretation des Interviewmaterials erfolgten in konsequenter Orientierung an den beiden zentralen Forschungsfragen (vgl. Kapitel 1) und unter Anwendung der Grundprinzipien der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (1994). Die Analyse wurde sequenziell durchgeführt: Zunächst erfolgte eine Dekonstruktion der Delegationsbeziehungen, anschließend wurden die damit verbundenen Kompetenzerwartungen und -anforderungen untersucht.

Im ersten Analyseschritt wurden die Aussagen deskriptiv-ordnend entweder theoriegeleitet deduktiv bestimmten Codes zugeordnet oder – sofern neue inhaltliche Aspekte im Material erkennbar wurden – induktiv neue Codes gebildet. Diese Vorgehensweise ermöglichte eine theoriebezogene Strukturierung und wahrte zugleich die Offenheit gegenüber der empirischen Befundlage.

Auf dieser Grundlage erfolgte die erste Phase der Interpretation. Die Aussagen wurden systematisch innerhalb der relevanten Haupt- und Subkategorien verdichtet. Hierzu kamen Themenmatrizen nach Kuckartz und Rädiker (2022, S. 148 f.) zum Einsatz, durch die thematische Schwerpunkte identifiziert und die Verteilung der Aussagen entlang institutioneller Funktionsgruppen berücksichtigt werden konnten.

Im zweiten analytischen Schritt wurden mithilfe von Kreuztabellen – einer Funktion des Programms MAXQDA (Version 2020) – auffällige Kombinationen von Kategorien ermittelt. Solche Überschneidungen zeigten sich häufig in Form von Doppelcodierungen einzelner Textpassagen. Am Ende dieses Schrittes lagen erste Befundmuster vor, die jedoch bisher nicht gewichtet oder inhaltlich erschlossen waren.

Diese Muster stellten potenziell relevante Konfigurationen codierter Textstellen innerhalb des Kategoriensystems dar. Ein Befund wurde als auffällig gewertet, wenn Aussagen mit vergleichbarem inhaltlichem Gehalt gehäuft von bestimmten Funktionsgruppen innerhalb einer oder mehrerer Kategorien artikuliert wurden und zugleich Zusammenhänge zwischen diesen Kategorien erkennbar waren. Zur Bewertung der Relevanz solcher Befunde wurde geprüft, ob zwischen den inhaltlich verknüpften Kategorien eine logische oder durch den theoretischen Rahmen gestützte Kausalbeziehung plausibel erschien. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt war, wurde im dritten Analyseschritt betrachtet, inwiefern der



Abbildung 15:
Schritte der Analyse und
Interpretation der quali-
tativen Inhaltsanalyse

Quelle: Eigene Darstellung in
Anlehnung an Kuckartz und
Rädiker (2022, S. 147).

betreffende Befund zur Beantwortung einer der Forschungsfragen beitragen konnte.

Auf dieser Grundlage erfolgte eine abschließende Bewertung der Erkenntnisrelevanz der identifizierten Befunde im Hinblick auf das zentrale Forschungsinteresse der Arbeit. Die Relevanzbestimmung selbst war regelgeleitet: Ein Befund galt als relevant, wenn er entweder ein erkennbares Potenzial zur Beantwortung der Forschungsfrage aufwies oder eine nachvollziehbare Kausalität innerhalb des Musters erkennbar wurde. Relevante Befunde wurden dahingehend interpretiert, ob sich der herangezogene theoretische Rahmen (vgl. Kapitel 4) zur Erklärung des jeweiligen Musters eignete und in welchem Maße sich der Befund auf spezifische Funktionsgruppen – etwa die Ministerialverwaltung oder die Projektträger – bezog.

In einem abschließenden Schritt wurden aus den identifizierten relevanten Befunden Thesen zur Konstitution von Delegationsbeziehungen zwischen Bundesministerien und Projektträgern sowie zu den damit verbundenen Kompetenzerfordernissen für Projektträger abgeleitet.

Die Analyse und Interpretation des Interviewmaterials erfolgte somit in folgenden, aufeinander aufbauenden Schritten: → **Abb. 15**

Analytische Fokussierungen und forschungslogische Entscheidungen im Auswertungsprozess

Im Zuge der Analyse und Interpretation des Interviewmaterials wurden mehrere methodisch reflektierte Entscheidungen getroffen, die dem zentralen Erkenntnisinteresse der Arbeit gezielt dienten:

Zunächst wurde auf eine fallbezogene bzw. typengenerierende Analyse der untersuchten Delegationsbeziehungen sowie der beiden beteiligten Projektträger verzichtet. Zwar wiesen die Fälle in ihrer institutionellen Einbettung und organisatorischen Ausgestaltung gewisse Unterschiede auf. Im Interviewmaterial zeigten sich jedoch keine hinreichend ausgeprägten fallspezifischen Dif-

ferenzen, die eine tragfähige fallvergleichende oder falltypologische Auswertung gerechtfertigt hätten. Insbesondere aufgrund der inhaltlichen und funktionalen Ähnlichkeiten in der Beschreibung der wahrgenommenen Aufgaben und Arbeitsmodi ergaben sich vielmehr fallübergreifende Muster, die ein gemeinsames analytisches Vorgehen nahelegten. Die Entscheidung gegen eine Fallunterscheidung erfolgte somit zugunsten einer Konzentration auf generalisierbare Befundlagen, die stärker zur Beantwortung der zentralen Forschungsfragen beitragen konnten. Zugleich begünstigt dieser Umstand – mit Bezug auf eine kontrastierende Fallauswahl – die Übertragbarkeit der Aussagen auf die Grundgesamtheit der Delegationsbeziehungen zwischen Bundesministerien und Projektträgern.

Auch im Hinblick auf die Ministerialverwaltung wurde eine analytische Differenzierung innerhalb der dort identifizierten Funktionsgruppen verworfen. Die Anzahl der geführten Interviews mit Expertinnen und Experten aus der Ministerialverwaltung war auf sechs Fälle begrenzt. Eine weiterführende Differenzierung wäre zwar konzeptionell möglich, empirisch jedoch nur schwach fundiert und analytisch somit wenig ergiebig gewesen. Der zu erwartende Erkenntnisgewinn erschien nicht substantiell genug, um eine solche Feinabstufung zu rechtfertigen. Die Fokussierung auf die Ministerialverwaltung als eigenständige Entität diente somit der analytischen Schärfung und der Sicherung einer belastbaren Auswertung.

Eine weitere Entscheidung betraf den Verzicht auf eine getrennte Analyse der Funktionsgruppen „wissenschaftliches Personal – Projektträger“ und „Führungskräfte – Projektträger“. Zwar unterscheiden sich diese Gruppen in ihren formalen Rollen, jedoch zeigte sich im Material, dass erfahrenes wissenschaftliches Personal häufig in ähnlichem Maße wie Führungskräfte in den Austausch mit der Ministerialverwaltung eingebunden war. Die beobachtete Interaktionspraxis ließ keine konsistenten Hinweise darauf erkennen, dass für diese beiden Gruppen unterschiedliche Kompetenzen im Sinne der Forschungsfragen erforderlich wären. Zudem trat im Verlauf der Analyse hervor, dass die Zusammenarbeit mit der Ministerialverwaltung weniger durch die formale Position der Projektträgerpersonen als vielmehr durch den Modus der Beziehungsgestaltung – etwa hierarchisch versus kollegial – geprägt war. Da das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit nicht in der Analyse klassischer Führungskompetenzen liegt, sondern in der Identifikation jener Kompetenzen, die für eine gelingende Gestal-

tung der Delegationsbeziehung auf individueller und organisationaler Ebene erforderlich sind, war auch in diesem Fall eine differenzierende Betrachtung nicht zielführend.

Vor diesem Hintergrund wurden als Analyseentitäten zwei übergeordnete Akteursgruppen bestimmt: zum einen das Personal der Ministerialverwaltung, zum anderen das Personal der Projektträger. Diese Zuordnung ermöglicht eine analytisch tragfähige, zugleich theorie- und gegenstandsangemessene Bearbeitung der Forschungsfragen.

6

Ergebnisse und Auswertung der qualitativen Inhaltsanalyse

Ergebnisse und Auswertung der qualitativen Inhaltsanalyse

Das vorliegende Kapitel präsentiert die Ergebnisse der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse (Kuckartz und Rädiker 2022) der geführten Experteninterviews und setzt mit den daraus gewonnenen Erkenntnissen die Voraussetzung, die beiden leitenden Forschungsfragen dieser Arbeit zu beantworten (vgl. Kapitel 1).

Die durch die Analyse identifizierten *relevanten Befunde* (vgl. Kapitel 5.2.2) sind entsprechend der beiden leitenden Forschungsfragen in zwei thematisch fokussierte Unterkapitel gegliedert:

Kapitel 6.1 „Dechiffrierung einer Delegationsbeziehung“ widmet sich der Rekonstruktion der sozialen Interaktionen, Rollenwahrnehmungen, Modi der Zusammenarbeit und der Ausprägungen von Informationsasymmetrien in der Beziehung zwischen Prinzipal (Ministerialverwaltung) und Agent (Projektträger). Im Mittelpunkt stehen hierbei die konkreten Wahrnehmungen in der Delegationspraxis, wie sie von beiden Seiten artikuliert und interpretiert werden. Die Interpretation orientiert sich dabei insbesondere an den theoretischen Perspektiven der Agenturtheorie (Saam 2002) und der Grenzorganisation (Guston 1999) und dient der empirischen Fundierung eines bislang, ausgehend vom Forschungsstand, primär normativ-theoretisch gefassten Beziehungsgefüges (vgl. Kapitel 3).

Im daran anschließenden Kapitel 6.2 „Kollektive und individuelle Kompetenzen“ werden die Ergebnisse der Analyse über jene Kompetenzdimensionen dargestellt, die in der Interaktion zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen als beziehungsrelevant erscheinen. Ausgehend vom theoretischen Kom-

petenzmodell nach Wilkens, Keller und Schmette (2006) werden fünf identifizierte Kompetenzen anhand von Ankerbeispielen präsentiert, theoriegeleitet interpretiert, deren Wechselwirkung beleuchtet und schließlich deren Bedeutung für eine gelingende Delegationspraxis herausgearbeitet. Die Ergebnisse erlauben Rückschlüsse auf organisationale Anforderungen an Projektträger sowie individuelle Kompetenzprofile des PT-Personals, um dieser durchaus anspruchsvollen Delegationsbeziehung gerecht werden zu können.

Die Unterkapitel folgen einem stringenten Aufbau: Zunächst werden empirische Ankerbeispiele, als beispielhafte Belege relevanter Befunde vorgestellt, anschließend theoriebasiert interpretiert und abschließend hinsichtlich ihres Beitrags zur Beantwortung der Forschungsfragen eingeordnet.

6.1

Dechiffrierung einer Delegationsbeziehung

Das erste Unterkapitel der Ergebnisse und Auswertung der qualitativen Inhaltsanalyse widmet sich der bislang wenig erforschten Konstitution der Delegationsbeziehungen zwischen Bundesministerien und Projektträgern. Anhand von Aussagen in den Interviews lassen sich erstmals vertiefte Einblicke hinsichtlich der sozialen Interaktion, der Selbstwahrnehmung und der unterschiedlichen Verteilung von relevanten Informationen dieser Delegationsbeziehung gewinnen. Ziel der folgenden Ausführungen ist es, zentrale Interaktionsformen und Machtverhältnisse in der Delegation mithilfe des vorliegenden empirischen Zugangs offenzulegen und so einen Beitrag zur Beantwortung der für die Delegationsbeziehung leitenden Forschungsfrage zu leisten.

Im Abschnitt 6.1.1 wird zunächst eine Typologie der delegierten Aufgaben entwickelt. Diese gliedern sich in die Vorbereitung, Umsetzung und Vermittlung von Forschungspolitik und werden vor dem Hintergrund theoretischer Konzepte wie der Grenzarbeit (Guston 1999) interpretiert. Daran anschließend befasst sich Abschnitt 6.1.2 mit den Rollenwahrnehmungen der Projektträger. Dabei zeigt die Analyse, dass sich diese je nach Ausprägung der Zusammenarbeit mit Ministerialverwaltung als interessensvermittelnde und intermediäre Instanzen, als Impulsgeber und Mitgestalter forschungspolitischer Zielsetzungen oder als administrative Umsetzer und Begleiter forschungspolitischer Maßnahmen verstehen, ein relevanter Befund, der sowohl in Selbst- als auch in Fremdzuschreibungen sichtbar wird.

Abschnitt 6.1.3 analysiert die konkreten Modi der Zusammenarbeit zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltung. Auf Basis des Interviewmaterials lassen sich zwei idealtypische Interaktionsformen identifizieren: ein kollegial-kooperativer und ein anweisend-hierarchischer Modus. Diese werden maßgeblich durch den zugrunde liegenden PT-Vertrag, die inhaltliche Programmatik sowie durch spezifische Referatskulturen und individuelle Akteure beeinflusst.

Abschließend beschreibt Abschnitt 6.1.4 drei Ausprägungen einer Informationsasymmetrie, die sich auf das jeweils forschungspolitisch relevante Netzwerk, die administrativen Prozesse oder auf Fachkenntnisse über das zu betreuende Forschungsfeld beziehen. Die Herausarbeitung dieser Asymmetrie von Informationen verdeutlicht vor dem Hintergrund der agenturtheoretischen Annahmen (Saam 2002), wie unterschiedlich die Wissenszugänge und -verhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren ausgestaltet sind. Zudem werden die daraus resultierenden Implikationen in Bezug auf die Machtverteilung, die Handlungsspielräume, die Möglichkeit einer opportunen Nutzung von Informationsüberhängen sowie die eingeschränkte Anwendbarkeit von Kontrollmaßnahmen dargelegt.

In ihrer Gesamtheit erlauben die nachfolgenden Abschnitte eine differenzierte Rekonstruktion der Delegationsbeziehung und liefern damit einen zentralen Beitrag zur empirischen Fundierung eines bislang eher theoretisch betrachteten Forschungsfeldes (vgl. Kapitel 3).

6.1.1

Typologie der delegierten Aufgaben

Die Auswertung der Interviews zeigt eindeutig, dass das Aufgabenspektrum breit gefächert ist. Daher werden im folgenden Abschnitt die an die Projektträger delegierten Aufgaben in Form einer Typologie dargestellt. Diese Vorarbeit stellt einen erforderlichen Schritt zur Beantwortung der beiden leitenden Forschungsfragen dieser Arbeit dar: Zum einen bilden die übernommenen Aufgaben die Grundlage für das Zustandekommen der Delegationsbeziehung selbst und definieren die gemeinsamen Bezugspunkte der Leistungserbringung. Die Aufgaben beeinflussen somit maßgeblich die Struktur, das Rollenverständnis und die Dynamik der Beziehung zwischen Projektträger und Ministerialverwaltung. Zum anderen erlaubt das Aufgabenprofil erste Rückschlüsse auf mögliche erforderliche individuellen und kollektive Kompetenzen (Wilkens et al. 2006).

49 Grundlagenforschung bezeichnet „experimentelle oder theoretische Arbeiten, die in erster Linie dem Erwerb neuen Grundlagenwissens ohne erkennbare direkte kommerzielle Anwendungsmöglichkeiten dienen“ (AGVO §84)

50 Industrielle Forschung ist „planmäßiges Forschen oder kritisches Erforschen zur Gewinnung neuer Kenntnisse und Fertigkeiten mit dem Ziel, in beliebigen Bereichen, Technologien, Branchen oder Wirtschaftszweigen (u. a. digitale Branchen und Technologien wie Hochleistungsrechnen, Quantentechnologien, Blockchain-Technologien, künstliche Intelligenz, Cybersicherheit, Big Data und Cloud-Technologien) neue oder erheblich verbesserte Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen ein schließlich digitaler Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen zu entwickeln.“ (AGVO §85)

Neben der generellen Interviewfrage nach den wahrgenommenen Aufgaben im Auftrag der Ministerialverwaltung wurde ergänzend die Information von den Interviewpartnern eingeholt, ob diese Tätigkeiten in direkter oder indirekter Interaktion mit dem jeweils zuständigen ministeriellen Referat erfolgen. Auf diese Weise konnten Einblicke in die Kommunikationsstrukturen und -ebenen zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltung gewonnen werden.

Ausgehend vom theoretischen Rahmen dieser Arbeit werden die wahrgenommenen Aufgaben im Sinne des Konzepts der *Grenzarbeit* (boundary work) nach Guston (1999) interpretiert: Dabei handelt es sich um Tätigkeiten, die der Überbrückung und Harmonisierung divergierender Interessenlagen zwischen politischen und wissenschaftlichen Akteuren dienen und den Aufbau tragfähiger Austauschbeziehungen ermöglichen. Die delegierten Aufgaben sind damit nicht nur Ausdruck administrativer Funktionserfüllung, sondern auch Indikatoren für intermediäre Aushandlungsprozesse im Spannungsfeld der unterschiedlichen systembedingten Logiken von Politik und Wissenschaft.

Vor diesem Hintergrund wird zudem die Hypothese von Kressin (2016, S. 181) in den Blick genommen, der zufolge das wettbewerbliche Verfahren, die gestiegene Aufgabenkomplexität sowie die zunehmende Konkurrenz um Begleit- und Evaluationsaufträge zu einer Aufwertung der wissenschaftlichen Qualifikationen des Projektträgerpersonals führen – auch als strategische Antwort zur Differenzierung gegenüber Mitbewerbern.

Die nachfolgende Darstellung erfolgt in zwei Schritten: Zunächst werden mithilfe der Anführung und Interpretation von Ankeraussagen die Typologie folgender Aufgabencluster erläutert und begründet: (1) *Forschungspolitik vorbereiten*, (2) *Forschungspolitik umsetzen* und (3) *Forschungspolitik vermitteln*.

Forschungspolitik bezeichnet in diesem Zusammenhang die Summe der Aktivitäten der gezielten politische Einflussnahme auf die Produktion von Wissen, um relevante Probleme im Sinne des politischen Systems zu lösen (in Anlehnung an das Verständnis von Braun 1997). Forschung in dem hier gemeinten Sinne umfasst die Definitionen von der Grundlagenforschung⁴⁹ über die industrielle Forschung⁵⁰ bis hin zur experimentellen Entwicklung⁵¹ (AGVO §84–86)⁵².

Im Anschluss an die zitationsgestützte⁵³ repräsentative Darstellung der Typologie, erfolgt eine theoriegeleitete Interpretation der Aufgabenprofile im Lichte der gewählten Theorierahmung, um de-

51 Experimentelle Entwicklung bezeichnet den „Erwerb, Kombination, Gestaltung und Nutzung vorhandener wissenschaftlicher, technischer, wirtschaftlicher und sonstiger einschlägiger Kenntnisse und Fertigkeiten mit dem Ziel, in beliebigen Bereichen, Technologien, Branchen oder Wirtschaftszweigen (u. a. digitale Branchen und Technologien wie Hochleistungsrechnen, Quantentechnologien, Blockchain-Technologien, künstliche Intelligenz, Cybersicherheit, Big Data und Cloud-Technologien) neue oder verbesserte Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen einschließlich digitaler Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen zu entwickeln. Dazu zählen zum Beispiel auch Tätigkeiten zur Konzeption, Planung und Dokumentation neuer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen.“ (AGVO §86)

52 Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (EU) Nr. 651/2014 vom 17. Juni 2014 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 2023/1315 der Kommission vom 23. Juni 2023

53 Insgesamt umfasst die Kategorie 151 codierte Textstellen.

ren Bedeutung für die Konstitution der Delegationsbeziehung und die Kompetenzanforderungen herauszuarbeiten.

Forschungspolitik vorbereiten

Forschungspolitik vorbereitende Tätigkeiten umfassen all jene, die auf die Ermöglichung und Unterstützung forschungspolitischer Entscheidungen gerichtet sind. Im Kontext dieser Arbeit umfassen forschungspolitische Entscheidungen insbesondere die Veröffentlichung von Forschungsprogrammen, Förderrichtlinien und -aufrufen sowie die Priorisierung von förderungswürdigen Forschungsprojekten.

Die Mitarbeitenden der Projektträger bereiten solche Entscheidungen vor, indem sie sich an der Auswahl von externen Expertinnen und Experten beteiligen, welche Skizzen und Anträge begutachten. Zudem treten sie selbst als Gutachterinnen und Gutachter in Erscheinung und formulieren Förderrichtlinien und -aufrufe mit. Schließlich steuern sie Impulse für die (Weiter-)Entwicklung der Forschungsprogrammatik bei. Die folgenden Aussagen stehen exemplarisch für den Aufgabentypus.

In den ersten beiden Zitaten wird deutlich, welche Rolle die Mitarbeitenden von Projektträgern bei der Besetzung von Expertengremien einnehmen:

- » Also wir [der Projektträger]⁵⁴ haben jetzt im ersten Schritt zum Beispiel ein Expertengremium zusammengestellt⁵⁵, die dann in mehreren Sitzungen ein Eckpunktepapier entwickelt haben [...] (WP⁵⁶ 8, 14)
- » Aber letztlich hat auch der PT an der Stelle [der Auswahl von Expertinnen und Experten für die Skizzenbegutachtung] einfach einen Wissensvorsprung. Er ist einen großen Schritt näher an der Wissenschaft, an den Projekten und kann besser beurteilen, welches Know-how die Mitarbeiter des PTs schon in die Vorauswahl in die eigenen Gutachten einbringt und die Experten müssen ja die Lücken schließen, die in der internen Begutachtung [von Skizzen] noch vorhanden sind. Deswegen ist es mein Ansatz, da ein sehr großes Vertrauen in die Auswahl durch den Projektträger zu setzen. (MV⁵⁷ 1, 80)

Im ersten Zitat geht es um die eigenständige Initiierung („wir“) und Organisation („Sitzungen“) eines Expertengremiums zur Ent-

54 Alle in eckigen Klammern gesetzten Einschübe stammen vom Verfasser und dienen der Lesbarkeit bzw. der Klärung von Bezügen.

55 Alle kursiven Hervorhebungen in Zitaten stammen vom Verfasser. Sie markieren diejenigen Textstellen, die für die weitere analytische Betrachtung besonders relevant sind.

56 „WP“ steht für die Funktionsgruppe „Wissenschaftliches Personal der Projektträger“ (vgl. Kapitel 5).

57 „MV“ steht für die Funktionsgruppen „Führungskräfte der Ministerialverwaltung“ und „Referenten der Ministerialverwaltung“. Aufgrund der Anzahl der Experteninterviews wird nicht weiter zwischen diesen beiden Funktionsgruppen differenziert (vgl. Kapitel 5).

wicklung eines Eckpunktepapiers. Das zweite Zitat hebt hervor, dass dem Projektträger aufgrund seiner Nähe zur wissenschaftlichen Praxis ein Wissensvorsprung zuerkannt wird, der ihn in die Lage versetzt, fundierte Vorauswahlen bei der Gutachterausswahl zu treffen, ein Umstand, der auf ministerieller Seite mit erheblichen Vertrauen in dessen Expertise einhergeht. Beiden Zitaten gemein ist, dass in diesen deutlich wird, wer die Expertinnen und Experten für die Vorbereitung forschungspolitischer Entscheidungen (mit)auswählt – Mitarbeitende der Projektträger.

Die drei folgenden Zitate verdeutlichen, welche Rolle Projektträger bei der Gestaltung von Forschungsprogrammen einnehmen:

- » F⁵⁸: Vielleicht mal zugespitzt gefragt: Wenn Sie das [Forschungs-] Programm jetzt heute in der Hand haben, wie viel [...] [Input des Projektträgers] steckt da drin?
- » A: Mehr als 50 Prozent (FK⁵⁹ 3, 73–74).
- » Der Projektträger hat die große Stärke, eine in der Regel objektive Meinung zu bestimmten Themen zu haben, weil da kein Eigeninteresse drin ist. Die Mitarbeiter des Projektträgers wollen ja nicht gefördert werden im Rahmen der Förderlinie und deswegen aus meiner Sicht so eine *Detaillierung der Schwerpunktthemen* [eines Forschungsprogrammes] würde ich als eine der *Schlüsselfunktionen* sehen, die der Projektträger in diesem Prozess einnimmt (MV 1, 76).
- » Wenn man sich das [Forschungs-] Programm anguckt, dann ist ja auch das wie so eine Rede zum Beispiel zweigeteilt. Also wir haben eine ganz klar *inhaltliche Ausrichtung*, wo ich schon die Aufgabe des Projektträgers sehe. Also der Projektträger ist ja jetzt nicht ausschließlich Zulieferer, sondern *wir entwickeln das ja gemeinsam* und das ist in der Community auch bekannt (MV 2, 98).

Die zitierten Aussagen verdeutlichen die aktive Rolle des Projektträgers bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Forschungsprogrammen, die von Bundesministerien initiiert werden.

Im ersten Zitat wird abgeschätzt, dass mehr als die Hälfte des Forschungsprogramms vom Projektträger stammt, ein Hinweis auf dessen maßgebliche Einflussnahme auf die inhaltliche Pro-

58 F: Frage, A: Antwort

59 „FK“ steht für die Funktionsgruppe „Führungskräfte der Projektträger“ (vgl. Kapitel 5).

grammatik – das ist deshalb von Interesse, da in der Veröffentlichung der durch Bundesministerien veröffentlichten Papiere in der Regel die Mitwirkung der Projektträger nicht unmittelbar erkenntlich wird⁶⁰.

Dieser anzunehmende Einfluss wird auch durch eine ministerielle Perspektive der beiden folgenden Textpassagen gestützt: Der Projektträger wird als neutraler, nicht interessengeleiteter Akteur wahrgenommen, dessen objektive Einschätzungen insbesondere bei der Detaillierung von Förderschwerpunkten als zentrale Funktion im Programmgestaltungsprozess gelten. Ergänzend hierzu wird im dritten Zitat diese Rolle als kooperative Partnerschaft beschrieben, in der der Projektträger nicht lediglich als ausführende Instanz agiert, sondern aktiv an der Konzeption mitarbeitet, eine Funktion, die auch innerhalb der wissenschaftlichen Fachcommunity bekannt und anerkannt sei.

Die folgenden Aussagen verdeutlichen, in welcher Art und Weise Mitarbeitende der Projektträger Forschungsprogrammatiken in Vorschläge zu konkreten forschungspolitischen Maßnahmen überführen:

» [...] aber diese Zielstellung ist im Sinne des Koalitionsvertrages ja doch noch sehr abstrakt und dann bedarf es eines Präzisierungsschrittes oder mehrere Schleifen, die dieses abstrakte Ziel auch in eine konkrete Förderung – ich nenne es mal – übersetzen und da ist man ja dann doch an einem sehr kritischen Punkt, was auch so die politische Gestaltung in dem Fall des Förderinstrumentariums angeht [...] (WP 9, 16)

» Natürlich haben wir unser [Forschungs-] Programm, das geschnürt wurde, auf der Grundlage wir die Ausschreibungen [Förderrichtlinien oder Förderaufrufe] machen. (WP 2, 36)

Im ersten Zitat wird betont, dass die der Forschungspolitik zugeordneten Zielsetzungen eines Koalitionsvertrags abstrakt formuliert sind und daher mehrere Präzisierungsschritte notwendig seien, um diese in konkrete Fördermaßnahmen zu überführen⁶¹. Dieser Prozess wird als politisch sensibel beschrieben, da er an einem kritischen Punkt der politischen Gestaltung des Förderinstrumentariums ansetzt. Das zweite Zitat hingegen beschreibt einen pragmatischeren Zugang: Hier wird betont, dass das Forschungs-

60 In einigen Forschungsprogrammen findet sich im Impressum der Hinweis, dass der Text auch von dem zuständigen Projektträger stammt.

61 Zur Illustration ein Beispiel aus dem aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Verantwortung für Deutschland“: „Wir stärken den Mikroelektronikstandort Deutschland und denken dabei Forschung, Fachkräfte und Fertigung zusammen – wir bauen ein Kompetenzzentrum für Chipdesign auf.“ (CDU, CSU und SPD 2025, S. 78). Was jenseits eines Kompetenzzentrums konkret unter „stärken“ sowie unter „Forschung, Fachkräfte und Fertigung zusammen“ verstanden wird, bleibt offen.

programm bereits „geschnürt“ sei und auf dessen Grundlage Ausschreibungen bzw. Förderrichtlinien erstellt würden.

Die folgenden beiden Zitate legen nahe, dass der Projektträger eine zentrale Rolle bei der Vorauswahl der Projektskizzen spielt und damit erheblichen Einfluss auf den Auswahlprozess und die Auswahlentscheidung haben kann:

- » [...] dann die Skizzenauswahl machen wir ja schon relativ gut hier, aber da könnte ich mir vorstellen, dass man da nicht immer auf externe Experten zurückgreifen müsste, sondern dass unsere eigene Expertise so gut wird, dass man darauf verzichten kann in einigen Fällen, wahrscheinlich nicht in allen, aber ich sage mal in den meisten Fällen könnte man schon sagen, *der Projektträger hat das Know-how, die besten Skizzen zu priorisieren und zur Förderung vorzuschlagen* [...] (WP 4, 76).
- » F: Bei der finalen Liste der Projektskizzen, wie war da das Verhältnis, wenn wir drei Blöcke haben: Experten, Projektträger, Referat? Wie würdest du quasi den Einfluss dieser drei Gruppen irgendwie bewerten?
- » A: Also den *größten Einfluss hatten wir*, weil wir ja diese Skizzen *vorausgewählt* haben und haben nur eine gewisse Anzahl X *weitergegeben* von den vielen Skizzen, weil wir halt denken, dass von ehrenamtlichen Gutachtern keine 120 Skizzen bewältigt werden können. Nicht nur das, aber das ist auch einer der Gründe. Und dann eben *die Auswahl* aus den ausgewählten Skizzen dann hatten schon die *[externen] Gutachter* (WP 5, 173–174).

Das erste Zitat hebt den Einfluss des Projektträgers als Organisation mit fachkundigem Personal hervor, der mit in der Regel eigenem wissenschaftlich ausgebildetem Mitarbeitenden in der Lage ist, die vielversprechendsten Skizzen zu priorisieren und zur Förderung vorzuschlagen. Auch das zweite Zitat unterstreicht die Rolle des Projektträgers bei der Auswahl förderfähiger Skizzen, richtet den Fokus jedoch stärker auf seinen Einfluss im Prozess der Weiterleitung – konkret auf die Vorauswahl, die einer externen Begutachtung vorausgeht.

Schließlich unterstützen Mitarbeitende von Projektträgern durch vielfältige Beratungsleistungen die Ministerialverwaltung

in der Entscheidungsfindung. Dies geschieht beispielweise durch eine forschungspolitische Einordnung und Bewertung von Thematiken aus dem zu betreuenden Forschungsfeld:

- » Er [der Referent] hat eben halt ein bestimmtes Budget, dieses Budget muss er umsetzen in gute Forschung, in Forschung, die auch die *höchste Hebelwirkung* hat zur Weiterentwicklung eines bestimmten Feldes, eine schwierige Aufgabe. *Dazu lässt er sich beraten von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Projektträger*, aber am Ende liegt eben dann die Entscheidungskompetenz, das folgt aus dem, was ich eben sagte, dann eben notwendigerweise im Referat. *Aber ein guter Referent ist eben gut beraten* [...] (MV3, 26).
- » Wenn ich [...] ein Thema erstmal mit Rüstzeit generiere und entwickle, in der Community abspreche, dann ist das, was wir dort machen, eine sehr beratende Funktion, nämlich dass wir *Informationen* aus der [wissenschaftlichen] Community *aufnehmen*, die *verdichten* und *aufbereiten* und letztendlich das Referat mit entsprechenden Informationen so strukturiert abholen, dass die [im Referat] eine *Entscheidungsgrundlage* haben [...] (FK 5, 18).

Im ersten Zitat wird die Rolle des Referenten innerhalb des Förderapparats skizziert. Ihm kommt die Verantwortung zu, ein bestimmtes Budget so einzusetzen, dass es bestmögliche Effekte im Sinne einer „Hebelwirkung“ für die Weiterentwicklung eines wissenschaftlichen Feldes erzielt. Dabei wird deutlich, dass die Entscheidungshoheit im Referat selbst liegt, was auf eine klare hierarchische Struktur innerhalb der Delegationsbeziehung hinweist. Gleichzeitig wird betont, dass ein „guter Referent“ nur dann ein guter sein kann, wenn er „gut beraten“ wird. Damit wird mittelbar eine Form der Abhängigkeit vom Projektträger formuliert. Die Ministerialverwaltung erscheint in diesem Fall nicht als isolierte Instanz der Entscheidungen, sondern als reflexive Einheit, die auf Input und Einordnung durch Expertinnen und Experten der Projektträger angewiesen ist.

Das zweite Zitat ergänzt diesen Eindruck um die Perspektive wie die Mitarbeitenden der Projektträger eine fachlich fundierte Beratung vorbereiten: Themenkomplexe aufbereiten, Informationen aus dem Feld sammeln, verdichten und strukturieren, sodass

sie für das Referat als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stehen. Dieses Vorgehen wird als „beratende Funktion“ beschrieben, die eine gewisse Nähe bzw. Ähnlichkeit zur wissenschaftlichen Praxis aufweist, da Entscheidungen durch vorgelagerte Kommunikation mit der Community legitimiert und vorbereitet werden. Darüber hinaus wird die Verantwortung gegenüber dem öffentlichen Auftrag betont: Es gehe um den „sorgsamen“ Umgang mit Steuergeldern. Hier wird deutlich, dass Entscheidungen in der Forschungsförderung nicht nur auf fachlicher, sondern auch auf politischer Ebene verantwortet werden müssen.

Forschungspolitik umsetzen

Forschungspolitik umsetzende Aufgaben umfassen all jene, die darauf abzielen bereits gefasste forschungspolitische Entscheidungen zu realisieren. In erster Linie beziehen sich die in diesem Typus zusammengefassten Aufgaben auf die Prozesse der Bewilligung und Begleitung von Forschungsprojekten. Die beiden folgenden Zitate stehen exemplarisch für die codierten Textstellen dieser Kategorie:

» [...] so, jetzt kommt *der berühmte Vollantrag* und das Vollantragsmanagement ist aberwitzig aufwändig, dass da in PROF⁶² eingearbeitet werden muss usw. Es ist auch beratungsintensiv. Der Projektträger berät, wie ist Zeile so und so zu verstehen, was heißt Kooperationspartner, wie verbindlich muss der Vertrag mit dem Kooperationspartner sein usw. usw. *Das ist ein Riesengeschäft, was uns der Projektträger abnimmt.* (MV 5, 30)

» [...] da sind wir wirklich eher auf der Umsetzungsseite, wenn dann beschlossen wurde von Leitungsebene „Ja, wir möchten dieses Fördergeschäft aufsetzen und wir möchten dafür entsprechend Mittel auch verwenden“, dann sind wir eher gefragt darin, wie kann man das *zuwendungsrechtlich, vergaberechtlich*, je nachdem was es ist, sauber entsprechend *umsetzen* und diesen gesamten Prozess von der Förderbekanntmachung wird im Bundesanzeiger veröffentlicht, bis hin zu die ausgewählten Förderprojekte kriegen ihren Zuwendungsbescheid, das ist dann wirklich eher *eine Frage des Prozessablaufes, der Organisation* [...] (WP8, 38)

62 Das System PROF^I (Projektförderungsinformationssystem) ist ein elektronisches Verwaltungssystem, das im deutschen Forschungsförderungssystem eingesetzt wird – vor allem von den Bundesministerien die Forschungsförderung realisieren.

In der ersten Textstelle wird der „berühmte“ Vollantrag als besonders aufwändig beschrieben. Für die Absicherung der öffentlichen Mittel müssen unter Beachtung zuwendungsrechtlicher Bestimmungen Projektträger umfänglich zu prüfende Unterlagen einholen. Dazu zählen können beispielsweise Unternehmensdaten inklusive Bonitätsbetrachtungen, weitere inhaltliche Anhänge zum Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, detaillierte Kosten- und Finanzplanung, Informationen zu dem eingesetzten Personal, Kooperationsvereinbarungen, weitere Rechtserklärungen und Nachweise zu bisherigen Förderungen, um mögliche Doppelförderungen auszuschließen. Aus diesem Grund ist der Antragstellungsprozess mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden.

Ergänzend dazu wird im zweiten angeführten Zitat bekräftigt, dass Expertise („zuwendungsrechtlich“, „vergaberechtlich“) erforderlich ist, um forschungspolitische Maßnahmen korrekt umzusetzen. Schließlich wird auf eine gewisse Arbeitsteilung zwischen den Antragstellenden und dem Projektträger hingewiesen, indem diese den Antragstellenden beratend während der Antragsphase zur Seite stehen.

Forschungspolitik vermitteln

In der Kategorie „Forschungspolitik vermitteln“ sind all jene Aussagen zu delegierten Tätigkeiten zusammengefasst, in denen beschrieben wird, wie forschungspolitische Entscheidungen durch den Projektträger gegenüber externen Stakeholdern erläutert, präsentiert, vermittelt oder legitimiert werden. Mit externen Stakeholdern sind hierbei all jene Akteure gemeint, die nicht unmittelbar Teil des forschungspolitischen Gefüges aus Bundesministerium und Projektträgern sind. Dazu zählen insbesondere Akteure aus der Wissenschaft, der Wirtschaft, von Interessenverbänden, den Medien, der Politik (außerhalb des auftraggebenden Bundesministeriums) sowie aus weiteren gesellschaftlichen Bereichen. Das folgende Zitat steht exemplarisch für diesen Typus an Aufgaben:

» Allerdings ist dann [während der Einreichungsphase] eine sehr intensive Phase, weil dann teilweise auch Fragen kommen von Projekten oder von Anrufern, die das Projektgeschäft noch gar nicht kennen. Dann muss das von Grund auf teilweise erklären oder sehr spezifische Förderfragen oder inhaltliche Ausgestaltung, dass sie sich da gerne Feedback einholen wollen, ob es passen würde, aber auch, ob das von der Konzeption sinnvoll wäre [...] (WP 1, 10).

In der Textpassage wird eine Forschungspolitik vermittelnde Aufgabe beschrieben – Beratungen und Einschätzungen während der Einreichungsphase von Projektskizzen und Anträgen, bei denen politisch gefasste Zielsetzungen und formale Anforderungen von Förderrichtlinien und -aufrufen gegenüber potenziellen Antragstellenden kommuniziert, nachvollziehbar erläutert werden und darüber hinaus die Passfähigkeit von Projektideen eingeschätzt werden – und dies teils sogar „von Grund auf“. Diese Beratungen und Einschätzungen besitzen zum Teil auch interpretativen Charakter, da Förderrichtlinien hinsichtlich ihrer beschriebenen Zwecke, Ziele, Schwerpunkte und Förderfähigkeit und -höhe, zumindest nicht auf den ersten Blick, nicht explizit genug werden, um die Passfähigkeit intuitiv zu gewährleisten.

Eine weitere vermittelnde Aufgabe besteht in der Unterstützung von Anfragen aus Gesellschaft und Politik, die in Zusammenhang mit dem betreuten Forschungsfeld stehen. Folgende beiden Textstellen beschreiben, wie Mitarbeitende der Projektträger die Ministerialverwaltung bei der Beantwortung der Anfragen unterstützen:

» Also die Kommunikation [der Ministerialverwaltung an den Projektträger] hat eigentlich immer eine Ansage, die heißt „Bitte übernehmen Sie“. [...] also Sie übernehmen das Ding [die Anfrage] komplett. Also wenn im Prinzip ein *Bundestagsabgeordneter* [...] *wissen will*, wie oft wir [...] eine Firma, die vielleicht gerade am Abschmieren ist, gefördert haben, *das landet auf meinem Tisch*. Es sind aber auch *jede Menge Kleine Anfragen*⁶³. Das ist ja das *politische Instrumentarium*, wo man sozusagen eine *Kleine Anfrage* [...] [politischer Parteien] stellt zu irgendeinem Thema im *Forschungsausschuss*. Solche Sachen kommen, das ist sozusagen das *Tagesgeschäft* (FK 1, 10).

» Also beispielsweise jeder Vorgang, der Themen [...] [des Forschungsfeldes] betrifft [...] seien das *Veranstaltungsvorbereitungen, parlamentarische Anfragen, irgendwelche größeren Auswertungen zu unseren Projekten*, die werden an die *Fachabteilungsleiter* adressiert, weil da einfach das *entsprechende Übersichtswissen* vorhanden ist [...] (MV 1, 40).

63 Eine „Kleine Anfrage“ ist ein parlamentarisches Kontrollinstrument, das von Abgeordneten oder Fraktionen eines Parlaments (in Deutschland auf Bundes- und Landesebene) genutzt wird, um von der amtierenden Regierung Informationen zu bestimmten politischen Themen, Sachverhalten oder Entscheidungen einzuholen.

Die beiden Zitate verdeutlichen, dass Projektträger von Seiten der Ministerialverwaltung regelmäßig („Tagesgeschäft“) die Bearbeitung politischer Anfragen, etwa von Bundestagsabgeordneten oder in Form Kleiner Anfragen, übertragen wird („Bitte übernehmen Sie“). In diesem Kontext übernehmen sie die inhaltliche Aufbereitung und Beantwortung komplexer forschungspolitischer Fragestellungen vorrangig aus dem parlamentarischen Raum.

Schließlich unterstützen Projektträger Ministerialverwaltungen hinsichtlich der Vermittlung von Forschungspolitik mithilfe von Social-Media-Plattformen:

» Die [das Referat bzw. die Ministerialverwaltung] benutzen uns halt auch zur Kommunikation nach außen. Wenn ich das jetzt mitbekommen habe, gerade in den letzten Jahren sind es ja durchaus verschiedene Social-Media-Kanäle, wo wir kommunizieren auch mit Publikum, was wir vorher nie angesprochen haben (WP 7, 121).

Deutlich wird durch diese Textpassage, dass die Ministerialverwaltung das Personal der Projektträger zunehmend in der Vorbereitung und Realisierung von Kommunikation mit der Öffentlichkeit einbindet, insbesondere im Hinblick auf die Ansprache neuer Adressatengruppen über Social-Media-Kanäle. Die Formulierung „benutzen uns [...] zur Kommunikation nach außen“ weist auf eine Delegation von Aufgaben mit öffentlicher Wirkung hin. Dabei wird mit dem Begriff „Publikum“ zugleich betont, dass forschungspolitische Kommunikation nicht mehr nur auf eine vorwiegend wissenschaftlich geprägte Öffentlichkeit beschränkt ist, sondern sich zunehmend auch an breitere bzw. weitere gesellschaftliche Gruppen richtet. Die Passage legt die Vermutung bzw. den Rückschluss nahe, dass sich Forschungspolitik hinsichtlich ihrer Außendarstellung transformiert und stärker öffentlich legitimiert werden muss. Um diesem Anspruch der Ansprache neuer Gruppen zu genügen ist der Einsatz neuer medialer Formate (Podcast, Posts oder Memes) wahrscheinlich notwendig.

Ein weiteres Betätigungsfeld in der Vermittlung von Forschungspolitik bezieht sich auf das Vorbereiten von Redebeiträgen von Repräsentanten der Ministerien, wie die folgenden Textpassagen belegen:

» [...] und in den letzten fünf, sechs Jahren hat sich die Arbeit dann doch schwerpunktmäßig so orientiert, dass der

Hauptzeitraum meines Tages auch mit Dienstleistungen für das Referat verbunden ist, also sprich für *Redenvorbereitung*, Fragen beantworten, Statistiken, irgendwelche *Reden schreiben* usw. usw., also alles querbeet, was so ein Referat anfordert, und das hat in den *letzten fünf Jahren* eigentlich *exponentiell* zugenommen (FK 1, 8).

» Das heißt, wenn wir [Projektträger und Ministerium] gemeinsam auftreten, unterstützen wir das [...] [das Ministerium] mit Textbeiträgen, *Redebeiträgen* [...] (FK 2, 10).

» Und ansonsten *Reden und Vorträge entworfen*, Begleittexte, Vorwörter entworfen für Broschüren, Broschüren begleitet, Messestände organisiert, Veranstaltungen mit organisiert, Studien begleitet (WP 7, 10).

Das Personal der Projektträger übernimmt regelmäßig die Vorbereitung öffentlicher Reden für Repräsentantinnen und Repräsentanten der Bundesministerien. Dadurch, auch in einer indirekten Form, wird eine Vermittlungsleistung forschungspolitischer Inhalte gegenüber Dritten erbracht, etwa dadurch, dass die vorbereiteten Reden vollständig oder in Teilen übernommen werden. Interessant an der Aussage im ersten Zitat ist, dass diese Tätigkeit in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat, was ein Indiz dafür ist, dass sich dieser Bereich des Tätigkeitsfeldes erst in den letzten Jahren entwickelt hat. Es kann auch als Indiz dafür verstanden werden, dass zunehmend Repräsentanten der Bundesministerien ihre jeweilige Forschungspolitik in Form von öffentlichen Reden erklären, loben oder rechtfertigen müssen.

Schließlich organisiert und realisiert das Personal der Projektträger unterschiedliche öffentlichkeitswirksame Veranstaltungsformate, um Ergebnisse der Forschungspolitik möglichst wirkungsvoll zu präsentieren und dadurch Forschungspolitik im Sinne des Auftraggebers zu vermitteln und damit auch zu legitimieren:

» Der Projektträger macht auch Veranstaltungen für uns. Das ist auch eben ein Punkt, wo er uns auch unterstützt. Das reicht eben auch von *kleineren Veranstaltungen* jetzt im Sinne Fachgespräch mit – keine Ahnung – vier Wissenschaftlern oder bis zehn Wissenschaftlern, bis zu auch

größeren Veranstaltungen [...] Aber wirklich denkbar wären natürlich auch noch größere Veranstaltungen im Sinne von *größeren Konferenzen*. Da unterstützt uns der Projektträger eben auch ich sage mal beim administrativen Geschäft – so heißt das –, wenn es darum geht Einladungsverteiler zusammenzustellen, dass Räumlichkeiten organisiert werden, vielleicht auch eine Moderation organisiert wird, ein Catering, also die administrativen Rahmenbedingungen [...] (MV 4, 10).

» *Theoriegestützte Interpretation des Aufgabenspektrums im Sinne der Forschungsfrage*

Die Analyse des Aufgabenspektrums macht die Vielfalt und Komplexität der Tätigkeiten deutlich, die das Personal der Projektträger im Auftrag von Bundesministerien übernimmt. Unter Rückgriff auf die Agenturtheorie lässt sich eine asymmetrische Informationsverteilung konstatieren – insbesondere in jenen Bereichen, in denen spezifisches Feldwissen über Forschungsprogramme, förderpolitische Zielsetzungen und wissenschaftliche Communities erforderlich ist. Dies zeigt sich exemplarisch an Aufgaben wie der Konkretisierung von Förderrichtlinien, der Begutachtung von Projektskizzen oder der Formulierung ministerieller Redebeiträge.

Besonders anschlussfähig erweist sich in diesem Zusammenhang die theoretische Perspektive der Grenzorganisation. Die empirischen Aussagen der Interviewten stützen die Annahme, dass Projektträger, im Sinne der Definition nach Guston (1999), als Grenzorganisationen agieren (vgl. Kapitel 4.2.), die zwischen unterschiedlichen, teils divergierenden systemischen Reputationslogiken – insbesondere der Forschungspolitik und der Wissenschaft, vermitteln. Diese intermediäre Funktion manifestiert sich unter anderem in der aktiven Mitwirkung bei der Besetzung von Expertengremien sowie in der maßgeblichen Realisierung von Veranstaltungen, die als Konsens- und Aushandlungsarenen zwischen Politik und Wissenschaft verstanden werden können.

Auch in der forschungspolitischen Vorbereitung, etwa der strategischen Programmkonzeption oder der evidenzbasierten Politikberatung, zeigt sich Grenzarbeit im Sinne Gustons: Hier wird wissenschaftliches Wissen nicht nur aufgegriffen, sondern in forschungspolitische Entscheidungsprozesse überführt und somit eine Vermittlungsleistung erbracht. Diese Handlungen können als eine systematische Reduzierung von Interessensdifferenzen zwi-

schen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Wissenschaft verstanden werden (Guston 1999, S.98).

Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, dass das breite und komplexe Aufgabenspektrum differenzierte Kompetenzanforderungen an das Personal von Projektträgern stellt. Im Sinne einer situationsübergreifenden Handlungs- und Problemlösefähigkeit (Wilkens et al. 2006, S. 125) sind sowohl individuelle als auch kollektive Kompetenzen erforderlich, um die delegierten Aufgaben angemessen zu erfüllen (vgl. Kapitel 6.2.).

6.1.2

Wahrnehmung der Rolle Projektträger

Im Zuge der Betrachtung der Projektträger als Grenzorganisationen (Guston 1999) innerhalb eines intermediären Systems (Braun 1997) zeigt sich, dass sie in einem Spannungsfeld systemisch bedingter, teils widersprüchlicher Interessen agieren. Mit ihren Handlungen beeinflussen sie über leistungsabhängige Intersystembeziehungen die Programme des Wissenschaftssystems (Hiller 2009). Dabei handelt es sich zunächst um eine logisch nachvollziehbare, bislang jedoch vorwiegend theoretische Diskussion über die staatliche Funktion und damit auch über die Legitimation von Projektträgern als Teil moderner Gesellschaften.

Da eine empirisch fundierte Überprüfung dieser theoretischen Diskussionsposition bislang aussteht, stellt sich die Frage, ob sich diese These anhand der vorliegenden Interviews, insbesondere in der Rollenwahrnehmung der Organisationsform „Projektträger“ bestätigen lässt. Auch wenn dies nicht den Kern dieser Arbeit bildet, eröffnen sich interessante Einblicke in die Fremd- und Selbstbeschreibung von Projektträgern und damit in ihre verortete Rolle im Spannungsfeld zwischen Forschungspolitik und Wissenschaft. Hingegen, und hier hilft diese Betrachtung auch, steht im Fokus dieser Arbeit die leitende Frage, inwiefern sich aus den erkennbaren Rollenwahrnehmungen Rückschlüsse auf ein Verständnis der Delegationsbeziehungen zwischen Bundesministerien und Projektträgern innerhalb des intermediären Systems (Braun 1997) ziehen lassen.

Die qualitative Inhaltsanalyse des Interviewmaterials ermöglichte die Identifikation von drei unterschiedlichen Rollenverständnissen von Projektträgern, die zugleich durch Aussagen von Expertinnen und Experten aus der Ministerialverwaltung bestätigt werden:

- Erstens erscheint der Projektträger als *interessenvermittelnde und intermediäre Instanz*.
- Zweitens wird er als *Impulsgeber und Mitgestalter* forschungspolitischer Zielsetzungen verstanden.
- Drittens tritt er als administrativer *Umsetzer und Begleiter* forschungspolitischer Maßnahmen in Erscheinung.

Im folgenden Abschnitt werden diese drei Rollenbilder anhand von Ankerbeispielen vorgestellt und daran anschließend mithilfe der gewählten Theorierahmung interpretiert.

Der Projektträger als interessensvermittelnde und intermediäre Instanz

Die Wahrnehmung der Rolle eines bzw. seines Projektträgers als interessensvermittelnde intermediäre Instanz wurde in den Interviews mehrfach erwähnt: Zwei von sechs befragten Personen aus der Ministerialverwaltung sowie acht von neunzehn befragten Personen aus den Projektträgern beschrieben die Organisation in dieser Weise. Dabei verweisen die Interviewten auf eine Funktion oder ein Erfordernis der Vermittlung bzw. der Harmonisierung verschiedener systemisch bedingter Interessen, insbesondere zwischen Akteuren aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Aus ministerialer Sicht wird beispielsweise der Projektträger als „Mittler“ beschrieben:

» Die [Projektträger] können schon *Mittler sein in diesem Spannungsverhältnis Wissenschaft, Verwaltung und Politik* [...]. Da gibt es in Deutschland vielerlei nach wie vor auch Missverständnisse oder auch aneinander Vorbeireden und da können die [Projektträger] schon auch eine *gute Mittlerfunktion einnehmen* (MV 5, 20).

Drei unterschiedliche Führungskräfte aus den Projektträgern formulieren die Rolle des Projektträgers als „Schnittstelle“ oder „Vermittler“:

» Ich denke, in vielen Fällen *sind wir* [Projektträger] auch ein Stück weit *die Schnittstelle* – und das ist eigentlich das Entscheidende – *zwischen Forschung und* [...] [Bundesministerium]⁶⁴ *oder zwischen Industrie und* [...] [Bundesministerium] *oder zwischen Forschung und Industrie* [...] (FK 1, 16)

⁶⁴ Der Begriff „Bundesministerium“ wurde hier aus Gründen der Anonymisierung genutzt.

- » [...] was ich immer sehr gut gefunden habe und mir irgendwie auf den Leib geschnitten, dieses *innerhalb eines Dreiecks*, wie ich das immer geschrieben habe, also *zwischen Politik, Ministerien, Wissenschaft und Wirtschaft* und da drin sozusagen ein *Vermittler zu sein*. (FK 4, 4)
- » Da haben wir natürlich eine entsprechende *Schnittstellenfunktion*. Die Dinge, die von oben kommen, muss man entsprechend *richtig einordnen* und schauen, welche Beiträge leisten wir noch und dementsprechend, was muss man noch dransetzen. (FK 2, 26)

Diese vier ausgewählten Zitate zeigen auf unterschiedliche Weise, wie Projektträger als vermittelnde bzw. Beiträge „einordnende“ Organisationen zwischen verschiedenen Systemen agieren – insbesondere zwischen Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft. Trotz der unterschiedlichen Formulierungen und Perspektiven lässt sich eine klare gemeinsame Grundstruktur erkennen: Projektträger übernehmen eine intermediäre vermittelnde Funktion, indem sie kommunikative, interpretative und koordinierende Aufgaben wahrnehmen, um Interessendifferenzen zu reduzieren. Diese Rolle entspricht weitgehend der Definition der Grenzorganisationen nach Guston (1999) und stützt die Thesen einiger Beiträge aus dem Stand der Forschung (Braun 1997, Lütz 1993, Braun und Guston 2003)

Der Projektträger als Impulsgeber und Mitgestalter von Forschungspolitik

Die Organisationsform Projektträger wurde von zwei der sechs befragten Personen aus der Ministerialverwaltung sowie von zehn der neunzehn befragten Personen aus den Projektträgern als Impulsgeber und Mitgestalter von Forschungspolitik beschrieben. Gemeint ist damit, dass Projektträger aktiv an der Entwicklung und Ausgestaltung forschungspolitischer Maßnahmen mitwirken. Dieses Rollenverständnis unterscheidet sich von der Wahrnehmung als interessensvermittelnde Organisation: Projektträger übernehmen hier nicht die Funktion eines mehrseitig anerkannten Mediators, sondern agieren vielmehr als themensetzende Akteure.

Zwei Personen aus dem Ministerialverwaltung sehen die Rolle des Projektträgers in der „Detaillierung der Schwerpunktthemen“ und in der Beratung hinsichtlich der Weiterentwicklung und Gestaltung eines Feldes:

- » Der Projektträger hat die große Stärke, eine in der Regel *objektive Meinung* zu bestimmten Themen zu haben, weil da *kein Eigeninteresse* drin ist. Die Mitarbeiter des Projektträgers wollen ja nicht gefördert werden im Rahmen der Förderlinie und deswegen aus meiner Sicht so eine *Detaillierung der Schwerpunktthemen würde ich als eine der Schlüsselfunktionen* sehen, die der Projektträger in diesem Prozess einnimmt (MV 1, 76).
- » Das heißt, der Dienstleistungsauftrag [eines Projektträgers] gegenüber dem Referat liegt genau darin, natürlich das Referat zu *beraten in der Weiterentwicklung seines Feldes und in der Gestaltung seines Feldes* und dieses dann eben halt auch *immer* auf dem Stand von *Wissenschaft und Technik* und unter Wissen der *forschungs- und innovationspolitischen Diskussion* zu tun (MV 3, 24).

In dem ersten Zitat ist die Annahme von Interesse, dass aufgrund eines fehlenden „Eigeninteresses“ der Projektträger eine „objektive Meinung“ zu bestimmten Themen haben kann. Mit „Interesse“ ist das Interesse an einer Projektförderung in Form von Zuwendungen gemeint oder an der Wahl eines bestimmten Forschungsthemas. Aus diesem angenommenen fehlenden Eigeninteresse an bestimmten inhaltlichen Schwerpunktthemen erwächst ein Vertrauen, dass der Projektträger in der Lage ist inhaltliche Schwerpunktthemen „objektiv“ zu detaillieren, die in der Regel zu Förderrichtlinien führen. Das zweite Zitat betont, dass es im Zuge der Beauftragung das Referat hinsichtlich der Weiterentwicklung des Forschungsfeldes beraten muss. Interessant ist hierbei die Annahme, dass dies „immer“ unter gleichzeitiger Betrachtung des Standes der Wissenschaft wie auch der forschungspolitischen Diskussionen geschieht.

Die Rolle des Projektträgers als Mitgestalter und Impulsgeber von Forschungspolitik findet deutliche Unterstützung in den Aussagen des befragten Fachpersonals der Projektträgerorganisationen, wie die folgenden drei Zitate exemplarisch zeigen:

- » Also wir [als Projektträger] sorgen ja dafür, dass das *Wissenschaftssystem sich auch stetig mit neuen Themen auseinandersetzen kann*, dass da neue Forschungsergebnisse kommen [...] Also wir leisten einen sehr, sehr wichtigen Beitrag dafür, dass diese Gesellschaft sich auch weiterentwickeln kann (FK7, 146).

- » Man ist – das, was ich vorhin meinte – ein bisschen derjenige, der das *Radar* anhat, wohin geht die *Reise*, was könnte man entwickeln und seiner *Zeit immer ein bisschen voraus* [...] (FK 5, 60).
- » Also wir arbeiten für Forschung und Entwicklung, für den Bildungsbereich, für neue Technologien, für Nachhaltigkeit. [...] Das sind ganz kleine Stellschrauben, aber ich glaube, das hat schon auch immer wieder im Hintergrund eine große Bedeutung, zu sagen, man macht nicht das, wie es vor 20 Jahren, vor 50 Jahren schon funktioniert hat, sondern man versucht eigentlich ein Stück [als Projektträger] weit vor auszudenken, wohin die *Reise* geht in ganz verschiedenen Bereichen (WP 8, 74).

Im ersten Zitat wird selbstbewusst unterstrichen, dass Projektträger aktiv dafür Sorge tragen, das Wissenschaftssystem mit neuen Themen in Berührung zu bringen. Die befragte Person beansprucht für den eigenen Projektträger eine wesentliche Rolle bei der Initiierung und Setzung neuer Forschungsschwerpunkte. Mit der Aussage, man leiste einen „sehr, sehr wichtigen Beitrag“ zur gesellschaftlichen Weiterentwicklung, wird eine erhebliche, möglicherweise übertriebene, Wirkmächtigkeit der Projektträger hervorgehoben.

In den beiden Zitaten findet sich das Bild der „Reise“ als Metapher im Sinne einer forschungspolitischen Orientierung. Teil dieser Metapher ist die Navigationsfunktion der Projektträger innerhalb des intermediären Systems zwischen Politik und Wissenschaft: Sie agieren quasi als eine Art Früherkennung („Radar“) für zukünftige Themen und Entwicklungen, die in forschungspolitischen Bereichen, wie bspw. der Bildungs-, Technologie- oder Nachhaltigkeitspolitik (ökologisch, ökonomisch und sozial) relevant sind, werden bzw. werden könnten. In dieser Perspektive wird den Projektträgern nicht lediglich eine administrative oder vermittelnde Rolle zugeschrieben, sondern eine vorausschauende, inhaltlich gestaltende Funktion.

Die analysierten Zitate legen nahe, dass sich Projektträger aktiv an der Gestaltung forschungspolitischer Maßnahmen in Form von Beratungen beteiligen. Zugleich wird diese Mitgestaltung an forschungspolitischen Entscheidungen implizit wie explizit seitens der Ministerialverwaltung eingefordert.

Diese Beobachtung ist insofern bemerkenswert, als frühere Analysen, insbesondere die Arbeiten von Biegelbauer und Palfin-

ger (2014, 2016), aufgrund der historisch bedingten strukturellen Abhängigkeit der Projektträger von ministeriellen Auftraggebern eher von einer klaren Trennung der Entscheidungskompetenz ausgehen. In diesem Verständnis obliegt die Entscheidungshoheit über forschungspolitische Prioritäten und insbesondere über die Auswahl konkreter Forschungsprojekte exklusiv bei den Bundesministerien, während Projektträger überwiegend, als administrative Dienstleister beschrieben werden. Formal betrachtet ist diese Annahme korrekt, doch die hier durchgeführte Inhaltsanalyse unterstützt eine alternative Deutung, wie sie etwa Kressin (2016) vorschlägt. Dieser zufolge führt die zunehmende Formalisierung der Zusammenarbeit, etwa durch Beleihung oder wettbewerbliche Verfahren (vgl. Kapitel 2.1), sowie die hohe Komplexität der bearbeiteten Themenfelder zu einer „Verwissenschaftlichung“ des Projektträgerpersonals (ebd., S. 181). Die Projektträger agieren demnach nicht lediglich als verlängerter Arm der Verwaltung, sondern übernehmen, auf Grundlage eigener durch entsprechende Ausbildungen erworbener wissenschaftlicher Expertise, eine aktiv mitgestaltende Funktion an der Entwicklung forschungspolitischer Positionen und den daraus resultierenden Maßnahmen.

Die vorliegenden Interviewaussagen stützen diese These insofern, als sie den Projektträger sowohl aus Perspektive der Selbstbeschreibung als auch im Fremdbild als anerkannten Mitgestalter und Impulsgeber von Forschungspolitik positionieren. Projektträger erscheinen hier nicht nur als Vermittlungsinstanz zwischen Wissenschaft und Politik, sondern als eigenständige Akteure, die forschungspolitische Agenden mitentwickeln und mitprägen.

Der Projektträger als Umsetzer und Begleiter forschungspolitischer Maßnahmen

Von drei von sechs Personen aus der Ministerialverwaltung sowie von zwölf von neunzehn Personen aus den Projektträgern wurde die Organisationsform „Projektträger“ als Umsetzer und Begleiter forschungspolitischer Maßnahmen beschrieben.

Aus Sicht der interviewten Expertinnen und Experten aus der Ministerialverwaltung besteht die „zentrale Rolle“ bzw. die „Aufgabe“ von Projektträgern primär in der Begleitung von „Ausschreibungen“ und der „Projektgestaltung“:

» Die Leistungen des Projektträgers in meinem Fall und auch in vielen anderen Referaten bestehen nur zu einem geringeren Teil, nicht zu mehrheitlich, in Wissensleistun-

gen, also sozusagen Aufbereitung von Wissensständen. Das spielt eine Rolle, aber das spielt nicht die zentrale Rolle. Die zentrale Rolle oder die klassische Rolle ist ja Begleitung einer großen Ausschreibung (MV 5, 26).

- » Das heißt, man lässt sich [als potenziell eine Skizze einreichende Person] informieren zur Bekanntmachung, man nimmt Bekanntmachungen zur Kenntnis, man sucht natürlich den Dialog, soweit er angeboten wird im Vorfeld von Projektanträgen, die ganze Phase der Projektgestaltung, all das ist die Aufgabe der Projektträger (MV 3, 14).

Im ersten Zitat wird deutlich, dass sogenannte „Wissensleistungen“, verstanden als eine strukturierte und regelgeleitete Aufbereitung von Wissensständen, im Leistungsspektrum der Projektträger eine eher untergeordnete Rolle einnehmen. Der Begriff „gering“ verweist hier mutmaßlich auf ein quantitatives Verhältnis zum gesamten Aufgabenportfolio. Im Kontrast dazu wird die Begleitung von Ausschreibungen (gemeint sind damit in der Regel Förderrichtlinien) als zentrale, gleichsam klassische Rolle beschrieben. Diese semantische Gleichsetzung von „zentral“ und „klassisch“ deutet darauf hin, dass diese Funktion historisch gewachsen ist und lange Zeit unhinterfragt den Kern der Tätigkeit eines Projektträgers bildete.

Dass dieser Umstand im Interview explizit hervorgehoben wird, lässt vermuten, dass die klassische bzw. zentrale Rolle derzeit nicht mehr selbstverständlich ist und womöglich zur Disposition steht. Diese Beobachtung lässt sich als Hinweis auf eine mögliche funktionale Verschiebung interpretieren, welche im Sinne einer Verwissenschaftlichung der Projektträger (Kressin 2016) gelesen werden kann. Trotzdem werden den „Wissensleistungen“ noch keine besondere Bedeutung („nicht mehrheitlich“) beigemessen.

Im zweiten Zitat wird die „gesamte Phase der Projektgestaltung“ als Kernaufgabe der Projektträger ausgewiesen. Diese Phase beginnt mit der Bereitstellung von Informationen über eine Bekanntmachung und erstreckt sich bis, auch wenn dies im Zitat nicht explizit benannt wird, zur abschließenden Prüfung des Verwendungsnachweises von Forschungsvorhaben. Die Formulierung legt nahe, dass damit zugleich andere Aufgabenbereiche – insbesondere solche der Mitgestaltung forschungspolitischer Maßnahmen – exkludiert werden. In diesen übergeordneten Bereichen verbleibt die Entscheidungskompetenz in aller Regel bei den Bundesministerien und deren Verwaltungen.

Aus Sicht der interviewten Expertinnen und Experten aus den Projektträgerorganisationen wird die Rolle des Projektträgers als forschungspolitischer Maßnahmen umsetzender Akteur wie folgt beschrieben:

- » Das Ziel der Organisationsform ist, dass wir [Projektträger] politischen Gestaltungswillen helfen umzusetzen. [...] Also wir versuchen, Dinge möglich zu machen im Rahmen natürlich von gesetzlichen Vorgaben, sei das jetzt Haushaltsgesetz, was die Finanzen bestimmt, sei das Verwaltungsverfahren, das sozusagen die Prozesse definiert, die wir fahren (FK 3, 40).
- » 90 Prozent unseres Geschäfts ist Projektträgerschaft und davon ist ein großer Teil eben Anträge bewilligen, Verwendungsnachweise prüfen, Zwischenberichte prüfen, solche Geschichten. (FK 7, 146)
- » Ich glaube, wir verstehen uns sehr, sehr stark als Dienstleister hier und wir haben das Ziel, die Referate, für die wir hier tätig sind, bestmöglich in dem zu unterstützen, was sie machen wollen. (WP 12, 104).
- » Die Umsetzung des Forschungsprogramms des [Bundesministeriums] ist unsere Aufgabe [...] (WP 7, 83).

Im ersten Zitat wird hervorgehoben, dass Projektträger primär den „politischen Gestaltungswillen“ des Bundesministeriums operationalisieren sollen. Bemerkenswert ist dabei die bewusste Bezugnahme auf gesetzliche und verwaltungstechnische Rahmenbedingungen, die die Reichweite dieses Umsetzungsauftrags begrenzen. Diese Einschränkung ist nicht nur juristisch motiviert, sondern verweist zugleich auf eine institutionelle Reflexivität: Der politische Wille wird nicht automatisch als unmittelbar umsetzbar vorausgesetzt, sondern muss im Kontext rechtlicher und administrativer Machbarkeit geprüft werden. Damit wird deutlich, dass die Projektträger nicht als bloße Vollzugsinstanzen fungieren, sondern als regelgebundene Dienstleister, die ministerielle Vorgaben kritisch prüfen und erst nach einem positiven Ergebnis abschließend in ein rechtskonformes operatives Handeln überführen.

Das zweite Zitat bestätigt, dass ein Großteil der Arbeit des PT-Personals in bewilligungs- und kontrollbezogenen Routinen von Forschungsvorhaben besteht. Tätigkeiten wie die Prüfung von Verwendungsnachweisen, Zwischenberichten und Anträgen dominieren das Tagesgeschäft und unterstreichen die administrative und somit umsetzende Leistungserbringung von Projektträgern.

Die beiden abschließenden Zitate von WP 7 und WP 12 bestätigen diese Einschätzung, indem sie die Funktion des Projektträgers als „Dienstleister“ bezeichnen, der sich auf die Unterstützung der Fachreferate des Ministeriums konzentriert. Hierbei zeigt sich ein Selbstverständnis, das sich klar an der exekutiven Ausführung forschungspolitisch gefasster Entscheidungen orientiert und politische Entscheidungskompetenz explizit aufseiten des Ministeriums verortet. Insbesondere die Formulierung „Die Umsetzung [...] ist unsere Aufgabe“ legt eine klare funktionale Arbeitsteilung nahe: Während ministerielle Akteure strategische forschungspolitische Leitlinien formulieren, liegt die Aufgabe der Projektträger in der technischen, rechtskonformen und möglichst effizienten Realisierung dieser Vorgaben. Diese Rollenbeschreibung bestätigt die in der Ministerialverwaltung geäußerte Perspektive und verweist auf eine klare Kompetenz- und Arbeitsteilung im forschungspolitischen Feld.

Mithilfe der Analyse des Interviewmaterials konnten drei zentrale Rollenbilder herausgearbeitet werden: Erstens fungieren Projektträger als intermediäre Instanzen, die zwischen unterschiedlichen Systemlogiken, insbesondere zwischen Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft, vermitteln. Zweitens werden sie als themensetzende Akteure verstanden, die aktiv mitgestaltend an der Entwicklung und Setzung forschungspolitischer Maßnahmen mitwirken. Drittens nehmen sie die Rolle administrativer Umsetzer ein, die den politischen Gestaltungswillen ministerieller Akteure unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen realisieren.

Diese empirisch rekonstruierten Rollenbilder verweisen auf ein vielschichtiges Selbst- und Fremdverständnis der Projektträger, das sowohl funktional arbeitsteilig als auch potenziell gestaltungsorientiert angelegt ist. Projektträger erscheinen demnach nicht ausschließlich als umsetzender Dienstleister, sondern, zumindest in Teilen, als Akteure mit forschungspolitischem Gestaltungsanspruch, welcher zugleich auch durch den Auftraggeber eingefordert wird. Diese Erkenntnis stellt für die Beantwortung der Forschungsfrage einen relevanten Befund dar, da diese Rol-

lenwahrnehmungen, welche sowohl von Akteuren der Projektträger wie auch der Ministerialverwaltungen beschrieben wurden, unter Umständen Rückschlüsse hinsichtlich der Machtverteilung der sozialen Interaktion zulassen.

Ausgehend von dieser Typologie stellt sich die weiterführende Frage, wie sich das Verhältnis zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen konkret gestaltet, also welche Ausprägung von Zusammenarbeit die Delegationsbeziehung im Alltag annimmt. Denn wenn auch Projektträger in ministerieller Logik formal als Dienstleister fungieren, lässt sich auf Grundlage der Interviewausagen vermuten, dass sich in der Art der Interaktion, den Aushandlungsmechanismen und dem Verständnis von Verantwortlichkeit unterschiedliche Modi herausgebildet haben.

6.1.3

Modi der Delegationsbeziehung

Die Delegation von Aufgaben als Akt manifestiert sich in der konkreten Ausgestaltung der sozialen Interaktion zwischen Prinzipal und Agent. Zugleich ist davon auszugehen, dass die neoklassischen PT-Verträge mit ihren impliziten Elementen nur begrenzt Aufschluss darüber geben können, wie sich die Delegationsbeziehung zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen im praktischen Vollzug tatsächlich gestaltet.

Vor diesem Hintergrund wurden die Interviewpartnerinnen und -partner gebeten, ihr Verhältnis zur Ministerialverwaltung zu beschreiben und zu reflektieren. Ziel war es, Einblicke in die gelebte Praxis der Zusammenarbeit sowie in das zugrunde liegende Verständnis von Rollen, Erwartungen und Entscheidungsprozessen zu gewinnen.

Ein „Modus“ der Delegationsbeziehung bezeichnet in diesem Zusammenhang eine idealtypische Art und Weise der sozialen Interaktion zwischen Prinzipal und Agent im Zuge der Aufgabenübertragung. Darüber hinaus umfasst der Modus auch die Verfahren der Entscheidungsfindung sowie die zugrunde liegenden Aushandlungsprozesse. Er beschreibt ein geteiltes, zumeist informell etabliertes Verständnis über Rollen, Verantwortlichkeiten und Erwartungen – und kann somit als weitestgehend beidseitig akzeptierte informelle Normierung der Beziehung verstanden werden.

Im Interviewmaterial konnten zwei idealtypische Modi der Delegationsbeziehung differenziert werden: ein *kollegial-kooperativer*⁶⁵ sowie ein *anweisend-hierarchischer*⁶⁶ Modus. Darüber

⁶⁵ Insgesamt wurden der Kategorie „Kollegial in Kooperation“ 121 Textstellen zugeordnet.

⁶⁶ Insgesamt wurden der Kategorie „Anweisend und hierarchisch“ 68 Textstellen zugeordnet.

hinaus wurden drei Einflussfaktoren herausgearbeitet, die die Ausprägung des jeweiligen Modus wesentlich mitbestimmen:

- der geltende PT-Vertrag,
- die forschungspolitische Programmatik,
- die spezifischen Referatskulturen sowie einzelne Akteurinnen und Akteure innerhalb der Ministerialverwaltung.

Im Folgenden werden ausgewählte, repräsentative Interviewpassagen präsentiert, welche die jeweiligen Modi der Delegationsbeziehung aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten veranschaulichen. Anschließend wird anhand ausgewählter Zitate aufgezeigt, inwiefern die identifizierten Einflussfaktoren die Ausprägung des jeweiligen Modus determinieren bzw. beeinflussen können. Das Kapitel schließt mit einer theoriegeleiteten Analyse der Wechselwirkungen zwischen den Einflussfaktoren und den beobachteten Modi der Delegationsbeziehung.

Der kollegial-kooperative Modus

Der *kollegial-kooperative* Modus der Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger ist gekennzeichnet durch ein wechselseitiges, häufig über Jahre gewachsenes Vertrauensverhältnis. Die Interaktion zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern als partnerschaftlich und auf Augenhöhe beschrieben. Charakteristisch für diesen Modus ist zudem eine zurückhaltende Kontrollpraxis seitens der Ministerialverwaltung, was auf ein hohes Maß an Autonomie beim Projektträger und ein gegenseitiges Vertrauen zwischen Prinzipal und Agent hinweist.

In den nachfolgenden ausgewählten Interviewpassagen wird dieser Modus aus Sicht der Interviewpartner aus der Ministerialverwaltung beschrieben:

» F: Würden Sie Ihr Verhältnis eher als hierarchisch oder eher als kollegial bezeichnen?

» A: Also da kann ich für meinen Bereich sagen, ich würde es als kollegial bezeichnen. [...] man duzt sich und schreibt auch nicht „Sehr geehrte“, sondern man schreibt „Liebe Kolleginnen und Kollegen“ (MV 6 21–22).

- » Ich gehe des Weiteren davon aus, dass das Verhältnis zwischen Referat und Projektträgerschaften zu jedem Zeitpunkt auf Augenhöhe ist (MV 3, 24).
- » Ich glaube, dass wir ein gutes Verhältnis haben zu unserem Projektträger, weil wir die *immer als Kolleginnen und Kollegen wahrnehmen* und auch als solche fordern [...] (MV 5, 14).
- » Natürlich bewegen wir uns in einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis und natürlich muss ich am Ende für die Sachen den Kopf hinhalten. Aber trotzdem begegnen wir uns *auf Augenhöhe* (MV 2, 72).

Die vorangestellten Textpassagen weisen deutliche Gemeinsamkeiten auf, die den kollegial-kooperativen Modus der Delegationsbeziehung charakterisieren. Zentral ist die wiederholte Betonung eines Verhältnisses „auf Augenhöhe“, obwohl zugleich man sich einer formalen Auftraggeber-Auftragnehmer-Rahmens bewusst ist. In mehreren Aussagen wird explizit auf eine vertrauensvolle Kommunikationskultur hingewiesen – etwa durch das Duzen oder die Verwendung kollegialer Anredeformen wie „Liebe Kolleginnen und Kollegen“. Der Projektträger wird nicht als untergeordneter, rein ausführender Dienstleister, sondern als gleichwertiger Kooperationspartner wahrgenommen, dessen Expertise anerkannt und einbezogen wird. Gleichzeitig bleibt das institutionelle Machtgefälle nicht unbeachtet, wird aber durch eine Praxis der gegenseitigen Wertschätzung und des Verantwortungsausgleichs überlagert. In der Gesamtschau deuten die Aussagen auf eine Delegationspraxis hin, die weniger durch formale Kontrolle als vielmehr durch Vertrauen und geteilte Zielorientierung geprägt ist. Dies wird auch durch Aussagen von Expertinnen und Experten aus den Projektträgern bestätigt:

- » Also ich habe auch das Gefühl, dass unsere Referate nicht so dieses Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis, sondern eher schon *kollegialer das Verhältnis* an der Stelle ist [...] (FK 6; 98).
- » Das A und O ist *natürlich immer, dass man in irgendeiner Form als Partner gesehen wird* und nicht nur als derjenige, der die Förderung ermöglicht. Das ist immer so (FK 2, 110).

Die beiden folgenden Interviewausschnitte von Interviewpartnern aus den Projektträgern liefern aufschlussreiche Begründungen für das Entstehen und die Notwendigkeit eines kollegial-koperativen Modus in der Delegationsbeziehung:

- » Heute muss das Vertrauensverhältnis [zur Ministerialverwaltung] *schneller und flexibler aufgebaut werden, weil die Welt viel mehr in Bewegung ist und auch viel mehr Volumen [als früher] bewegt wird* (WP 6, 84).
- » Wenn man das Verständnis hat, dass auch die Leute im [...] [Bundesministerium] *nur so gut sein können wie diejenigen, mit denen sie zusammenarbeiten*, dann kommt man zu einer Zusammenarbeit, die dann auf Augenhöhe [...] [stattfindet] (FK 1, 40).

Im ersten Zitat wird ein „Vertrauensverhältnis“ zur Ministerialverwaltung als notwendige Voraussetzung dargestellt, ohne diese Prämisse kritisch zu hinterfragen. Auffällig ist, dass dieses Vertrauen heute, im Gegensatz zur Vergangenheit, „schneller und flexibler“ aufgebaut werden müsse. Diese Dringlichkeit wird mit der Aussage begründet, dass die „Welt viel mehr in Bewegung“ sei und „viel mehr Volumen“⁶⁷ [als früher] bewegt“ werde. Aus Sicht einer handelnden Person eines Projektträgers verweist der Begriff „Welt“ vermutlich auf den beschleunigten technologischen und wissenschaftlichen Wandel, durch den die gesellschaftlichen Herausforderungen, welche von der Forschungspolitik adressiert werden sollen, begegnet werden können. Dass „viel mehr Volumen“ mit der Unterstützung durch die Projektträger bewegt wird, untermauern die dargestellten statistischen Daten, welche im zweiten Kapitel dargelegt wurden.

Aus diesen Entwicklungen lässt sich ein gestiegener Bedarf an Vertrauen erklären, insbesondere aus einer agenturtheoretischen Betrachtung: Mit der zunehmenden Dynamik im Umgang mit Wissen, Technologien und dem damit verbundenen Anstieg der durch Projektträger verwalteten Fördermittel wächst auch die Abhängigkeit der Ministerialverwaltung von den Informationen der Projektträger. Ohne ein solides Vertrauensverhältnis wären erhebliche Agenturkosten aufzuwenden, insbesondere Steuerungs-, Kontroll- und Garantiekosten, um die gesetzlich geforderte Rechts- und Fachaufsicht sicherzustellen und die bestehende Informationsasymmetrie zu verringern (Saam 2002; Hennemann 2017).

⁶⁷ Mit „Volumen“ sind Fördermittel gemeint, die der Projektträger bewirtschaftet.

Das zweite Zitat stützt diese Interpretation, indem es feststellt, dass die „Leute im [Ministerium] nur so gut sein können wie diejenigen, mit denen sie zusammenarbeiten“. Diese Aussage verweist einerseits auf die funktionale Abhängigkeit des Ministeriums von der Qualität der Zusammenarbeit durch das PT-Personal, andererseits aber auch auf die Notwendigkeit eines Arbeitsverhältnisses auf „Augenhöhe“. In einer solchen asymmetrischen, aber kooperationsabhängigen Beziehung kann fehlendes Vertrauen oder persönliche Antipathie zu einer qualitativen Verschlechterung der Zusammenarbeit führen, mit potenziellen Folgen für die Wirksamkeit der politischen Steuerung der Wissenschaft (Braun 1997).

Der hierarchisch-anweisende Modus

Der *hierarchisch-anweisende* Modus beschreibt einen Idealtypus der sozialen Interaktion, in der die Ministerialverwaltung als ausführendes Organ des jeweiligen Bundesministeriums, eine dominierende, autoritätsbetonte Rolle einnimmt. Diese Beziehung ist durch verbalisierte und realisierte Machtasymmetrien, strikte Kontrolle und ein gewisses Grundmisstrauen gegenüber dem Projektträger gekennzeichnet. In diesem Modus wird die Arbeit weniger als Kooperation, sondern eher als Weisungsausführung verstanden: die Ministerialverwaltung gibt vor, der Projektträger führt aus.

Die nachfolgenden Interviewzitate illustrieren die subjektiven Wahrnehmungen dieser verbalisierte und teilweise realisierte Machtasymmetrie sowohl aus Sicht der Ministerialverwaltung als auch aus Sicht der Projektträger:

- » Ich kenne den Typ Referent, der ja selbst kein Chef ist im Ministerium, aber sozusagen sich auch mit einem gewissen Recht als Chef gegenüber Mitarbeitern im Projektträger fühlt und aufführt [...] (MV 5, 18).
- » [...] ja, ich erlebe unsere Chefs oft so devot [gegenüber der Ministerialverwaltung], wo ich denke mehr Selbstbewusstsein... Mir ist das zu hierarchisch – definitiv (WP 5, 214).
- » [...] die [Personen aus der Ministerialverwaltung] äußern sehr den Wunsch, dass wir 24 Stunden am Tag zur Verfügung stehen. Einmal haben sie tatsächlich konkret nachgefragt, ob wir nicht jemanden hätten, der auch nachts da wäre, weil eine Referentin nachts arbeitet [...] (FK 7, 26).

- » Also im Endeffekt hat das letzte Wort das [...] [Bundesministerium]. Das bringt es eigentlich auf den Punkt (WP 1, 118).
- » Also das ist schon so, man bekommt die Anweisung seitens des Ministeriums und es wird gemacht. Es ist nur die Frage wer und in welchem Umfang (WP 1, 146).
- » Hauptsache das Gewünschte wird erbracht. Wie wir es erbringen, glaube ich, können wir durchaus frei gestalten (WP 3, 75).

In den ausgewählten und repräsentativen Textpassagen wird der hierarchisch-anweisende Modus erkennbar. So beschreibt ein Interviewpartner aus der Ministerialverwaltung, dass es offensichtlich Personen in den Referaten gibt, die gegenüber Mitarbeitenden eines Projektträgers ein Auftreten an den Tag legen, das dem eines direkten Vorgesetzten aus dem Projektträger gleicht. Dies verweist, in dieser nicht zwingend repräsentativen Illustration, auf ein autoritätsgeprägtes und unter Umständen arbeitsrechtlich zu hinterfragendes Rollenverständnis.

Vonseiten einiger befragter Mitarbeitender der Projektträger wird diese Beziehung ebenfalls als zu hierarchisch empfunden. In der Textpassage des Interviews WP 5 wird eine vermeintlich zu devote Haltung der eigenen Führungskräfte gegenüber Vertreterinnen und Vertretern der Ministerialverwaltung thematisiert.

Besonders drastisch zeigt sich der Modus in dem daran anschließenden Zitat von FK 7 hinsichtlich der Anforderungen an die Personalverfügbarkeit: Die Erwartung, rund um die Uhr, sogar nachts, erreichbar zu sein, verdeutlicht das potenzielle Ausmaß der Kontrollansprüche und den überschaubaren Respekt gegenüber arbeitszeitlichen Grenzen.

In dem folgenden Zitat (WP 1) wird betont, dass das letzte Wort stets beim Ministerium liege, was die einseitige Entscheidungsmacht unterstreicht. Die abschließend herangeführten Textstellen (WP 1 und WP 3) heben hervor: Die Autonomie in diesem Modus beschränkt sich auf Ausführung von Aufgaben, während die inhaltlichen Entscheidungen und Zielsetzungen in ministerialer Hand bleiben. Diese exemplarischen Textstellen stellen eine Praxis der sozialen Interaktion dar, in der die Ministerialverwaltung aktiv in einem autoritativen Stil mit dem Projektträger interagiert.

Folgendermaßen logisch dazu illustriert das folgende Zitat aus Sicht eines Mitarbeitenden der Ministerialverwaltung ein gewisses Misstrauen hinsichtlich der Qualität der zu erbringenden Leistungen des Projektträger-Personals:

» *Arbeite ich mit einem Projektträger zusammen oder mit Kollegen, die ich nicht kenne, kann ich nicht einschätzen, in welcher Qualität ich diese Zuarbeiten erhalte, ob meine Fristen da strikt eingehalten werden. Deswegen muss ich relativ viel Zeit einplanen, die ich zur Verfügung habe, um aus diesem Entwurf etwas zu machen und muss kürzere Fristen an den Projektträger weitergeben (MV 1, 56).*

Hieraus folgt, dass in diesem Fall ein Vertrauensverhältnis zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger nicht als selbstverständlich vorausgesetzt wird, sondern vielmehr an persönliche Bekanntheit sowie an vorausgegangene Erfahrungen mit den jeweiligen Akteuren gekoppelt ist. Bei Fehlen einer solchen Bekanntheit sieht sich die Person nicht in der Lage, die Qualität der zu erwartenden Zuarbeiten zuverlässig einzuschätzen. Um das Risiko unzureichender oder verspäteter Zuarbeiten zu minimieren, plant die Person aus der Ministerialverwaltung als strategische Maßnahme zusätzliche eigene Zeitressourcen für die Überarbeitung der gelieferten Entwürfe ein – eine Praxis, die mutmaßlich nicht offen kommuniziert wird. Diese Verkürzung kann jedoch unbeabsichtigte Effekte zeitigen: Die ohnehin knappen Bearbeitungszeiten auf Seiten des Projektträgers könnten dadurch weiter reduziert werden, was sich wiederum negativ auf die Qualität der Zuarbeiten auswirken kann. In gewisser Weise erzeugt die Verwaltung damit jene Problemlage, deren Eintritt sie durch die Fristverkürzung eigentlich verhindern möchte. So entsteht ein zirkulärer Mechanismus, in dem sich Misstrauen in administrative Praxis übersetzt, die wiederum zur (scheinbaren) Bestätigung des anfänglichen Misstrauens führen kann, und somit die eigene Grundannahme latent reproduziert.

Im folgenden Zitat wird deutlich, dass auch wenn Argumente auf beiden Seiten ausgetauscht und diskutiert wurden, in diesem Modus der Zusammenarbeit die letztendliche Entscheidungskompetenz eindeutig bei der Ministerialverwaltung bleibt:

» *[...] im Endeffekt muss man dann sagen, ist der Kunde dann auch König. Wenn er dann zwar unsere Argumente*

kennt und wir seine, man drüber gesprochen hat, der dann aber sagt „Ich möchte es trotzdem so haben“, dann machen wir es natürlich auch gerne (FK 6, 72).

Eine weitere Äußerung zeigt, dass im hierarchisch-anweisenden Modus unter Umständen aus strategischem Kalkül heraus Leistungen bewusst über das vertraglich Vereinbarte hinaus erbracht werden:

» Das heißt, wenn du jetzt was mehr machst, ist immer die Frage, ob man dann irgendwo anders was weniger macht. Wenn das nicht möglich ist, dann hofft man immer, dass es schon ein Kredit ist für die Zukunft, dass man [...] durch einen Folgevertrag dann entsprechend eher berücksichtigt wird, weil man ja schon in die Zukunft damals in Vorleistung gegangen ist (FK 2, 48).

In dieser Aussage wird ein asymmetrisches Machtverhältnis zwischen den beteiligten Akteuren deutlich; zugleich liefert sie eine Erklärung für die Akzeptanz dieses hierarchisch-anweisenden Modus: Der sich in viel größerer Abhängigkeit befindliche Projektträger versucht, durch die kurzfristige Übererfüllung der vertraglich geforderten Leistungen seine Position im kompetitiven Ausschreibungs- und Vergabekontext langfristig zu sichern bzw. strategisch zu verbessern.

Im Zuge der Inhaltsanalyse konnten zugleich drei identifizierte Einflussfaktoren differenziert werden, die den jeweiligen Modus maßgeblich bestimmen bzw. ihn beeinflussen. Diese Modus-Einflussfaktoren werden in den weiteren Ausführungen mithilfe von Ankerbeispielen illustriert.

PT-Vertrag und forschungspolitische Programmatik

Der Leistungsumfang eines Projektträgers wird im Rahmen eines PT-Vertrags mehr oder weniger explizit festgelegt. Wie bereits dargestellt, können die vom Projektträger zu erbringenden Leistungen äußerst vielfältig und teilweise von erheblicher Komplexität geprägt sein.

PT-Verträge haben in der Regel eine Laufzeit von mehreren Jahren. Innerhalb dieses Zeitraums ist es aufgrund der komplexen und dynamischen Anforderungen kaum möglich, sämtliche Eventualitäten der Leistungserbringung im Vorfeld präzise zu definieren. Um dennoch auf unvorhersehbare Entwicklungen reagieren

zu können, werden bestimmte Vertragselemente bewusst flexibilisiert, sodass Abweichungen vom ursprünglich vorgesehenen Leistungsprofil institutionell ermöglicht werden.

Die expliziten Bestandteile eines PT-Vertrags umfassen typischerweise Vorgaben zur Anzahl der jährlich zu bearbeitenden Förderanträge, zur Begutachtung eingereichter Projektskizzen, zur Betreuung laufender Projekte und Vorhaben sowie zur Organisation und Durchführung von Veranstaltungen und Jurysitzungen. Auch die Höhe der jährlich zur Verfügung stehenden beziehungsweise festgelegten Fördermittel wird meist vertraglich festgeschrieben.

Demgegenüber beziehen sich implizite Vertragselemente häufig auf weniger klar umrissene Aufgaben, die etwa beratende Tätigkeiten gegenüber der Ministerialverwaltung sein können. Diese umfassen beispielsweise die Mitwirkung an der Entwicklung neuer Förderrichtlinien oder Forschungsprogramme. Aus der Perspektive der Agenturtheorie lassen sich PT-Verträge daher als neoklassische Verträge im Sinne Williamsons (1990, S. 79) einordnen.

Diese Einordnung wird durch Aussagen des analysierten Interviewmaterials gestützt, in denen sowohl die expliziten als auch die impliziten Vertragselemente thematisiert werden. Zugleich legen die folgenden Aussagen nahe, dass die schriftlich fixierten Vertragsinhalte wesentlich die Ausprägung der sozialen Interaktion und somit den Modus des Delegationsverhältnisses zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen beeinflussen. Die folgenden beiden Interviewzitate unterstreichen insbesondere die orientierende Funktion des PT-Vertrags für beide beteiligten Akteure:

» In der Regel ist es so, dass man in einer Projektträgerschaft natürlich gegenüber dem Auftraggeber – nämlich das Ministerium – eine Leistungsbeschreibung hat und die Leistungsbeschreibung, das ist mehr oder weniger die Aufgabenliste, die das Ministerium einem Projektträger abverlangen kann [...] (FK 5, 8).

» [...] es gibt natürlich die Leistungsbeschreibung und den Vertrag und die Leistungsbeschreibung gibt natürlich vor [...] was da jeweils eben geplant ist von Seiten des [Bundesministeriums] und das ist zum Teil natürlich konkreter, da wo einfach schon sehr klar war, was passieren soll (WP 12, 58).

Die folgenden drei Aussagen stützen die Annahme von impliziten Vertragselementen, welche schließlich eine gewisse Flexibilität ermöglichen:

- » Ansonsten sage ich mal *ist dieses Vertragskonstrukt auch so flexibel genug*, dass man dann auch sagen kann, hier vielleicht eine Veranstaltung war aufwändiger als eigentlich die Einheitsleistung es hergibt, dann rufen wir mal anderthalb Einheitsleistung ab. Da findet man in Absprache Lösungen, weil ich sage mal es ist ja ein Vertrag, der irgendwie *für beide Seiten fair* sein muss, und also der PT soll natürlich auch irgendwie damit auskömmlich sein Geschäft betreiben können [...] (MV 4, 44).
- » [...] aber im Endeffekt ist es so, man schließt den Vertrag, man hat auch, würde ich sagen, *in jedem Themengebiet Luft drin*, die man noch nutzen kann, oder in meiner Arbeit habe ich es auch so erlebt, wenn vielleicht *in dem einen Bereich ein Tick zu viel abgerufen wird*, dass man das dann mit dem anderen Bereich abgleichen kann (MV 6, 12).
- » Die Planung läuft dann eben separat und es gibt Höchstabnahmemengen. Dann gibt es allerdings schon mal das Problem [...] [, dass] im ersten Quartal schon die Höchstabnahmemenge für [eine vertragliche fixierte Leistung] erreicht [wird]. Kann man tun, aber damit war die Höchstabnahmemenge erreicht und da müssen wir jetzt *Lösungen finden*, wie wir damit umgehen [...] (FK 7, 50).

In diesen Textpassagen wird deutlich, dass in PT-Verträgen die PT-Tätigkeiten definiert werden: „das ist mehr oder weniger die Aufgabenliste“. Zugleich sind diese oftmals so konstruiert, dass sowohl bei qualitativen (insbesondere beratende Tätigkeiten) als auch bei quantitativen (insbesondere die Anzahl an zu bewilligenden Forschungsvorhaben) Abweichungen möglich sind: „ist dieses Vertragskonstrukt [...] flexibel genug“. PT-Verträge dienen demnach als Orientierungs- und Verständigungspunkte für ein funktionierendes Verhältnis zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger.

Die Gestalt eines PT-Vertrages hinsichtlich seiner Gewichtung von implizierten und expliziten Anteilen kann unterschiedlichen Einfluss auf den Delegationsmodus haben: Je eher sich in einem PT-Vertrag implizit formulierte Elemente finden, desto eher müssen die beteiligten Akteure den inhaltlichen und summarischen Umfang dieser Vertragselemente in wiederkehrenden Abständen gemeinsam definieren, festlegen und nicht selten unter Einbeziehung von begrenzenden Faktoren wie Zeit und Arbeitskraft aushandeln. Es ist davon auszugehen, dass bei einer Häufung von implizierten Vertragselementen das Thema Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren an Bedeutung gewinnt, da meist die Qualität und Quantität von implizit verfassten Vertragsbestandteilen nicht festgelegt werden kann.

Finden sich hingegen in einem PT-Vertrag eher explizit formulierte Elemente, desto eher kann die Ministerialverwaltung mit überschaubarem Aufwand die Leistungserbringung eines Projektträgers zum Beispiel mit technischen Systemen überwachen und kontrollieren. Im Umkehrschluss kann angenommen werden, dass in eher explizit verfassten PT-Verträgen weniger Vertrauen zwischen den Beteiligten notwendig ist. Eine, nicht selten vorkommende Ausnahme ist es, dass der Leistungsumfang eines expliziten Vertragselements über- bzw. unterschritten wurde, um den Leistungsumfang anderer explizit gefasster Vertragselemente zu ermöglichen. In solchen Fällen ist ebenso ein kooperativer Aushandlungsprozess zwischen den Akteuren erforderlich, sofern nicht explizit dieser Fall einer Über- bzw. Unterschreitung von Positionen im PT-Vertrag geregelt wurde.

In einigen PT-Verträgen ist eine sogenannte „Beleihung“ integriert. Eine sogenannte „Beleihung“ bezieht sich auf eine Änderung der Bundeshaushaltsordnung aus dem Jahr 1994: „Juristischen Personen des privaten Rechts kann mit ihrem Einverständnis die Befugnis verliehen werden, im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen [...]“ (§ 44 (3) BHO). Eine „Beleihung“ ermöglicht die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte eines Bundesministeriums an einen Projektträger. Folglich geht damit ein höherer Grad an Unabhängigkeit von dem zuständigen Referat einher, welches die konkrete Rechts- und Fachaufsicht gewährleistet.

Sofern eine Projektträgerschaft mit einer „Beleihung“ ausgestattet ist, ermöglicht dies Projektträgern, im eigenen Namen Handlungen, welche meist nur Bundes- oder Landesministerien vorenthalten sind, wahrzunehmen. Dass eine Beleihung die De-

legationsbeziehung zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen beeinflusst, wird auch in der Arbeit von Hennemann (2017, S. 184 f.) beschrieben. Die hier gemeinte Wahrnehmung hoheitlichen Handelns von Ministerien, die im Zuge einer Beleihung von Projektträgern realisiert wird, bezieht sich meist auf den Bewilligungsakt von Forschungsvorhaben, die Zwischennachweis- und Verwendungsnachweisprüfung sowie das Bedienen von Zahlungsanforderungen von Zuwendungsempfängern. In der folgenden Aussage wird durch einen PT-Mitarbeitenden erläutert, wie sich die Autonomie eines Projektträgers im Zuge einer Beleihung konkret darstellt und welchen Einfluss diese auf die Delegationsbeziehung ausüben kann:

- » F: [...] ist das [...] ein großer Teil an Autonomiegewinn, was ein Projektträger erhält, wenn er diese Beleihung hat?
- » A: Absolut, ja. Definitiv, weil du ja in der Projektbegleitung *freie Hand* hast im Rahmen der Verwaltungsvorschriften in dem Moment. Du musst denen [gemein ist die Ministerialverwaltung] *nicht mehr Rede und Antwort stehen für jede Aufstockung, für jede Verlängerung, für jede Änderung des Rahmenplans* oder sowas. Das musst du ja alles nicht mit denen abstimmen, sondern kannst das aus deiner eigenen Kompetenz heraus entscheiden, dass das notwendig ist oder nicht. [...] Wenn ich mir für alles erstmal das Okay holen muss, nee, *das wäre mir zu dämlich* (WP 7, 64–65).

Bemerkenswert an dieser Aussage ist insbesondere die Formulierung „das wäre mir zu dämlich“, die auf eine klare Ablehnung einer nicht beliebigen Projektträgerschaft hinweist. Die interviewte Person signalisiert zugleich, dass die Ausübung kompetenzbedingter Handlungsspielräume eine wesentliche Grundvoraussetzung für akzeptable Arbeitsbedingungen darstellt. Erst im Zuge einer beliebigen Projektträgerschaft, und damit durch die formale Übertragung hoheitlichen Handelns, wird ein entsprechender Umfang an Autonomie ermöglicht, das den Ansprüchen, den Kompetenzen und dem Ausbildungsstand zu genügen scheint.

Diese Haltung lässt sich vor dem Hintergrund der hohen Qualifikation vieler Mitarbeitenden in Projektträgerschaften interpretieren, welche bereits Kressin (2016) unterstreicht. Die Möglichkeit, Entscheidungen im Rahmen der geltenden Verwaltungsvorschriften eigenständig zu treffen, etwa bei Projektverlängerungen oder

Haushaltsanpassungen, wird nicht nur als arbeitspraktischer Vorteil, sondern auch als Ausdruck fachlicher Expertise und Autorität verstanden.

Insofern zeigt sich an diesem Beispiel exemplarisch, dass die Frage, ob eine Projektträgerschaft beliehen ist oder nicht, direkte Auswirkungen auf den Modus des Delegationsverhältnisses zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger hat. Eine beliebene Ausgestaltung verschiebt das Verhältnis zugunsten eines stärker auf Vertrauen und fachliche Eigenverantwortung basierenden Kooperationsmodells, während nicht-beliehene Formen tendenziell stärker durch Hierarchie und Kontrolle geprägt sind.

In den nachfolgenden Aussagen einer Person aus einem Projektträger unterstützen diese die These eines Zusammenhangs zwischen Beleihung und Modus der Zusammenarbeit:

- » [...] dass auch das [...] [Ministerium] gerade *durch diese Beleihung diesen Teamgedanken schon sehr stark auch in den Vordergrund stellt*, also jetzt das zuständige Referat, im Sinne von dass wir bei gemeinsamen Veranstaltungen [...] *als Team auftreten und nicht dieses Auftragsverhältnis so in den Vordergrund gestellt wird* (WP 11, 26).
- » Ich würde aber schon sagen, dass diese *Beleihung natürlich auch ein gewisser Vertrauensvorschuss* ist, den man da dem Projektträger dann auch auf den Weg gibt, weil einfach ja davon ausgegangen wird, dass der Projektträger dann auch diese Aufgaben entsprechend *nach den Wünschen des Referats umsetzt* [...] [Es ist bemerkenswert, dass eine Beleihung] *die Zusammenarbeit trotzdem sogar fast noch intensiviert*, was man im ersten Moment nicht vermuten würde, weil man ja eigentlich denkt, Beleihung bedeutet, das [die Ministerialverwaltung] schiebt die Sachen rüber und hat dann weniger damit zu tun (WP 11, 80).

Interessant an den beiden Aussagen ist, dass die Beleihung, entgegen der zunächst naheliegenden Annahme einer Distanzierung, paradoxerweise zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger führt. Obwohl die „Sachen rübergeschoben“ werden, also formal eine Aufgabenverlagerung stattfindet, treten beide Akteure gegenüber Dritten als „ein Team“ in Erscheinung.

Mit der Beleihung geht einerseits eine operative Entlastung der Ministerialverwaltung einher; andererseits wächst zugleich die Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft des jeweiligen Projektträgers. Diese ambivalente Konstellation lässt sich im Rahmen der Agenturtheorie als Ausdruck eines erhöhten Kontroll- und Abstimmungsbedarfs interpretieren. Die Ministerialverwaltung ist angehalten, kontinuierlich zu überprüfen, ob eine Interessenkongruenz zwischen ihr und dem Projektträger fortbesteht (Saam 2002, S. 23). Die damit einhergehende Intensivierung der Zusammenarbeit ist somit weniger ein Widerspruch zur Delegation durch Beleihung, sondern vielmehr deren funktionale Begleiterscheinung.

Die Einschätzung, dass im Rahmen einer beliebhen Projektträgerschaft eine punktuelle Kontrolle durch die Ministerialverwaltung erfolgt, um potenzielle Interessensdifferenzen auszugleichen, wird durch die folgende Interviewpassage bestätigt – auch wenn dabei der Autonomiebereich des Projektträgers formal unangetastet bleibt:

» A: Ich glaube, eine Kontrolle [durch die Ministerialverwaltung] nimmt punktuell zu an manchen Stellen [...]

» F: Aber der Autonomiebereich ist doch noch da?

» A: Der Autonomiebereich ist da, *wir sind beliehen* (WP 3, 93–95).

In einer weiteren Passage wird vonseiten der Ministerialverwaltung eine klare Grenze der Zuständigkeiten benannt – auch bei beliebhen Projektträgern. Die Entscheidungshoheit über forschungspolitisch relevante Einschätzungen verbleibt demnach beim Ministerium:

» [...] wenn ich jetzt so ein Papier [gemein ist wahrscheinlich eine forschungspolitisch relevante Lektüre] bekomme und gebe das einem PT, dass eine inhaltliche Auswertung gemacht wird, dann ist das der erste Schritt *und alles andere, auch wenn er beliehen ist für Förderprojekte, das liegt dann bei mir*. Das ist eine Zuarbeit und die muss ich [...] mit der kritischen Brille prüfen: Ist das geeignet, sind hier Aspekte drin, muss nochmal was nachgefordert werden? *Im Endeffekt [...] steht dann mein Name, unser Referat drauf und ich bin dann verantwortlich [...]* (MV 6, 52).

Diese klare Abgrenzung von Verantwortlichkeiten wird durch eine weitere Einschätzung (WP 12, Pos. 44) gestützt, wonach Projektträgerschaften in Bereichen, die „sehr politisch“ sind, üblicherweise nicht beliehen werden. Beleihungen erscheinen aus ministerialer Sicht hingegen dort sinnvoll, wo es sich um „kleinteilige Förderungen [...] mit sehr viel mehr Zuwendungsempfängern [...]“ handelt.

Ein differenzierteres Bild vermittelt hingegen die folgende Aussage, die auf eine strukturelle Unschärfe in der Aufgabenzuordnung hinweist. Im Kontext einer beliehenen Projektträgerschaft lasse sich demnach „keine klare Zuordnung“ zwischen beratenden und ausführenden Tätigkeiten erkennen.

» Ein beliehener Projektträger hat auch große direkt umsetzende Aufgaben, hat viel beratende Tätigkeiten. Da gibt es keine klare Zuordnung (MV 1, 42).

Neben dem PT-Vertrag zeigt sich im untersuchten Material, dass sowohl das jeweils zugrunde liegende forschungspolitische Programm als auch der aktuelle Koalitionsvertrag als zusätzliche, gemeinsam geteilte Orientierungspunkte innerhalb der Delegationsbeziehung fungieren:

» [...] ein neues [Forschungs-] Programm erfordert vielleicht auch [...] eine gewisse Umorganisation, vielleicht auch einen neuen Geschäftsverteilungsplan [des Projektträgers] (FK 2, 72).

Bemerkenswert an dieser Aussage ist, dass die Einführung eines neuen Forschungsprogramms potenziell tiefgreifende strukturelle Anpassungen auf Seiten des Projektträgers erforderlich macht, bis hin zur Notwendigkeit eines neuen Geschäftsverteilungsplans. Dies verweist darauf, dass ein Forschungsprogramm nicht nur inhaltlich-thematische Impulse setzt, sondern auch organisatorisch wirksam wird.

Aus der Aussage lässt sich die These ableiten, dass forschungspolitische Programme in der Lage sind, die interne Struktur des Projektträgers und damit zentrale Parameter der Delegationsbeziehung maßgeblich zu beeinflussen. Damit einher geht eine Reorganisation von Zuständigkeiten: Es wird festgelegt, wer welche Aufgaben im Verhältnis zur Ministerialverwaltung übernimmt und wer mit wem über welche Inhalte kommuniziert. Die Delegationsbeziehung ist somit nicht allein durch formale Vertragsre-

gelungen strukturiert, sondern wird wesentlich durch politische Programme mitbestimmt.

Auch die folgende Aussage unterstreicht, dass die forschungspolitische Programmatik den Modus der Delegationsbeziehung in erheblichem Maße mitprägt:

- » A: [...] jegliche personelle Umstrukturierungen [...] [in der Ministerialverwaltung] brauchen wir gar nicht hinterfragen, sondern müssen uns nur an ein neues Gesicht und an einen neuen Namen gewöhnen und den vertrauensvoll akzeptieren, weil wir arbeiten doch aufs Programm, wir arbeiten doch nicht einer Person zu.
- » F: Also das Programm definiert quasi auch dieses Verhältnis [zur Ministerialverwaltung] ganz stark.
- » A: Sollte es, weil es ist völlig unmöglich, das würde sich nicht gehören, das von Personen abhängig zu machen. Das ist ja politisch ein Unding (WP 6, 106–108).

Diese Passage macht deutlich, dass aus Sicht des Projektträgers die forschungspolitische Programmatik und nicht individuelle Akteure aus der Ministerialverwaltung als zentrale Bezugsgröße für Handlungen gilt. Die Einschätzung, es sei „ein politisches Unding“, die Ausgestaltung der Zusammenarbeit von individuellen Personen abhängig zu machen, verweist auf ein normatives Verständnis der Delegationsbeziehung, welches sich an der Programmatik zu orientieren hat.

Allerdings deuten die im Folgenden analysierten Aussagen darauf hin, dass nicht nur diese programmorientierte Zusammenarbeit in der Praxis besteht, sondern auch personelle bzw. referatsbezogene Konstellationen einen Einfluss auf die Gestaltung und Dynamik der Delegationsbeziehung nehmen können.

Referate und Personen der Ministerialverwaltung

Neben den schriftlich fixierten PT-Verträgen und den forschungspolitisch ausgehandelten Programmen zeigt sich in den analysierten Interviews, dass einzelne Personen oder einzelne Referate einen wesentlichen Einfluss auf den Modus der Delegation ausüben. Diese Perspektive haben insbesondere die befragten Mitarbeitenden der Projektträger betont:

- » Also ich habe am Anfang gedacht, als ich beim Projektträger angefangen habe: Okay, es gibt da eine *Definition, wie die Referate mit dem Projektträger zusammenarbeiten* und so läuft das Ganze dann auch immer und dann hat man entsprechend diese *klare Trennung im Sinne von, okay, das ist jetzt Beratungsleistung, das ist Umsetzung*. So aus der Erfahrung heraus ist das tatsächlich für *jedes Referat und für jede Projektträgerschaft anders* [...] (WP 11, 74).
- » Die *einen* [Referentinnen und Referenten] *geben einfach nur den Auftrag weiter* „Machen Sie mal was“ und dann schickst du denen einen Entwurf und die arbeiten damit weiter, ohne dass du jemals wieder was davon hörst und *andere diskutieren auch wirklich gerne darüber und bringen eigene Vorschläge ein* [...]. *Das ist sehr unterschiedlich* (WP 7, 21).
- » [...] ich würde meinen *abhängig von den Personen, die dort [im Referat] sind, dass eine gewisse Offenheit sich durchsetzt, was so gewisse Formate und Methoden [der Zusammenarbeit] angeht* [...] (WP 12, 112).

Die Aussagen verweisen übereinstimmend auf eine hohe Varianz in der Praxis der Zusammenarbeit zwischen Referaten und Projektträgern, die zurückzuführen ist auf Referate und die individuellen Arbeits- und Vorgehensweisen einzelner Referentinnen und Referenten. Entgegen einer erwarteten Standardisierung („Definition“) der Zusammenarbeit zeigt sich laut der ersten Aussage, dass diese in hohem Maße kontextabhängig ist: Sie ist nicht institutionell eindeutig geregelt, sondern wird in jeder Konstellation (Referat und Projektträgerschaft) neu ausgestaltet, ggf. neu verhandelt. Die vermeintlich klare Trennung zwischen Beratungs- und Umsetzungsleistung wird damit in der Praxis relativiert.

Die zweite Aussage konkretisiert diese Kontextabhängigkeit weiter, indem sie die Interaktionsstile der Referentinnen und Referenten differenziert beschreibt: Während einige eine rein delegierende Haltung einnehmen („geben einfach nur den Auftrag weiter“), bevorzugen andere eine kooperative, dialogische Zusammenarbeit („diskutieren auch wirklich gerne darüber“). Die Spannweite der Ausgestaltung des Modus der Zusammenarbeit reicht somit von einer hierarchischen bis hin zu einer kollaborati-

ven Interaktion. Entscheidend hier ist, dass die Form der Zusammenarbeit von den einzelnen Referentinnen und Referenten definiert wird.

Die dritte Aussage unterstützt schließlich die personenzentrierte Erklärung für diese beobachtete Variabilität der Zusammenarbeit. Dabei wird die Offenheit gegenüber bestimmten Formaten und Methoden der Zusammenarbeit explizit als personengebunden charakterisiert. Daraus lässt sich folgern, dass institutionelle Vorgaben allein nicht ausschlaggebend sind, sondern dass individuelle Personen oder Referate aus der Ministerialverwaltung maßgeblich die Form der Zusammenarbeit bestimmen. Die Dimensionen der Zusammenarbeit, welche hierdurch bestimmt werden, betreffen unter anderem die Grenzziehung zwischen Beratung und Umsetzung, die Kommunikationsintensität und die Offenheit der Kooperation.

Im untersuchten Material wird deutlich, dass der Modus der Zusammenarbeit zwischen Ministerialverwaltung und Projektträgern nicht allein durch organisatorische Strukturen oder formale Rollenzuweisungen bestimmt wird, sondern in erheblichem Maße von der individuellen Erfahrung und fachlichen Expertise der beteiligten Personen innerhalb der Ministerialverwaltung abhängt:

- » Es ist ja durchaus auch immer so, dass im [Ministerium] Wechsel passieren und dann jemand auf einem neuen Themenfeld und die inhaltliche Expertise tatsächlich eher sogar beim Projektträger liegen kann für dieses konkrete Programm [...] und dann ist es natürlich eine andere Form der Zusammenarbeit als wenn jetzt jemand in dem Fachreferat schon über Jahre dabei war und das ganze Programm auch mit inhaltlich aufgesetzt hat und vielleicht auch selber einen beruflichen Hintergrund in diesem Bereich hat. (WP 11, 34)
- » [...] der eine [Referent] braucht mehr Betreuung, der andere braucht weniger Betreuung und hat man dann jemand, der fachlich sich auskennt, dann braucht der weniger, kann der vielleicht auch schneller mit weniger Informationen schneller entscheiden wie jemand, der eher fachfremd ist und mehr Informationen braucht. Das ist auch eine Frage von Persönlichkeit und persönlichem Hintergrund des Referenten (WP 2, 98).

Die erste Aussage illustriert diesen Zusammenhang, indem sie unterschiedliche Konstellationen im Zuge von Personalwechseln im Ministerium beschreibt. Dabei wird eine Differenz zwischen fachlich vorgeprägten und fachfremden Referentinnen und Referenten beschrieben: Sofern die Person über vertiefte inhaltliche Kenntnisse verfügt und bereits an der Programmentwicklung beteiligt war, verändert dies maßgeblich die Qualität der Zusammenarbeit mit dem Projektträger. Fehlt diese Vertrautheit mit dem Themenfeld, kann die inhaltliche Expertise eher auf Seiten des Projektträgers liegen, was zu einer asymmetrischen Verteilung von Informationen über das Forschungsfeld führt und somit zugleich den Modus der Zusammenarbeit beeinflusst.

Die zweite Aussage spezifiziert diesen Befund, indem sie den Einfluss fachlicher Erfahrung auf die Entscheidungsfähigkeit der Referenten herausstellt. Fachkundige Personen benötigen demnach weniger „Betreuung“ durch den Projektträger und können Entscheidungen schneller und mit geringerem Informationsaufwand treffen. Umgekehrt ist bei fachfremden Referenten und Referentinnen ein höherer Unterstützungsbedarf gegeben, was die Interaktionsfrequenz und das Maß an Steuerung und damit Beeinflussung durch den Projektträger erhöht.

Zusammenfassend legen beide Aussagen nahe, dass Expertise und Erfahrung von Referentinnen und Referenten sich auf den Modus der Delegationsbeziehung auswirken.

Wirkzusammenhang zwischen Einflussfaktoren und Modus der Delegationsbeziehung

Im Rahmen der Analyse des Interviewmaterials konnten zwei unterschiedliche, zugleich idealtypisch gedachte Modi der Delegationsbeziehung sowie drei zentrale Einflussfaktoren identifiziert werden.

Die angenommene kausale Beziehung zwischen den jeweiligen Modi und den Einflussfaktoren stellt sich wie folgt dar: Ein kollegial-kooperativer Modus der Delegationsbeziehung ist insbesondere dann wahrscheinlich, wenn der PT-Vertrag als ein impliziter Vertrag im Sinne eines neoklassischen Vertrags verstanden wird (Williamson 1990). Solche Vertragsformen beinhalten in der Regel beratende und flexible Anforderungen an die Leistungserbringung. Zusätzlich begünstigt wird dieser Modus, wenn es sich um eine beliebene Projektträgerschaft im Sinne einer Vertretung handelt (Saam 2002, S. 15). Ferner steigt die Wahrscheinlichkeit für diesen Modus, wenn das Personal des Projektträgers mit Referaten und/

oder Personen innerhalb der Ministerialverwaltung zusammenarbeitet, die eher heterarchisch organisiert sind. In diesem Modus lassen sich Steuerungs- und Kontrollkosten reduzieren (Saam 2002, S. 23); allerdings erhöht sich gleichzeitig die Informationsasymmetrie und damit auch die Abhängigkeit des Prinzipals gegenüber dem Agenten (Göbel 2002, S. 99).

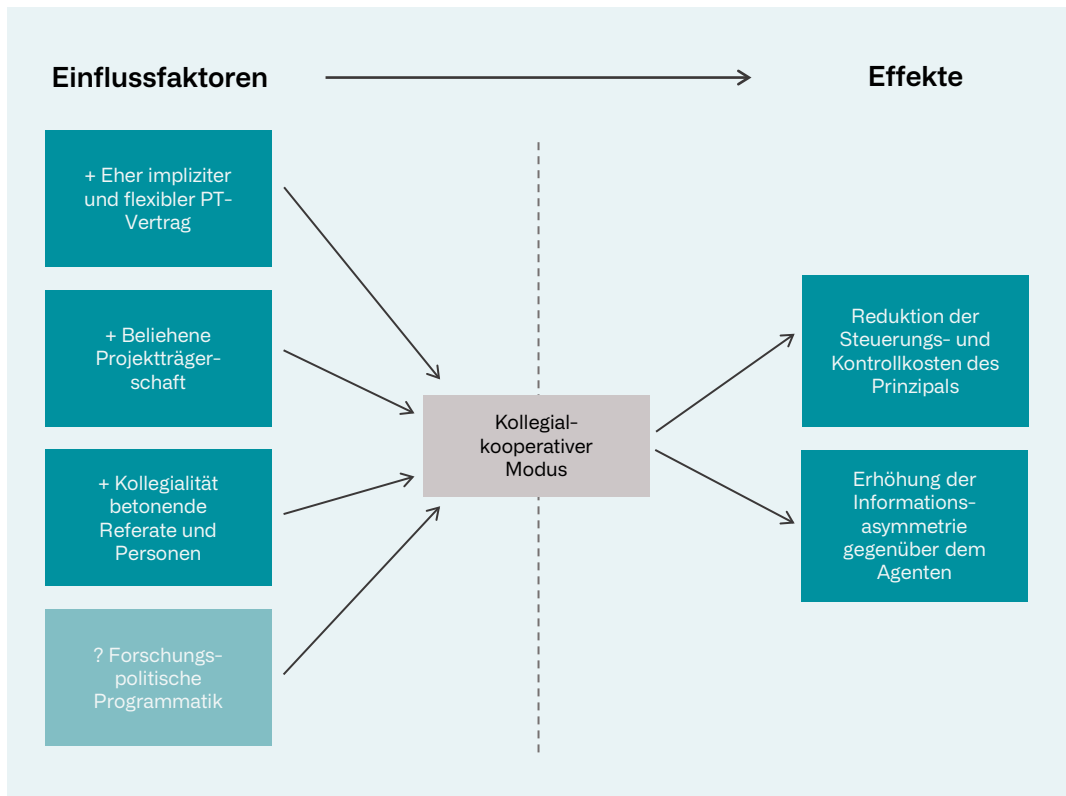
Ein anweisend-hierarchischer Modus der Delegationsbeziehung hingegen wird wahrscheinlicher, wenn der PT-Vertrag⁶⁸ im Sinne eines expliziten Vertrages (Ripperger 2005, S. 32) vornehmlich umsetzende und starre Anforderungen an die Leistungserbringung enthält und keine beliebige Projektträgerschaft vorliegt. Dieser Modus wird zudem dann begünstigt, wenn das Projektträgerpersonal mit Referaten und/oder Personen aus der Ministerialverwaltung kooperiert, die stark hierarchisch strukturiert sind. In einem solchen Fall kann der Prinzipal seine Kontrollfähigkeit im Sinne eines effektiven Monitorings ausbauen (Picot et al. 2020, S. 27) und die Informationsasymmetrie sowie die Abhängigkeit vom Agenten verringern. Dies kann jedoch mit einem Anstieg der Steuerungs- und Kontrollkosten einhergehen (Eisenhardt 1989, S. 61).

Die Analyse des Interviewmaterials zeigt darüber hinaus, dass die forschungspolitische Programmatik als gemeinsamer Orientierungspunkt auf die Delegationsbeziehung einwirkt. Offen bleibt jedoch, in welcher Weise dieser Faktor auf den jeweiligen Modus einwirkt. Ob und inwiefern die forschungspolitische Programmatik die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten eines bestimmten Modus erhöht, ließ sich nicht eindeutig ableiten. Die beiden folgenden Abbildungen stellen dar, welche Faktoren den jeweils dominierenden Modus fördern und welche Auswirkung diese auf die Delegationsbeziehung haben: → [Abb. 16, 17](#)

Aus Perspektive der Ministerialverwaltung, die in ihrer Rolle als Prinzipal maßgeblich die Wahl des Delegationsmodus bestimmt, verfolgt die Entscheidung für einen bestimmten Modus in der Regel eines von zwei strategischen Zielen:

- Entweder stehen die Minimierung von Steuerungs- und Kontrollkosten und die Maximierung der Effektivität der Leistungserbringung durch Vertrauen im Vordergrund (Saam 2002, S. 23), oder
- es wird die Maximierung der Kontrollfähigkeit und die Reduktion von Informationsasymmetrien durch institutionelles Misstrauen angestrebt.

68 Projektträgervertrag



Zusammenfassend konnten zwei Modi der Delegationsbeziehung zwischen Projektträgern und Ministerialverwaltungen identifiziert werden, die sich entlang unterschiedlicher Konstellationen von Vertragstyp, Beleihung und Form der Zusammenarbeit (eher hierarchisch oder eher kollegial) herausbilden.

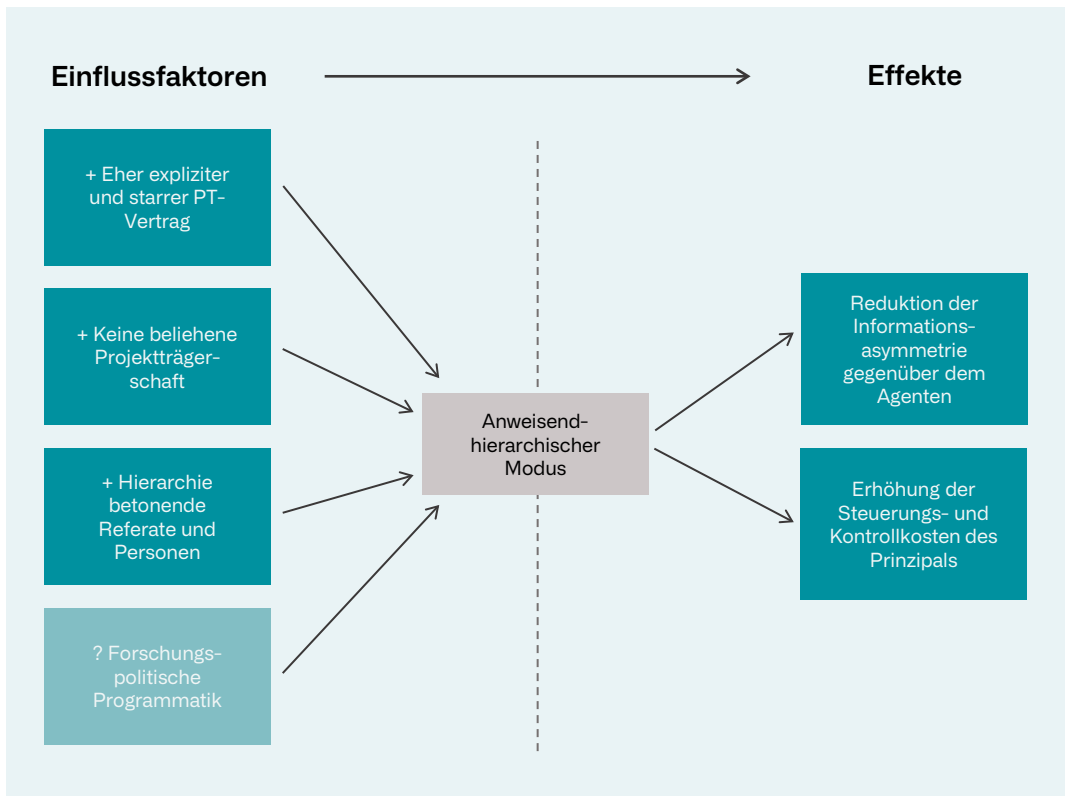
Abbildung 16:
Wirkzusammenhang
Kollegial-kooperativer
Modus

Quelle: Eigene Darstellung

6.1.4

Ausprägungen der Informationsasymmetrie

Um die vorliegenden Delegationsbeziehungen adäquat verstehen zu können, sind die Identifikation, Beschreibung und Interpretation von Ausprägungen der Asymmetrie von Informationen von wesentlicher Bedeutung. Aus der Perspektive der Agenturtheorie ist die Annahme leitend, dass Informationen zwischen zwei Akteuren, die in einem Leistungs- bzw. Austauschverhältnis zueinander stehen, ungleich verteilt sind und damit ein Vertragspartner über Informationen verfügt, die der andere nicht hat. Diese grundlegende Prämisse der ungleichen Informationsverteilung führt einerseits zur Differenzierung der Rollen in Prinzipal und Agent, andererseits zur Frage, auf welche Aspekte und Bereiche sich diese



asymmetrisch verteilten Informationen beziehen können (Saam 2002).

Nach der Agenturtheorie beziehen sich derartige Informationen auf die Eigenschaften des Agenten im Hinblick auf seine Leistungsfähigkeit und moralische Integrität, seine konkreten Handlungen sowie seine fachliche Expertise (Ziñler 2011). Aufgrund dieser Asymmetrie ist der Agent in der Lage, bestimmte Merkmale, Handlungen oder Intentionen vor dem Prinzipal zu verbergen (Saam 2002: 28 ff.). Aus diesen verdeckten Informationslagen können für den Prinzipal unterschiedliche Probleme resultieren. Die Agenturtheorie thematisiert jedoch nicht nur entstehende Probleme, sondern auch mögliche Lösungsmaßnahmen des Prinzipals, mit denen bestehende oder potenzielle Probleme durch eine Reduktion der Informationsasymmetrie abgeschwächt oder verhindert werden können (Ziñler 2011, 97 f.).

Im Rahmen der Analyse und Interpretation des erhobenen Interviewmaterials konnten drei unterschiedliche Ausprägungen der Informationsasymmetrie identifiziert werden. Es zeigte sich, dass die ungleiche Verteilung von Informationen in diesem Zusammenhang

Abbildung 17:
Wirkzusammenhang
Anweisend-hierarchischer Modus

Quelle: Eigene Darstellung

- erstens auf das Wissen bezieht und den Zugang zum für das jeweilige Forschungsfeld relevanten Netzwerk von Akteuren,
- zweitens auf die Prozesse, die für eine rechtlich abgesicherte, effektive und effiziente Umsetzung von Forschungspolitik erforderlich sind, und
- drittens auf die fachliche bzw. wissenschaftliche Expertise in Bezug auf das zu betreuende Forschungsfeld.

Als einleitende Veranschaulichung dieser drei Ausprägungen der Informationsasymmetrie wird ein exemplarisches Zitat an den Anfang dieses Abschnittes gestellt. Es verdichtet und reflektiert die genannte Ausprägung der Asymmetrie von Informationen im Kontext der Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger:

» Da gibt es sicherlich Kolleginnen und Kollegen, die einfach selber zum Beispiel sehr, sehr viel mehr [...] *wissenschaftliche Arbeiten gemacht haben und zum Beispiel einzelne Methoden, Datenmethoden viel besser einschätzen können als ich*, was ich aber für den Umgang mit dem Referat auch überhaupt nicht brauche, also da brauche ich tatsächlich diesen *Überblick über die Akteure, über grundsätzlich die Strömungen, die Meinungen, wer welche Position hat, wer welche Bedarfe artikuliert und wie bestimmte Prozesse eben am besten laufen* (WP 12, 96).

Zunächst wird zwischen einer vertieften wissenschaftlich-methodischen Expertise und einer stärker überblicksorientierten Wissensform, die sich auf das Netzwerk des zu betreuenden Forschungsfeldes bezieht, unterschieden. Die befragte Person verneint nicht grundsätzlich die Relevanz methodisch-wissenschaftlicher Kenntnisse, konstatiert jedoch, dass diese für ihre spezifischen Aufgaben im Rahmen des Referats nicht erforderlich seien. Stattdessen betont sie die Bedeutung eines umfassenden Überblicks über zentrale Akteure, diskursive Strömungen, Positionierungen sowie artikulierten Bedarfe innerhalb des Forschungsfeldes.

Darüber hinaus wird die Relevanz prozessbezogenen Wissens betont, also auf Kenntnisse darüber, „wie bestimmte Prozesse eben am besten laufen“. Damit sind rechtskonforme Verfahren und Abläufe im Zuge der Realisierung von Forschungspolitik gemeint, etwa im Zuge der Bewilligung und Prüfung von Forschungsvorhaben.

Das Zitat wurde ausgewählt, da es exemplarisch alle drei im Folgenden analysierten Ausprägungen von Informationsasymmetrie betrifft: (1) die methodisch-fachliche Expertise, (2) Informationen und Zugang zu relevanten Netzwerkakteuren und (3) das Wissen über administrative Prozesse. Es bietet damit einen geeigneten Ausgangspunkt für die weiteren Ausführungen zu den drei Ausprägungen der Informationsasymmetrie. Diese werden folgend systematisch beschrieben, durch weitere Interviewaussagen veranschaulicht und hinsichtlich ihrer Relevanz für die Beantwortung der leitenden Forschungsfragen, vor allem hinsichtlich der Konstitution der Delegationsbeziehung, eingeordnet.

Netzwerkbezogene Informationsasymmetrie

Die ungleiche Verteilung von Wissen über relevante Akteure und Strukturen innerhalb des zu betreuenden Forschungsfeldes wird im Folgenden als netzwerkbezogene Informationsasymmetrie verstanden. Es zeigt sich ein enger Zusammenhang zwischen dem Umfang an Netzwerkwissen und der Möglichkeit, auf forschungspolitisch relevante Akteure innerhalb des Feldes zugreifen zu können. Mit anderen Worten: Wer über detaillierte Informationen zu den Strukturen und Dynamiken des Netzwerks verfügt, ist besser in der Lage, gezielt Kontakte zu knüpfen, Allianzen zu bilden oder Bedarfe zu adressieren.

Bezugsnahmen auf diese Ausprägung der Informationsasymmetrie finden sich in den Interviews⁶⁹. Die folgenden beiden Aussagen verdeutlichen dies:

- » Wir [Mitarbeitende aus der Ministerialverwaltung] sind ja auch selber in Kontakt mit Stakeholdern, wir gehen selber auch zu Veranstaltungen und sind selber auch vernetzt. Insofern beobachten wir die Landschaft selber natürlich auch [...] (MV 4, 32).
- » [...] also wer sind die Player [im Forschungsfeld], was sind die Interessen, was sind die Bedarfe und das entsprechend auch gegenüber dem Referat adressieren zu können. Nie schlecht ist da, wenn man schon ein bisschen länger dabei ist als die Referenten, was ja dann doch öfters mal der Fall ist. Also man hat dann einfach schon einen Wissensvorsprung durch Projektbetreuung [...] (WP 9, 70).

⁶⁹ MV 4, 5, 6; FK 7 sowie WP 2, 3, 8, 9, 12.

Diese Aussagen repräsentieren exemplarisch jeweils einen Schwerpunkt der Aussagen zu der netzwerkbezogenen Informationsform.

Die erste Aussage steht für einen Bereich von Äußerungen aus der Ministerialverwaltung, in denen betont wird, dass deren Mitarbeitende eigenständig mit Akteuren des Forschungsfelds in Kontakt stehen und über vielfältige Vernetzungen verfügen (MV 4, 5, 6). Neben dem unmittelbaren Kontakt wird insbesondere hervorgehoben, dass die Entwicklungen innerhalb der jeweiligen „Landschaft“ kontinuierlich beobachtet werden. Mit dem Begriff „Landschaft“ sind hier Netzwerke gemeint, die aus relevanten Akteurskonstellationen bestehen und dem jeweiligen Forschungsfeld zugeordnet werden können.

Demgegenüber lässt sich in einer zweiten Gruppe von Aussagen – primär von Befragten aus Projektträgerorganisationen, eine stärkere Betonung des Zugangs zu sowie des Wissens über relevante Akteure im Forschungsfeld feststellen (FK 7; WP 2, 3, 8, 9, 12). Dies wird in der oben zitierten Aussage in Form einer prioritären Wissensdimension formuliert: „Wer sind die Player, was sind die Interessen, was sind die Bedarfe“. Solche netzwerkbezogenen Informationen gelten im Kontext projektträgerseitiger Aufgabenwahrnehmung als zentral, weil sie etwa für die Entwicklung und Fortschreibung von Förderprogrammen und -richtlinien relevant sein können.

Gleichzeitig stellt der privilegierte Zugang zu Akteuren eine wichtige Ressource dar, etwa um Empfehlungen für die Besetzung von Expertengremien auszusprechen oder geeignete Personen für öffentliche Veranstaltungen und Formate der Wissenschaftskommunikation vorzuschlagen. Die zitierte Aussage verweist darüber hinaus auf ein strukturell bedingtes Wissensgefälle, das sich aus der kontinuierlichen Projektbetreuung durch Projektträger ergibt: „Wissensvorsprung durch Projektbetreuung“.

Diese durch die Delegation strukturell bedingte Informationsasymmetrie birgt das Potenzial einer moralischen Gefahr (*moral hazard*) (Eisenhardt 1989, S. 61; Arrow 1985, S. 4): Gemeint ist die Möglichkeit, dass Projektträger – strukturell oder individuell – ihren Wissensvorsprung und die daraus resultierenden Zugänge nutzen, um vornehmlich eigene Interessen zu verfolgen, auch dann, wenn diese im Widerspruch zu den Zielen und Interessen des sie beauftragenden Bundesministeriums stehen könnten. Solche abweichenden Interessen können sich beispielsweise in einer priorisierten Förderung bestimmter Themenbereiche oder in einer tendenziellen Bevorzugung spezifischer Akteure aus dem Forschungsfeld manifestieren.

Angesichts einer bis zur Illoyalität denkbaren Ausnutzung der Informationsasymmetrie ist es bemerkenswert, dass im vorliegenden Datenmaterial keine expliziten Hinweise darauf zu finden sind, dass Projektträger ihre Informationen systematisch gegen ministeriale Interessen einsetzen bzw. eingesetzt haben. Gleichwohl deuten einzelne Textstellen darauf hin, dass eine potenzielle Ausnutzung des Informationsvorsprungs möglich erscheint. Die folgenden beiden Aussagen veranschaulichen dies:

- » A: [...] dann durch externe Gutachter, auch da deine Frage, wie objektiv wählt man die aus. Man versucht die immer breit zu streuen, aber klar, man hat...
- » F: Wer versucht die breit zu streuen?
- » A: Wir vom Projektträger sprechen die [externen Gutachter] an, die Leute, die in der Bekanntmachung beteiligt sind, und fragen, ob sie bereit wären, hier Skizzen zu bewerten und auszuwählen oder einen Beitrag zu leisten sozusagen. (WP 2, 56–58)
- » [...] das Entscheidende, dass man zum geeigneten Zeitpunkt weiß, auf welchen fachlichen Rat man hören sollte, wo man hingehen sollte, mit wem man sich austauschen kann, wo man Informationen über Entwicklungsthemen kriegt, wo man aber auch Informationen in politische Richtung bekommt, [...] welche neuen Themen kommen auf uns zu, wo geht das Thema hin, wer spricht für den Projektträger, also wer profitiert natürlich von uns, wer würde sich auch für den Projektträger verwenden, wenn es mal hart auf hart kommt [...] (FK 1, 8).

Im ersten angeführten Zitat wird eine gängige Praxis in der Umsetzung forschungspolitischer Maßnahmen thematisiert. Für die Begutachtung von Projektskizzen und für die Legitimation ihrer forschungspolitischen Entscheidungen berufen Landes- oder Bundesministerien externe Expertinnen und Experten. Die Auswahl dieser Gutachterinnen und Gutachter erfolgt in der Regel über Vorschlagslisten, die von den zuständigen Projektträgern erstellt werden. In der zitierten Passage wird angedeutet, dass die Auswahl dieser Personen – trotz des Anspruchs auf Objektivität („wie objektiv wählt man die aus“), durch Subjektivität seitens der

Projektträger geprägt sein kann bzw. muss. Es besteht folglich die Möglichkeit, dass Projektträger oder deren Mitarbeitende aus Eigeninteresse gezielt bestimmte Expertinnen und Experten vorschlagen oder nicht vorschlagen.

Interpretiert kann diese Aussage auch dahingehend, dass die Auswahl ohnehin dadurch eingeschränkt ist, dass nur wenige Expertinnen und Experten für den betreffenden Themenbereich zur Verfügung stehen. Zugleich deutet sich an, dass die objektive Auswahl durch derartige strategische Einflussnahmen zumindest potenziell verzerrt werden könnte. Eine solche hypothetisch mögliche Konstellation lässt sich im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie wie folgt erklären: dass der Projektträger (Agent) seinen Wissensvorsprung gegenüber dem Ministerium (Prinzipal) hinsichtlich der Eignung potenzieller Gutachterinnen und Gutachter ausnutzt, um die Auswahl der Skizzen im Sinne eigener individueller oder organisationaler Interessen⁷⁰ zu beeinflussen (moral hazard).

In der zweiten Textpassage ist vom „geeigneten Zeitpunkt“ die Rede. Gemeint ist dabei weniger ein konkreter Zeitpunkt als vielmehr ein Zeitfenster im Sinne eines *window of opportunity*, innerhalb dessen eine forschungspolitisch relevante, jedoch noch nicht eindeutig spezifizierte und für die Wissenschaft noch nicht adaptierbare Thematik aufgegriffen werden kann. Während dieses Zeitrahmens können Mitarbeitende eines Projektträgers aufgrund eines bestehenden netzwerkbezogenen Informationsvorsprungs potenziell in der Lage sein, dem durch die Thematik ausgelösten forschungspolitischen Bedarf mit einer bevorzugten Auswahl bestimmter Akteure aus dem Forschungsfeld zu begegnen.

Bemerkenswert an der Textpassage ist die Zuschreibung von Eigenschaften der hier gemeinten Akteure aus dem Forschungsfeld: Diese sind zum einen in der Lage, Informationen über Entwicklungsthemen zu liefern, und zum anderen auch dazu, politische Tendenzen einzuschätzen, die möglicherweise noch nicht öffentlich bekannt sind. Zudem ist der befragten Person klar, dass diese konsultierten Akteure aufgrund ihres Vorschlagsrechts profitieren, auch wenn nicht weiter spezifiziert wird, wie deren „Profi“ aussehen könnte. Angenommen werden kann jedoch, dass dieses „Profitieren“ als Steigerung der Chancen einer erfolgreichen Bewerbung um ein Forschungsprojekt zu verstehen ist.

Nahezu kontingent interpretierbar ist die Aussage, dass Akteure aus dem Forschungsfeld danach bestimmt werden, ob diese sich „für den Projektträger verwenden, wenn es mal hart auf hart

70 Individuelle Interessen könnten sich etwa in Vorteilen für die eigene Karriere niederschlagen. Organisationale Interessen können sich demgegenüber darin äußern, dass durch eine entsprechende Gutachterausswahl die Wahrscheinlichkeit steigt, Projekte zu fördern, die die Position des Projektträgers im Forschungsfeld stärken.

kommt“. Diese Aussage kann in vielerlei Hinsicht interpretiert werden. Prinzipiell möglich erscheint ein Szenario, bei dem mehrere Angebote für eine forschungspolitische Herausforderung zur Diskussion stehen. Dabei wird eine Lösung von Teilen eines Projektträgers und Teilen des Forschungsfeldes präferiert. Sofern sich andeutet, dass eine andere Lösung durch die Ministerialverwaltung präferiert wird, sind jene Akteure gemeint, die Handlungen veranlassen, um Teile der Ministerialverwaltung im Sinne des Projektträgers zu überzeugen.

Diese angedeutete, wenngleich nicht weiter durch ergänzende Textpassagen unterfütterte Möglichkeit, weist eine gewisse Verwandtschaft mit den Thesen von Braun auf: der Vereinnahmung bzw. der Verselbständigung und Eigendynamik des intermediären Systems (Braun 1997, S. 56 ff., S.59 ff.).

Bei der Vereinnahmung des intermediären Systems wird ein vorherrschendes Informationsdefizit von Projektträgern und Akteuren aus dem Forschungsfeld gegenüber der Ministerialverwaltung ausgenutzt, um eine einseitige Abhängigkeit zu manifestieren. Diese Abhängigkeit kann sich beispielsweise in der Form von „Verbundsystemen“ darstellen. Dabei handelt es sich um ein Netzwerk „von Förderadministration, öffentlichen Interessensgruppen, wissenschaftlichen und industriellen Repräsentanten, das sich um ein von der Politik initiiertes Förderprogramm bildet.“ (Braun 1997, S. 57).

An dieser Stelle soll betont werden, dass sich in dem Material keine konkreten Aussagen finden lassen, dass eine Vereinnahmung des intermediären Systems tatsächlich stattgefunden hat. Allerdings verdeutlichen die beiden vorangestellten Aussagen, dass Möglichkeiten bestehen, diese aufgrund der unterschiedlichen Verteilung von Informationen über das Netzwerk, im eigenen Sinne auszunutzen. In einem solchen Fall blieben dem Prinzipal die Eigenschaften hinsichtlich der moralischen Konstitution bzw. seiner Absichten unbekannt (*hidden intention*). Hierzu zählen z. B. Anstand, Aufrichtigkeit, Flexibilität (Göbel 2002, S. 103).

Zusammengefasst kann bei der netzwerkbezogenen Informationsasymmetrie festgehalten werden, dass sowohl Mitarbeitende der Projektträger als auch der Ministerialverwaltung Netzwerke zu Akteuren aus dem gemeinsam zu verantwortenden Forschungsfeld unterhalten und versuchen das Wissen über diese aktuell zu halten. Potenziell könnte ein Problem darin bestehen, dass Mitarbeitende eines Projektträgers aufgrund der Natur der Delegation ihren strukturell bedingten besseren Zugang zum Netzwerk ausnutzen, um die eigenen Absichten verdeckt zu halten und um

forschungspolitische Entscheidungen des Ministeriums zu beeinflussen. Um einer solchen Problematik entgegenzuwirken, kann die Ministerialverwaltung aus Sicht der Agenturtheorie zum einen von ihrem Vorschlagsrecht hinsichtlich der Besetzung von Expertengremien stärker Gebrauch machen und sich zugleich noch stärker mit Akteuren aus dem Forschungsfeld vernetzen. Die beste Möglichkeit besteht allerdings darin, in einem konsensualen und ggf. auch gemeinsam mit dem Projektträger abgestimmten Verfahren Akteure aus dem Netzwerk auszuwählen bzw. in Expertengremien zu berufen.

Prozessbezogene Informationsasymmetrie

Die prozessbezogene Informationsasymmetrie stellt die zweite im Interviewmaterial identifizierte Ausprägung ungleich verteilter Informationen innerhalb der Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger dar. Gemeint sind Differenzen im Wissen über Verfahrensabläufe, Regeln und institutionalisierte Praktiken, die für die konkrete Umsetzung forschungspolitischer Maßnahmen – insbesondere von Förderrichtlinien und Forschungsprojekten (vgl. Kapitel 6.1.1) – konstitutiv sind. Entsprechende Hinweise auf die Relevanz von Prozesswissen finden sich in den Interviews⁷¹. Zwei exemplarische Aussagen verdeutlichen diese Asymmetrie:

- » [Es ist] [...] wichtig, wenn so eine Förderbekanntmachung kommt, dass da die formalen Voraussetzungen erfüllt werden und dass auch natürlich die formalen Voraussetzungen geprüft werden. Also es wäre eine Katastrophe, wenn ich irgendwelche Projekte [...] [vom Projektträger] vorgeschlagen bekomme, die die formalen Voraussetzungen nicht erfüllen und ich merke das nicht, weil ich es nicht merken kann [...] (MV 2, 54).
- » Ich nehme aber eine Rolle ein, dass ich sehr, sehr viel Erfahrung mitbringe sowohl PT-Geschäft generell als auch, was die verschiedenen Aktivitäten in diesem Bereich [...] angeht. [...] Das ist mit Sicherheit etwas, was ich mitbringe und sehr, sehr viel Prozesswissen auch, was für das Referat wichtig ist häufig in der Umsetzung der Maßnahme (WP 12, 90).

⁷¹ MV 2; FK 1, 3, 6, 7; WP 2, 8, 9, 10, 11, 12.

Im ersten Zitat wird aus Perspektive eines Mitarbeitenden der Ministerialverwaltung die Relevanz von verlässlichem Prozesswissen im Kontext der Umsetzung von Forschungspolitik deutlich. Die Aussage verweist auf eine strukturell bedingte Abhängigkeit vom Projektträgerpersonal, dem aufgrund seiner operativen Nähe zur Umsetzungspraxis ein Informationsvorsprung in Bezug auf die Einhaltung formaler Fördervoraussetzungen zugeschrieben wird. Bemerkenswert ist dabei der Hinweis auf die evtl. Unmöglichkeit zur eigenen Kontrolle („weil ich es nicht merken kann“), was implizit auf ein Vertrauen verweist, dessen Belastbarkeit im Fall von Regelverstößen gefährdet wäre („das wäre eine Katastrophe“).

Die zweite Aussage bestätigt diese Beobachtung aus Sicht eines Projektträgers: Hier wird Prozesswissen als profunde Kenntnis beschrieben, das nicht nur aus Erfahrung resultiert, sondern zugleich als erforderlicher Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung von forschungspolitischen Maßnahmen, welche durch den Auftraggeber initiiert wurden. Insofern zeigen die Textstellen, dass Wissen über Prozesse innerhalb der Delegationsbeziehung selektiv verteilt ist, was damit eine asymmetrische Abhängigkeit vom Projektträger erzeugt bzw. stabilisiert.

Aus dieser ungleichen Verteilung von Prozesswissen kann das Prinzipal-Problem der Nichtanwendbarkeit der Monitoring-Lösung erwachsen, bei der Kontrolle der Arbeiten angewandt wird, um der ungleichen Verteilung von Informationen entgegenzuwirken (Eisenhardt 1989, S.61). Für ein solches Monitoring benötigt der Prinzipal Informationssysteme, welche Kosten verursachen, aber eine beständige Kontrolle der Arbeiten und der damit korrelierenden Ausgaben erlauben. Durch die so gewonnenen Informationen kann der Prinzipal den Agenten in seinen Handlungen besser einschätzen und unter Umständen ein Fehlverhalten sanktionieren (Picot et al. 2020, S. 27). Die Annahme der Nichtanwendbarkeit der Lösung Monitoring unterstützen folgende Aussagen:

» Man [eine neue Person aus der Ministerialverwaltung] hat von Tuten und Blasen wirklich keine Ahnung, man muss sich reinarbeiten und da bedarf es auch gerade so hinsichtlich wie läuft so eine Bewilligung ab, was sind so die Fragestellungen, weil die [Personen aus der Ministerialverwaltung] sollen uns ja auch kontrollieren, Rechts- und Fachaufsicht über uns ausüben und das ist äußerst schwierig, wenn man davon keine Ahnung hat (FK 6, 98).

- » F: Inwiefern kann dann auch die Ministerialverwaltung zum Beispiel den Arbeitseinsatz des Personals eines Projektträgers bewerten?
- » A: Also eigentlich *theoretisch könnten die* [aus der Ministerialverwaltung] alles bewerten. Die könnten uns ganze Wochen- oder monatelang hier auf der Pelle sitzen, aber das machen die nie, weil das würde die ja völlig kaputt-machen (WP 6, 79 – 80).

Auch wenn Ministerialverwaltungen über Informationssysteme verfügen, die eine kontinuierliche Kontrolle der Projektträger grundsätzlich ermöglichen⁷², wird in der ersten zitierten Aussage betont, dass eine effektive Überwachung bei fehlender fachlicher Expertise im Referat „äußerst schwierig“ sei. Die Aussage verdeutlicht, dass Monitoring als zentrale Problemlösungsstrategie der Agenturtheorie nur eingeschränkt oder gar nicht mehr anwendbar ist, wenn entsprechendes Fachwissen auf Seiten der Ministerialverwaltung fehlt.

Bemerkenswert an der zweiten oben angeführten Aussage ist, dass die Ministerialverwaltung nicht primär aufgrund mangelnder Expertise oder fehlender Erfahrung nicht dazu in der Lage ist, den Projektträger zu bewerten bzw. zu kontrollieren, sondern dass die hierfür erforderlichen Kontrollmaßnahmen mit erheblichen administrativen Kosten verbunden wären. Eine kontinuierliche Bewertung der Projektträgerschaft wäre völlig kontraproduktiv für den Projektträger und würde, so die Einschätzung eines Interviewten, das zuständige Referat „völlig kaputtmachen“. Diese Einschätzung erscheint insofern plausibel, als in der Praxis häufig ein Vielfaches an Personalressourcen seitens des Projektträgers im Vergleich zum betreuenden Referat zum Einsatz kommt.

Wird die Delegationsbeziehung zusätzlich durch eine sogenannte „Beleihung“ (vgl. Kapitel 2.1) ausgestaltet, erhöht sich die Komplexität der Kontrolle signifikant. In solchen Fällen ist ein Projektträger auf der Grundlage von Entscheidungen des Bundesministeriums über die Förderung von Forschungsvorhaben in der Lage, die Bewilligung weitestgehend selbstständig vorzunehmen. Die Ministerialverwaltung wird in der Regel lediglich nachträglich über vollzogene Bewilligungen in Kenntnis gesetzt. Sofern das zuständige Referat nicht gezielt Informationen einholt, bleibt ihm der Zugang zu zentralen Aspekten des Bewilligungsprozesses sowie zu der in der Regel iterativ verlaufenden Entwicklung der Vorhabenbeschreibung weitgehend verwehrt.

⁷² Beispielsweise profi-Online; ein gemeinsam genutztes Informationssystem für die Bearbeitung und Überwachung der Projektförderung.

Vor diesem Hintergrund erscheint es nachvollziehbar, dass eine lückenlose Überwachung der Tätigkeiten von Projektträgern durch die Ministerialverwaltung weder realistisch noch praktikabel ist. Aus dieser strukturellen Begrenzung der Kontrollmöglichkeiten ergibt sich ein zentrales Problem, das in der Agenturtheorie als „shirking“ bezeichnet wird (Göbel 2002): Der Agent (hier der Projektträger) könnte sich im Sinne einer Nutzenmaximierung verhalten, indem er lediglich ein Mindestmaß an Einsatz erbringt, gerade so viel, dass die Erwartungen des Prinzipals (der Ministerialverwaltung) noch erfüllt erscheinen (Saam 2002: 29). Ein solches Verhalten birgt zwar ein Reputationsrisiko für den Agenten, ist jedoch für den Prinzipal schwer zu erkennen und damit kaum zu sanktionieren.

Die Agenturtheorie nimmt an, dass die Wahrscheinlichkeit für „shirking“ abnimmt, je stärker ein Agent von einem oder wenigen Auftraggebern abhängig ist, da das Risiko eines Auftragsverlusts in diesem Fall steigt (Braun 1993b: 140). Es ist zu betonen, dass im vorliegenden empirischen Material allerdings keine konkreten Hinweise darauf gefunden werden konnten, dass ein solches strategisches Entziehen im Sinne der Nutzenmaximierung tatsächlich stattfindet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit Blick auf die prozessbezogene Informationsasymmetrie eine deutliche Ungleichverteilung des Wissens über die konkrete Umsetzung forschungspolitischer Maßnahmen zwischen Ministerialverwaltung und Projektträgern angenommen werden muss. Ist auf Seiten der Ministerialverwaltung nur eingeschränkt prozessuale Expertise vorhanden, kann eine effektive Kontrolle der Projektträgerschaft nur unter erheblichem Ressourceneinsatz erfolgen, was mit erheblichen Steuerungs- und Kontrollkosten (monitoring costs) einhergeht.

Forschungsfeldbezogene Informationsasymmetrie

Die forschungsfeldbezogene Informationsasymmetrie bezeichnet eine ungleiche Verteilung von Informationen, die insbesondere spezifisches fachliches bzw. wissenschaftliches Wissen, über das jeweils zu verantwortende Forschungsfeld betreffen.

Darauf beziehen sich Aussagen der Interviewten die vornehmlich entweder auf die Relevanz oder auf die ungleiche Verteilung fachlicher Expertise in Bezug auf das betreffende Forschungsfeld verweisen.

Hinweise auf die Bedeutung fachlicher Kenntnisse finden sich in nahezu allen geführten Experteninterviews⁷³. Ein thematischer

73 MV 1, 2, 3, 5, 6; FK 1, 3, 5, 7; WP 3, 5, 7, 8, 9, 11, 12

Schwerpunkt der betreffenden Aussagen liegt auf einer beschriebenen Ungleichverteilung wissenschaftlicher Expertise zugunsten des Projektträgers und zuungunsten der Ministerialverwaltung. Die folgenden drei Interviewpassagen verdeutlichen dies exemplarisch:

- » Mir ist aber früh gesagt worden, es gäbe *Referate, die seien eigentlich nur noch koordinierend tätig und die eigentliche Expertise hätten sie komplett an den Projektträger ausgelagert* (MV 5, 22).
- » Ja, also ich zitiere mal eine [...] [Führungskraft aus einem Bundesministerium, welche] [...] mir irgendwann mal gesagt hat „Wir wissen selbst im [...] [Bundesministerium], dass wir hier die Expertise gar *nicht mehr haben wie früher*, und zwar auf *zwei Ebenen*, weder im *fachlichen Bereich* noch was das *Verwaltungsverfahren* angeht. Da sind wir *völlig abhängig von den Projektträgern*.“ (FK 3, 82).
- » Es gibt Referenten, die kommen mit einem entsprechenden [...] Vorwissen [mit Bezug zum Forschungsfeld], und es gibt welche, die haben *absolut überhaupt gar keinen Schimmer*, weil sie aus einem komplett anderen Forschungsfeld kommen oder anderen Themenfeld. Es ist auch *sehr unterschiedlich, wie die gewillt sind, sich entsprechend einzuarbeiten* (WP 7, 73).

Die drei Interviewpassagen verdeutlichen in unterschiedlichen Facetten eine forschungsfeldbezogene Informationsasymmetrie zulasten der Ministerialverwaltung. In den ersten beiden Zitaten wird ein deutliches Gefälle von Expertise zwischen Ministerien und Projektträgern betont. So beschreibt Interviewpartner MV 5 explizit, dass einzelne Referate innerhalb der Verwaltung kaum mehr selbst über Expertise verfügen und sich auf koordinierende Tätigkeiten beschränken, während die fachliche Zuständigkeit vollständig an externe Projektträger ausgelagert wurde. Diese Auslagerung wird nicht als temporäre Unterstützung, sondern kann als strukturelle Verlagerung interpretiert werden.

Auch die zweite Aussage (FK 3) verweist auf einen weitreichenden Verlust an fachlicher wie auch verfahrensbezogener Expertise innerhalb des Ministeriums. Bemerkenswert ist hier die retrospektive Komponente: Der Interviewpartner macht deutlich, dass

dieser Zustand nicht immer bestand, sondern Ergebnis eines längerfristigen Prozesses einer möglichen Form der Spezialisierung der Ministerialverwaltung ist („nicht mehr haben wie früher“). Die Aussage dokumentiert damit nicht nur eine gegenwärtige Abhängigkeit, sondern verweist zugleich auf eine Verschiebung, in deren Verlauf Expertise in der Ministerialverwaltung verloren geht –mutmaßlich durch Personalrotation, Ressourcenverknappung oder als Folge der Beleihung von Projektträgerschaften. Dieses Zitat liefert interessante Hinweise auf eine mögliche Veränderung der Delegationsbeziehung einerseits und deutet andererseits darauf hin, dass sich im Zuge eines solchen Wandels auch die Kompetenzerfordernisse der Projektträger verändert haben.

Im dritten Zitat (WP 7) wird die Asymmetrie nicht nur als historisch entwickelt, sondern auch individuell dargestellt. Hier zeigt sich, dass die fachliche Kenntnis über das Forschungsfeld der Referentinnen und Referenten stark von deren wissenschaftlicher und beruflicher Ausbildung sowie von persönlicher Motivation zur inhaltlichen Einarbeitung abhängt.

Zusammenfassend legen die drei Aussagen die Vermutung nahe, dass die forschungsfeldbezogene Informationsasymmetrie über die Zeit gewachsen ist und zugleich individuell zu verorten ist.

Die zweite Gruppe von Zitaten verweist auf eine strukturell bedingte Ungleichverteilung fachlicher Kenntnisse, die aus einer vertragsbedingten Nähe der Projektträger zu den geförderten Forschungsprojekten resultiert:

» Er [der Projektträger] ist einen großen Schritt näher [als die Ministerialverwaltung] an der Wissenschaft, an den Projekten und kann besser beurteilen, welches Know-how die Mitarbeiter des PTs schon in die Vorauswahl in die eigenen Gutachten einbringt und die Experten müssen ja die Lücken schließen, die in der internen Begutachtung noch vorhanden sind. Deswegen ist es mein Ansatz, da ein sehr großes Vertrauen in die Auswahl durch den Projektträger zu setzen (MV 1, 80).

» Wissensquelle sind bei uns die Skizzen, die wir bekommen, die Projektberichte, die wir kriegen, zu sehen, woran wird gearbeitet, woran wird geforscht und da sind wir sicherlich von dem Informationsgehalt her näher dran wie das Referat (WP 2, 80).

In beiden Aussagen wird deutlich, dass offensichtlich die Mitarbeitenden der Projektträger ausreichend „Know-how“ einbringen, um Skizzen beurteilen zu können. Dies setzt voraus, dass die Mitarbeitenden der Projektträger über entsprechende durch Ausbildung oder Berufserfahrung erworbene Expertise verfügen müssen. Begründet wird in dem Zitat diese Ungleichverteilung von Expertise durch eine größere Nähe zur Wissenschaft. Diese Nähe ermögliche es den Projektträgern, in der internen Begutachtung bereits wesentliche fachliche Einschätzungen vorzunehmen, wobei externe Expertinnen und Experten lediglich noch verbleibende „Lücken“ in der Bewertung schließen sollen.

Auf Grundlage der präsentierten fünf exemplarischen Textpassagen, die den übrigen Korpus in zentralen Aussagen repräsentieren, lässt sich mit ausreichender Plausibilität von einer strukturell verankerten Ungleichverteilung fachlicher Expertise im verantworteten Forschungsfeld ausgehen – und zwar zulasten der Ministerialverwaltung.

Diese Asymmetrie von Expertise erschwert es der Ministerialverwaltung erheblich, mit hinreichender Sicherheit zu beurteilen, ob Projektträger sämtliche relevanten Informationen über das jeweilige Forschungsfeld offenlegen oder ob sie – zur Wahrung eigener Interessen – selektiv mit Wissen umgehen (vgl. das Problem der *hidden information*). Aus agenturtheoretischer Perspektive (Arrow 1985: 5) entsteht dadurch eine asymmetrische Verteilung von Informationen, die es dem Agenten potenziell ermöglicht, Informationen strategisch zu nutzen oder zurückzuhalten. Strukturell erscheint dies naheliegend: Projektträger befinden sich aufgrund der zu erfüllenden Aufgaben in einer beständigen kommunikativen und operativen Nähe zu den Forschungsprojekten und somit in einer privilegierten Beobachtersposition: Über Dokumente wie Skizzen, Vorhabenbeschreibungen, Sach- und Schlussberichte erlangen sie Einblicke, die dem Prinzipal nicht oder nur vermittelt zugänglich sind.

Die Ministerialverwaltung kann auf diesen Umstand nur eingeschränkt durch Überwachung im Sinne eines Monitorings reagieren, da sie aufgrund mangelnder Expertise etwaige Fehlbewertungen, beispielsweise bei Skizzenprüfungen, nicht zuverlässig erkennen kann. Stattdessen ist sie gezwungen, den Projektträgern zu vertrauen, und arbeitet daher bevorzugt mit bekannten und bewährten Dienstleistern zusammen, anstatt neue und unbekannte einzubinden bzw. auszuwählen.

Bemerkenswert ist allerdings, dass sich im gesamten Interviewmaterial trotz dieser Möglichkeit kein Hinweis darauf findet, dass Projektträger diese strukturelle Informationsasymmetrie zum eigenen Vorteil ausgenutzt hätten. Eine Reihe von Aussagen (vgl. 6.1.3) belegen, dass das Verhältnis zwischen der Ministerialverwaltung und den Projektträgern in der Praxis durch ein wechselseitiges Vertrauen geprägt ist. Dies relativiert zentrale Annahmen der Agenturtheorie insofern, als nicht jede asymmetrische Informationsverteilung notwendigerweise zu opportunistischem Verhalten führen muss. Allerdings lässt sich vor dem Hintergrund der beruflichen Tätigkeit des Autors nicht vollständig ausschließen, dass an diesen sensiblen Stellen der Interviews sozial erwünschte Aussagen getätigt wurden (vgl. Kapitel 5.1.1).

Gleichwohl bleibt ein zentraler Punkt kritisch anzumerken: Eine signifikante Ungleichverteilung fachlicher Expertise entzieht klassische agenturtheoretische Problemlösungsmechanismen wie Monitoring (Eisenhardt 1989, S. 61) oder Reporting (Zißler 2011, S. 101) ihrer Wirksamkeit. Wenn ministeriale Akteure die Inhalte und Implikationen von Skizzen und Forschungsprojekten nicht mehr selbst beurteilen können, verlieren diese Kontrollinstrumente ihre funktionale Grundlage. Die praktische Undurchführbarkeit solcher Kontrollstrategien wird exemplarisch durch die folgenden beiden Interviewaussagen illustriert:

- » Die [in der Ministerialverwaltung] *müssen sich darauf verlassen, dass wir halt alles richtig und ordentlich machen und dass wir auch die entsprechende Kompetenz haben, weil sie selber ja die Kompetenzen für mein Gefühl nicht haben in dem Moment. Die können nicht beurteilen, ob das sinnvoll ist, was wir hier tun, oder nicht [...]* (WP 7, 77).
- » [...] wobei man natürlich sagen muss, wenn die Kompetenz und das Wissen nicht da ist in den jeweiligen Themen bis ins Detail, sind die [Mitarbeitenden der Ministerialverwaltung] *natürlich auf Gedeih und Verderb angewiesen, dass die Zuarbeit stimmt [...]* (FK5, 30).

Gleichzeitig zeigen einzelne Aussagen, dass diese Informationsasymmetrie nicht durchgängig zu Ungunsten der Ministerialverwaltung besteht. Es wurde darauf hingewiesen, dass erfahrene Referentinnen und Referenten, die über spezifisches Vorwissen in der Projektförderung verfügen – etwa durch eine frühere Tätigkeit

bei einem Projektträger –, die Zuarbeiten der Projektträger fachlich fundiert bewerten können.

» Also es gibt eine Reihe, die können uns sehr gut aus eigenem Erleben bewerten, und andere können uns bewerten wie [Max Mustermann aus der Ministerialverwaltung], [...] weil er langjährig Projektförderung gemacht hat und genau weiß, was kriege ich von welchem Projektträger und wie arbeiten die [...] (FK 3, 52).

Diese Textstelle betont die Bedeutung individueller Berufsbiografien im Kontext einer Ungleichverteilung von Informationen und zugleich in der Anwendung von Lösungsmaßnahmen zu deren Reduktion. Daraus lässt sich logischerweise ableiten, dass das Ausmaß der Informationsasymmetrie nicht nur strukturell bedingt ist, sondern auch durch persönliche Erwerbs- und Ausbildungswege beeinflusst wird. Im Datenmaterial fanden sich keine Aussagen darüber, dass auf Seiten der Ministerialverwaltung Bemühungen unternommen wurden, einer forschungsfeldbezogenen Informationsasymmetrie beispielsweise durch gezielte Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zu begegnen. Zugleich ist darauf hinzuweisen, dass hierzu nicht gezielt nachgefragt wurde, da dieser Aspekt nicht im Fokus der Arbeit liegt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es sich bei der forschungsfeldbezogenen Informationsasymmetrie um einen Befund handelt, dessen Relevanz sich ergibt aus der breiten Thematisierung im Interviewmaterial: Fünf von sechs befragten Personen aus der Ministerialverwaltung sowie 11 von 19 Interviewten aus den Projektträgern verwiesen explizit auf das bestehende Informationsungleichgewicht.

Charakteristisch für diese Ausprägung der Informationsasymmetrie ist, dass sich die Verteilung fachlicher Expertise über das Forschungsfeld im Zeitverlauf verändert hat und strukturell bedingt ist. Infolge dieser strukturellen Bedingtheit und der Form der Information (Expertise über das Forschungsfeld) lassen sich klassische Steuerungsinstrumente wie Monitoring oder Reporting nur eingeschränkt oder gar nicht einsetzen, um die Auswirkungen des Informationsungleichgewichts zu kompensieren.

Zudem deuten mehrere Interviewpassagen darauf hin, dass Ausmaß und Ausprägung der Informationsasymmetrie eng mit der individuellen Ausbildungs- und Berufsbiographie der Mitarbeitenden der Ministerialverwaltung verknüpft sind.

Relevanz für die Beantwortung der Forschungsfrage zur Dechiffrierung der Delegationsbeziehung

Hinsichtlich der Beantwortung der leitenden Forschungsfrage wie sich die Delegationsbeziehung konstituiert und wie die sozialen Interaktionen sowie Machtverhältnisse beschrieben und somit wahrgenommen werden, liefern die folgenden Beiträge zu den Ausprägungen der Informationsasymmetrie relevante Befunde:

Nur im Hinblick auf das Wissen über und den Zugang zu relevanten Akteuren im Forschungsfeld ließ sich keine eindeutige Informationsasymmetrie zuungunsten der Ministerialverwaltung feststellen, da beide Seiten auf Netzwerke zurückgreifen und diese aktiv pflegen. In den beiden anderen Ausprägungen, den administrativen Prozessen sowie der Expertise über das Forschungsfeld, ist jedoch von einem signifikanten Informationsvorsprung der Projektträger auszugehen.

Dass dieser Informationsvorsprung im Sinne der Agenturtheorie von den Projektträgern opportunistisch genutzt wurde, konnte durch das vorliegende Material nicht nachgewiesen werden. Allerdings erscheint es grundsätzlich möglich, dass ein solcher Vorteil dazu verwendet wird, die Umsetzung forschungspolitischer Maßnahmen erheblich zu beeinflussen.

Zudem wurde in den Interviews deutlich, dass die Informationsasymmetrie von den Befragten durchaus reflektiert wird. Insbesondere auf Seiten der Ministerialverwaltung wird die Delegationsbeziehung nicht lediglich als Auslagerung administrativer Aufgaben verstanden, sondern als wechselseitiges, teils spannungsreiches Abhängigkeitsverhältnis, in dem Vertrauen eine wichtige Ressource darstellt. Dieses Vertrauen tritt insbesondere dort in Erscheinung, wo Kontrolle nicht mehr ökonomisch praktikabel oder aufgrund von fachlicher Distanz kaum möglich ist. Positiv interpretiert entsteht Vertrauen gerade dort, wo Kontrollmechanismen wie *Reporting* oder *Monitoring* nur unter erheblichem Ressourceneinsatz durchführbar wären.

Schließlich kann angenommen werden, dass sich durch die beschriebene Informationsasymmetrie eine Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten der Projektträger vollzieht. Aus vertraglicher Perspektive und im Kontext eines oligopolistisch strukturierten Marktes (aus Sicht der Projektträger) ist der relevante Befund bemerkenswert: Durch die projekträgerseitige Verfügung über Expertise, Netzwerkwissen und Prozesskenntnis kann angenommen werden, dass sich die Definitionsmacht über forschungspolitische Inhalte und Verfahren von der Ministerialverwaltung

hin zu den Projektträgern verschoben hat. Es kann davon ausgegangen werden, dass Projektträger aus diesem Grund in mehr oder weniger ausgeprägter Form sowohl Inhalte als auch Prozesse forschungspolitischer Maßnahmen mitgestalten bzw. dies potenziell könnten, auch wenn dies nicht explizit in den jeweils geltenden PT-Verträgen vorgesehen ist.

Vor dem Hintergrund der leitenden Forschungsfrage zur Delegationsbeziehung lässt sich somit festhalten: Die Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltung und Projektträgern konstituiert sich nicht allein durch das vertraglich fixierte Beauftragungsverhältnis (PT-Vertrag), sondern zugleich durch eine asymmetrische Verteilung von Informationen. Diese Informationsasymmetrie in den im Abschnitt beschriebenen drei Ausprägungen beeinflusst sowohl die sozialen Interaktionen als auch die subjektiven Wahrnehmungen der beteiligten Akteure im Hinblick auf ihre Handlungsautonomie, Verantwortlichkeiten und Einflussmöglichkeiten.

Daraus folgt, dass Projektträger angesichts bestehender Informationsasymmetrien Vertrauen gegenüber der Ministerialverwaltung aufbauen sollten. Dies kann auf unterschiedliche Weise geschehen – in der Regel dadurch, dass bei der Umsetzung der Aufgaben die Interessen einzelner Mitarbeitender oder der Verwaltung insgesamt nachweislich und regelmäßig berücksichtigt werden. Hierdurch können Kontrollkosten (Ministerialverwaltung) und Garantiekosten (Projektträger) minimiert werden und zugleich kann die Effizienz der Delegationsbeziehung erhöht werden (vgl. Saam 2002, S. 23).

Abschließende Bemerkung zum Unterkapitel 6.1

Die vorangegangene qualitative Inhaltsanalyse des Aufgabenspektrums, der Rollenverständnisse, der Modi der Zusammenarbeit und der Informationsasymmetrien innerhalb der Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltungen und Projektträgern legt offen, wie sich die Zusammenarbeit konkret vollzieht. Dabei wird deutlich, dass diese Beziehung durch Komplexität, variierende Machtverhältnisse und unterschiedliche Erwartungshaltungen geprägt ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Kompetenzen auf Seiten der Projektträger notwendig sind, um innerhalb dieses Spannungsfeldes ein kooperatives und stabiles Verhältnis zur Ministerialverwaltung sicherzustellen.

Das anschließende Unterkapitel 6.2. widmet sich der zweiten leitenden Forschungsfrage und analysiert, theoriegeleitet unter

Rückgriff auf das Kompetenzverständnis nach Wilkens et. al (2006), jene kollektiven und individuellen Kompetenzerfordernisse, die von den Expertinnen und Experten explizit als erfolgskritisch für eine gelingende Zusammenarbeit benannt wurden.

6.2

Kollektive und individuelle Kompetenzen

Wie sich ergeben hatte, ist die Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltungen und Projektträgern unter anderem von einer nicht geringen Aufgaben- und Umweltkomplexität sowie durch variierende Erwartungshaltungen der beteiligten Akteure geprägt. Hinzu tritt eine erkennbare Informationsasymmetrie die aufgrund resultierender Implikationen, eine gelingende Zusammenarbeit nicht zwangsläufig einfacher macht.

Der Fokus dieses Unterkapitels richtet sich auf jene Kompetenzen, die Projektträger sowohl als Organisationen als auch deren Mitarbeitende benötigen, um ein tragfähiges und funktionales Verhältnis zu ihren ministerialen Auftraggebern gestalten zu können (vgl. Kapitel 4.3).

Um diese Kompetenzen zu identifizieren, wurde im Rahmen der teilstrukturierten Leitfadeninterviews unter anderem die Frage gestellt, wie ein Projektträger auf organisatorischer und individueller Ebene beschaffen sein sollte, um ein gelingendes Verhältnis zur Ministerialverwaltung zu ermöglichen.

Die Auswertung erfolgte in einem ersten Schritt mittels deduktiver Kategorienbildung entlang der vier im Kompetenzmodell von Wilkens et al. (2006) beschriebenen Dimensionen – Komplexitätsbewältigung, Selbstreflexion, Kombination und Kooperation (vgl. Kapitel 4.3.2). Auf dieser Basis wurden, in einem weiteren regelgeleiteten und theoriefundierten Analyseschritt (vgl. Kapitel 5.2.3), fünf für das Delegationsverhältnis zentrale Kompetenzdimensionen identifiziert.

Diese umfassen drei kollektive (Schnittstellen-, Matrix- und Kooperationskompetenz) sowie zwei individuelle Kompetenzen (Adaptions- und Kommunikationskompetenz). Sie stehen in engem Zusammenhang mit den spezifischen und zugleich komplexen Anforderungen der zu realisierenden Forschungspolitik, insbesondere hinsichtlich Zeitdruck, thematischer Varianz, inhaltlicher Komplexität und wissenschaftlicher Legitimation der zu schaffenden Grenzobjekte⁷⁴.

Im Folgenden werden für die fünf Kompetenzformen zunächst jeweils anhand einschlägiger Ankerbeispiele die empirischen

74 „Ein Grenzobjekt ist ein Objekt (z. B. ein Artefakt, ein konzeptionelles Modell oder ein Klassifizierungssystem), das als Bezugspunkt oder Knotenpunkt dient, an dem sich verschiedene Interessengruppen treffen und gegenseitig finden können (Star und Griesemer 1989). Es ermöglicht den Akteuren, trotz unterschiedlicher Wahrnehmung des Objekts miteinander zu interagieren und ihre Bemühungen zu koordinieren.“ (Gustafsson und Lidskog 2018, S. 3)

Fundierungen dargelegt, sodann theoriegeleitet interpretiert und abschließend begrifflich durch eine präzise Definition konturiert. Das Kapitel schließt mit einer systematischen Betrachtung der Wechselwirkungen innerhalb des identifizierten Kompetenzgefüges.

6.2.1

Kollektive Schnittstellenkompetenz

Hinsichtlich des organisationalen Umgangs mit Komplexität zeigt sich im Interviewmaterial ein zentraler Befund: Unter den befragten Expertinnen und Experten besteht eine breite Einigkeit darüber, dass Projektträger als Organisationen in der Lage sein müssen, sowohl die Komplexität des forschungspolitischen Raums als auch die des anvertrauten Forschungsfeldes zu bewältigen. Insgesamt thematisierten fünf von sechs Befragten aus der Ministerialverwaltung sowie 15 von 19 Befragten aus den Projektträgern explizit den Umgang mit dieser externen Komplexität.

Sowohl der forschungspolitische Raum als auch das jeweilige Forschungsfeld sind durch eine Vielzahl heterogener Elemente gekennzeichnet, deren Beziehungen untereinander unklar, partiell oder gar nicht vorhanden sein können – nicht zuletzt auch aufgrund begrenzter organisatorischer Kapazitäten. In diesem Zusammenhang erweist sich die Definition von Komplexität bei Niklas Luhmann als analytisch hilfreich, um insbesondere die Unmöglichkeit der Wirkzusammenhänge von Elementen zu verdeutlichen:

» Als komplex wollen wir eine zusammenhängende Menge von Elementen bezeichnen, wenn auf Grund immanenter Beschränkungen der Verknüpfungskapazität der Elemente nicht mehr jedes Element jederzeit mit jedem anderen verknüpft sein kann (Luhmann 2018 [1984], S. 46).

Und trotz dieser Unmöglichkeit müssen Organisationen einen Umgang bzw. eine Bewältigung mit Komplexität finden, um ihren Aufgaben gerecht zu werden. Im Rahmen des Kompetenzmodells von Wilkens et al. lässt sich die kollektive Schnittstellenkompetenz der Dimension der Komplexitätsbewältigung zuordnen. Organisationen verstanden als komplexe adaptive Systeme verfügen demnach über die Fähigkeit Umweltveränderungen wahrzunehmen, relevante Informationen gezielt zu selektieren und daraus handlungsleitende Ordnungsprozesse abzuleiten (Wilkens et al. 2006, S. 131).

Im Zusammenhang mit der kollektiven Schnittstellenkompetenz wird in den Interviews immer wieder betont, dass ein fundiertes Verständnis forschungspolitischer Zusammenhänge erforderlich ist, um die Ministerialverwaltung sachgerecht beraten und forschungspolitische Anfragen adäquat einordnen zu können⁷⁵. Der folgende Abschnitt verdeutlicht diesen Befund exemplarisch anhand zweier Ankerbeispielen:

- » Vielleicht auch so ein bisschen *politisches Gespür*⁷⁶ zum Teil ist, glaube ich, etwas, was Projektträger auch brauchen, natürlich. Also im weitesten Sinne natürlich politisches Gespür, auch welche Fördermaßnahmen passen irgendwie gerade in die Situation, die aktuelle politische Situation (MV⁷⁷ 4: 58).
- » Also ein guter Projektträger ist ein Vordenker. Der ist das Trüffelschwein und holt die Trüffel aus dem Feld raus [...], um dann auf dem Präsentierteller zu sagen „Hier sind Themen, die für das Ministerium interessant sind, die auch in den Zeitgeist reinpassen, die auch dringlich sind [...]“ (FK⁷⁸ 5: 47 – 48).

Bemerkenswert ist, dass beide Aussagen im Kern eine vergleichbare Anforderung an Projektträger formulieren – obwohl die Interviewten in keiner beruflichen Beziehung zueinander stehen. Es geht jeweils darum, zur richtigen Zeit die politisch relevanten Themen zu identifizieren und gezielt vorzuschlagen.

Die verwendeten Begriffe „politisches Gespür“ und „Trüffelschwein“ illustrieren unterschiedliche, aber inhaltlich verwandte Perspektiven auf diese Fähigkeit. Die metaphorische Darstellung des Projektträgers als „Trüffelschwein“ unterstreicht die Notwendigkeit, thematische Relevanz nicht nur zu erkennen, sondern auch adressatengerecht aufzubereiten. Im übertragenen Sinn übernimmt die Ministerialverwaltung dabei die Rolle der „Trüffelfeldbäuerin“, die auf das feine Gespür ihrer „Sauen“ angewiesen ist, um im forschungspolitischen Diskurs erfolgreich zu agieren.

In dieser Logik sind politische Konjunkturen mit dem Trüffelmarkt vergleichbar: Je nach Bedarf – sei es der weiße Alba-, der Bianchetto- oder der schwarze Trüffel – muss das „Trüffelschwein“ wissen, welche Themen gegenwärtig gefragt sind. Die gezielte Übersetzung von Themen aus dem wissenschaftlichen Feld in den politischen Raum wird von einigen Befragten hervorgehoben⁷⁹.

⁷⁵ MV 4, 5; FK 5; WP 6.

⁷⁶ Alle kursiven Hervorhebungen in Zitaten stammen vom Verfasser. Sie markieren diejenigen Textstellen, die für die weitere analytische Betrachtung besonders relevant sind.

⁷⁷ „MV“ steht für die Funktionsgruppen „Führungskräfte der Ministerialverwaltung“ und „Referenten der Ministerialverwaltung“. Aufgrund der Anzahl der Experteninterviews wird nicht weiter zwischen diesen beiden Funktionsgruppen differenziert (vgl. Kapitel 5).

⁷⁸ „FK“ steht für die Funktionsgruppe „Führungskräfte der Projektträger“ (vgl. Kapitel 5).

⁷⁹ MV 1, 3, 4, 6; FK 5; WP 1, 4, 8.

Zugleich wird deutlich, dass ein Mangel an politischer Orientierung zu Frustration führen kann: Für das „Trüffelschwein“ ist „nichts schlimmer“, als wenn der „politische Wille“ unklar bleibt.

» F⁸⁰: Was sind [...] aus Ihrer Sicht die wichtigsten Eigenschaften eines Projektträgers?

» A: Also tatsächlich sich *flexibel auf den politischen Willen* einzustellen. Das Einzige, was man vom Prinzipal verlangen kann, ist, dass der politische Wille ordentlich artikuliert wird. Es gibt *nichts Schlimmeres* wie wenn die selber nicht wissen, was sie wolle (WP⁸¹ 6: 65 – 66).

Die metaphorisch als „Trüffelschweine“ beschriebenen Projektträger agieren unter Bedingungen doppelter Komplexität: Einerseits müssen sie den Erwartungen der „Trüffelpäuerin“ – also der Ministerialverwaltung – gerecht werden, andererseits mit der Beschaffenheit des „Bodens“ umgehen, der für die Komplexität des jeweiligen Forschungsfeldes steht. Letztere – die inhärente Komplexität des Forschungsfeldes – wird im folgenden Zitat besonders deutlich hervorgehoben:

» Eine *Filterfunktion* hat man automatisch dadurch, [...] um einfach den *Informationsoverkill*, würde ich sagen, also die Referate kommen natürlich gar nicht zeitlich dazu alles, was irgendwie publiziert wird oder auch in der öffentlichen Diskussion irgendwie angesprochen wird, mit auf dem *Schirm zu haben* [...] (WP 8: 39 – 40).

Darüber hinaus verweist das Zitat auf eine „Filterfunktion“ der Projektträger: Nur Informationen, die aus ihrer Sicht für die Ministerialverwaltung relevant sind, sollen im Sinne einer Entlastung weitergeleitet werden. Um dieser Anforderung gerecht werden zu können, benötigen Projektträger einen „vollständigen und hochkompetenten Überblick“ über das jeweils zu verantwortende Forschungsfeld⁸²:

» Die Projektträgerschaften sollen natürlich, wenn die Dinge gut laufen, einen *vollständigen hochkompetenten Überblick* und eine *Einschätzung ihrer Sphäre* dann dazu haben (MV 3: 14).

80 F: Frage, A: Antwort

81 „WP“ steht für die Funktionsgruppe „Wissenschaftliches Personal der Projektträger“ (vgl. Kapitel 5).

82 MV 1, 3, 4, 6; FK 1, 3, 7; WP 2, 10, 12.

Damit ein Projektträger kompetent beraten kann, muss dieser das von der Forschungspolitik anvisierte und zum Teil definierte Forschungsfeld möglichst gut überblicken. Ein Forschungsfeld umfasst dabei aktuelle wissenschaftlich-technische Erkenntnisse sowie Entwicklungs- und Forschungslücken zu einem Themenfeld. Manifest werden wissenschaftlich-technische Erkenntnisse sowie Entwicklungs- und Forschungslücken beispielsweise in Form von wissenschaftlichen Publikationen, Projektergebnissen, Konferenzbeiträgen, Patenten und Prototypen.

Zudem verorten sich in einem Forschungsfeld verschiedenste kollektive und individuelle Akteure aus unterschiedlichen Disziplinen, Unternehmen und Branchenverbänden. Entsprechend schwierig ist es für die untersuchten Projektträger bei dieser Gemengelage, welche sich im zeitlichen Verlauf ständig verändert, auch nur annähernd den Überblick zu behalten. Aus diesen Gründen ist das Forschungsfeld von einer *dynamischen Komplexität* (vgl. Grösser 2018) geprägt.

Der forschungspolitische Raum umfasst dabei alle in welcher Form auch immer gefassten politischen Positionen, die Forschungsaktivitäten beeinflussen bzw. beeinflussen möchten. In einem forschungspolitischen Raum zirkulieren meist mehrere Forschungsprogramme, welche Manifestationen politischer Positionen sind. Diese werden federführend von einzelnen oder mehreren Referaten, Abteilungen und Ministerien geprägt. Diese politischen Positionen besitzen aufgrund des gewollten Abstraktionsniveaus der Beschreibung forschungspolitisch relevanter Themenbereiche die Eigenschaft, dass diese inhaltlich wie auch parteipolitischen unterschiedlich interpretiert werden können. Die jeweilige Interpretation von Forschungsprogrammen mit beispielsweise dem Ziel Förderrichtlinien zu formulieren, kann zudem durch einen bestehenden Koalitionsvertrag und/oder der parteipolitischen Färbung der ministerialen Spitze mehr oder weniger beeinflusst werden. Darüber hinaus interpretieren Mitarbeitende der Ministerialverwaltung aufgrund differenter Präferenzen Forschungsprogramme inhaltlich bzw. politisch unterschiedlich und priorisieren entsprechend Themen. In einem forschungspolitischen Raum befindet sich eine unüberschaubare Menge von Elementen bzw. politischen Positionen die sich mehr oder weniger oder gar nicht gegenseitig beeinflussen. Zugleich ist der forschungspolitische Raum von einer gewissen Dynamik geprägt, da sich die politischen Positionen aufgrund nicht offensichtlicher Interventionen mehr oder weniger schnell verändern⁸³.

83 Verändern können sich politische Positionen aufgrund unterschiedlicher Interventionen. Beispielsweise durch personellen Wechsel in der Ministerialverwaltung, neue Forschungsprogramme oder einen neuen Koalitionsvertrag.

Wie gezeigt werden konnte, hat es ein Projektträger mit dem anvertrauten Forschungsfeld und mit dem forschungspolitischen Raum mit einer *doppelt-dynamischen Komplexität* zu tun. Aus diesem Grund benötigt die Grenzorganisation (Guston 2001) Projektträger für die Bewerkstelligung von Aufgaben eine spezifische *Schnittstellenkompetenz*.

Mit dieser ist schließlich eine situationsübergreifende kollektive „[...] Handlungs- und Problemlösefähigkeit [...]“ (Wilkens et al. 2006, S. 125) gemeint, mit der es Projektträgern mithilfe struktureller und organisationaler Maßnahmen zum einen gelingt die doppelt-dynamische Komplexität zu bewältigen und darauf entsprechend die gegenseitig anknüpfungsfähige und somit relevante Schnittmenge zwischen Wissenschaft und Forschungspolitik zu identifizieren.

6.2.2

Kollektive Matrixkompetenz

Als Kompetenzdimension für kollektive Akteure bedeutet „Kombination“⁸⁴ die Fähigkeit, organisationale Wissensbestände zu integrieren und daraus neue, systemstabilisierende Ordnungsmuster hervorzubringen – ein Aspekt, der insbesondere im Kontext von Wissensmanagementstrategien von zentraler Bedeutung ist (Wilkens et al., 2006, S. 132).

Hinsichtlich dieser Dimension zeigt das untersuchte Interviewmaterial, dass ein breiter Konsens darüber besteht, dass unterschiedliche personengebundene Kompetenzen⁸⁵ mithilfe geeigneter organisationaler Strukturen gezielt zusammengeführt werden sollten, um Aufgaben zu bewältigen: Fünf von sechs Befragten aus der Ministerialverwaltung sowie 15 von 19 Befragten aus den Projektträgern thematisierten explizit die Notwendigkeit, personengebundene Wissensbestände systematisch zu kombinieren. Besonders auffällig ist dabei die wiederholte Verwendung des Begriffs „Matrix“, welcher in unterschiedlichen Varianten wie *Matrixstruktur*, *Matrixfunktion*, *Matrixorganisation*, *Matrixprinzip* oder auch *funktionsgruppenübergreifend* auftauchte⁸⁶. Die Nutzung des Wortes „Matrix“ kann im Sinne der Matrixorganisation von Schewe (2023) verstanden werden:

» Grundform einer mehrdimensionalen Organisationsstruktur, bei der im Zuge der Bereichsbildung für sämtliche durch gleichzeitige Zerlegung eines Handlungskomplexes nach verschiedenen Gliederungskriterien gewonnenen

84 Die Kompetenzdimension „Kombination“ beschreibt die organisationale „[...] Fähigkeit, durch Integration und Rekombination von organisationalen Wissensbeständen neue Ordnungsmuster herzustellen.“ (Wilkens et al. 2006, S. 132).

85 Die Kategorie „Kombination personengebundener Kompetenzen“ umfasst alle Textsegmente, die das strukturell unterstützte Zusammenführen von personengebundenen Kompetenzen für die Bewältigung von delegierten Aufgaben thematisieren.

86 MV 5, 6; FK 1, 5; WP 4, 7.

Teilhandlungen (Spezialisierung) Entscheidungskompetenzen formuliert und auf Entscheidungseinheiten übertragen werden, die nur gemeinsam Beschlüsse fassen dürfen.

Diese Wortwahl verweist auf ein übergreifendes Verständnis davon, dass organisatorische Strukturen so gestaltet sein müssen, dass sie den Austausch und die Integration von Kompetenzen über funktionale und disziplinäre Grenzen hinweg ermöglichen, um den gestellten Aufgaben gerecht zu werden:

- » Nur in einer *Matrixorganisation* sind wir schlagkräftig, weil wir die Leute zusammenziehen können, können die besten Leute für die Aufgabe zusammenstellen, geben eine gewisse Rollenverteilung und sind dann in der Bearbeitung immer wieder flexibel und können entsprechend zusammenstellen (FK 5, 52).
- » [...] unser Projektträger, ich glaube, der arbeitet schon so ein bisschen nach einem *Matrixprinzip*. Also die schauen halt, wo ergeben sich Projekte und ziehen auch Mitarbeiter je nach Bedarf dann heran. (MV 6, 23).

Das bedarfsorientierte Kombinieren von Kompetenzen wird von den Befragten teils als angestrebtes Zielbild, teils als Beschreibung eines bereits erreichten Ist-Zustands, teils aber auch als konkrete Herausforderung thematisiert. Auch in jenen Interviews, in denen der Begriff „Matrix“ oder eine seiner Varianten nicht ausdrücklich verwendet wurde, wurde im Kern ein vergleichbares Prinzip beschrieben – nämlich die Notwendigkeit, unterschiedliche Kompetenzen flexibel und situationsbezogen zusammenzuführen⁸⁷:

- » Es gibt Abteilungen, aber die Mitarbeiter innerhalb dieser Abteilungen sind nicht im Silo, wir tauschen uns aus und wenn [⁸⁸eine Aufgabe das] Zusammenwirken verschiedener Kompetenzen braucht, dann arbeiten auch die Teams, die formieren sich abteilungsübergreifend. Das war ein sehr, sehr guter Gedanke, der hat sich auch sehr bewährt (WP 3, 73).
- » Also was eine Herausforderung ist, ist die richtigen Kompetenzen zur richtigen Zeit an der richtigen Stelle zu haben,

⁸⁷ MV 2; WP 9, 11, 12

⁸⁸ Alle in eckigen Klammern gesetzten Einschübe stammen vom Verfasser und dienen der Lesbarkeit bzw. der Klärung von Bezügen.

wenn Personen in mehreren Projekten eingebunden sind und dann zum Beispiel zeitgleich irgendwie Arbeitsspitzen in verschiedenen Projekten haben. Das ist eine Herausforderung (WP 12, 130).

- » [...] und natürlich wollen sie auch, dass ich das Ganze organisatorisch anleierte, also sprich, dass ich ihnen [dem Referat] *die richtigen Leute auf die richtigen Aufgaben setze* (FK 7, 68).

Neben der weitgehenden Zustimmung zur Notwendigkeit einer flexiblen Kombination personengebundener Kompetenzen im Sinne einer Matrixorganisation wurde im Interviewmaterial auch Kritik an der tatsächlichen Umsetzung dieses Prinzips laut. Mehrere Befragte äußerten Zweifel daran, ob eine solche Kombination in der Praxis dauerhaft und reibungslos funktionieren kann⁸⁹:

- » [...] ein kleiner Nachteil an dieser Matrixstruktur [...], dass man potenziell [...] *weniger feste Ansprechpartner hat* (MV 6, 34).
- » Ein Teil [...] [der Mitarbeitenden des Projektträgers] spricht mit einem Teil vom Referat und die *Querverbindung* [zwischen Organisationseinheiten des Projektträgers] *ist vergleichsweise schwach* (MV 1, 72).
- » Das heißt Strukturen, die abteilungsübergreifend sind, die bei der Fragenbeantwortung greifen und diese Lücken erkennen – wie so ein *kleines Sicherheitsnetz* –, das wäre *eine wünschenswerte Struktur* (MV 1, 72).

Im ersten Zitat kritisiert eine befragte Person aus der Ministerialverwaltung eine gewisse Unbeständigkeit bzw. fehlende Verlässlichkeit in der persönlichen Zuständigkeit innerhalb der Matrixstruktur (MV 6). Damit wird auf eine der zentralen Herausforderungen solcher Strukturen verwiesen: Während sie Flexibilität fördern sollen, können sie zugleich zu Unklarheiten hinsichtlich fester Ansprechpartner, der Verteilung von Informationen und Zuständigkeiten führen.

Darüber hinaus wird in den weiteren Zitaten die unzureichende abteilungs- bzw. bereichsübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Projektträgerorganisationen problematisiert. Die Quer-

⁸⁹ MV 1, 3, 6, FK 2, WP 3, 4, 5:

verbindungen zwischen den relevanten Organisationseinheiten werden als schwach beschrieben, was sich negativ auf die effektive Kombination personengebundener Kompetenzen auswirkt. Diese Kritik wird funktionsgruppenübergreifend geäußert – sowohl von Vertretungen der Ministerialverwaltung als auch von Mitarbeitern der Projektträger⁹⁰.

Trotz vereinzelter Kritik wurde die flexible und aufgabenspezifische Kombination personengebundener Kompetenzen von der Mehrheit der Befragten, auch über verschiedene Funktionsgruppen hinweg, als ein anzustrebendes Zielbild formuliert. Die Notwendigkeit einer solchen Kompetenzbündelung ergibt sich maßgeblich aus der Komplexität der übertragenen Aufgaben. Bei der Bearbeitung komplexer Aufgaben geht es nicht selten um die Entwicklung sogenannter Grenzobjekte (Guston 1999). Deren zentrale Eigenschaft besteht darin, dass Akteure aus unterschiedlichen sozialen Welten mithilfe dieser Artefakte ihre je spezifischen Interessen gleichzeitig verfolgen können (Gustafsson und Lidskog 2018; Guston 1999).

Grenzobjekte, die von Projektträgern erstellt werden, sollten so gestaltet sein, dass durch Wissen und Transfer forschungspolitische Herausforderungen adressiert werden können. Solche Objekte lassen sich in der Regel nur durch die Zusammenarbeit unterschiedlicher personengebundener Kompetenzen und Expertisen realisieren. Damit Studien, Evaluationen, Förderbekanntmachungen, Forschungsprogramme oder Strategiepapiere als mehrseitig akzeptierte Grenzobjekte entstehen können, bedarf es zwangsläufig einer temporären, projektträgerweiten Zusammenführung dieser verteilten Kompetenzen.

So erfordert etwa die Ausarbeitung einer Förderbekanntmachung die Zusammenarbeit verschiedener Kolleginnen und Kollegen mit unterschiedlichen und zugleich komplementierenden Kompetenzprofilen: Neben Fachwissen aus den adressierten Wissenschaftsdisziplinen sind Kenntnisse im Zuwendungsrecht erforderlich sowie Kompetenzen, die es erlauben, förderpolitische Erwägungen der Ministerialverwaltung zu berücksichtigen und einzuordnen. Darüber hinaus kann es notwendig sein, externe Expertise – etwa aus Wissenschaft oder Wirtschaft – einzubeziehen, um die Passfähigkeit einer Förderbekanntmachung im Hinblick auf die Harmonisierung systemisch bedingter divergierender Interessen- und Reputationskonstellationen zu überprüfen (Guston 2003). Eine solche externe Einbindung wurde jedoch in den Interviews nicht explizit thematisiert.

⁹⁰ MV 1, 3; FK 2; WP 3, 4, 5.

Obwohl das gemeinsame Zielbild geteilt wird, gelingt es Projektträgern offenbar nicht immer, die für eine Aufgabe erforderlichen personengebundenen Kompetenzen flexibel zu kombinieren (vgl. die zuvor angeführten Aussagen: MV 1, 72; MV 6, 34). Dieses Spannungsverhältnis lässt sich mit den Überlegungen von Wilkens et al. (2006, S. 129) erklären: Während eine bereichs- bzw. abteilungsorientierte Kompetenzverteilung durch hierarchische Zuständigkeiten und eindeutige Prozesse für Ordnung in der Organisation sorgt, fördert die flexible Zusammenführung von Kompetenzen die Anpassungsfähigkeit an komplexe Anforderungen. Ein ausschließliches Festhalten an bestehenden Bereichsstrukturen würde zu einem „starren Ordnungszustand“ führen, während deren vollständige Auflösung zugunsten permanent wechselnder temporärer Teams potenziell „chaotische Dynamiken“ hervorrufen könnte. Vor diesem Hintergrund erscheint das formulierte Zielbild einer – in welcher Form auch immer verstandenen – „Matrixorganisation“ plausibel. Sie definiert einen fragilen Zwischenpunkt zwischen Erstarrung und Chaos, der auf die maximale Anpassungs- und Handlungsfähigkeit der Organisation zielt (ebd.).

Dass dieser Punkt per definitionem fragil bleibt und nur temporär beziehungsweise unvollständig realisierbar ist, unterstreichen insbesondere kritische Aussagen aus den Interviews. Diese richten sich einerseits gegen die Beharrungstendenzen von Bereichen und Abteilungen (MV 1, 72), die zwar die Zusammenführung von Kompetenzen erschweren, zugleich jedoch organisationale Ordnung sichern. Andererseits wird die konstante Fluktuation von Ansprechpersonen (MV 6, 34) problematisiert, die die institutionelle Verlässlichkeit und Kontinuität untergräbt.

Anhand der Aussagen und der theoriegeleiteten Interpretation ließ sich zeigen, dass Projektträger über eine sogenannte Matrixkompetenz verfügen müssen. Damit gemeint ist eine kollektive „[...] Handlungs- und Problemlösefähigkeit [...]“ (Wilkens et al. 2006, S. 125), mit der es Projektträgern gelingt mithilfe einer flexiblen und zeitlich begrenzten Kombination der Aufgabe entsprechenden individuellen Expertisen, Fähigkeiten und Kompetenzen mehrseitig anerkannte Grenzobjekte zu erstellen. Voraussetzung hierfür sind förderliche Strukturen, Zuständigkeiten und Kulturen, die eine Matrixkompetenz hervorbringen und weiterentwickeln können.

6.2.3

Kollektive Kooperationskompetenz

Die Kompetenzdimension der Kooperation manifestiert sich auf kollektiver Ebene in der Fähigkeit sozialer Akteure, tragfähige Beziehungen zu relevanten Netzwerkpartnern aufzubauen und nachhaltig zu pflegen, um die eigene Handlungskapazität zu erweitern (Wilkens et al. 2006, S. 132). Im analysierten Interviewmaterial zeigt sich funktionsgruppenübergreifend ein relativ einheitliches Verständnis darüber, dass Projektträger sowohl gegenüber der auftraggebenden Ministerialverwaltung als auch gegenüber Akteuren im Forschungsfeld kooperationsfähig sein sollten.

Die Art und Weise der Kooperation mit der Ministerialverwaltung⁹¹ wurde von vier der sechs befragten Personen aus der Ministerialverwaltung sowie von sechs der 19 befragten Projektträger thematisiert. Die Kooperation der Projektträger mit Akteuren des Forschungsfeldes⁹² wurde hingegen lediglich von einer Person aus der Ministerialverwaltung, jedoch von 13 der 19 befragten Expertinnen und Experten aus den Projektträgern angesprochen.

Wie die folgenden Ankerbeispiele zeigen, betonen sowohl die Interviewten aus der Ministerialverwaltung als auch jene aus den Projektträgern übereinstimmend das Zielbild einer verantwortungsbewussten, transparenten und proaktiven Haltung der Projektträger gegenüber der Ministerialverwaltung⁹³:

- » *Manchmal würde ich mir halt wünschen, dass die Projektträger von sich aus auch dieses Proaktive, Fachliche, Strategische vielleicht selber eigeninitiativ mehr einbringen, ohne dass ich sagen muss „Wir machen jetzt“ [...] (MV 6, 38).*
- » *[Als Projektträger] [...] effektiv häufiger auch proaktiv Dinge vorschlagen und nicht überrascht sein, dass da ein Wunsch [des Referats] [...] ist (FK 2, 84).*
- » *[Ein Projektträger] [...] sollte jederzeit in der Lage sein, vollständig die Verantwortung für dieses Feld zu übernehmen oder aber die Vorschläge zu übernehmen, die man dem Referat macht, und darstellen, dass dieses die bestmöglichen Vorschläge zur bestmöglichen Verwendung der öffentlichen Gelder auf diesem Feld sind (MV 3, 60).*

91 Die Kategorie „Kooperation mit der Ministerialverwaltung“ umfasst alle Textsegmente, die die vorzufindende und/oder gewünschte Art und Weise der strukturell und/oder organisationskulturell gestützten Zusammenarbeit mit der Ministerialverwaltung thematisieren.

92 Die Kategorie „Kooperation mit Akteuren aus dem Forschungsfeld“ umfasst alle Textsegmente, die die vorzufindende und/oder gewünschte Art und Weise der strukturell und/oder organisationskulturell gestützten Zusammenarbeit mit Akteuren aus dem Forschungsfeld thematisieren.

93 MV 1, 3, 5, 6; FK 2, 3, 5; WP 4, 6, 11

- » Das A und O ist natürlich immer, dass man [als Projektträger] in irgendeiner Form *als Partner gesehen wird* und nicht nur als derjenige, der die Förderung ermöglicht (FK 2, 110).

- » Aber im Sinne einer *ehrlichen Kommunikation* zu hören „Nee, sorry, das schaffen wir [der Projektträger] gerade nicht“, das wäre unglaublich hilfreich. Passiert selten (MV 5, 10).

- » Insbesondere Mitarbeitende aus den Projektträgern hoben hervor, dass eine gelingende Kooperation mit individuellen und kollektiven Akteuren des Forschungsfeldes für die Arbeit eines Projektträgers von zentraler Bedeutung ist. Durch diese in der Regel informellen Kooperationen können neue Forschungsbedarfe identifiziert und in den forschungspolitischen Diskurs eingebracht werden. Daneben scheint es bei Projektträgern die Befürchtung zu bestehen, als überlastet gesehen zu werden, wenn gegenüber der Ministerialverwaltung auf Grenzen des Machtbaren hingewiesen wird (MV 5). Gleichzeitig wurde betont, dass ein kooperativer Umgang mit Akteuren des Forschungsfeldes auch dazu genutzt werden sollte, geeignete Expertinnen und Experten für Begutachtungsgremien zu gewinnen oder Vortragende für vom Projektträger organisierte Veranstaltungen zu rekrutieren⁹⁴:

- » Mir ist wichtig, dass das erledigt wird, was gemacht werden muss [...]. Aber einen guten Projektträger macht für mich halt auch aus *Vernetzung in [...] die Welt da draußen* [...] den Überblick zu haben über das Forschungsfeld, über das Themenfeld, über die Industrie (MV 2, 54).

- » [...] wir sind eigentlich auch immer auf der Suche, auch aktiv immer auf der *Suche nach neuen spannenden Personen*, auch gerade für so Expertinnen und Expertenrunden usw. und dadurch erweitern wir auch tatsächlich unser Netzwerk auch immer (FK 7, 108).

- » [Bei der Identifikation eines neuen Forschungsthemas] [...], wo es vielstimmige Chöre [differente Meinungen] gibt, die Klientel [bestehend aus Personen oder Organisatio-

⁹⁴ MV 2; FK 1, 3, 4, 6, 7; WP 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 11.

nen aus dem Forschungsfeld] einbeziehen. [...] Dann werden Diskurse geführt und die Organisation der Diskurse und die Moderation und die ganze Ausgestaltung, die obliegt aber auch dem Projektträger. Das [Bundesministerium] nimmt da nur als Gast dran teil und das kann man natürlich dann enorm beeinflussen [...] (WP 6, 58).

» Das ist [auf der Seite der Ministerialverwaltung] nicht so ersichtlich, wer jetzt auch auf Seite des Wissenschaftssystems die entsprechenden Ansprechpersonen und Partner sind und da könnte nochmal eine größere Rolle auch dem Projektträger zukommen, dass die sagen „Wir versuchen auch sehr nah an dem Stand der Forschung dranzubleibe, am Wissenschaftssystem, um entsprechend da auch so ein *Matching* hinzubekommen und sagen, wer sind denn jetzt die Leute, die unbedingt eingebunden werden müssen [...] (WP 8, 24).

Die im Interviewmaterial wiederholt betonte, gewünschte Form der Kooperation mit der Ministerialverwaltung – gekennzeichnet durch Verantwortungsbewusstsein, Ehrlichkeit und Proaktivität – zielt darauf ab, Vertrauen aufzubauen, um auf dieser Basis komplexe und vielfältige Aufgaben übernehmen zu können. In diesem Zusammenhang wird auch eine zunehmende Abhängigkeit des ministerialen Referats vom jeweiligen Projektträger deutlich. Letztlich wird damit angestrebt, die Rolle des Projektträgers über die eines rein „umsetzenden“ und somit potenziell austauschbaren Dienstleisters hinaus weiterzuentwickeln: „Das A und O ist natürlich immer, dass man [...] *als Partner gesehen wird* [...]“ (FK 2, 110).

Erstaunlicherweise lässt sich die Ministerialverwaltung auf diese „partnerschaftliche“ und Beziehung mit dem Projektträger ein, auch wenn diese tendenziell die Abhängigkeit fördert: „[Ein Projektträger] [...] sollte *jederzeit in der Lage sein, vollständig die Verantwortung für dieses Feld zu übernehmen* [...]“ (MV 3, 60). Interessanterweise kann dieser Textstelle darüber hinaus entnommen werden, dass diese abhängigkeitschaffende Form der Kooperation nicht nur zulassen, sondern sogar aktiv einfordern: „[...] *Proaktive, Fachliche, Strategische* [Haltung des Projektträger] [...]“ (MV 6, 38).

Das Einlassen auf und gleichzeitige Einfordern einer kooperativen Beziehung durch die Ministerialverwaltung lässt sich – paradox anmutend – durch die bestehende Abhängigkeit der Projekt-

träger von den auftraggebenden Bundesministerien erklären. Die Ausgangslage stellt sich dabei wie folgt dar: Nur ca. die Hälfte der Bundesministerien und ebenso wenige Landesministerien vergeben überhaupt Projektträgerschaften, während gleichzeitig mehrere Projektträger aufgrund ihrer fachlichen Referenzen und organisatorischen Kompetenzen in der Lage sind, konkurrierende Angebote auf Ausschreibungen der Ministerien zu unterbreiten. Damit entstehen oligopolähnliche Strukturen, die von den Bundesministerien genutzt werden, um die Autonomie der Projektträger gezielt einzuschränken (Biegelbauer und Palfinger 2016).

Vor dem Hintergrund dieser Konstellation kann die im Interviewmaterial vielfach beschriebene Form der Kooperation als ein strategisches Handeln der Projektträger interpretiert werden: Sie versuchen – teils explizit, teils implizit – ein auf Vertrauen und Loyalität basierendes Alleinstellungsmerkmal in Bezug auf ihr jeweiliges Forschungsfeld zu etablieren. Auf diese Weise kann es ihnen gelingen, ihre strukturelle Abhängigkeit von der Ministerialverwaltung abzumildern und sich zugleich einer potenziellen Austauschbarkeit als bloßer „Dienstleister“ zu entziehen. Die folgende Aussage illustriert diese Deutung:

» Für den Folgeauftrag, glaube ich, lag es auch viel an dem Vertrauensverhältnis, das wir aufgebaut hatten (WP 12, 106).

Ein weiterer Erklärungsansatz für die intensive Kooperationsbeziehung liegt in den Interessen der Mitarbeitenden der Ministerialreferate: Für eine erfolgreiche Positionierung innerhalb des Ministeriums besteht ein erhebliches Interesse an einer passgenauen, proaktiven Zuarbeit durch den Projektträger – etwa in Form forschungspolitisch anschlussfähiger Themenvorschläge.

Vor dem Hintergrund dieser wechselseitigen Abhängigkeit kommt es entgegen der Annahme der klassischen Agenturtheorie nicht zu einem sogenannten *Hold-up*⁹⁵ durch den Agenten (Projektträger). Vielmehr bewirkt die gegenseitige Verwobenheit, dass die Ausstiegskosten aus dem bestehenden Delegationsverhältnis für beide Seiten gleichermaßen hoch sind. In Konstellationen intensiver Kooperation besteht daher auf keiner Seite ein strategisches Interesse am Abbruch der Zusammenarbeit, da die potenziellen Verluste als zu hoch eingeschätzt werden.

Dies trägt zugleich zur Erklärung bei, warum die Agenturkosten (Ziñler 2011, S. 96) – etwa für Monitoring oder Reporting – trotz

95 Im Zusammenhang mit den hidden intention wird das Risiko eines „Hold-up“ (Überfall) in Verbindung gebracht und thematisiert Ziñler 2011, S. 98. Der Agent nutzt bewusst den Vorteil einer Abhängigkeit des Prinzipals, aufgrund der asymmetrischen Verteilung von Informationen, der Faktorspezifität der übernommenen Aufgabe und der unter Umständen nicht vorhandenen Konkurrenz, um in seinem Sinne opportunistisch zu handeln Göbel 2002, S. 103. Selbst wenn der Prinzipal erkennt, dass es um die moralische Konstitution seines Auftragnehmers nicht gut bestellt ist, muss dieser die Investitionskosten für das Schließen des Vertrags sowie die Kosten für den Ausstieg aus dem Vertrag bei der Entscheidungsfindung mit einkalkulieren Saam 2002, S. 29.

der bestehenden asymmetrischen Abhängigkeiten vergleichsweise gering bleiben. In einem Verhältnis, das von gegenseitigem Vertrauen und dem Selbstverständnis als „Partner“ geprägt ist, erscheint Kontrolle oder Sanktionierung weniger erforderlich. Vielmehr dominiert die Vorstellung, gemeinsam Verantwortung zu tragen – oder bildlich gesprochen: „man sitzt im gleichen Boot“.

Die im Interviewmaterial beschriebenen Formen der Kooperation mit Akteuren aus dem Forschungsfeld lassen sich im Sinne von Brauns (1997) These der *Steuerungserweiterung* als Versuch deuten, das bestehende Informationsdefizit sowohl auf Seiten der Projektträger als auch der Ministerialverwaltungen in den jeweils relevanten forschungspolitischen Feldern zu verringern (Braun 1997, S. 49 ff.). Dies geschieht insbesondere durch die Einbindung relevanter Akteure – der von einem Befragten als „vieltimmige Chöre“ bezeichneten (WP 6, 58) Konstellationen aus Lehrstühlen, wissenschaftlichen Fachgesellschaften, Sozialpartnern, Unternehmen und Wirtschaftsverbänden.

Darüber hinaus eröffnet die Kooperation mit diesen Akteuren den Projektträgern die Möglichkeit, forschungspolitische Diskurse maßgeblich mitzugestalten – etwa durch Moderation, Agenda-Setting oder Einfluss auf die Zusammensetzung von Gremien und Teilnahmelisten. Daher ist es zudem erforderlich, auch Brauns Thesen der *Vereinnahmung* (ebd., S. 56 ff.) sowie der *Verselbstständigung und Eigendynamik intermediärer Systeme* (ebd., S. 59 ff.) zu berücksichtigen.

- Die *Vereinnahmungsthese* beschreibt eine Konstellation, in der Projektträger und Akteure aus dem Forschungsfeld ein bestehendes Informationsdefizit der Ministerialverwaltung strategisch nutzen, um eine asymmetrische Abhängigkeit zu etablieren. Diese kann sich etwa in Form sogenannter *Verbundsysteme* manifestieren, also Netzwerke die bestehen „[...] aus Förderadministration, öffentlichen Interessengruppen, wissenschaftlichen und industriellen Repräsentanten, die sich um ein von der Politik initiiertes Förderprogramm bilden“ (Braun 1997, S. 57).
- Die These der *Verselbstständigung* beschreibt hingegen die Herausbildung von sogenannten *Entscheidungsinseln* (ebd., S. 59) in den Grenzbereichen zwischen Politik und Wissenschaft insbesondere dann, wenn verschiedene, aber exklusive Akteursgruppen eine weitgehend übereinstimmende Interessenslage teilen. In diesen Konstellationen dominieren – im Gegensatz

zur Vereinnahmung – keine einzelnen Akteursgruppen, vielmehr entsteht eine intermediäre Aushandlungssituation im Spannungsfeld zwischen den beteiligten Systemen.

Vor diesem Hintergrund ist zu reflektieren, dass kollektive Kooperationskompetenz auch zu netzwerkbezogenen Informationsasymmetrien führen kann (vgl. Kapitel 6.1.4).

Die Aussagen zur Kooperationspraxis mit Akteuren aus dem Forschungsfeld verdeutlichen, dass Projektträger zunächst auf deren Wissen und Einschätzungen zu neuen, forschungspolitisch relevanten Themen angewiesen sind. Diese Form der Kooperation weist einen deutlichen Tauschcharakter auf: Akteure aus dem Forschungsfeld erhalten die Möglichkeit, ihre Themen und Perspektiven in forschungspolitische Entscheidungsprozesse einzubringen, während sich ein Projektträger im Gegenzug als vermittelnde Instanz zwischen Forschungspolitik und Wissenschaft positionieren kann.

Dabei zielt die Kooperation nicht auf den Aufbau dauerhafter Abhängigkeiten zwischen Projektträgern und wissenschaftlichen Akteuren ab – im Gegenteil: Eine zu enge Bindung wäre kontraproduktiv, da sie bei der Ministerialverwaltung Zweifel an der Neutralität des Projektträgers als intermediäre Instanz hervorrufen würde.

Das Gelingen einer solchen Kooperation hängt maßgeblich davon ab, ob für die Akteure aus dem Forschungsfeld realistische Chancen bestehen, ihre Themen und Einschätzungen in den forschungspolitischen Raum einzubringen. Diese Möglichkeit verschafft ihnen Zugang zu exklusivem Wissen und stärkt zugleich ihre eigene Position im wissenschaftlichen Wettbewerb.

Eine wesentliche Zielstellung eines Projektträgers liegt in der erfolgreichen Umsetzung forschungspolitischer Programme. Erfolgreiche Umsetzung bedeutet dabei, relevantes Wissen zu organisieren, etwa durch performante Verbundforschungsprojekte, um gesellschaftlich bedeutsame Fragestellungen mithilfe von Wissen und in Form von technischen oder sozialen Innovationen zu lösen. Hierfür ist es erforderlich, die vorherrschenden Interessen im forschungspolitischen Raum mit dem vorhandenen Wissen und den Einschätzungen relevanter Akteure aus dem Forschungsfeld beständig bzw. in regelmäßigen Abständen abzugleichen.

Ein solcher Abgleich setzt ein belastbares Netzwerk voraus, das es dem Projektträger ermöglicht, kurzfristig auf fachlich fundierte Einschätzungen zu artikulierten Problemstellungen zuzugrei-

fen – ohne dabei in eine einseitige Abhängigkeit zu geraten. Ein solches Netzwerk muss jedoch kontinuierlich gepflegt, erweitert und erneuert werden, um sowohl den Zugang zu aktuellen Themen zu sichern als auch potenzielle Pfadabhängigkeiten und Vereinnahmungen zu vermeiden. In diesem Sinne beschreibt die interviewte Person die strategische Offenheit des Projektträgers wie folgt: „[...] wir sind [...] immer [...] auf der Suche nach neuen spannenden Personen“ (FK 7, 108).

Der gemeinsame Nenner der Aussagen zur kollektiven Kompetenz von Projektträgern, Kooperationen sowohl mit der Ministerialverwaltung als auch mit Akteuren aus dem Forschungsfeld aufzubauen ist das Merkmal der *Proaktivität*. Auf beiden Seiten – bei der Ministerialverwaltung wie auch im Forschungsfeld – bestehen derart ausgerichtete Kooperationsinteressen, die durch unterschiedliche Konstellationen eingelöst werden: Während das Verhältnis zur Ministerialverwaltung vorrangig durch Vertrauen geprägt ist, nimmt die Kooperation mit dem Forschungsfeld eher die Form eines *Tauschverhältnisses* an.

In der triadischen Konstellation aus Ministerialverwaltung, Projektträger und Forschungsfeld ist der Projektträger in der Regel (wenn auch nicht zwingend) der Akteur, der über das erforderliche Wissen verfügt, um eine gelingende *Kopplung* zwischen den beteiligten Systemen herzustellen (vgl. hierzu die Ausführungen zur netzwerkbezogenen Informationsasymmetrie in Kapitel 6.1.4). Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, dass der Projektträger proaktiv handelt und geeignete Kooperationsformate initiiert, die eine solche Kopplung ermöglichen.

Die Relevanz einer proaktiven Haltung wird sowohl durch die Erwartungen seitens der Ministerialverwaltung als auch durch die Aussagen der Mitarbeitenden der Projektträger unterstrichen, die die Notwendigkeit betonen, das Netzwerk im jeweiligen Forschungsfeld kontinuierlich zu erweitern und zu erneuern.

Gegenüber der Ministerialverwaltung ermöglicht diese Form der Kooperationskompetenz die Herstellung einer *Abhängigkeitsparität*. Gemeint ist damit eine Abhängigkeit der Ministerialverwaltung von den Projektträgern, die aus den spezifischen Zugängen der Projektträger zu den Akteuren und Inhalten des Forschungsfeldes resultiert. Diese Abhängigkeit gleicht diejenige der Projektträger aus, die durch die oligopolähnlichen Strukturen des Projektträgersystems bedingt ist (Biegelbauer und Palfinger 2016). Diese Kompetenz versetzt Projektträger in die Lage, relevantes Wissen und Einschätzungen zu mobilisieren und sich

zugleich, im Sinne einer Grenzorganisation (1999, S. 93.), als beidseitig anerkannter Mediator zu positionieren. Dies bildet eine zentrale Voraussetzung dafür mehrseitig anerkannte Grenzobjekte zu entwickeln.

Aufgrund der herangeführten Aussagen und der daran anschließenden Interpretation wird eine kollektive Kooperationskompetenz sichtbar, die als kollektive „[...] Handlungs- und Problemlösefähigkeit [...]“ verstanden werden kann (Wilkens et al. 2006, S. 125). Sie befähigt Projektträger dazu, eigeninitiativ Beziehungen sowohl zur Ministerialverwaltung als auch zum Forschungsfeld aufzubauen, aktiv zu gestalten und dynamisch weiterzuentwickeln.

6.2.4

Individuelle Adaptionskompetenz

Nicht nur auf kollektiver Ebene – im Sinne einer kollektiven Schnittstellenkompetenz (vgl. Kapitel 6.2.1) – ist die Bewältigung externer Komplexität durch Projektträger erforderlich. Auch auf individueller Ebene der einzelnen Mitarbeitenden bedarf es entsprechender Kompetenzen. Die Analyse des Interviewmaterials zeigt, dass Mitarbeitende von Projektträgern kontinuierlich in der Lage sein müssen, das jeweilige Forschungsfeld in seiner Komplexität und Dynamik zu überblicken. Diese Dynamik umfasst unter anderem Forschungsfeld-Entitäten wie neue Publikationen, Theorien, Konzepte, Anwendungsfelder, Konferenzen sowie die sich stetig wandelnde Akteurslandschaft. Aus der Sicht des Kompetenzmodells von Wilkens et al. (2006) entspricht diese erforderliche Kompetenz einer Mischform der Dimensionen der Komplexitätsbewältigung und der Kombination (ebd. S. 136). Damit gemeint ist die Fähigkeit in unerwarteten und unbekannten Situationen strukturiert relevante Informationen zu selektieren und zugleich diese Informationen in neuen Kontexten anwendbar zu machen und kreativ zu rekonfigurieren.

Zudem ist es notwendig, aus der Vielzahl von wissenschaftlichen Erkenntnissen und Entwicklungen jene Informationen mithilfe von Selektion zu identifizieren, die für die Forschungspolitik von Relevanz sind. Dies beinhaltet insbesondere die Beobachtung und Einordnung aktueller forschungspolitischer Entwicklungen auf ministerialer und interministerialer Ebene – etwa politische Positionierungen, strategische Programme sowie die Rollen der jeweiligen Akteure in der Ministerialverwaltung. Die Interpretationen dieser Elemente erfolgen stets im Lichte spezifischer ministerialer Zielvorstellungen und Kontexte. Auch auf individuel-

ler Ebene entsteht dadurch eine *doppelt-dynamische Komplexität*, vergleichbar mit der kollektiven Schnittstellenkompetenz.

Die sogenannte individuelle Adaptionskompetenz beschreibt in diesem Zusammenhang die individuelle Fähigkeit, forschungspolitisch relevante Entwicklungen so aufzubereiten, dass sie referatsspezifisch adressierbar und für politische Entscheidungen anschlussfähig werden. Im Gegensatz zur kollektiven Schnittstellenkompetenz, die durch organisationale Prozesse, Strukturen und Routinen realisiert wird, handelt es sich bei der individuellen Adaptionskompetenz um eine personenbezogene Problemlösefähigkeit.

Die Relevanz dieser Kompetenz wurde im Rahmen der Erhebung nicht nur inhaltlich beschrieben, sondern auch quantitativ gestützt: Sechs Befragte aus der Ministerialverwaltung sowie 15 von 19 Befragten aus den Projektträgern thematisierten explizit die Notwendigkeit eines übergreifenden Verständnisses des jeweiligen Forschungsfelds und der forschungspolitischen Perspektive des Auftraggebers.

Im folgenden Abschnitt werden exemplarische Aussagen (WP 3, 9, 12) von Mitarbeitenden aus Projektträgern vorgestellt und interpretiert, in denen die Bedeutung eines übergeordneten und Blicks auf das betreute Forschungsfeld betont wird, um die gestellten Aufgaben zu bewältigen:

» [...] für den Umgang mit dem Referat [...] brauche ich tatsächlich diesen Überblick über die Akteure, über grundsätzlich die Strömungen, die Meinungen, wer welche Position hat, wer welche Bedarfe artikuliert [...] (WP 12, 96).

» Also in erster Linie sind wir [als Mitarbeitende der Projektträger] natürlich beobachtend unterwegs und konsolidieren Informationen, recherchieren Informationen, stellen die zur Verfügung, bereiten die wieder auf (WP 8, 16).

In der ersten Aussage wird die Notwendigkeit betont, einen umfassenden Überblick über das Forschungsfeld zu haben, um effektiv mit dem zuständigen Referat des jeweiligen Bundesministeriums zusammenzuarbeiten. Dabei werden mehrere Dimensionen dieser Expertise benannt: Zum einen ist die Kenntnis der relevanten Akteure zentral, zum anderen das Verständnis bestehender Entwicklungen, Strömungen, Meinungen und Positionen innerhalb des Feldes. Darüber hinaus ist es entscheidend zu wissen, welche thematischen Bedarfe von welchen Akteuren artikuliert werden.

Das Zitat macht deutlich, dass es nicht ausreicht, Informationen lediglich zu sammeln. Vielmehr müssen diese systematisch eingeordnet, bewertet und im Hinblick auf ihre Bedeutung für forschungspolitische Entscheidungen priorisiert werden. Ziel ist eine forschungspolitische Anschlussfähigkeit – also die Fähigkeit, die Dynamiken im Forschungsfeld so aufzubereiten, dass sie für politische Entscheidungsträger anschlussfähig und verwertbar sind.

In der zweiten Aussage wird der Prozess der Informationsbeschaffung und -aufbereitung erwähnt, der auf eine besondere Form der Adaptionskompetenz hinweist. Mitarbeitende der Projektträger agieren dabei vorrangig als beobachtende Instanz: Sie recherchieren aktiv Informationen, konsolidieren diese und bereiten sie gezielt auf, um sie dem zuständigen Referat zur Verfügung zu stellen. Diese Tätigkeit erfolgt nicht beiläufig, sondern bildet einen zentralen Bestandteil ihres Arbeitsalltags. Die Aussage verdeutlicht den Prozess der Adaption von Informationen über das Forschungsfeld mit dem Ziel, komplexe Entwicklungen im Feld in eine strukturierte und für die Politik anschlussfähige Form zu überführen.

Die folgenden Ankerbeispiele beziehen sich auf die Fähigkeit, neu aufkommende und zugleich forschungspolitisch relevante Themenfelder zu identifizieren, zu erschließen und unter Beachtung der Perspektive des Auftraggebers zu bewerten – eine Kompetenz, die häufig im Rahmen einer wissenschaftlichen Ausbildung erworben wird. Diese Fähigkeit bildet eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung einer individuellen Adaptionskompetenz im forschungspolitischen Kontext⁹⁶:

» Aber mit den Kompetenzen, die ich mir halt erarbeitet habe im Rahmen meiner [...] [wissenschaftlichen Ausbildung], nämlich *selbstständig Themen zu erarbeiten*, damit umzugehen und die *auch dann weiterzuentwickeln*, ist man durchaus auch in der Lage, ein Thema zu begleiten, *was man nicht von vornherein kennt* oder wo man keine wissenschaftliche Ausbildung von vornherein hat, wenn man das entsprechende Interesse mitbringt. (WP 7, 137)

» Na ja, ganz entscheidend ist für mich immer, *aktuelle Informationen* zu haben, ranzukommen und effektiv vielleicht daraus immer so eine Art *Zusammenfassung* zu liefern [...] was sind die neuen Dinge, die wir vielleicht gerade erlebt haben, also *Informationen zu bewerten* [...] (FK 2, 36).

⁹⁶ MV 4; FK 1, 2, 4, 7; WP 5, 6, 7, 8, 9, 10.

» [...] die wir hier haben [...] sind [...] *extrem breit auch aufgestellt und die kannst du auch auf jedes Thema setzen und in zwei Wochen sind die fit. Das ist also schon ganz klasse und das ist auch etwas, worauf ich sehr, sehr achte* (FK 7,84).

Die drei Aussagen verdeutlichen unterschiedliche, sich ergänzende Dimensionen einer individuellen Adaptionskompetenz, wie sie insbesondere im Kontext wissenschaftlicher Ausbildung relevant werden. Zunächst wird in der Aussage von WP 7 (137) betont, dass eine fundierte wissenschaftliche Qualifikation nicht allein Fachwissen vermittelt, sondern vor allem eine methodische und reflexive Herangehensweise in der Informationsbeschaffung fördert. Eine solide wissenschaftliche Ausbildung befähigt dazu, sich auch ohne spezifische Vorbildung eigenständig in neue Themenfelder einzuarbeiten – vorausgesetzt, ein grundlegendes Interesse ist vorhanden. Adaptionskompetenz zeigt sich hier als eine Fähigkeit, wissenschaftliche Denk- und Arbeitsweisen flexibel auf neue Kontexte zu übertragen.

Die Aussage von FK 2 (36) ergänzt diese Perspektive um den Aspekt der kontinuierlichen Informationsverarbeitung. Adaptionskompetenz wird hier als Fähigkeit verstanden, relevante Informationen aus einem komplexen Umfeld systematisch zu erfassen, zu bewerten und verdichtet aufzubereiten. Die Kompetenz besteht also nicht nur in der thematischen Erschließung, sondern auch in der strategischen Einordnung und Vermittlung.

In der dritten Aussage (FK 7, 84) wird schließlich der kollektive Aspekt betont: Die hohe Flexibilität und Lernfähigkeit von Mitarbeitenden werden als zentral für die erfolgreiche Adaption neuer Themen hervorgehoben. Wissenschaftlich geschultes Personal ist in der Lage sich innerhalb kurzer Zeit in neue Themen einzuarbeiten, weitestgehend unabhängig vom jeweiligen Fachbezug.

In der Zusammenschau zeigen die drei Aussagen, dass Adaptionskompetenz nicht auf individueller Lernbereitschaft oder Fachwissen allein beruht, sondern auf einer Kombination aus methodischer Selbstständigkeit und reflexiver Informationsverarbeitung.

Ein weiterer Korpus an Textstellen im Kontext der hier verstandenen Adaptionskompetenz bezieht sich auf die Fähigkeit, Aufgaben referatsorientiert zu bearbeiten. Gemeint ist damit die Kompetenz, Arbeitsaufträge aus dem Bundesministerium inhaltlich treffend, formal angemessen und innerhalb vorgegebener zeitlicher Rahmenbedingungen zu erfüllen. Diese Form der Adaptionskompetenz erfordert ein Gespür für institutionelle Kontexte und

für die spezifischen Erwartungen der ministeriellen Auftraggeber. Entsprechende Hinweise finden sich in den Interviews mit MV 1, 4, 5; FK 1, 7; WP 8, 9, 10. Die folgenden Ankerbeispiele veranschaulichen diese Dimension adaptiven Handelns.

- » Wir geben Ihnen [den Projektträgern] den Auftrag, aber bitte nicht acht Seiten in zwei Wochen, sondern *zwei in vier Tagen*. Und *auf Lücke arbeiten*. Das ist mein Mantra gegenüber meinen Mitarbeitern „Liebe Leute, arbeitet auf Lücke. Es wird hier kein wissenschaftlicher Aufsatz verlangt“ und auch *die Politik ist eine Maschine, die aufgrund notorisch defizitärer Informationen entscheidet* (MV 5, 6).
- » Wer immer das [einen Entwurf für eine potenzielle Förderrichtlinie] dann beim Projektträger macht, der muss einmal erfassen, was dieser Themenschwerpunkt *in meinen Augen [ist]* (MV 1, 78).
- » F: Was ist denn dann [statt einer fachlichen Expertise eines PT-Mitarbeiters] notwendig?
- » A: *Ein Gespür dafür zu entwickeln, was unsere Kunden brauchen, Dinge übersetzen zu können. Also das weißt du ja selber, allein wenn man Schriftstücke für [...] [den Kunden] erarbeitet, das sind ja so unterschiedliche Dinge. Es ist einfach etwas anderes, eine Richtlinie zu schreiben als einen Vermerk oder als einen Veranstaltungsbesuchsbericht oder als irgendwie ein Protokoll. Also die müssen einfach verstehen, dass es unterschiedliche Dinge sind, dass sie da unterschiedliche Produkte liefern müssen. Die müssen ein Gespür dafür haben, was will der Referent da oder die Referentin von mir und müssen schnell und gut recherchieren können und auf das Wesentliche gucken können, also analysieren, was ist eigentlich der Kern dessen, was das Referat von uns will und das Fachliche ist ein nettes Add-on, aber es ist definitiv nicht Voraussetzung* (FK 7, 89–90).

Die ausgewählten Zitate verdeutlichen, dass es bei einer Adaptionskompetenz um die Fähigkeit geht, ministerielle Anforderungen flexibel, adressatengerecht und effizient umzusetzen und auf das jeweilige Feld der wissenschaftlichen Forschung zu beziehen.

Im ersten Zitat (MV 5, 6) wird diese Anforderung sehr deutlich: Der Projektträger soll nicht einen wissenschaftlich fundierten Text liefern, sondern eine kurzfristige, prägnante und anwendungsorientierte Aufbereitung. Die Formulierung „auf Lücke arbeiten“ bringt zum Ausdruck, dass nicht Vollständigkeit, sondern Zielgenauigkeit und Relevanz im Fokus stehen – auch unter Bedingungen unvollständiger Informationslagen, wie sie in politischen Entscheidungsprozessen typisch sind.

Das zweite Zitat (MV 1, 78) betont die Notwendigkeit, sich in ministerielle Themenvorgaben hineinzuversetzen. Gefordert ist nicht nur eine inhaltliche Bearbeitung, sondern ein Verständnis dafür, wie ein bestimmter Themenschwerpunkt aus Sicht des Ministeriums zu deuten ist.

Besonders deutlich wird diese Erwartungshaltung im dritten Zitat (FK 7, 89–90). Hier wird Adaptionskompetenz als die Fähigkeit beschrieben, unterschiedliche Textsorten, etwa Richtlinien, Vermerke oder Berichte situationsangemessen zu erstellen. Zentral ist dabei das „Gespür“, was das jeweilige Referat tatsächlich benötigt. Relevanter als tiefgreifende Fachkenntnis sind demnach kommunikative Übersetzungsleistungen, analytisches Denken und die Fähigkeit, zentrale Anliegen des Auftraggebers rasch zu erkennen und in geeignete Formate zu übertragen.

Insgesamt zeigt sich: Während eine wissenschaftliche Grundqualifikation durchaus hilfreich ist, um sich in ein Forschungsfeld einzuarbeiten und dessen Diskurse einordnen zu können, gilt sie nicht als hinreichende Voraussetzung. Vielmehr wird betont, dass eine zu starke Fachfixierung hinderlich sein kann. Entscheidend ist vielmehr eine doppelte Adaptionleistung: einerseits die inhaltliche und sprachliche Anschlussfähigkeit an das Forschungsfeld, andererseits die institutionelle Passgenauigkeit gegenüber den Bedürfnissen der Ministerialbürokratie – zeitlich, formal und inhaltlich.

Auf den Punkt gebracht kann die hier skizzierte Adaptionskompetenz als eine individuelle „[...] Handlungs- und Problemlösefähigkeit [...]“ (Wilkens et al. 2006, S. 125) verstanden werden, mit der es Mitarbeitern von Projektträgern gelingt neu aufkommende und zugleich forschungspolitisch relevante Themen identifizieren, erschließen und forschungspolitisch zu bewerten. Zugleich umfasst diese Kompetenz eine referatsorientierte Bearbeitung der delegierten Aufgaben.

6.2.5

Individuelle Kommunikationskompetenz

Die abschließend betrachtete Kernkompetenz, die für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit der Ministerialverwaltung erforderlich ist, betrifft die kommunikative Gestaltung des Delegationsverhältnisses. Die Auswertung des Interviewmaterials zeigt in diesem Zusammenhang ein eindeutiges Bild: Mitarbeitende der Projektträger sollten über die Fähigkeit verfügen, durch eine vertrauensfördernde Kommunikation die Kooperation mit der Ministerialverwaltung konstruktiv und zielführend zu gestalten.

Aussagen, die diesen relevanten Befund stützen, finden sich in den Aussagen von drei der sechs befragten Personen aus der Ministerialverwaltung sowie in 15 von 19 Interviews von den Mitarbeitenden der Projektträger wieder. Im Sinne des Kompetenzmodells von Wilkens et al. (2006) ist diese Fähigkeit der Dimension der individuellen Kooperation zuzuordnen. Besonders betont wird dabei die Art und Weise der Interaktion, insbesondere „[...] die Interaktionsfähigkeit, die im Zuge der verbalen Informationsvermittlung und des dialogischen Austausches gestärkt wird [...]“ (ebd., S.136). Anhand ausgewählter Ankerbeispiele lassen sich fünf zentrale Bestandteile gelingender Kommunikation identifizieren und interpretieren: Transparenz, Fokus, Sachlichkeit, Konstruktivität und Empathie. Die Bedeutung transparenter Kommunikation wurde exemplarisch in den Interviews MV 6, FK 7 und WP 9 hervorgehoben:

» Und ich kann immer nur empfehlen, also ich fahre ganz gut mit meiner *radikalen Ehrlichkeit*. Dadurch muss ich mir nie Gedanken darüber machen, was habe ich jetzt dem einen erzählt und das finde ich eigentlich ganz angenehm und entspannt (FK 7, 134).

» F: Welche Kompetenzen erwarten Sie von einem guten Projektträger?

A: [...] *Wisse, was du nicht weißt* oder wenn du es nicht weißt, *ahne, was du nicht weißt* und hole dir dafür Kompetenz rein oder kommuniziere, dass du in dem Feld zu wenig Kompetenz hast (MV 5, 34).

Im ersten Zitat wird mit dem Begriff der „radikalen Ehrlichkeit“ nicht nur ein kommunikativer Stil beschrieben, der Vertrauen fördert, sondern zugleich ein Mittel zur Reduktion kognitiver Belas-

tung thematisiert. Wie bereits an mehreren Stellen dieser Arbeit, etwa im Zusammenhang mit den Ausprägungen von Informationsasymmetrien dargelegt wurde, besteht häufig eine Abhängigkeit der Projektträger von der Ministerialverwaltung, die auf einem Informationsvorsprung Letzterer beruht. Vor diesem Hintergrund erscheint eine „radikale Ehrlichkeit“ als notwendige Strategie, um potenziellem Misstrauen vorzubeugen, Kontrollkosten zu niedrig zu halten oder gar zu vermeiden und letztlich das Delegationsverhältnis nicht durch intransparente oder strategische Kommunikation zu gefährden.

Das zweite Zitat, das die Perspektive der Ministerialverwaltung wiedergibt, thematisiert die Erwartung an Reflexivität und Transparenz im Umgang mit eigenen Wissensgrenzen. Indirekt wird hierdurch auch die Abhängigkeit der Ministerialverwaltung von den fachlichen Zuarbeiten der Projektträger sichtbar. Entscheidend ist dabei nicht, dass Projektträgermitarbeitende über vollständiges Wissen verfügen, sondern dass sie Unsicherheiten, soweit es ihnen möglich erscheint, offen kommunizieren oder gezielt externe Expertise einholen. Diese Haltung verdeutlicht ein professionelles Verständnis von Zusammenarbeit, das auf realistischer Selbsteinschätzung und vertrauensvoller Kommunikation basiert. Neben dem Faktor Transparenz wurde im Interviewmaterial immer wieder die Bedeutung einer auf die Aufgabe fokussierte und auf das Wesentliche gerichtete Kommunikation betont – sowohl seitens der ministeriellen Akteure als auch durch Vertreterinnen und Vertreter der Projektträger⁹⁷. Dabei wurde deutlich, dass unterschiedliche Kommunikationsbedürfnisse und -verständnisse aufeinandertreffen können:

» Für uns [Referentinnen und Referenten der Referate des Ministeriums] ist es eben *nicht so wichtig*, dass die *komplette Arbeit sichtbar ist* oder der ganze PT sichtbar ist, sondern für uns *zählt ganz stark das Ergebnis*. Sie als Auftragnehmer wollen aber zeigen, was haben wir alles gemacht (MV 2, 88).

Dieses Zitat beinhaltet eine Kritik der Kommunikation seitens der Projektträger und verdeutlicht exemplarisch die Spannung zwischen ministerialer Erwartungshaltung an effiziente Ergebnispräsentation und dem Bedürfnis der Projektträger, ihre Arbeitsprozesse und Aufwände sichtbar zu machen. Während das Ministerium auf eine kompakte Darstellung verwertbarer Ergeb-

⁹⁷ MV 5, 2; FK 1, 2, 5; WP 1, 8, 9, 11, 12.

nisse fokussiert, sehen sich die Projektträger in der Notwendigkeit, die Breite ihrer Tätigkeiten im Sinne der „kompletten Arbeit“ zu dokumentieren, um etwa Rechenschaft abzulegen oder den eigenen Beitrag mithilfe der Quantität zu legitimieren.

Das Vorhandensein von grundsätzlichen Gepflogenheiten und der Situation angemessener Kommunikation wurde insbesondere von Führungskräften der Projektträger betont (FK 3, 4, 6, 7)

» [...] manche kommunizieren halt sehr aufgeregt und es hört sich immer sehr streng an und wenn man dann aber auch weiß, wie die [Referentinnen und Referenten] am Telefon zum Beispiel sind, dass man das wie gesagt nicht so an sich heranlässt, sondern dann *möglichst neutral und ruhig* auch kommuniziert, weil die brauchen das [...] [auf der Seite der Ministerialverwaltung], dass hier auf unserer Seite jemand sitzt, der *nicht total in Panik* verfällt (FK 6, 104).

Das vorliegende Ankerbeispiel verdeutlicht, dass es unter Bedingungen emotionaler Spannung (beispielsweise bei „aufgeregter“ oder „strenger“ Kommunikation von Mitarbeitenden der Ministerialverwaltung) darauf ankommt ruhig, sachlich und kontrolliert zu reagieren. Zugleich wird eine sensibilisierte Wahrnehmung für die kommunikativen Erwartungen und Bedürfnisse der Ministerialverwaltung sichtbar: Diese braucht offenbar auf der Seite der Projektträger Personen, die nicht „total in Panik“ verfallen, sondern Ruhe und Kompetenz ausstrahlen. Im Sinne von Wilkens et al. (2006) lässt sich dies der individuellen Kooperation zuordnen, speziell der „Interaktionsfähigkeit“, die im Kontext dialogischer Prozesse gestärkt wird.

Das Handlungsvermögen, kooperativ mit der Ministerialverwaltung konstruktiv Dissonanzen und Konflikte auszutragen, wurde in den Interviews MV 5, FK 6, 7; WP 2, 11 betont:

» [...] und jede gute Führung heutzutage wissen ja auch alle, besteht darin, *sich die Kritik nicht vom Halse zu halten, sondern sie wahrzunehmen und zu entwickeln* und da in der Rolle sehe ich auch die Projektträger in einem vertrauensvollen Verhältnis logischerweise [...] (MV 5, 52).

» [...] sodass Sie hinterfragen müssen, *verstehe ich den Konflikt* [mit Personen aus der Ministerialverwaltung] oder

kann ich den Konflikt auflösen, indem ich auf das Wissen, was er mir noch nicht zur Verfügung gestellt hat, vielleicht drauf zugreifen kann, indem ich nochmal direkter nachfrage, um dann wiederum zu fragen, welche Möglichkeiten hat man, um zu einem gemeinsamen Ergebnis zu kommen. (FK 5, 32)

» [...] oder muss ich tatsächlich mal mit dem Referat auch mal auf einer anderen Ebene nochmal sprechen, um vielleicht auch klarzuziehen „Das ist eine schöne Anfrage, dass Ihr uns da auch wirklich haben wollt, aber nein, unsere Leute arbeiten nicht nachts“ (FK 7, 24).

Im ersten Beispiel (MV₅) wird deutlich, dass die Ministerialverwaltung von Projektträgern ein Form des Selbstverständnisses erwartet, das Vertrauenswürdigkeit durch Kritikfähigkeit und Lernbereitschaft signalisiert.

Die zweite Textpassage (FK 5) hebt die Bedeutung einer Übernahme von anderen Perspektiven in Konfliktsituationen hervor. Konflikte werden hier nicht als Endpunkte von Kooperation verstanden, sondern als eine Form eines reflexiven kommunikativen Herantastens, in denen durch gezielte Nachfragen gemeinsame Lösungen bzw. Ergebnisse generiert werden können.

Im dritten Zitat (FK 7) tritt eine weitere, oft übersehene Dimension der individuellen Kommunikationskompetenz zutage: die Fähigkeit zur klaren Abgrenzung. Während die vorherigen Aussagen eher auf Empathie, Vertrauen und Konfliktlösung abzielten, artikuliert dieses Zitat den legitimen Anspruch von Projektträgern, die eigenen organisatorischen oder personellen Grenzen selbstbewusst zu vertreten. Im Sinne des Kompetenzmodells nach Wilkens et al. (2006) wird hier konstruktives Feedbackverhalten als Ausdruck individueller Kooperationsfähigkeit sichtbar.

Die Fähigkeit empathisch zuzuhörend und Interessen der Ministerialverwaltung kommunikativ aufzunehmen, betonten insbesondere Expertinnen und Experten als bedeutsam, welche dem wissenschaftlichen Personal der Projektträger zuzuordnen sind⁹⁸:

» [...] und da bekommt man ja irgendwann ein bisschen ein Gespür, wo sind Unsicherheiten, wo hat die Person irgendwie eine starke Meinung in die eine oder andere Richtung, wo ist auch vielleicht die Erwartung von höherer Ebene, die da irgendwie mit reinspielt, die das Referat auf jeden

98 FK 5, WP 1, 8, 9, 12.

Fall auch erfüllen muss oder ähnliches. Da ist man ja einfach, wenn man im Gespräch ist, *im häufigen Austausch* ist, bekommt man ja solche Informationen auch irgendwann mit und kann darauf besser eingehen, das auch so ein bisschen antizipieren, kriegt ein Verständnis dafür, *wie detailliert man bestimmte Sachen abstimmen muss* [...] (WP 12, 36).

» Also ich glaube, man sollte halt diesen *Dienstleistungsgedanken* haben, dass man das Verständnis hat für beide Seiten, Ministerium und Projekte, und da muss man halt auch ein bisschen *Sorgearbeit leisten* können, also man sollte auf jeden Fall *eine gewisse Form von Empathie aufweisen* (WP 1, 154).

In der Darstellung von WP 12 wird eine hochsensible Form der kommunikativen Wahrnehmung in Form von „Gespür“ für das Referat und seine offenkundigen und verborgenen Interessen. Im Mittelpunkt steht die Fähigkeit, durch kontinuierliche Interaktion und aktives Zuhören implizite Motive, Unsicherheiten, Zwänge oder Zielvorgaben aufseiten der Ministerialverwaltung zu erkennen und antizipativ darauf zu reagieren.

In der zweiten Aussage von WP 1 wird Empathie in Form von „Gespür“ explizit erwähnt und mit einem bestimmten Selbstverständnis als Dienstleister in einen Zusammenhang gebracht. Der Begriff der „Sorgearbeit“ deutet auf eine empathische Haltung gegenüber den Bedürfnissen der Referentinnen und Referenten der Ministerialverwaltung hin. Dieses Selbstverständnis geht über rein formale Auftragserfüllung hinaus und versteht Kommunikation als Beziehungsarbeit, die aktiv gestaltet werden muss.

Das Zitat verweist somit auf ein erweitertes Rollenverständnis: Projektträger agieren nicht nur als wissenschaftlich-technische Dienstleister, sondern auch als kommunikative Vermittler zwischen unterschiedlichen systemisch bedingten Interessen. Mitarbeitende von Projektträgern agieren dabei als Teil einer interessenvermittelnden und intermediären Instanz, die verschiedene systemisch bedingte Interessen harmonisiert (vgl. Kapitel 6.1.2). Sie handeln im Sinne der Grenzarbeit mit dem Ziel, damit die Austauschbeziehung zwischen Politik und Wissenschaft zu stärken (Guston 1999, S. 98). Empathie erweist sich dazu ergänzend als eine zentrale Fähigkeit kommunikativer Kompetenz, um wech-

selseitige Erwartungen auszugleichen und Spannungen moderierend zu verarbeiten.

In der Gesamtschau lässt sich die individuelle Kommunikationskompetenz als eine „[...] Handlungs- und Problemlösefähigkeit [...]“ (Wilkens et al. 2006, S. 125) beschreiben, die es Mitarbeitenden von Projektträgern ermöglicht, transparent, aufgabenorientiert, situationsangemessen, konstruktiv im Umgang mit Dissonanzen sowie empathisch zu kommunizieren. Ziel dieser Kompetenz ist es einerseits, das Vertrauensverhältnis zur Ministerialverwaltung zu stärken und andererseits, die Interessen der Projektträger zu wahren.

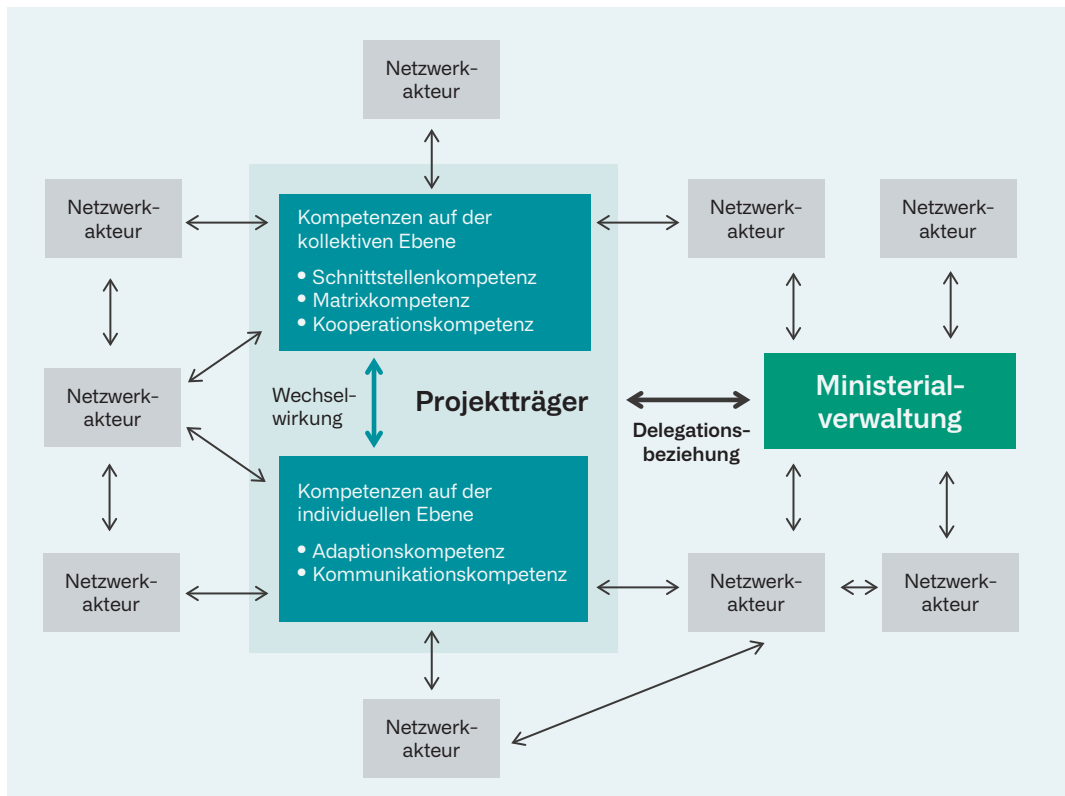
6.2.6

Wechselwirkungen des identifizierten Kompetenzgefüges

Die vorliegende Analyse verdeutlicht über die bloße Identifikation der Kompetenzen hinaus, dass das Gelingen von Delegationsbeziehungen maßgeblich auf den Interdependenzen dreier kollektiver und zweier individueller Kompetenzformen beruht. Ausgehend von den vier grundlegenden Kompetenzdimensionen – Komplexitätsbewältigung, Kombination, Kooperation und Selbstreflexion –, wie sie im Modell von Wilkens, Keller und Schmette (2006) sowohl für individuelle als auch für kollektive Akteure beschrieben werden, ist das Gefüge der fünf identifizierten Kompetenzen nicht als additive Summe einzelner Fähigkeiten zu begreifen. Vielmehr konstituiert es sich als relationales Geflecht wechselseitig konstituierender und aufeinander bezogener Handlungs- und Problemlösefähigkeiten.

Durch die Analyse des Interviewmaterials wurde ferner deutlich, dass Projektträger als komplexe adaptive Systeme (Kauffman 1993) bzw. als Grenzorganisationen (Guston 1999) agieren, die permanent an einer Grenze operieren: dem forschungspolitischen Raum einerseits, dem wissenschaftlich-technischen Forschungsfeld andererseits. Das Interviewmaterial zeigt eindeutig, dass Projektträger damit mit einer doppelt-dynamischen Umwelt konfrontiert sind. Dieser Umstand erfordert eine beständige Komplexitätsbewältigung (Wilkens et al. 2006, S. 131 und 136), sowohl auf kollektiver als auch auf individueller Ebene. Diese Komplexitätsbewältigung zeigt sich auf kollektiver-struktureller Ebene in Form einer Schnittstellenkompetenz und auf individueller-personlicher Ebene in Form der individuellen Adaptionskompetenz.

Gleichzeitig wird in der kollektiven Matrixkompetenz deutlich, dass die Fähigkeit zur Kombination (ebd., S. 136) im Sinne einer



flexiblen Verknüpfung verteilter Wissensbestände eine strukturelle Voraussetzung für erfolgreiche Grenzarbeit im Delegationsverhältnis darstellt. In Matrixorganisationen manifestiert sich diese Kompetenz durch die temporäre Verknüpfung disziplinärer, funktionaler und administrativer Wissensdomänen sowie individueller Kompetenzen – etwa bei der Entwicklung und Gestaltung von Grenzobjekten wie Förderrichtlinien. Auch ohne explizite Bezugnahme kann man implizit davon ausgehen, dass die Bereitschaft der Belegschaft vorhanden sein muss, disziplinäre Denkstile zu verlassen, sich auf neue Themen einzulassen und Verantwortung im Teamkontext zu übernehmen – nur so wird eine Matrixorganisation (Schmette 2006) überhaupt möglich.

Bezüge zur Kompetenzdimension Kooperation (ebd., S. 132 und 136) finden sich auf kollektiver Ebene in einer Kooperationskompetenz und auf individueller Ebene in einer Kommunikationskompetenz. Es wurde deutlich, dass Projektträger als intermediäre Organisation (Braun 1997) zwischen Ministerialverwaltung und der Akteurslandschaft im Forschungsfeld tragfähige Beziehungen aufbauen und pflegen sollten – mithilfe entsprechender organisa-

Abbildung 18:
Das induktiv ermittelte Kompetenzgefüge und deren Wechselwirkung im Kontext der Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Wilkens et al. (2006, S.139).

tionaler Strukturen. Ziel ist es, durch eine gelingende Kopplung der differenten Systeme einerseits tragfähige Grenzobjekte zu schaffen und andererseits eine Abhängigkeitsparität gegenüber der Ministerialverwaltung herzustellen. Zur Ausbildung dieser kollektiven Kompetenz bedarf es einer individuellen Kommunikationskompetenz. Nur wenn bei der mit der Ministerialverwaltung kommunizierenden Belegschaft eine ausgeprägte Kommunikationskompetenz vorhanden ist, können organisationale Strukturen greifen, die eine kollektive Kooperationskompetenz fördern.

Ausgehend von den Ergebnissen der qualitativen Inhaltsanalyse ergibt sich folglich das erforderliche Kompetenzgefüge für Projektträger für gelingende Delegationsbeziehungen zu Ministerialverwaltungen wie folgt: → [Abb. 18](#)

Die Abbildung veranschaulicht das für Projektträger im Delegationsverhältnis zur Ministerialverwaltung erforderliche Penta-Kompetenzgefüge. Sie zeigt, dass individuelle und kollektive Kompetenzen in einer wechselseitig unterstützenden und teilweise bedingenden Beziehung stehen. Darüber hinaus macht die Abbildung sichtbar, dass kooperative Beziehungen zu Netzwerkakteuren sowohl auf strukturell-institutionalisierter als auch auf individueller Ebene bestehen – und dies gleichermaßen auf Seiten der Ministerialverwaltung wie auf Seiten der Projektträger.

7

Ergebnisdiskussion und Schlussbetrachtung

7

Ergebnisdiskussion und Schlussbetrachtung

Im Anschluss an die Analyse der empirischen Ergebnisse richtet sich der Blick nun auf ihre systematische Diskussion und Einordnung. Dabei werden zunächst die zentralen Forschungsfragen dieser Arbeit aufgegriffen und abschließend beantwortet (7.1). Darauf folgt eine kritische Reflexion des theoretischen Rahmens sowie des methodischen Vorgehens (7.2). Aus den empirischen Befunden abgeleitete praxisrelevante (7.3) und forschungsbezogene Implikationen (7.4) schließen sich an, bevor das Kapitel mit einer zusammenführenden Schlussbetrachtung endet, in der die wesentlichen Ergebnisse gebündelt, der wissenschaftliche Beitrag resümiert und ein Ausblick auf mögliche Weiterentwicklungen gegeben wird (7.5).

7.1

Beantwortung der Forschungsfragen

Im Mittelpunkt dieses Abschnitts steht die abschließende Beantwortung der beiden leitenden Forschungsfragen. Auf Grundlage der im Interviewmaterial identifizierten Befunde und ihrer theoriegeleiteten Interpretation wird erstens herausgearbeitet, wie sich Delegationsbeziehungen zwischen Ministerialverwaltung und Projektträgern konstituieren (7.1.1). Zweitens wird aufgezeigt, welche spezifischen individuellen und kollektiven Kompetenzanforderungen sich – je nach dominanter Form der Konstitution – für die Projektträger ergeben (7.1.2).

7.1.1

Konstitutionsformen der Delegationsbeziehung

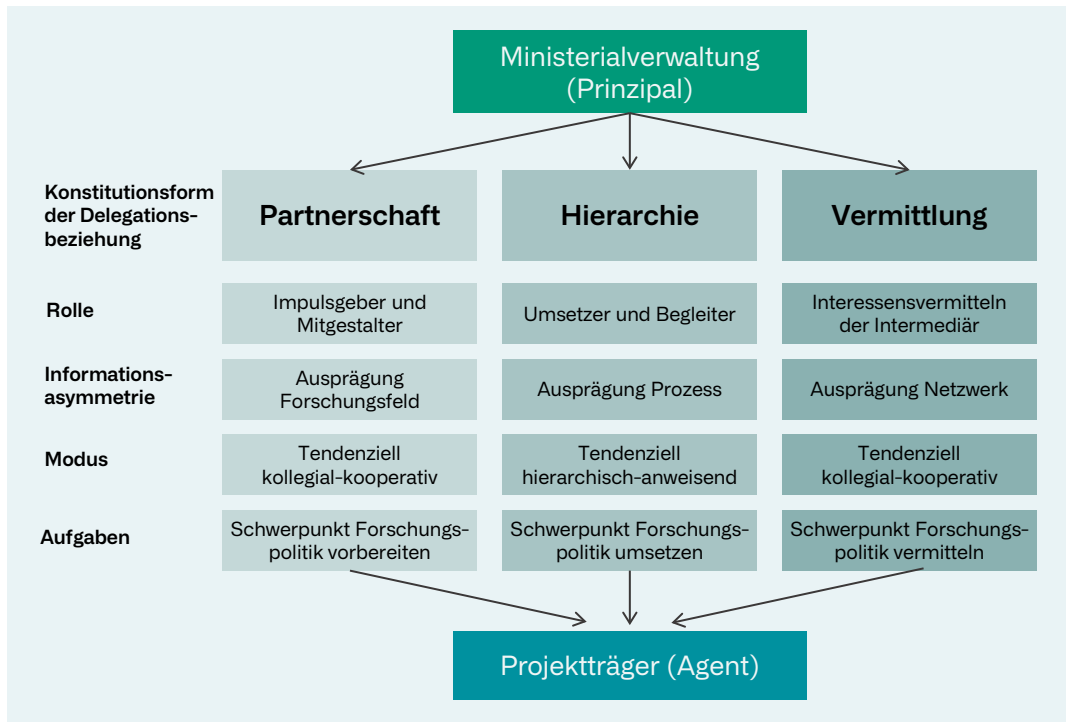
Mithilfe der gewählten Kombination aus theoretischer Rahmung, Methodik und den Ergebnissen der qualitativen Inhaltsanalyse konnten hinreichend relevante Befunde⁹⁹ akkumuliert werden, um die verschiedenen Dimensionen der ersten leitenden Forschungsfrage adäquat zu erfassen und fundiert zu beantworten. Die Analyse zeigt, dass die Konstitution von diesen Delegationsbeziehungen nicht auf einer eindimensionalen Skale zu bewerten ist, sondern dass sie insbesondere von vier Faktoren beeinflusst wird: der Aufgabenvarianz, der Rollenwahrnehmung, dem dominanten Modus der Zusammenarbeit sowie dem Grad der Informationsasymmetrie.

Dabei zeigten sich drei differente Konstellationen, in denen diese Faktoren in einem jeweils spezifischen kausalen und inhaltlichen Zusammenhang zueinander stehen. Im Ergebnis entsprechen sie drei idealtypischen Formen der Konstitutionen der Delegationsbeziehung:

- *Partnerschaft*: Der Projektträger agiert als Impulsgeber und Mitgestalter forschungspolitischer Prozesse.
- *Hierarchie*: Der Projektträger fungiert primär als ausführendes Organ zur Umsetzung forschungspolitischer Vorgaben.
- *Vermittlung*: Der Projektträger übernimmt die Rolle eines Intermediärs an der Schnittstelle bzw. Grenze unterschiedlicher gesellschaftlicher Teilsysteme.

Diese Konstitutionsformen sind weniger als in reiner Form realisierte und feststellbare Typen von Delegationsbeziehungen, sondern eher als Idealtypen im Sinne von Max Weber (1968, S. 190 ff.) zu verstehen. Daraus folgt, dass sie in ihrer reinen Form empirisch nicht beobachtbar sind, sondern analytische Konstrukte darstellen, die der Interpretation zugrundeliegender komplexer sozialer Phänomene dienen. Die vorliegenden empirischen Daten dieser Arbeit legen nahe, dass sich innerhalb einzelner Delegationsbeziehungen regelmäßig Merkmale mehrerer dieser Idealtypen gleichzeitig finden lassen – wenn auch in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung. In der Praxis kann daher von hybrider Konstellation überlappender Konstitutionsformen gesprochen werden. Die Dimensionen der drei Konstitutionsformen stellen sich wie folgt dar: → Abb. 19

99 Ein relevanter Befund ist ein Untersuchungsergebnis, das entweder direkt zur Beantwortung der Forschungsfrage beiträgt oder innerhalb des Datenmaterials eine nachvollziehbare Kausalität erkennen lässt und sich zugleich sinnvoll in den theoretischen Rahmen der Analyse einordnen lässt (vgl. Kapitel 5.2.3).



Die Abbildung stellt den Zusammenhang zwischen den analysierten Dimensionen (Rolle, Informationsasymmetrie, Modus und Aufgaben) der Delegationsbeziehung und den idealtypisch konstruierten Konstitutionsformen dar. In den folgenden Ausführungen werden die drei idealtypischen Konstitutionsformen systematisch betrachtet.

Abbildung 19:
Konstitutionsformen
der Delegationsbeziehung

Quelle: Eigene Darstellung

Partnerschaft

In der Konstitutionsform der *Partnerschaft* als Idealtypus fungiert der Projektträger als Impulsgeber und Mitgestalter forschungspolitischer Prozesse. Im Zentrum dieser Konstellation stehen Aufgaben, die auf eine strategische Unterstützung der Ministerialverwaltung bei der Formulierung und Vorbereitung feldspezifischer Forschungspolitik zielen. Dazu gehören insbesondere die Identifikation von Forschungsbedarfen, die Bewertung von Projektskizzen, die Entwicklung programmatischer Beiträge, die Konzeption von Forschungsinstrumenten sowie die Einschätzung wissenschaftlicher Themen im Hinblick auf ihre politische Relevanz (vgl. Kapitel 6.1.1).

Der Projektträger agiert in dieser Rolle als Grenzorganisation im Sinne Gustons (1999): Aufgrund seiner fachlichen Expertise wird er von beiden Seiten, Wissenschaft und Politik, als legitimer Mitt-

ler und Mediator anerkannt. Für eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung und um forschungspolitische Entscheidungen vorzubereiten, ist eine tiefgehende Expertise im jeweiligen Forschungsfeld unerlässlich. Typischerweise verfügen Projektträger und ihre Mitarbeitenden über mehr spezialisiertes Wissen in Bezug auf das zu betreuende Forschungsfeld als die Ministerialverwaltung – ein relevanter Befund, der die in Kapitel 6.1.4 analysierte forschungsfeldbezogene Informationsasymmetrie empirisch unterstreicht.

Dieser ungleiche Zugang zu Informationen führt jedoch nicht zu einem strukturellen Machtungleichgewicht zugunsten des Projektträgers, sondern begründet eine funktionale *Abhängigkeitsparität* (vgl. Kapitel 6.2.3): Gemeint ist damit eine Abhängigkeit der Ministerialverwaltung von den Projektträgern, die aus den spezifischen Zugängen der Projektträger zu den Akteuren und Inhalten des Forschungsfeldes resultiert. Diese Abhängigkeit entspricht in etwa jener der Projektträger, die aufgrund der oligopolähnlichen Strukturen des Projektträgersystems entsteht, welches aus wenigen projektträger anbietenden Ministerien und mehreren geeigneten Projektträgerorganisationen besteht (Biegelbauer und Palfinger 2016).

Das Verhältnis der Zusammenarbeit zwischen Prinzipal (Ministerialverwaltung) und Agent (Projektträger) in dieser Konstitutionsform entspricht dem des kollegial-kooperativen Modus, welcher durch gegenseitiges Vertrauen gekennzeichnet ist (vgl. Kapitel 6.1.3). Es bestehen flache Hierarchien, die Kommunikation ist offen, und die ministerielle Kontrolle beschränkt sich auf ein geringes Maß. Die Kosten für Kontrolle, Steuerung und Garantie sind entsprechend gering. Allerdings können Residualkosten steigen, sofern der Projektträger seinen fachlichen Wissensvorsprung opportunistisch für die Erreichung eigener Ziele ausnutzen sollte (Zißler 2011, S. 96 f.).

Hierarchie

Die idealtypische Konstitutionsform der *Hierarchie* ist durch ein asymmetrisches Machtverhältnis geprägt. Der Projektträger agiert hier primär als ausführende Instanz der forschungspolitischen Zielsetzungen und operativen Vorgaben der Ministerialverwaltung. Ziele sind vorgegeben und sollen durch den Projektträger ohne weitere Aushandlung, Veränderung oder Konkretisierung unmittelbar realisiert werden. Eine Verständigung über Ziele und Zwecke von forschungspolitischen Maßnahmen erfolgt nicht – kollegiale Diskurse oder partizipative Aushandlungen sind entsprechend nicht erforderlich und somit nicht vorgesehen.

Die soziale Interaktion folgt einem hierarchisch-anweisenden Modus der Zusammenarbeit (vgl. Kapitel 6.1.3). Vorrangig ist die zeitnahe und reibungslose Umsetzung politisch gesetzter Vorgaben. Diskussionen über Zielsetzungen, Verzögerungen oder inhaltliche Anpassungen werden in der Regel ausgeschlossen. Die Kommunikation seitens des Prinzipals ist von Misstrauen geprägt, begleitet von einem ausgeprägten Kontroll- und Steuerungsbedürfnis gegenüber dem Agenten.

Aus agenturtheoretischer Perspektive fallen in dieser Konstellation die Kosten für Kontrolle und Steuerung vergleichsweise hoch aus. Gleichzeitig bleiben die Residualkosten gering, da der Projektträger weder über exklusives Feldwissen verfügen muss noch über spezifische Netzwerkzugänge oder wissenschaftliche Reputation (Zißler 2011, S. 96 f.). Der Projektträger tritt nicht als Grenzorganisation im Sinne Gustons (1999) auf, sondern erfüllt die Rolle einer Agentur, bei der Effizienz und formale Regelkonformität im Vordergrund stehen (Pichler 2014, S. 335).

Diese Konstellation birgt jedoch Risiken: Ohne Partizipation der wissenschaftlichen Fachöffentlichkeit und ohne Abstimmung mit relevanten Akteuren gelingt es möglicherweise nicht, mehrseitig anerkannte Grenzobjekte (Guston 1999), etwa in Form von Förderrichtlinien, zu platzieren und zu etablieren. Dies kann sich negativ auf die Qualität und Wirkung von Forschungsmaßnahmen auswirken, etwa wenn sich potenzielle Antragsteller mangels inhaltlicher Anschlussfähigkeit nicht beteiligen können oder die Zuwendungen für die Projekte primär verdeckt zur Reputationserhöhung im wissenschaftlichen Sinne und nicht zur Erreichung politischer Zielsetzungen verdeckt eingesetzt werden.

Zur hierarchischen Konstitutionsform zählen vor allem operative Aufgaben der konkreten Umsetzung forschungspolitischer Maßnahmen: etwa Antragsprüfung, Förderbewilligung und Verwendungsprüfung (vgl. Kapitel 6.1.1). Im Zentrum steht die Verwirklichung des politischen Gestaltungswillens, wie er sich in Programmen, Richtlinien und deren ministerialer Interpretation manifestiert. Diese Konstitutionsform, mit ihrer eindeutigen Verteilung von Entscheidungskompetenzen und ihrer Kontrollorientierung, weist gewisse Überschneidungen zu dem von Max Weber beschriebenen „*bureaukratischen Verwaltungsstabs*“ auf (1980 [1921/22], S. 124 ff., insb. § 4).

Trotz der klaren formalen Hierarchien besteht weiterhin eine Form der Ungleichverteilung von Informationen: Es besteht eine prozessbezogene Informationsasymmetrie, da Projektträger in

der Regel über ein detaillierteres Verständnis der operativen Abläufe¹⁰⁰ verfügen. Diese Asymmetrie führt dazu, dass die Ministerialverwaltung auf die Projektträger angewiesen sind, deren forschungspolitischen Maßnahmen rechtskonform und korrekt umzusetzen (vgl. Kapitel 6.1.4).

Vermittlung

In der Konstitutionsform der *Vermittlung* übernimmt der Projektträger die Rolle eines interessensvermittelnden Intermediärs. Er agiert dabei als Grenzorganisation im Sinne von Guston (1999) an der Schnittstelle von Politik und Wissenschaft und nimmt eine vermittelnde Funktion zwischen systemimmanenten Interessen wahr. Diese Interessen ergeben sich typischerweise aus der triadischen Austauschbeziehung zwischen Forschungspolitik, Wissenschaft und Wirtschaft.

Wenn eine Ministerialverwaltung und ein Projektträger in dieser Konstitutionsform operieren, liegt der Aufgabenschwerpunkt auf der Kommunikation forschungspolitischer Entscheidungen und Maßnahmen gegenüber externen Stakeholdern (vgl. Kapitel 6.1.1). Gemeint sind dabei insbesondere Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft, Interessenverbänden, Medien, Politik (außerhalb des auftraggebenden Ministeriums) sowie weiteren gesellschaftlichen Bereichen.

Die damit verbundenen Aufgaben sind überwiegend kommunikativer und koordinativer Natur. Ziel ist es dabei sowohl, bereits forschungspolitisch relevante und definierte Grenzobjekte zu vermitteln, als auch – durch die konsequente Einbindung externer Stakeholder – neue, mehrseitig anerkannte Grenzobjekte zu etablieren. Damit verbunden ist die Notwendigkeit, forschungspolitisch gesetzte Inhalte gegenüber relevanten Akteursgruppen zu erläutern, zu präsentieren und zu erklären. Für Projektträger und Ministerialverwaltung besteht das zentrale Ziel dieser Konstitutionsform in der Legitimation forschungspolitischer Entscheidungen und Maßnahmen gegenüber Dritten.

Die konkreten Aktivitäten des Projektträgers ähneln dabei weitgehend dem Konzept der Grenzarbeit (boundary-work) (Guston 1999, S. 96 ff.). Die Handlungen der PT-Mitarbeitenden (boundary-worker) zielen auf eine systematische Reduktion von Interessensdifferenzen zwischen Politik und Wissenschaft. Diese Form der Grenzarbeit manifestiert sich insbesondere in der Organisation, Moderation und Mediation von und in Formaten, in denen Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik sowohl ihre Interessen

100 Nicht selten sind die Verwaltungsprozesse von Projektträgern gemäß der IS. 9001 zertifiziert, was eine standardisierte Qualitätssicherung garantiert und die Einhaltung transparenter, nachvollziehbarer Abläufe in der Projektorganisation sicherstellt.

artikulieren als auch erwarten können, dass diese im Rahmen der systemisch bedingten Programme (im Sinne von Luhmann 1992; Hiller 2009) Berücksichtigung finden.

Der Projektträger strebt hierbei die Schaffung mehrseitig anerkannter Grenzobjekte an, um eine möglichst breite Legitimation und Akzeptanz sowohl seitens der Wissenschaft als auch der Politik zu erzielen. Dabei ist allerdings zu betonen, dass weder die Politik noch die Wissenschaft jeweils das Maximum an Zielerreichung aus ihrer spezifischen Perspektive durchsetzen können. Im Zentrum steht stattdessen ein bestmöglicher Kompromiss, der die höchste Zufriedenheit, Gesamtlegitimation und -akzeptanz bei allen Beteiligten ermöglicht.

Aus dieser beschriebenen Logik ergibt sich zwangsläufig eine strukturell bedingte netzwerkbezogene Informationsasymmetrie (vgl. Kapitel 6.1.4) zugunsten des Projektträgers als Agent. Die Ministerialverwaltung ist dabei auf eine hohe Legitimation und Akzeptanz forschungspolitischer Maßnahmen angewiesen und setzt hierfür auf den Netzwerkzugang und das exklusive Wissen des Projektträgers. Dieser verfügt aufgrund dieser Zugänge über erforderliche Informationen, wie mehrseitig akzeptierte Grenzobjekte aussehen bzw. entstehen können. Aufgrund seiner strukturellen Nähe zum Forschungsfeld ist es für die Ministerialverwaltung erforderlich, ein vertrauensvolles Verhältnis mit dem Projektträger einzugehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Zugang zu relevanten Netzwerken des Projektträgers und das darin verankerte Wissen im Sinne des Prinzipals durch den Agenten genutzt und geteilt werden.

Diese Konstitutionsform begünstigt daher einen kollegial-koperativen Modus der Zusammenarbeit (vgl. Kapitel 6.1.3). Da das Ziel die maximale Akzeptanz und Legitimation forschungspolitischer Maßnahmen ist, kann es jedoch dazu kommen, dass der Anspruch einer forschungspolitischen Steuerungserweiterung im Sinne von Braun (1997, S. 49 ff.) nicht vollständig eingelöst werden kann – insofern als den Interessen aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft gleichermaßen Rechnung getragen werden muss.

7.1.2

Kompetenzanforderungen und Konstitutionsform

Neben der Herausarbeitung der drei idealtypischen Konstitutionsformen konnten mit dem gewählten theoretisch-methodischen Zugang auch ausreichend relevante Befunde im Interviewmaterial identifiziert werden, um die zweite leitende Forschungsfrage zu

beantworten. Dabei lassen sich Kompetenzen auf der Organisationsebene (kollektiv) und auf der Ebene der Mitarbeitenden (individuell) unterscheiden. Die empirische Auswertung (vgl. Kapitel 6.2) zeigt, dass für ein gelingendes Verhältnis zur Ministerialverwaltung insbesondere fünf Kompetenzen zentral sind:

- Kollektive Schnittstellenkompetenz, um relevante Anknüpfungspunkte zwischen Forschungspolitik und Wissenschaft zu identifizieren und handlungsfähig zu machen.
- Kollektive Matrixkompetenz, um individuelle Expertisen flexibel zu kombinieren und dadurch komplexe Aufgabenstellungen erfolgreich zu bewältigen.
- Kollektive Kooperationskompetenz, um eigeninitiativ tragfähige und zugleich dynamische Beziehungen sowohl zur Ministerialverwaltung als auch zum Forschungsfeld aufzubauen, zu stabilisieren und weiterzuentwickeln.
- Individuelle Adaptionskompetenz, um neu aufkommende und politisch relevante Themen frühzeitig zu erkennen, zu erschließen und systematisch in bestehende organisatorische Abläufe zu integrieren.
- Individuelle Kommunikationskompetenz, um transparent, aufgabenorientiert, situationsangemessen und empathisch zu kommunizieren sowie konstruktiv mit Dissonanzen umzugehen.

Das Verhältnis zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger unterscheidet sich in Abhängigkeit von der jeweiligen Wirkmächtigkeit der Konstitutionsformen *Partnerschaft*, *Hierarchie* und *Vermittlung*. Wie bereits erläutert, treten diese Formen in der empirischen Realität nicht in reiner Form auf, sondern erscheinen stets in unterschiedlichen Kombinationen und Mischverhältnissen.

Analog dazu ist auch der Einsatz der genannten Kompetenzen nicht strikt einer bestimmten Konstitutionsform zuordenbar. Es lässt sich jedoch eine idealtypische Zuordnung der erforderlichen Kompetenzen in Abhängigkeit von der jeweils dominanten Konstitutionsform beschreiben. In den folgenden Ausführungen wird dieser Zusammenhang zwischen Konstitutionsformen und Kompetenzanforderungen theoriegeleitet und empirisch fundiert dargestellt.

Kompetenzen in der Konstitutionsform „Partnerschaft“

Für die idealtypische Konstitutionsform *Partnerschaft* ist ein spezifisches Kompetenzgefüge erforderlich, das sich im Wesentlichen

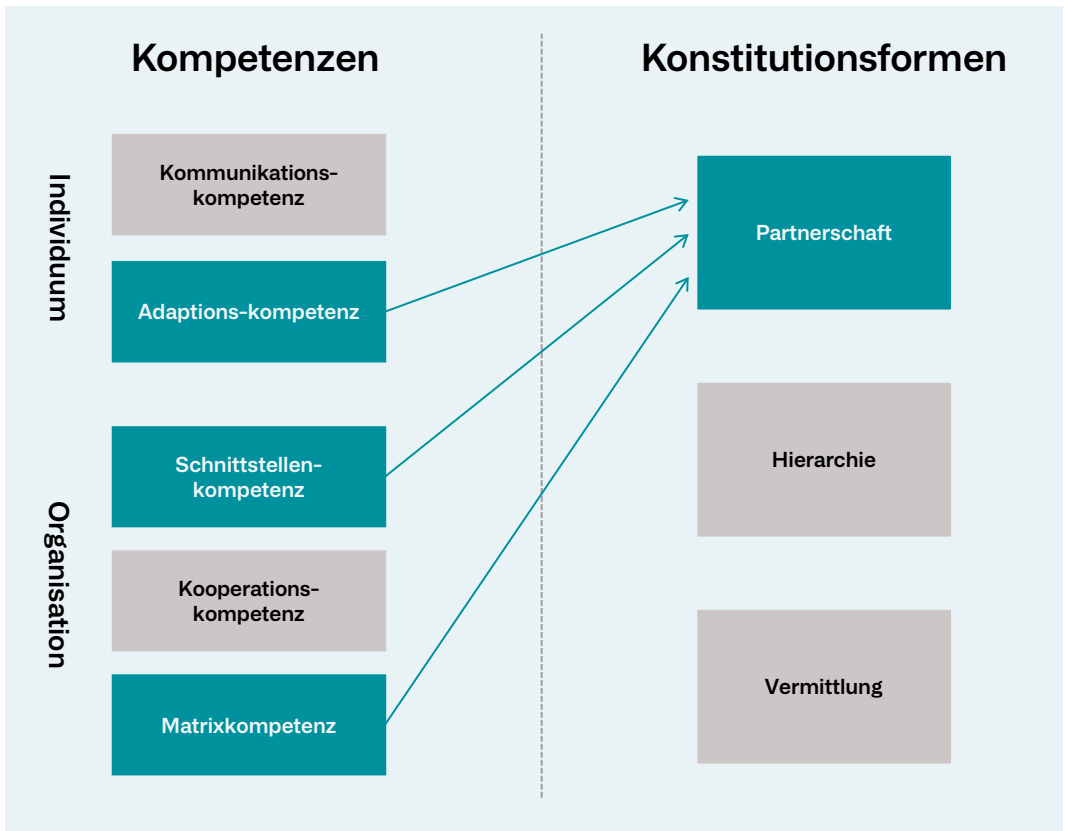
aus *individueller Adaptionskompetenz*, *kollektiver Schnittstellenkompetenz* und *Matrixkompetenz* zusammensetzt. In dieser Konstellation liegt der Schwerpunkt der Aufgabenbündel aufgrund ministerieller Anforderungen vor allem auf der Vorbereitung forschungspolitischer Entscheidungen. Dazu zählen insbesondere die Initiierung und Entwicklung von Forschungsprogrammen und Förderrichtlinien, die Begutachtung und Auswahl von Projektskizzen sowie die Bewertung wissenschaftlicher Themen in Hinblick auf ihre spezifische forschungspolitische Relevanz (vgl. Kapitel 6.1.1).

Zur Bewältigung dieser anspruchsvollen Aufgaben benötigt die Organisationsform Projektträger eine ausgeprägte kollektive Schnittstellenkompetenz. Diese manifestiert sich in institutionell verankerten Strukturen, organisational etablierten Austauschformaten, internen Projekten bis hin zu der Nutzung KI-gestützter Anwendungen. Dadurch wird es Projektträgern ermöglicht, die *doppelt-dynamische Komplexität* – bestehend aus den unüberschaubaren und sich stetig verändernden Entitäten des forschungspolitischen Raums (bspw. sich verändernde politische Positionierungen der Ministerialverwaltung) und des wissenschaftlich geprägten Forschungsfelds (bspw. neue wissenschaftliche Erkenntnisse) – adäquat zu bearbeiten (vgl. Kapitel 6.2.1).

Auf individueller Ebene bildet eine fundierte wissenschaftliche Grundausbildung der fachlichen Mitarbeitenden der Projektträger die Basis für die erforderliche Adaptionskompetenz. Diese beinhaltet die Fähigkeit, sich zügig in unterschiedliche Forschungsfelder einzuarbeiten, deren theoretischen Hintergründe und Diskurse zu verstehen und dem Prinzipal gegenüber zu kontextualisieren. Darüber hinaus ist in diesem projektträgerspezifischen Setting eine doppelte Adaptionsleistung erforderlich: Zum einen ist die inhaltliche und sprachliche Anschlussfähigkeit an die Logiken des jeweiligen wissenschaftlichen Feldes notwendig, zum anderen eine Passfähigkeit gegenüber den forschungspolitischen Erfordernissen der Ministerialverwaltung (vgl. Kapitel 6.2.4).

Liegen beide Kompetenzen, kollektive Schnittstellen- wie individuelle Adaptionskompetenz vor, kann der Projektträger die Rolle eines *Impulsgebers und Mitgestalters* forschungspolitischer Entscheidungen wahrnehmen (vgl. Kapitel 6.1.2).

Das Interviewmaterial unterstreicht, dass insbesondere das Mitgestalten von Förderrichtlinien sowie die Bewertung und Priorisierung von Projektskizzen zu den komplexesten Aufgaben im Repertoire von Projektträgern zählen. Förderrichtlinien und Skiz-



zen adressieren in der Regel methodische, technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen zugleich – oft aus interdisziplinärer Perspektive und mit heterogenen fachlichen Bezugspunkten. Ihre Gestaltung erfordert nicht nur tiefgehendes Prozesswissen über zuwendungsrechtliche Bestimmungen und Verwaltungsverfahren, sondern auch die Fähigkeit, die jeweiligen Adressierungen aus Sicht der Forschungspolitik in Bezug auf Wissenschaft und Wirtschaft anschlussfähig zu operationalisieren.

→ Abb. 20

Aus dieser Perspektive ist zu schließen, dass für die Bewertung und Priorisierung von Skizzen sowie die Gestaltung von Förderrichtlinien eine temporäre Integration von unterschiedlichen personengebundenen Kompetenzen erforderlich ist, die in der Regel nicht innerhalb einer einzelnen Organisationseinheit (z. B. Team, Abteilung, Bereich) versammelt ist. Dies macht die beschriebene *kollektive Matrixkompetenz* (vgl. Kapitel 6.2.4) notwendig, mit der flexible und temporäre Konstellationen innerhalb des Projektträgers ermöglicht werden.

Abbildung 20:
Zusammenhang zwischen Kompetenzen und der Konstitutionsform „Partnerschaft“

Quelle: Eigene Darstellung

Wie die Abbildung zeigt, ist ein abgestimmtes Zusammenspiel dieser drei Kompetenzen erforderlich für ein gelingendes Verhältnis zur Ministerialverwaltung in der Konstitutionsform Partnerschaft. Die beiden nicht näher behandelten Kompetenzen sind in der Praxis ebenfalls relevant, jedoch, wie die folgende Abbildung zeigt, nicht im gleichen Maße konstitutiv für die erfolgreiche Ausgestaltung einer partnerschaftlichen Delegationsbeziehung.

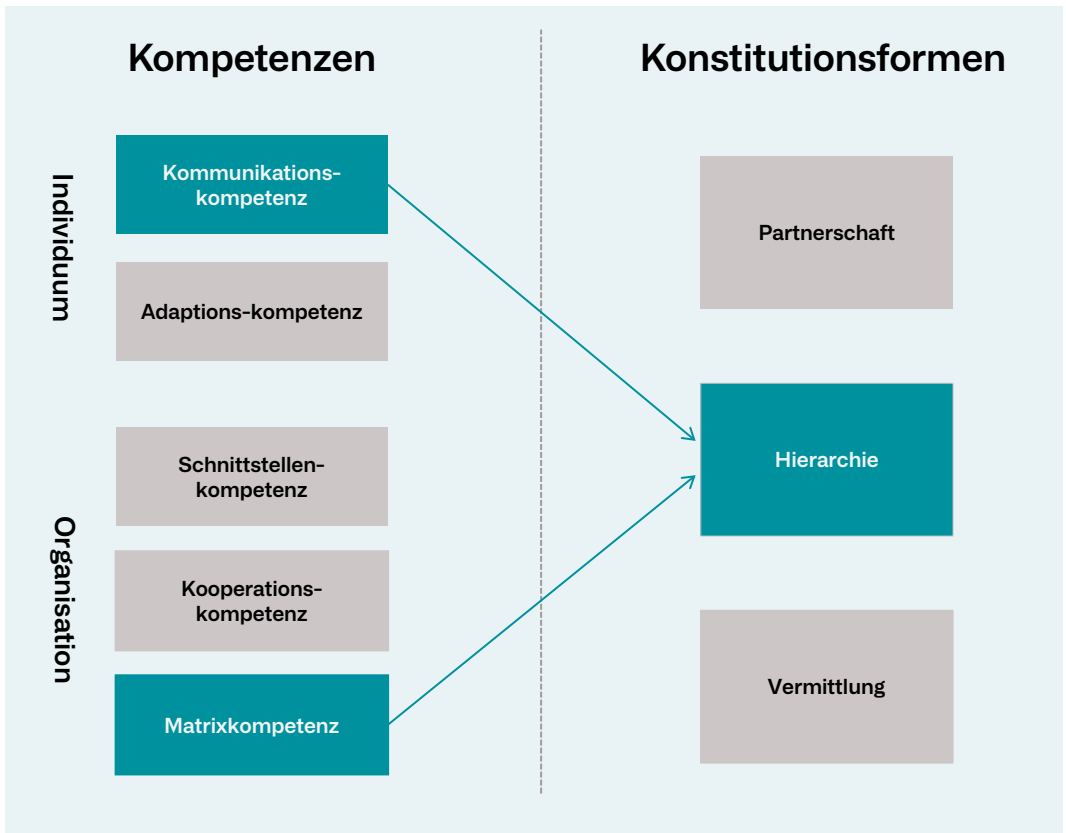
Kompetenzen in der Konstitutionsform „Hierarchie“

Im hierarchisch strukturierten Gefüge einer Zusammenarbeit liegt der Schwerpunkt der Aufgabenbündel für den Agenten, respektive Projektträger, auch hier wieder maßgeblich bedingt durch ministerielle Anforderungen, auf der operativen Umsetzung forschungspolitischer Entscheidungen. Diese Aufgaben umfassen insbesondere die Prozesse der Bewilligung und Begleitung von Forschungsprojekten. Darunter fallen verfahrensrechtlich korrekte Prüfungen, Korrekturen und Archivierungen von Vorhabenbeschreibungen, Bonitätsprüfungen, Anträgen, Verwendungs- und Zwischennachweisen, Zahlungsanforderungen sowie Änderungsanträgen (vgl. Kapitel 6.1.1).

Die Umsetzung forschungspolitischer Vorgaben erfolgt in der Regel entlang zweier zentraler Dimensionen: einer fachlichen und einer kaufmännischen. So ist etwa bei der Prüfung von Zuwendungsanträgen einerseits zu bewerten, ob der beantragte Fördergegenstand sowie die Höhe der Zuwendung im Sinne der forschungspolitischen Zielsetzungen des Vorhabens notwendig und angemessen erscheinen. Andererseits muss geprüft werden, ob die beantragte Förderung unter den Maßgaben des geltenden Zuwendungsrechts überhaupt zulässig ist.

Für eine fundierte und regelkonforme Antragsprüfung (dies gilt gleichermaßen für Zwischen- und Verwendungsnachweise sowie für Änderungsanträge) ist daher eine temporäre Integration zweier personengebundener Expertisen erforderlich: fachlich-forschungspolitische und kaufmännisch-zuwendungsrechtliche Expertise. In der Konstitutionsform „Hierarchie“ wird diese *kollektive Matrixkompetenz* typischerweise nicht durch größere Teams realisiert, wie es etwa in der Konstitutionsform Partnerschaft der Fall ist, sondern durch kleinere, arbeitsteilig organisierte Teams oder Tandems.

Aus dem Interviewmaterial ergibt sich zudem, dass in hierarchisch geprägten Kooperationsformen insbesondere *individuelle Kommunikationskompetenz* eine zentrale Rolle spielt. Da ministe-



rielle Entscheidungen in diesem Modus nicht kollegial ausgehandelt, sondern durch den Projektträger exekutiv vollzogen werden müssen, ist es essenziell, die intendierten Bedeutungen und Implikationen solcher Entscheidungen zu erfassen und bei Unklarheiten gezielt nachzufragen. Noch bedeutsamer erscheint jedoch die Fähigkeit, kommunikativ produktiv mit Spannungen umzugehen, die sich aus der Diskrepanz zwischen einem ministeriellen Wollen und der faktischen (Nicht-)Möglichkeit einer Umsetzung ergeben, sei es aufgrund von Begrenzungen durch das Zuwendungsrecht oder infolge unzureichender Ressourcen (insbesondere in Bezug auf Personal, Zeit und Geld). In solchen Situationen ist eine transparente, ehrliche und zugleich konstruktive Kommunikation unabdingbar, um Dissonanzen professionell zu begegnen (vgl. Kapitel 6.2.5).

Die Erfordernis einer ausgeprägten Kommunikationskompetenz lässt sich auch anhand der Verteilung von Informationen begründen: In der Praxis verfügen Projektträger in dieser Konstitutionsform über einen deutlichen Informationsvorsprung hin-

Abbildung 21:
Zusammenhang zwischen Kompetenzen und der Konstitutionsform „Hierarchie“

Quelle: Eigene Darstellung

sichtlich des prozessualen Wissens, was sie in besonderem Maße verpflichtet und zugleich in die Lage versetzt, sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen der Umsetzung forschungspolitischer Vorgaben offen und nachvollziehbar gegenüber der Ministerialverwaltung zu kommunizieren (vgl. Kapitel 6.1.4), sofern es die halachische Beziehungsstruktur überhaupt zulässt. → Abb. 21

Wenn sowohl kollektive Matrixkompetenz als auch individuelle Kommunikationskompetenz in angemessener Weise ausgeprägt sind, kann der Projektträger die Rolle eines *Umsetzers und Begleiters* forschungspolitischer Entscheidungen einnehmen (vgl. Kapitel 6.1.2).

Auch wenn darüber hinaus weitere Kompetenzbereiche (vgl. Kapitel 6.3) relevant sein mögen, zeigt sich, dass diese beiden genannten Kompetenzen konstitutiv für das Gelingen der Zusammenarbeit im Kontext hierarchisch verfasster Delegationsbeziehungen sind.

Kompetenzen in der Konstitutionsform „Vermittlung“

In der Konstitutionsform „Vermittlung“ stehen Projektträger vor der Aufgabe ihren Auftraggeber dabei zu unterstützen, forschungspolitische Maßnahmen gegenüber unterschiedlichen Anspruchsgruppen aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft zu legitimieren. Diese Notwendigkeit ergibt sich daraus, dass für die Realisation der Maßnahmen öffentliche Mittel eingesetzt werden. Die Vermittlung umfasst insbesondere das Erklären, Begründen und Kommunizieren von Fördermaßnahmen, Programmen und Projekten.

Gemeint sind dabei unterstützende Tätigkeiten der Projektträger, die darauf abzielen, gefasste oder umgesetzte Maßnahmen zu erläutern, einzuordnen oder zu rechtfertigen. Dazu gehören etwa Beratungen in der Skizzen- und Antragsphase¹⁰¹, bei denen forschungspolitische Überlegungen kommuniziert und die Passfähigkeit von Projektideen eingeschätzt werden. Ebenso zählen das Beantworten von Anfragen aus Politik und Gesellschaft, das Verfassen ministerieller Redebeiträge sowie die Organisation öffentlichkeitswirksamer Veranstaltungsformate zur Präsentation geförderter Forschungsergebnisse zu diesem Aufgabenspektrum (vgl. Kapitel 6.1.1).

Damit diese Vermittlungsleistungen gelingen, ist eine spezifische Form individueller Problemlösefähigkeit erforderlich – die individuelle Adaptionskompetenz (vgl. Kap. 6.2.4). Gemeint ist die Fähigkeit, relevante Entwicklungen in dynamischen Forschungs-

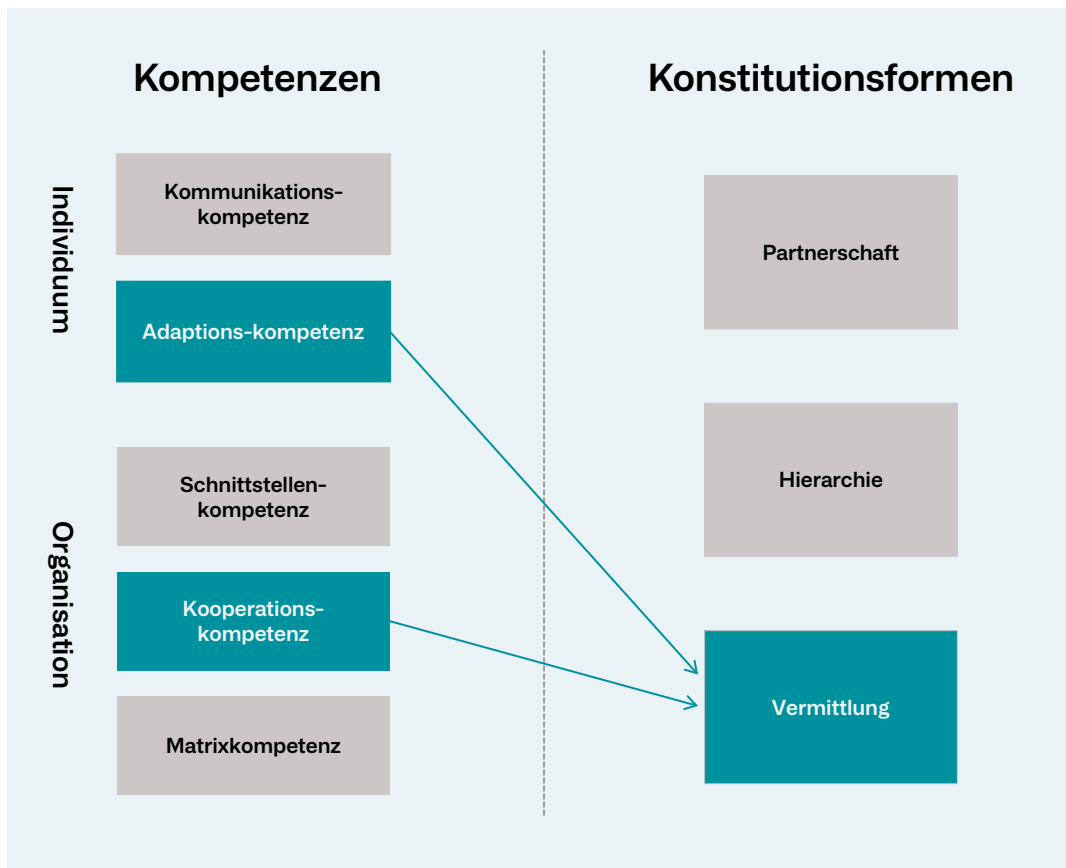
101 Mit Skizzen- und Antragsphase sind nicht entscheidungsbezogene Phasen einer Skizzen- oder Antragsauswahl gemeint, sondern im Vorfeld stattfindende beratende bzw. erklärende Phasen für potenzielle skizzen- oder antragseinreichende Personen oder Organisationen.

feldern zu identifizieren und diese zielgruppenspezifisch mit forschungspolitischen Maßnahmen in Beziehung zu setzen. Die Legitimation gegenüber Dritten hängt maßgeblich davon ab, ob das Projektträgerpersonal über die kognitive Flexibilität verfügt, thematische Konjunkturen (z. B. Künstliche Intelligenz, grüne Technologien, neue Materialien sowie weitere theoretische und methodische Paradigmen) zu erkennen und in politischen Kontexten anschlussfähig zu machen. Diese Kompetenz erfordert sowohl ein kontinuierliches Monitoring wissenschaftlicher und teilweise wirtschaftlicher Entwicklungen als auch ein vertieftes Verständnis der Logiken der jeweiligen Adressatensysteme.

Ergänzt wird diese personenbezogene Fähigkeit durch eine kollektive Kooperationskompetenz (vgl. Kap. 6.2.3), die auf organisationaler Ebene verankert ist. Projektträger agieren nicht isoliert, sondern sind auf stabile, aber flexible Kooperationsbeziehungen mit Akteuren aus Wissenschaft und Wirtschaft angewiesen. Diese Beziehungen ermöglichen den Zugriff auf feldspezifisches Wissen, ohne in strukturelle Abhängigkeiten zu diesen zu geraten. Gerade in der Vermittlung forschungspolitischer Maßnahmen ist diese Form latenter Kooperation entscheidend: Sie schafft eine dialogische Grundlage, auf der Maßnahmen mitgestaltet, plausibilisiert und schließlich auch von externen Akteuren öffentlich vertreten und somit unterstützend und freiwillig legitimiert werden können.

Solche Einbindungen erfolgen häufig über Fach-, Programmbeiräte oder Expertengremien. Sie fördern nicht nur die Legitimation von Maßnahmen, sondern erzeugen auch geteilte Verantwortlichkeiten. Forschungspolitische Entscheidungen erscheinen so nicht als ministerielle Setzungen, sondern als Resultate eines intermediären Aushandlungsprozesses. Die Maßnahmen werden damit zugleich zu Positionen jener Akteure, die sie inhaltlich mitgestaltet haben – und die sie infolgedessen im öffentlichen Raum, etwa auf Veranstaltungen oder in Fachkreisen, glaubwürdig vertreten. Damit besteht zugleich das Potenzial, dass durch entsprechende partizipative Formate die Wirksamkeit forschungspolitischer Maßnahmen erhöht wird.

Kollektive Kooperationskompetenz bedeutet jedoch nicht bloß institutionalisierte Zusammenarbeit, sondern umfasst auch die Fähigkeit, Kooperationen strategisch aufzubauen, gezielt weiterzuentwickeln und, sofern erforderlich, auch wieder zu beenden. Entscheidend ist, dass die Kooperationspartner mit Themen verknüpft sind, die im jeweiligen Adressatensystem zu jeweiliger Zeit



reputationsförderlich wirken. Nur unter dieser Bedingung können Kooperationen die Vermittlung forschungspolitischer Maßnahmen wirksam unterstützen und zur öffentlichen Legitimation beitragen. → Abb. 22

Wenn sowohl kollektive Kooperationskompetenz als auch individuelle Adaptionskompetenz in angemessener Weise ausgeprägt sind, kann der Projektträger die Rolle einer *interessenvermittelnden und intermediären Instanz* wahrnehmen (vgl. Kapitel 6.1.2). Zwar sind auch weitere Kompetenzen erforderlich, doch kommt ihnen nicht dieselbe konstitutive Bedeutung für das Setting der Vermittlung zu. Der Zusammenhang zwischen Konstitutionsform und Kompetenzen stellt sich wie folgt dar:

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in Abhängigkeit vom jeweils vorliegenden Verhältnis der idealtypischen Konstitutionsformen der Delegationsbeziehung ein entsprechend abgestimmtes Zusammenspiel kollektiver und individueller Kompetenzen auf Seiten der Projektträger erforderlich ist, um ein

Abbildung 22:
Zusammenhang zwischen Kompetenzen und der Konstitutionsform „Vermittlung“

Quelle: Eigene Darstellung

tragfähiges und funktionales Verhältnis zur Ministerialverwaltung sicherzustellen.

Die vorgenommene Zuordnung spezifischer Kompetenzen zu den idealtypischen Konstitutionsformen ist dabei nicht als empirische Abbildung, sondern als analytische Konstruktion im Sinne einer heuristischen Typologie zu verstehen. Sie dient dazu, empirisch beobachtbare Handlungslogiken und Rollenanforderungen systematisch zu erfassen, zu differenzieren und im Kontext forschungspolitischer Delegationsbeziehungen interpretierbar zu machen.

7.2

Kritische Reflektion der Theorierahmung und der Methodik

In den folgenden Ausführungen werden die theoretische Rahmung und das methodische Vorgehen einer kritischen Reflexion unterzogen. Die theoretische Rahmung umfasst die Prämissen der Agenturtheorie (Saam 2002), das Konzept der Grenzorganisation (Guston 1999) sowie das herangezogene Kompetenzmodell (Wilkens et al. 2006). Methodisch wurde eine theoriebasierte, teilstrukturierte und leitfadengestützte Expertenbefragung (Bogner et al. 2014) durchgeführt, deren Auswertung mithilfe einer inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse (Kuckartz und Rädiker 2022, Mayring 1994) erfolgte.

Theorierahmung – Agenturtheorie

Die zentrale Annahme der Agenturtheorie, wie sie unter anderem von Williamson (1990), Rippberger (2005) und Zißler (2011) vertreten wird, geht davon aus, dass Agenten bei bestehenden Informationsasymmetrien zu opportunistischem Verhalten gegenüber den Prinzipalen neigen. Diese These ließ sich anhand des analysierten Interviewmaterials jedoch eindeutig nicht empirisch bestätigen: Weder die befragten Mitarbeitenden der Projektträger noch jene der Ministerialverwaltung gaben an, dass sie ihren potenziellen Informationsvorsprung in erkennbar eigennütziger Weise ausnutzen. Das vorliegende empirische Material scheint somit der entsprechenden Opportunitäts-These der der Agenturtheorie zu widersprechen. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass sozial erwünschte Antworttendenzen zu einer Unterrepräsentation potenziell opportunistischen Verhaltens beigetragen haben mögen.

Auch die in der Agenturtheorie zentrale Rolle des Vertrags als konstitutives Element der Delegationsbeziehung zwischen Prinzipal und Agent konnte nur eingeschränkt empirisch nachvollzogen

werden. Zwar weist der Projektträgervertrag Charakteristika eines neoklassischen Vertrags mit flexiblen Komponenten auf (Williamson 1990, S. 79), doch fungiert er, entgegen der Annahme etwa bei Jensen und Meckling (1976) oder Hennmann (2017) nicht als beziehungsprägendes Element. Vielmehr deuten die empirischen Befunde darauf hin, dass die Delegationsbeziehung durch historisch gewachsene, institutionell verfestigte und staatsnahe Strukturen geprägt ist, die sich deutlich von marktvermittelten Austauschbeziehungen unterscheiden (Göbel 2002).

Positiv hervorzuheben ist jedoch, dass die Annahmen der Agenturtheorie dazu beitrugen, die in der Praxis bestehende, vielschichtige Informationsasymmetrie zwischen Ministerialverwaltung und Projektträgern analytisch zu erfassen und differenziert zu beschreiben (vgl. Kapitel 6.1.4). Zwar wurde explizit opportunistisches Verhalten in den Interviews nicht thematisiert, jedoch wurde mehrfach auf potenzielle Risiken hingewiesen, die sich aus einer interessengeleiteten Nutzung von Informationsvorteilen durch Projektträger ergeben könnten (vgl. Kapitel 4.1.5).

Demgegenüber bietet die Agenturtheorie nur begrenzte Erklärungsansätze dafür, weshalb der Modus der Zusammenarbeit (vgl. Kapitel 6.1.3) zwischen Ministerialverwaltungen und spe Projektträgern in hohem Maße durch informelle Praktiken, eingespielte Kooperationskulturen und das Handeln einzelner Akteure geprägt ist. Verständlicher wird dieses Zusammenwirken, wenn man es ausgehend von der kollektiven Schnittstellenkompetenz bzw. der individuellen Adaptionskompetenz betrachtet, mit deren Hilfe die Beteiligten die sie umgebende *doppelt-dynamische Komplexität*¹⁰² *versuchen zu bewältigen* (vgl. Kapitel 6.2.1). *Ein Wesensmerkmal dieser beschriebenen Umweltkomplexität ist, dass diese regelmäßig Unwägbarkeiten hervorruft, mit denen Projektträger konfrontiert werden:*

» Unwägbarkeiten [...] entpuppen sich nicht als Ausnahmen, sondern als Normalität, und menschliches Handeln wird notwendig, um sie zu bewältigen. Die Ursachen hierfür liegen in nicht vollständig kontrollierbaren und antizipierbaren externen und internen Parametern und Einflussgrößen (Boehle 2017b, S. 5).

Aufschlussreich wäre an dieser Stelle eine theoretische Erweiterung der Perspektive im Hinblick auf einen notwendigen und zugleich souveränen Umgang mit Unwägbarkeiten und Ungewiss-

102 Die vorliegende doppelte-dynamische Komplexität besteht aus den unüberschaubaren und sich stetig verändernden Entitäten des forschungspolitischen Raums (bspw. sich verändernde politische Positionierungen der Ministerialverwaltung) und des wissenschaftlich geprägten Forschungsfelds (bspw. neue wissenschaftliche Erkenntnisse).

heiten (ebd., S. 6). Diese lassen sich – wie durch die Interviews belegt – als strukturell angelegte und damit normale Bestandteile der Delegationsbeziehung begreifen.

Informelle Kooperationsformen innerhalb formal organisierter Strukturen (Bolte und Porschen 2006, S. 32 f., 43 ff.) können hierbei als potenziell zielführende Bewältigungsstrategie für den Umgang mit Unwägbarkeiten verstanden werden, insbesondere dann, wenn formale Vorgaben oder organisatorische Routinen nicht ausreichen, um auf die entstehenden Herausforderungen adäquat zu reagieren.

Ein weiterer analytisch relevanter Aspekt, der außerhalb des Erklärungspotenzials der Agenturtheorie liegt, betrifft die wiederholt hervorgehobene intrinsische Motivation sowohl der Projektträger als auch der Ministerialverwaltung, durch sinnstiftende Aufgaben im Sinne des Gemeinwohls aktiv an der Gestaltung von Forschungspolitik mitzuwirken (vgl. Kapitel 6.1.2).

Solche handlungsleitenden Motive lassen sich nur schwer mit der in der Agenturtheorie unterstellten nutzenmaximierenden Handlungsorientierung in Einklang bringen.

Gerade an diesen Stellen eröffnet die *Stewardship-Theorie* (Davis et al. 1997) ein alternatives bzw. ergänzendes Deutungsangebot. Im Gegensatz zur Agenturtheorie postuliert die Stewardship-Theorie, dass Agenten als Treuhänder die gleichen Interessen wie deren Prinzipale verfolgen. Die Stewards sind dabei stets intrinsisch motiviert und streben nach dem Erfolg der eigenen Organisation, wovon auch die Prinzipale profitieren. Dieser Ansatz hebt dabei hervor, dass Empowerment und Vertrauen in der Unternehmensführung zentrale Mittel sind, um die Motivation der Managerinnen und Manager zu fördern (ebd. S. 24 ff.).

Eine zweite mögliche Erklärung dafür, warum die Agenturtheorie die beobachtete Empirie nur unzureichend zu erfassen vermag, könnte im erheblichen institutionellen Aufwuchs der Projektträger in den ersten beiden Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts liegen (vgl. Kapitel 2.1). In einer derart günstigen Entwicklungskonstellation, in der nahezu alle Projektträger kontinuierlich expandierten, war eine strategische Orientierung am Eigeninteresse, wie es in der Agenturtheorie angenommen wird (Williamson 1990), schlicht nicht notwendig.

Vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse erscheint für weitere Forschungen in diesem Kontext eine Kombination beider theoretischer Ansätze sinnvoll. Während die Agenturtheorie wichtige Hinweise auf strukturelle Risiken asymmetrischer Infor-

mationsverteilungen liefert, bietet die Stewardship-Theorie eine erklärungskräftige Perspektive auf jene im Material beobachtbaren kooperativen, vertrauensbasierten Interaktionen sowie auf die Gemeinwohlorientierung, basierend auf einer intrinsischen Motivation der beteiligten Akteure.

Gerade in staatsnahen, langfristig angelegten Kooperationsverhältnissen, wie sie das Verhältnis zwischen Ministerialverwaltung und Projektträgern charakterisieren, könnte sich ein solcher hybrider Theorieansatz als analytisch tragfähig erweisen.

Theorierahmung – Grenzorganisation

Mithilfe des Konzepts der *Grenzorganisation* (Star und Griesemer 1989; Guston 1999, 2001; Gustafsson und Lidskog 2018; Klerkx und Leeuwis 2018) sowie der daran anschließenden Begriffe der *Grenzarbeit* und der *Grenzobjekte* (vgl. Kapitel 4.2) ergaben sich für die qualitative Inhaltsanalyse der Interviews weitere hilfreiche analytische Zugänge.

Der Begriff der Grenzorganisation (Guston 1999, S. 93) erwies sich dabei als nützlich, um die intermediäre Rolle der Projektträger an der Schnittstelle/Grenze unterschiedlicher sozialer Welten bzw. Systeme, insbesondere zwischen von Politik, Wissenschaft und Wirtschaft, theoretisch zu fassen. Die Ergebnisse der gemeinsamen Leistungserbringung durch Ministerialverwaltung und Projektträger, etwa die Ausgestaltung von Forschungsprogrammen, Förderrichtlinien und Projekten, konnten mit Blick auf die Definition von Grenzobjekten als mehrseitig anschlussfähige Gebilde (Star und Griesemer 1989) theoriegeleitet interpretiert werden.

Auch die von Guston (1999, S. 96 ff.) eingeführte Perspektive der Grenzarbeit erlaubte es, Handlungen der Mitarbeitenden der Projektträger hinsichtlich ihrer Vermittlungs-, Übersetzungs- und Koordinationsleistungen systematisch zu analysieren. So wurde beispielsweise deutlich, mit welchen Intentionen Projektträger Konferenzen unter Beteiligung politischer, wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure organisieren oder wie sie ihre Rolle in der Moderation von Programmausschüssen und Fachbeiräten verstehen.

Guston zufolge nehmen Grenzorganisationen eine quasi-neutrale Rolle ein, indem sie zwischen verschiedenen sozialen Welten vermitteln und deren Interessen gleichberechtigt balancieren. Diese Annahme konnte durch das erhobene Interviewmaterial nicht bestätigt werden. Vielmehr verstehen sich Projektträger in

erster Linie als Dienstleister der Bundesministerien. Sie orientieren sich überwiegend an den forschungspolitischen Vorgaben ihrer Auftraggeber, die sie in möglichst anschlussfähige und zugleich spezifizierte Resultate für Wissenschaft und Wirtschaft überführen. Daraus ergibt sich, dass Projektträger – trotz ihrer intermediären Position – eindeutig der forschungspolitischen Sphäre zuzuordnen sind, da sie vor allem deren Interessen priorisieren und operationalisieren.

Theorierahmung – Kompetenzmodell

Die Kompetenzdimensionen des ebenenübergreifenden Modells von Wilkens, Keller und Schmette (2006) erwiesen sich als besonders geeignet, um die in dieser Arbeit leitende Forschungsfrage nach den erforderlichen Kompetenzen für ein gelingendes Verhältnis zur Ministerialverwaltung theoriegeleitet zu analysieren und zu interpretieren. Die gewählte theoretische Perspektive erlaubt eine systematische Integration individueller und kollektiver Kompetenzebenen, bietet eine begriffliche Schärfung des Kompetenzbegriffs und ist zugleich als empirisches Analyseinstrument anwendbar.

Die vier von Wilkens et al. (2006, S. 131 ff.) identifizierten übergreifenden Kompetenzdimensionen Komplexitätsbewältigung, Kombination, Kooperation und Selbstreflexion wurden im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse als deduktive Kategorien herangezogen (vgl. Kapitel 5.2.2). Jede dieser Dimensionen wurde sowohl auf individueller als auch auf kollektiver Ebene operationalisiert, wodurch sich acht Kategorien ergaben. Auf dieser Grundlage konnte die Verteilung entsprechender Aussagen im Interviewmaterial systematisch codiert werden.

Ausgehend von den Definitionen der Dimensionen Komplexitätsbewältigung und Kombination wurden die kollektive Schnittstellenkompetenz sowie die individuelle Adaptionskompetenz analytisch abgeleitet (vgl. Kapitel 6.2.1 und 6.2.4). Die Dimension Kooperation bildete den Ausgangspunkt für die konzeptionelle Entwicklung der kollektiven Kooperationskompetenz und der individuellen Kommunikationskompetenz (vgl. Kapitel 6.2.3 und 6.2.5). Die kollektive Matrixkompetenz zeigte zudem inhaltliche Überschneidungen mit der Kompetenzdimension Kombination (vgl. Kapitel 6.2.2).

Bezogen auf die Dimension der Selbstreflexion ließen sich im Interviewmaterial keine unmittelbaren Befunde identifizieren. Diese Dimension umfasst die Fähigkeit zur Problemlösung sowohl

auf individueller als auch auf kollektiver Ebene sowie die Kompetenz, Rückmeldungen aus dem sozialen bzw. organisationalen Umfeld aufzunehmen, kritisch zu verarbeiten und in verändertes Handeln zu überführen (Wilkens et al. 2006, S. 131, 136). In den Interviews zeigte sich vielmehr, dass die hier verstandene Form von Selbstreflexion vorrangig und in der Regel in Kombination mit den anderen drei Kompetenzdimensionen thematisiert wurde und somit nicht dezidiert der deduktiven Kategorie Selbstreflexion zugeordnet wurde. Selbstreflexion ist daher eher als ein querliegender Bestandteil von Kompetenzen zu begreifen, welcher insbesondere als Bestandteil der Kommunikations-, Adaptions- und Schnittstellenkompetenz bedeutsam ist (vgl. Kapitel 6.2). Diese drei Kompetenzen setzen jeweils eine ausgeprägte Umweltsensibilität¹⁰³ voraus, die im Sinne einer kritischen Verarbeitung von Rückmeldungen und der Ableitung entsprechender Handlungen wirksam wird.

Obwohl sich das Modell von Wilkens et al. insgesamt als anschlussfähig für die Analyse individueller und kollektiver Kompetenzprofile, insbesondere im Hinblick auf die wechselseitige Verschränkung beider Ebenen, erwiesen hat, bleibt kritisch zu vermerken, dass die vorgeschlagenen Dimensionen nicht vollständig mit den im empirischen Material identifizierten fünf Kompetenzen übereinstimmen. Vielmehr zeigten sich die Kompetenzen in ihrer Gestalt häufig dimensionsübergreifend, sodass eine klare Zuordnung nur bedingt möglich war.

Kritische Reflexion des gewählten methodischen Ansatzes

Die Kombination aus theoriebasierter, teiloffener und leitfadengestützter Expertenbefragung (Bogner et al. 2014) sowie der anschließenden, inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse (Kuckartz und Rädiker 2022) erwies sich grundsätzlich als geeignet, um die komplexen Wirkzusammenhänge der Delegationsbeziehungen zwischen Ministerialverwaltungen und Projektträgern offenzulegen. Sowohl die Entwicklung des deduktiven Kategoriensystems als auch die Durchführung der Interviews und deren einfache wörtliche Transkription haben sich dabei als zielführend erwiesen. Das auf Basis des theoretischen Rahmens abgeleitete deduktive Kategoriensystem diente als produktiver Ausgangspunkt für die Codierung des Interviewmaterials (vgl. Kapitel 5.2.2).

Besonders gewinnbringend war die eigens angepasste, an Kuckartz und Rädiker (2022, S. 147) angelehnte Vorgehensweise bei der

103 Umwelt im hier gemeinten Sinn: Politische, wissenschaftliche oder gesellschaftliche Ereignisse, die die Delegationsbeziehung beeinflussen können (vgl. Abbildung 8).

Analyse und Interpretation der Interviews. Diese ermöglichte es, zwischen relevanten und irrelevanten Befunden zu differenzieren und auf dieser Grundlage Erkenntnisse in Form relevanter Befunde (vgl. Kapitel 5.2.3) zur Beantwortung der beiden Forschungsfragen herauszuarbeiten.

Die Auswahl der Experteninterviews erfolgte anhand der beteiligten Funktionsgruppen an der Delegationsbeziehung (vgl. Kapitel 5.1.1). Hierbei ist kritisch anzumerken, dass nur sechs Interviews mit Mitarbeitenden der Ministerialverwaltung geführt werden konnten, sodass möglicherweise ein allgemeingültiges Bild der Ministerialverwaltung gegenüber den Projektträgern nur teilweise vorliegt. Die Fallauswahl der Projektträger folgte den Prinzipien der Differenzmethode (Kuehn 2018, S. 10). Kritisch anzumerken ist, dass die Beschränkung auf zwei Projektträger sowie ein Bundesministerium mit vier unterschiedlichen Delegationsbeziehungen die Übertragbarkeit der Ergebnisse einschränken könnte. Zugleich lässt sich jedoch eine theoretisch begründete Übertragbarkeit für die Grundgesamtheit der Projektträger und Bundesministerien ableiten (vgl. Kapitel 2). Eine Erweiterung der Fallauswahl sowie eine Erhöhung der Anzahl geführter Experteninterviews, insbesondere auf der Seite der Ministerialverwaltung, hätten die Repräsentativität der Erkenntnisse möglicherweise weiter gesteigert.

Wie bereits in Kapitel 5.1.1 dargestellt, erfolgte eine forschungsreflexive Einordnung der Rolle des Autors. Im Sinne eines reflexiven Forschungsverständnisses (Bourdieu 2005, S. 393 ff.; Berger und Luckmann 1977) wurde die eigene Position im Feld kontinuierlich reflektiert und als Teil der Analyse begriffen. Dennoch können potenzielle *blinde Flecken* im Luhmannschen Sinne, sozial erwünschte Aussagen oder auch nicht artikulierte Inhalte nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

Trotz dieser Limitationen liegt eine zentrale Stärke des gewählten Ansatzes in der forschungspraktischen Nähe des Autors zum Untersuchungsfeld. Diese ermöglichte ein vertieftes Verständnis organisationaler Abläufe, der verwendeten Fachsprache sowie impliziter Praktiken und informeller Strukturen. Eine solche „Nähe und Vertrautheit“ kann zu einer analytischen Tiefenschärfe führen, die Externen mitunter verwehrt bleibt (Bourdieu 2005, S. 393 ff.).

Praxisrelevante Implikationen

Sowohl durch die Offenlegung der drei idealtypischen Konstitutionsformen von Delegationsbeziehungen als auch durch die Identifikation der jeweils zugehörigen Kompetenzanforderungen lassen sich potenzielle praxisrelevante Implikationen ableiten, die in den weiteren Ausführungen dargelegt werden.

Praxisrelevante Implikationen – Delegationsbeziehung

Die Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse zeigen, dass Delegationsbeziehungen nicht als fixiertes Modell zu begreifen sind, sondern in variablen, kontextabhängigen Ausprägungen erscheinen. Dieses Erkenntnis eröffnet sowohl für Ministerialverwaltungen als auch für Projektträger die Möglichkeit, Delegationsverhältnisse gezielt entlang einer bestimmten Konstitutionsform auszurichten oder situativ anzupassen.

Je nach Komplexität der Aufgaben, Grad an Vertrautheit zwischen Prinzipal und Agent sowie dem Selbstverständnis der gemeinsamen Leistungserbringung kann bewusst auf eine entsprechende Ausprägung hingearbeitet werden.

So empfiehlt sich bei strategisch-konzeptionell ausgelegten Projektträgerschaften eine Anlehnung an die Konstitutionsform der Partnerschaft, in der das spezifische Fachwissen der Projektträgerinstitution aktiv in die forschungspolitische Gestaltung einbezogen wird. Dabei ist jedoch die forschungsfeldbezogene Informationsasymmetrie (vgl. Kapitel 6.1.4) zu beachten, die eine funktionale Abhängigkeit der Ministerialverwaltung nach sich ziehen kann, wenn jene nicht beständig reflektiert wird.

Soll hingegen die effiziente, rechtssichere und möglichst standardisierte Umsetzung bereits durch das Bundesministerium und seine Verwaltung getroffener forschungspolitischer Entscheidungen im Vordergrund stehen, kann eine Orientierung an einer hierarchischen Ausgestaltung der Delegationsbeziehung folgerichtig sein, vorausgesetzt, die damit verbundenen Steuerungs- und Kontrollkosten des Prinzipals (vgl. Kapitel 4.1.4) bleiben verhältnismäßig.

Projektträgerschaften, die aufgrund ihrer Themensetzung mit hoher Öffentlichkeitswirksamkeit und unterschiedlichen Anspruchsgruppen konfrontiert sind, sollten sich an der Konstitutionsform der Vermittlung orientieren. Diese ermöglicht eine gezielte Legitimation forschungspolitischer Maßnahmen durch die gezielte Einbindung von relevanten Akteuren des Forschungsfel-

des. Auch hier ist, wie auch im Setting der Partnerschaft, die strukturell bedingte Abhängigkeit der Ministerialverwaltung vom feldspezifischen Netzwerkzugang (vgl. Kapitel 6.1.4) der Projektträger kritisch zu reflektieren.

Die Erkenntnisse bieten darüber hinaus einen wichtigen Impuls für die Gestaltung von Projektträgerverträgen. Je nach Aufgaben und entsprechend angestrebter Konstitutionsform kann durch bewusste Festlegung und Ausgestaltung expliziter und impliziter Vertragselemente eine höhere Passung und somit Effizienz der erwarteten Leistungserbringung erzielt werden (vgl. Henemann 2017, S. 270 ff.). Tätigkeiten, die bisher nicht ausdrücklich geregelt waren, können in zukünftige Vertragswerke integriert werden, insbesondere dort, wo sie für die Vermittlung oder Ko-Konstruktion forschungspolitischer Maßnahmen zentral sind.

Ebenso sollte stärker berücksichtigt werden, in welchen gegenwärtigen und potenziellen Abhängigkeitsverhältnissen sich Bundesministerien und Projektträger befinden. Diese Perspektive kann helfen, bestehende Vertragsstrukturen kritisch zu überprüfen, anzupassen oder auch gezielt zu verschlanken.

Schließlich liefert die vorliegende Arbeit einen ersten systematischen Einblick in die innere Struktur von Delegationsbeziehungen im deutschen Projektträgersystem. Die identifizierten Konstitutionsformen ermöglichen es, bisher implizite Kooperationsmuster zu beschreiben und vergleichend zu analysieren. Die Erkenntnisse der Arbeit erweitern den Diskurs um eine Reform des Projektträgersystems, die in regelmäßigen Abständen thematisiert wird (Polt et al. 2010; Weber et al. 2021), um eine weitere theoriegeleitete und zugleich empirisch fundierte Perspektive. Die vorliegenden Erkenntnisse dieser Arbeit bieten somit nicht nur eine Grundlage für die Reflexion bestehender Strukturen, sondern auch einen Impuls, um mögliche Dysfunktionalitäten gezielter zu identifizieren und weiterführend zu diskutieren.

Praxisrelevante Implikationen – Kompetenzanforderungen

Ergänzend dazu ergeben sich aus den fünf identifizierten Kompetenzen weitere praxisrelevante Implikationen. Auf Grundlage der jeweiligen Kompetenzprofile lassen sich für Projektträger sowohl im Bereich der Personal- als auch der Organisationsentwicklung gezielt konkrete Maßnahmen ableiten, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen:

Die *individuelle Adaptionskompetenz* kann durch spezifische Schulungsformate gestärkt werden. So könnten etwa aktuelle

wissenschaftliche Fachartikel hinsichtlich ihrer forschungspolitischen Relevanz im Rahmen strukturierter Übungsaufgaben analysiert werden. Ergänzend dazu ließe sich die projekträgerorientierte Recherchefähigkeit fördern, indem systematische Rechercheverfahren zur Identifikation relevanter Quellen vermittelt und eingeübt werden.

Ein weiteres praxisnahes Format zur Kompetenzentwicklung stellt die gemeinsame Auswertung typischer Referatsanfragen dar, vorausgesetzt, datenschutzrechtliche Anforderungen werden beachtet. Dabei kann vermittelt werden, wie Anfragen sprachlich, formal und inhaltlich adressatengerecht beantwortet werden können.

Auch die *individuelle Kommunikationskompetenz* lässt sich gezielt ausbauen, etwa durch erfahrungsbasierte Trainingsformate wie Rollenspiele, Fallanalysen oder Gruppendiskussionen. Ziel ist eine situationsangemessene, konstruktive und empathische Kommunikation gegenüber der Ministerialverwaltung, insbesondere in konflikt- oder spannungsreichen Konstellationen.

Auf organisationaler Ebene lassen sich Entwicklungsmaßnahmen insbesondere im Hinblick auf die *kollektive Schnittstellenkompetenz* umsetzen. Eine Möglichkeit besteht in der Einrichtung eines spezialisierten Schnittstellenmanagement-Teams, das strukturiert die Komplexität im forschungspolitischen Raum analysiert und Anforderungen aus Politik und Wissenschaft koordiniert. Ergänzend bieten sich Formate wie interne Austauschplattformen, regelmäßige Dialogveranstaltungen sowie technische Instrumente, etwa ein KI gestütztes Wissensmanagementsystem oder ein Vorausschauwerkzeug, zur Unterstützung dieser Kompetenz an.

Die *kollektive Matrixkompetenz* kann durch Maßnahmen gefördert werden, die bereichsübergreifende, temporär zusammengesetzte Teams ermöglichen. Ziel wäre die Entwicklung eines projekträgerweiten Expertise- und Kompetenzpools, auf dessen Grundlage passgenaue Projektteams flexibel zusammengestellt werden können.

Zur Förderung der *kollektiven Kooperationskompetenz* bieten sich Relationship-Mapping-Tools¹⁰⁴ an, mit deren Hilfe bestehende Netzwerke strategisch analysiert und gezielt erweitert werden können. Darüber hinaus können strukturierte Co-Creation-Formate, etwa durch projekträgerseitig moderierte Workshops, einen Beitrag leisten. In diesen Formaten sollten sowohl Perspektiven der Ministerialverwaltung als auch der wissenschaft-

104 Relationship Mapping-Tools sind Software-Anwendungen oder -Plattformen, die es Unternehmen und Organisationen ermöglichen, ihre Beziehungen zu Kunden, Partnern, Lieferanten und anderen Stakeholdern zu visualisieren, zu analysieren und zu managen.

lichen Fachöffentlichkeit systematisch einbezogen werden, um gemeinsam tragfähige Grenzobjekte im Sinne Gustons (1999) zu entwickeln.

7.4

Forschungsrelevante Implikationen

Die Erkenntnisse dieser Arbeit eröffnen vielfältige Perspektiven für anschlussfähige Forschung. Zum einen ergibt sich dies aus der kritischen Reflexion des gewählten Theoriebezugs, zum anderen durch die wissenschaftliche Weiterentwicklung angrenzender Fragestellungen im Kontext staatlich regulierter Quasimärkte.

Die Agenturtheorie (Saam 2002) hat sich als grundsätzlich tragfähiger Rahmen zur theoriegeleiteten Interpretation des erhobenen Interviewmaterials erwiesen. Gleichwohl wurden im Verlauf der Analyse wiederholt empirische Konstellationen deutlich, insbesondere die ausgeprägte intrinsische Motivation der befragten Expertinnen und Experten, die sich nicht vollständig mit den Grundannahmen der Agenturtheorie erfassen lässt.

Eine theoretische Ergänzung durch die Stewardship-Theorie (Davis et al. 1997) erscheint daher sinnvoll. Diese rückt Vertrauen, Verantwortungsübernahme und Zielidentifikation stärker ins Zentrum und bietet damit einen alternativen Zugang zur Erklärung von Handlungslogiken in intermediären, staatsnahen Kontexten. Aufbauend darauf ließe sich eine neue theoretische Konzeption entwickeln, die zentrale Annahmen beider Ansätze integriert. Ein solcher hybrider Zugang könnte als Theorie mittlerer Reichweite fungieren und insbesondere für die Analyse intermediärer Organisationsformen in weitestgehend, aber nicht vollständig staatlich regulierten Delegationskonstellationen eine erhöhte Erklärungskraft entfalten.

Darüber hinaus könnte ausgehend von der beschriebenen *doppelt-dynamischen Komplexität* der Umwelt, welche die Akteure der Delegationsbeziehung umgibt (vgl. Kapitel 6.2.1), eine anschließende theoretische Auseinandersetzung mit dem individuellen Umgang mit den daraus regelmäßig entstehenden Unwägbarkeiten anvisiert werden. Hierbei erscheint eine Kombination zweier Perspektiven besonders fruchtbar: Zum einen der Ansatz von Boehle (2017), der Unwägbarkeiten als Normalität komplexer Gegebenheiten und damit als unverzichtbare Herausforderung menschlichen Handelns versteht; zum anderen die Überlegungen von Bolte und Porschen (2006), die informelle Kooperationsformen innerhalb formal organisierter Strukturen als wesentliche

Ressource zur Bewältigung solcher Unwägbarkeiten beschreiben. Zusammengedacht bieten beide Ansätze ein interessantes theoretisches Fundament, um informelle Praktiken im Umgang mit Unwägbarkeiten im Kontext dieser oder ähnlich gelagerter Delegationsbeziehungen zu erforschen.

Ausgehend von der kritischen Reflexion, dass Projektträger trotz ihrer intermediären Stellung eindeutig der forschungspolitischen Sphäre zuzuordnen sind, stellt sich die Frage nach alternativen konzeptionellen Zugängen jenseits der Überlegungen zur Grenzorganisation (Guston 1999). Für anknüpfende Forschungsarbeiten könnte es daher zielführend sein, das Konzept der Sekundärorganisation (Schulte-Zurhausen 2013, S. 314 ff.) einzubeziehen. Zwar ist dieses primär für komplexe Unternehmensstrukturen entwickelt worden, in denen zusätzliche, hierarchieübergreifende Einheiten geschaffen werden, um vielschichtige Aufgaben zu koordinieren und Schnittstellenprobleme zu bearbeiten. Gerade diese Merkmale lassen sich jedoch in Teilen auch auf Projektträger übertragen. Zwischen den Konzepten der Grenzorganisation und der Sekundärorganisation könnten Projektträger analytisch als *sekundäre intermediäre Organisationen* gefasst werden, die innerhalb des forschungspolitischen Systems als ergänzende Ebene wirken, indem sie forschungspolitische Vorgaben der Ministerien in anschlussfähige Maßnahmen für Wissenschaft und Wirtschaft überführen. Mit einer solchen konzeptionellen Erweiterung ließe sich ggf. präziser untersuchen, wie Projektträger komplexe Koordinationsaufgaben bewältigen und welche Abhängigkeiten sie gegenüber ihren politischen Auftraggebern strukturieren.

Ebenfalls ausgehend von der kritischen Reflexion erscheint eine quantitative Ausweitung der empirischen Basis künftiger Studien sinnvoll. Die breitere Einbeziehung weiterer Ministerialverwaltungen auf Bundes- und Landesebene sowie zusätzlicher Projektträger könnte zur Validierung oder Falsifizierung der Ergebnisse dieser Arbeit beitragen.

Der theoretisch-methodische Zugang dieser Arbeit lässt sich darüber hinaus im Sinne von Braun und Guston (2003) weiterentwickeln, indem er auf eine triadische Beziehung zwischen Politik, Forschungsförderorganisationen und Wissenschaft übertragen wird. Durch die strukturelle Einbeziehung der Adressatengruppen forschungspolitischer Maßnahmen ließe sich das intermediäre System zwischen Politik und Wissenschaft differenzierter erfassen als es in der vorliegenden Studie möglich war. Die Wissenschaft blieb in dieser Arbeit weitgehend analytisch ausgeblen-

det, war jedoch als zentrales Zielsystem politischer Steuerung zugleich permanent präsent. Eine anschlussfähige Folgeuntersuchung, die Wissenschaft und gegebenenfalls auch wirtschaftliche Akteure systematisch als eigenständige Analyseebenen berücksichtigt, könnte das Verständnis des intermediären Systems (Braun 1997) ergänzen.

Hinsichtlich der erforderlichen Kompetenzen von Projektträgern liefert diese Arbeit vorrangig Erkenntnisse im Hinblick auf die unmittelbare Interaktion mit der Ministerialverwaltung. Es ist jedoch davon auszugehen, dass darüber hinaus zusätzliche Kompetenzen, sowohl auf individueller als auch auf kollektiver Ebene, erforderlich sind. Eine Übertragung des hier gewählten theoretischen Zugangs unter Rückgriff auf das Kompetenzmodell von Wilkens et al. (2006), könnte dazu beitragen, sowohl interne organisationale Prozesse als auch die Delegationsbeziehungen zu den vielfältigen Adressaten forschungspolitischer Fördermaßnahmen etwa aus Wissenschaft, Wirtschaft, Kommunen und Zivilgesellschaft systematisch zu analysieren. Auf diese Weise ließe sich das erforderliche Kompetenzgefüge von Projektträgern umfassender erfassen.

Eine weitere Anschlussmöglichkeit besteht in der vergleichenden Analyse funktional ähnlicher Delegationsbeziehungen im forschungs- und wissenschaftspolitischen Feld. Dazu zählen etwa die Relationen zwischen Bundes- und Landesministerien und Organisationen wie der GIZ, dem BIBB, der DFG, der SPRIND sowie den großen außeruniversitären Forschungseinrichtungen – etwa der Fraunhofer-Gesellschaft, der Max-Planck-Gesellschaft und der Leibniz-Gemeinschaft (vgl. Kapitel 2). Durch eine solche Erweiterung können Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu der in dieser Studie untersuchten Delegationsbeziehung identifiziert und somit Reichweite und Grenzen des hier entwickelten Erklärungsansatzes (vgl. Kapitel 7.1.1) systematisch bestimmt werden.

In diesem Zusammenhang erscheint auch eine international oder europäisch vergleichende Perspektive auf Delegationsbeziehungen zwischen funktional äquivalenten intermediären Forschungsförderorganisationen und staatlich-politischen Akteuren besonders lohnend. Ein solcher Zugang ermöglicht eine Außenperspektive auf das deutsche Innovationsmodell und erlaubt zugleich eine reflexive Einordnung seiner institutionellen Besonderheiten im internationalen Vergleich. Anschließen ließe sich dabei an die Länderstudien von Braun (1997) sowie an die international vergleichenden Arbeiten zu Auswahlverfahren in Forschungsför-

derorganisationen von Biegelbauer und Palfinger (2016). Methodisch stellt sich dabei die Herausforderung, geeignete Vergleichskategorien zu entwickeln, um trotz heterogener institutioneller Kontexte belastbare Aussagen zu funktional äquivalenten Delegationsbeziehungen treffen zu können.

Schließlich wäre eine policyorientierte Analyse des Politikfelds Forschung und Innovation im Sinne der politikfeldanalytischen Ansätze von Blum und Schubert (2017) wünschenswert. Eine solche Analyse könnte den Zusammenhang zwischen den hier beschriebenen unterschiedlichen Konstitutionsformen der Delegation und der Qualität der entstehenden Grenzobjekte (Guston 1999) rekonstruieren. Darüber hinaus ließe sich untersuchen, inwieweit die Güte von Grenzobjekten (Forschungsprojekte und -programme sowie Förderrichtlinien) zur Effektivität und Zielerreichung forschungspolitischer Maßnahmen beiträgt.

Schließlich wäre auch eine quantitative Ausweitung der empirischen Basis künftiger Studien sinnvoll. Die breitere Einbeziehung weiterer Ministerialverwaltungen auf Bundes- und Landesebene sowie zusätzlicher Projektträger könnte zur Validierung oder Falsifizierung der Ergebnisse dieser Arbeit beitragen.

7.5

Schlussbetrachtung

Die vorliegende Arbeit konnte auf der Grundlage eines theoriegeleiteten und methodisch fundierten Zugangs beide leitenden Forschungsfragen substanziell beantworten.

Die Delegationsbeziehungen zwischen Ministerialverwaltung und Projektträgern konstituieren sich, wie gezeigt werden konnte, in drei unterschiedlichen, im Sinne Max Webers idealtypisch konstruierten Formen: *Partnerschaft*, *Hierarchie* und *Vermittlung*. Die empirisch gestützte Analyse dieser bislang weitgehend intransparenten Beziehungskonstellationen eröffnet damit einen ersten empirisch fundierten Zugang zum intermediären System zwischen Politik und Wissenschaft (Braun 1997) und leistet einen eigenständigen Beitrag zur Erforschung eines bislang kaum bekannten und somit nicht ausgeleuchteten Bereichs im Kontext forschungspolitischer Entscheidungsfindung und Umsetzung.

Unmittelbar an die Typologie der Konstitutionsformen anknüpfend, wurde auch die zweite Forschungsfrage beantwortet: Welche kollektiven und individuellen Kompetenzen Projektträger benötigen, um ein tragfähiges und funktionales Verhältnis zur Ministerialverwaltung zu gestalten. Auf der Grundlage einer theorieba-

sierten Analyse wurden fünf Schlüsselkompetenzen identifiziert: *kollektive Schnittstellen-, Matrix- und Kooperationskompetenz sowie individuelle Adaptions- und Kommunikationskompetenz*. Diese konnten den Konstitutionsformen systematisch zugeordnet und in ihrer kontextabhängigen Wirksamkeit differenziert beschrieben werden. Erstmals liegt damit ein empirisch fundiertes Kompetenzprofil für Projektträger vor, das zugleich als Orientierungsrahmen für die Personal- und Organisationsentwicklung dieser dienen kann.

Theoretisch wurde mit der Kombination von Agenturtheorie (Saam 2002), dem Konzept der Grenzorganisation (Guston 1999) und dem ebenenübergreifenden Kompetenzmodell nach Wilkens et al. (2006) ein unkonventioneller, innovativer und zugleich interdisziplinär anschlussfähiger Deutungsrahmen gewählt. Die wechselseitige Ergänzung dieser Perspektiven erwies sich als geeignet, um die Komplexität dieser Delegationsbeziehungen angemessen zu erfassen. Die Arbeit zeigt zugleich, dass eine theoretische Verschränkung von Agentur- und Stewardship-Theorie die Erklärungskraft erhöht: Während die Agenturtheorie strukturelle Risiken asymmetrischer Beziehungen analytisch fassbar macht, eröffnet die Stewardship-Theorie ein Verständnis für kooperative, gemeinwohlorientierte Handlungslogiken, wie sie in den Interviews vielfach sichtbar wurden.

Die Validität der Erkenntnisse dieser Studie ist, wie in der kritischen Reflexion ausgeführt, grundsätzlich gegeben und lässt belastbare Aussagen über die untersuchte Grundgesamtheit zu. Gleichwohl könnte durch eine Ausweitung der Fallzahl sowie eine stärkere Einbeziehung weiterer Expertinnen und Experten – insbesondere auf Seiten der Ministerialverwaltung – die empirische Fundierung, gepaart mit einer angepassten Nutzung der Forschungsmethodik, künftig noch weiter gestärkt und die Generalisierbarkeit zusätzlich erhöht werden.

Dennoch liefern die Ergebnisse eine belastbare Grundlage für praxisrelevante Implikationen, insbesondere für Projektträger: Die idealtypischen Konstitutionsformen ermöglichen eine gezielte Ausrichtung von Delegationsverhältnissen entlang des jeweiligen Aufgabenprofils, des Selbstverständnisses und der Vertragsgestaltung. Darüber hinaus erlaubt die Typologie der Kompetenzanforderungen eine strukturierte Herleitung konkreter Maßnahmen für die Personal- und Organisationsentwicklung für Projektträger. Zugleich konnte mit der Arbeit die These der Verwissenschaftlichung der Projektträger (Kressin 2016) bestätigt werden.

Insgesamt bietet die Arbeit einen vertieften Einblick in die Koordination innerhalb des intermediären Systems zwischen Politik und Wissenschaft (Braun 1997). Sie zeigt, dass die Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger Ausdruck eines modernen, funktional ausdifferenzierten Staates ist (Parsons 1976; Mayntz und Scharpf 1995), der durch intermediäre Organisationen Koordinationsprobleme an der Schnittstelle sozialer Teilsysteme bearbeitet (Pichler 2014). Projektträger übernehmen je nach Konstitutionsform strategische, vermittelnde und umsetzende Beiträge zur Ausgestaltung forschungspolitischer Steuerung der Wissenschaft und Wirtschaft.

Die Arbeit macht damit erstmals sichtbar, wie innerhalb der Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltungen und Projektträgern als Bestandteil des Spannungsfeldes von politischer Zielsetzung und wissenschaftlicher Autonomie durch die beteiligten Akteure agiert wird und welche Rolle diese dabei einnehmen. Sie trägt damit nicht nur zum besseren Verständnis von Projektträgern bei, sondern eröffnet neue Perspektiven auf das Zusammenspiel von Staat, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft innerhalb eines funktional ausdifferenzierten modernen Staates.

Literaturverzeichnis

Alparslan, Adem (2006): Strukturalistische Prinzipal-Agent-Theorie, 1. Aufl., Wiesbaden: DUV Deutscher Universitäts-Verlag (Information – Organisation – Produktion).

Analyse & Kritik (1988): Der ökonomische Ansatz in den Sozialwissenschaften I – Editorial, in: *Analyse & Kritik*, 10(2), online verfügbar unter: <http://www.analyse-und-kritik.net/HeftDetails.php?AusgabelD=54> (abgerufen am 30.08.2025).

Arrow, Kenneth J. (1985): The Economics of Agency, in: Pratt, John W. und Zeckhauser, Richard J. (Hrsg.), *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston: Harvard Business School Press, S. 1–33.

Bandura, Albert (1986): *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Bandura, Albert (2000): Exercise of Human Agency through Collective Efficacy, *Current Directions in Psychological Science*, 9(3), S. 75–78, DOI: 10.1111/1467–8721.00064.

Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas (1977): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*. Berlin: S. Fischer.

Biegelbauer, Peter; Palfinger, Thomas (2014): Verschiedene Verfahren der Auswahl von Forschungsprojekten. Ein Vergleich von neun angewandten Forschungsförderungsorganisationen, *Forschung, Politik – Strategie – Management*, 7(1/2), S. 45–51, online verfügbar unter: [https://](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-420682)

nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-420682 (abgerufen am 30.08.2025).

Biegelbauer, Peter; Palfinger, Thomas (2016): Auswahlverfahren von Forschungsförderungsorganisationen im internationalen Vergleich, *Journal for Research and Technology Policy Evaluation*, 41, S. 63–68, online verfügbar unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54489-9> (abgerufen am 30.08.2025).

Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2017): *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer-Verlag.

BMBF (2024a): Interaktive Grafik 1.1.7 – Ausgaben des Bundes für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung nach Förderarten, online verfügbar unter: <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/tab/K11/grafik-1.1.7.html> (abgerufen am 30.08.2025).

BMBF (2024b): Interaktive Grafik 1.1.4 – Ausgaben des Bundes für Forschung und Entwicklung nach Resorts, online verfügbar unter: <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/tab/K11/grafik-1.1.4.html> (abgerufen am 30.08.2025).

Boehle, Fritz (2017a): Arbeit als Subjektivierendes Handeln. Handlungsfähigkeit bei Unwägbarkeiten und Ungewissheit, Wiesbaden: Springer-Verlag.

Boehle, Fritz (2017b): Subjektivierendes Handeln – Anstöße und Grundlagen, in: Boehle, Fritz (2017): *Arbeit als Subjektivierendes Han-*

deln. Handlungsfähigkeit bei Unwägbarkeiten und Ungewissheit, Wiesbaden: Springer-Verlag, S. 3–34.

Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (2014): *Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung*, Wiesbaden: Springer VS (Lehrbuch).

Bolte, Annegret; Porschen, Stephanie (2006): *Die Organisation des Informellen. Modelle zur Organisation von Kooperation im Arbeitsalltag*, Wiesbaden: Springer-Verlag.

Böhm-Bawerk, Eugen von (2006 [1881]): *Rechte und Verhältnisse vom Standpunkte der volkswirtschaftlichen Güterlehre. Kritische Studie*, Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller (Edition Classic).

Bourdieu, Pierre (2005): *Das Elend der Welt. Gekürzte Studienausgabe*, Paderborn; München: UTB.

Braun, Dietmar (1993a): Who Governs Intermediary Agencies? Principal-Agent Relations in Research Policy-Making, *Journal of Public Policy*, 13(2), S. 135–162, online verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/4007501> (abgerufen am 30.08.2025).

Braun, Dietmar (1993b): Politische Steuerungsfähigkeit in intermediären Systemen am Beispiel der Forschungsförderung, *Politische Vierteljahresschrift*, 34(2), S. 249–271, online verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/24196662> (abgerufen am 30.08.2025).

Braun, Dietmar (1997): Die politische Steuerung der Wissenschaft. Ein Beitrag zum kooperativen Staat. Zugl.: Heidelberg, Univ., Habil.-Schr., 1995, Frankfurt am Main: Campus-Verlag (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, 28).

Braun, Dietmar; Guston, David H. (2003): Principal-agent theory and research policy. An introduction, *Science and Public Policy*, 30(5), S. 302–308, DOI: 10.3152/147154303781780290.

Brüsemeier, Thomas (2010): ‚Schülerkompetenzen‘ im Nadelöhr kollektiver Kompetenzen. Ein Versuch der Erneuerung des Governanceregimes der Schule, in: Kurtz, Thomas und Pfadenhauer, Michaela (Hrsg.): *Soziologie der Kompetenz*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 135–148.

Bundeshaushaltsplan (2024): Einzelplan 30 – Bundesministerium für Bildung und Forschung, online verfügbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/epl30.pdf> (abgerufen am 30.08.2025).

Büschges, Günter; Abraham, Martin; Funk, Walter (1995): Grundzüge der Soziologie, München: Oldenbourg (Wolls Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften).

Caspari, Volker (2019): Ökonomik und Wirtschaft. Eine Geschichte des ökonomischen Denkens, Berlin; Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, online verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-662-54108-1> (abgerufen am 30.08.2025).

CDU; CSU; SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Berlin, online verfügbar unter: <https://www.koalitionsvertrag2025.de/> (abgerufen am 30.08.2025).

Coase, Ronald H. (1984): The New Institutional Economics. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140(1), S. 229–231, online verfügbar unter: <http://>

www.jstor.org/stable/40750690 (abgerufen am 30.08.2025).

Coleman, James S. (1991): Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1 Handlungen und Handlungssysteme, München: Oldenbourg (aus dem Amerikanischen übersetzt von Michael Sukale unter Mitwirkung von Martina Wiese).

Daele, Wolfgang van den; Krohn, Wolfgang; Weingart, Peter. (1979): Geplante Forschung. Vergleichende Studien über den Einfluss politischer Programme auf die Wissenschaftsentwicklung, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Davis, James H.; Schoorman, F. David; Donaldson, Lex (1997): Toward a Stewardship Theory of Management, *Academy of Management Review*, 22(1), S. 20–47. DOI: 10.2307/259223.

Demougin, Dominique; Jost, Peter-J. (2001): Theoretische Grundlagen der Prinzipal-Agenten-Theorie, in: Jost, Peter-J. (Hrsg.): *Die Prinzipal-Agenten-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 45–81.

DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), S. 147–160, DOI: 10.2307/2095101.

Dörfler, Rupert (2001): Technologiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel der Material- und Werkstofftechnologie durch den Bund, Regensburger Schriften aus Philosophie, Politik, Gesellschaft und Geschichte, Münster: LIT Verlag.

Durkheim, Émile (2014): Die Regeln der soziologischen Methode. 8. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 464).

EFI (2025): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2025, Berlin: EFI.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989): Agency Theory. An Assessment and Review, *Academy of Management Review*, 14(1), S. 57–74, DOI: 10.2307/258191.

Erlei, Mathias (2019): Mikroökonomik, in: Thomas Apolte, Mathias Erlei und Matthias Göcke (Hrsg.): *Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik I. Mikroökonomik*, S. 1–148, Wiesbaden: Springer-Gabler.

Erlei, Mathias; Leschke, Martin; Sauerland, Dirk (2007): *Neue Institutionenökonomik*. 2. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, online verfügbar unter: <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10773121> (abgerufen am 30.08.2025).

Erlei, Mathias; Leschke, Martin; Sauerland, Dirk (2016): *Institutionenökonomik*, 1. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, online verfügbar unter: <http://gbv.eblib.com/patron/FullRecord.aspx?p=4652454> (abgerufen am 30.08.2025).

Esser, Hartmut (2000): *Institutionen*, Frankfurt am Main: Campus-Verlag (Soziologie, spezielle Grundlagen, 5).

Fama, Eugene F. (1980): Agency Problems and the Theory of the Firm. *Journal of Political Economy*, 88(2), S. 288–307, online verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/1837292> (abgerufen am 30.08.2025).

Förderberatung des Bundes (2023): Projektträger in der Forschungsförderung, online verfügbar unter: <https://www.foerderinfo.bund.de/foerderinfo/de/beratung/projekttraeger/projekttraeger-in-der-forschungsfoerderung.html> (abgerufen am 30.08.2025).

Gilardi, Fabrizio; Braun, Dietmar (2002): Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie, *Politische Vierteljahresschrift*, 43(1), S. 147–161, DOI: 10.1007/s11615-002-0008-6.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2009): *Experteninterviews und*

qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch).

Göbel, Elisabeth (2002): Neue Institutionenökonomik. Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen, Stuttgart: Lucius & Lucius (Grundwissen der Ökonomik Betriebswirtschaftslehre, 2235).

Grösser, Stefan (2018): Dynamische Komplexität. Definition: Was ist Dynamische Komplexität?, hrsg. von Gabler Wirtschaftslexikon, online verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/dynamische-komplexitaet-38464> (abgerufen am 30.08.2025).

Grossman, Sanford J.; Hart, Oliver D. (1986): The Costs and Benefits of Ownership. A Theory of Vertical and Lateral Integration, *Journal of Political Economy*, 94(4), S. 691–719, DOI: 10.1086/261404.

Gustafsson, Karin M.; Lidskog, Rolf (2018): Boundary organizations and environmental governance. Performance, institutional design, and conceptual development, *Climate Risk Management*, 19, S. 1–11, DOI: 10.1016/j.crm.2017.11.001.

Guston, David H. (1999): Stabilizing the Boundary between US Politics and Science. The Role of the Office of Technology Transfer as a Boundary Organization, *Social Studies of Science*, 29(1), S. 87–111.

Guston, David H. (2001): Boundary Organizations in Environmental Policy and Science. An Introduction, in: *Science, Technology, & Human Values*, 26(4), 399–408, online verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/690161> (abgerufen am 30.08.2025)

Hart, Oliver; Holmström, Bengt (1986): The Theory of Contracts, working paper Department of Economics, online verfügbar unter: <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/64265/theoryof-contract00hart.pdf> (abgerufen am 30.08.2025).

Heidenreich, Martin (1998): Die Gesellschaft im Individuum, in: Schwaetzer, Harald; Stahl-Schwaetzer, Henrieke (Hrsg.): *L'homme machine? Anthropologie im Umbruch*. Ein interdisziplinäres Symposium, Hildesheim: Olms (Philosophische Texte und Studien, 45), S. 229–248, online verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/283340714_Die_Gesellschaft_im_Individuum (abgerufen am 30.08.2025).

Hennemann, Mathias (2017): Steuerung öffentlich geförderter Forschungs- und Entwicklungsprojekte, Berlin; Heidelberg; New York: Springer-Verlag.

Hiller, Petra (2009): „Grenzorganisationen“ und funktionale Differenzierung, in: Jost Halfmann (Hrsg.): *Organisationen der Forschung*. Der Fall der Atmosphärenwissenschaft, 1. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 146–170.

Huber, John D.; Shipan, Charles R. (2000): The Costs of Control. Legislators, Agencies and Transaction Costs, *Legislative Studies Quarterly*, 25(1), S. 25–52.

Jensen, Michael C. (1983): Organization Theory and Methodology, *Accounting Review*, 58, S. 319–339, online verfügbar unter: http://lib.cufe.edu.cn/upload_files/other/4_20140516100734_10%20Jensen,%20M.%20C.%EF%BC%881983%EF%BC%89Organization%20theory%20and%20methodology.pdf (abgerufen am 30.08.2025).

Jensen, Michael C.; Meckling, William H. (1976): Theory of the firm. Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, 3(4), S. 305–360.

Karschuck, Philipp (2012): Die Projektträgerschaften als Instrument der Forschungsförderung des Bundes, online verfügbar unter: https://juser.fz-juelich.de/record/136377/files/Masterarbeit_Projekttr%C2%A9C3%9EGerschaften_Philipp_Karschuck.pdf (abgerufen am 30.08.2025).

Kauffman, Stuart A. (1993): *The Origins of Order. Self-organization and Selection in Evolution*, New York: Oxford University Press.

Klatetzki, Thomas (2010): Kompetente Organisation oder wie man das Leben von 007 rettet, in: Kurtz, Thomas; Pfadenhauer, Michaela (Hrsg.): *Soziologie der Kompetenz*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 209–236.

Klerkx, Laurens; Leeuwis, Cees (2008): Delegation of authority in research funding to networks. Experiences with a multiple goal boundary organization, *Science and Public Policy*, 35(3), S. 183–196.

Kölbel, Matthias (2016): Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) als wissenschaftspolitischer Akteur, in: Simon, Dagmar; Knie, Andreas; Hornbostel, Stefan (Hrsg.): *Handbuch Wissenschaftspolitik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 533–550.

Kressin, Lisa (2016): Zur Verwissenschaftlichung einer nachgeordneten Behörde. Die Projektträgerorganisation im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft, in: Engelschalt, Julia; Maibaum, Arne; Engels, Franziska; Odenwald, Jakob (Hrsg.): *Schafft Wissen. Gemeinsames und geteiltes Wissen in Wissenschaft und Technik*. Proceedings der 2. Tagung des Nachwuchsnetzwerks INSIST, 07.–08. Oktober 2016, München, S. 170–185, online verfügbar unter: https://insist-network.com/wp-content/uploads/2018/08/Kressin-2018_Verwissenschaftlichung-nachgeordneter-Behoerden.pdf (abgerufen am 30.08.2025).

Kuckartz, Udo; Rädiker, Stefan (2022): *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, 5. Aufl., Weinheim; Basel: Beltz Juventa (Grundlagentexte Methoden), online verfügbar unter: <https://www.beltz.de/fileadmin/beltz/leseproben/978-3-7799-6231-1.pdf> (abgerufen am 30.08.2025).

Kuehn, David (2018): Theoriegeleitete Fallauswahl, in: *Handbuch Methoden der Politikwissenschaft*,

Wiesbaden: Springer VS, S. 1–26, online verfügbar unter: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-658-16937-4_15-1 (abgerufen am 30.08.2025).

Kurtz, Thomas (2010): Der Kompetenzbegriff in der Soziologie, in: Kurtz, Thomas; Pfadenhauer, Michaela (Hrsg.): *Soziologie der Kompetenz*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–27.

Luhmann, Niklas (1992): *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, 1. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft).

Luhmann, Niklas (1994): *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, 9. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft).

Luhmann, Niklas (2002): *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft).

Luhmann, Niklas (2018 [1984]): *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, 17. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft).

Lütz, Susanne (1993): *Steuerung industrieller Forschungskooperation. Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen Förderinstruments Verbundforschung*, zugl.: Duisburg, Univ., Diss., 1992 u.d.T.: Lütz, Susanne: *Die staatliche Steuerung von Kooperation in der Industrieforschung*, Frankfurt am Main: Campus-Verlag (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Bd. 13).

Macneil, Ian R. (1974): *The Many Futures of Contracts*, *Southern California Law Review*, 47, S. 691–816, online verfügbar unter: <http://alliancecontractingelectronic-lawjournal.com/wp-content/uploads/2017/04/MacNeil-I.-1973-1974-%E2%80%98The-Many-Futures-of-Contracts%E2%80%99.pdf> (abgerufen am 30.08.2025).
Maier, Matthias (2010): *Von der Agenturtheorie der Organisation zur Agenturtheorie der Assoziation.*

In: *Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 62 (S62), S. 106–132. DOI: 10.1007/BF03373749.

Mahnke, Claudia (2015): *Projekträger am Bonner Bogen*, *General-Anzeiger Bonn*, online verfügbar unter: <http://www.general-anzeiger-bonn.de/news/wirtschaft/region/Wir-sind-die-M%C3%B6glichmacher-article1769114.html> (abgerufen am 30.08.2025).

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

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): *Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus*, in: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main: Campus-Verlag (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 23), S. 39–72.

Mayring, Philipp (1994): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, Konstanz: UVK Universitätsverlag Konstanz.

McCubbins, Mathew D.; Noll, Roger G.; Weingast, Barry R. (1989): *Structure and Process. Politics and Policy. Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*, *Virginia Law Review*, 75, S. 431–482.

Meinhövel, Harald (2004): *Grundlagen der Principal-Agent-Theorie*, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 33(8), S. 470–475, online verfügbar unter: <https://www.semanticscholar.org/paper/Grundlagen-der-Principal-Agent-Theorie-Meinh%C3%B6vel/c6c958f7594c88c95eb742a6f983816d4b227d8f?p2df> (abgerufen am 30.08.2025).

Mertins, Verena (2018): *Institutionenökonomische Analyse von Innovationsförderung. Eine theoretische und empirische Betrachtung am Beispiel Niedersachsens*,

Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH – Internationaler Verlag der Wissenschaften (cege-Schriften, 17), online verfügbar unter: <https://www.peterlang.com/view/product/64048?format=EPDF> (abgerufen am 30.08.2025).

Miebach, Bernhard (2014): *Soziologische Handlungstheorie. Eine Einführung*, 4., überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, online verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-04487-9> (abgerufen am 30.08.2025).

Moldaschl, Manfred (2006): *Innovationsfähigkeit, Zukunftsfähigkeit, Dynamic Capabilities – Moderne Fähigkeitsmystik und eine Alternative*, in: Schreyögg, Georg; Conrad, Peter; Sydow, Jörg (Hrsg.): *Management von Kompetenz*, Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 1–36.

Mumm, Gerrit (2016): *Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*, Wiesbaden: Springer VS.

Netzwerk der Projekträger (2023): *Die Projekträger – Impulsgeber und Partner im deutschen Forschungs- und Innovationssystem*, online verfügbar unter: <https://www.ptnetz.de/projektraeger.html> (abgerufen am 30.08.2025).

Netzwerk der Projekträger (2022): *Fact Sheet zu den deutschen Projekträgern (PT) im Forschungs- und Innovationssystem*, online verfügbar unter: <https://www.ptnetz.de/> (abgerufen am 30.08.2025).

Niskanen, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.

Parsons, Talcott (1976): *Das System moderner Gesellschaften*, 2. Aufl., München: Juventa-Verlag (Grundfragen der Soziologie, 15).

Pichler, Rupert (2014): *Delegierte Koordination – Zur Koordinationsfunktion intermediärer Organisationen in der österreichischen Forschungsförderung*, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 43(4), S. 329–346.

Picot, Arnold; Reichwald, Ralf; Wigand, Rolf T. (2020): Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation und Führung, 6. Aufl., Wiesbaden: Springer Gabler, online verfügbar unter: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-28565-4> (abgerufen am 30.08.2025).

Polt, Wolfgang; Berger, Martin; Boekholt, Patries; Cremers, Katrin; Engeln, Jürgen; Gassler, Helmut et al. (2010): Das deutsche Forschungs- und Innovationssystem. Ein internationaler Systemvergleich zur Rolle von Wissenschaft, Interaktionen und Governance für die technologische Leistungsfähigkeit, Studien zum deutschen Innovationssystem, Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH; Technopolis Group; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Wien; Brighton; Amsterdam.

Pratt, John W.; Zeckhauser, Richard J. (1985): Principals and Agents. An Overview, in: Pratt, John W.; Zeckhauser, Richard J. (Hrsg.): Principals and Agents. The Structure of Business, Boston: Harvard Business School Press, S. 1–35.

Przeworski, Adam; Teune, Henry (1970): The Logic of Comparative Social Inquiry, New York: Wiley-Interscience.

Projekträger Karlsruhe (2022): 50 Jahre PTKA. Projekträger Karlsruhe 1971–2021, Karlsruhe: Projekträger Karlsruhe am Karlsruher Institut für Technologie (KIT).

Richter, Rudolf (1994): Institutionen ökonomisch analysiert. Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie, Tübingen: Mohr (UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher, 1786).

Ripperger, Tanja (2005): Ökonomik des Vertrauens. Analyse eines Organisationsprinzips, 2. Aufl., Studienausg., Nachdr., Tübingen: Mohr Siebeck (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 101).

Roiger, Manuela B. (2007): Gestaltung von Anreizsystemen und Unternehmensethik, 1. Aufl., Wies-

baden: DUV Deutscher Universitäts-Verlag.

Ross, Stephen A. (1973): The Economic Theory of Agency. The Principal's Problem, *American Economic Review*, 63(2), S. 134–139, online verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/1817064> (abgerufen am 30.08.2025).

Saam, Nicole J. (2001): Agenturtheorie als Grundlage einer sozialwissenschaftlichen Beratungsforschung, in: Degele, Nina; Münch, Tanja; Pongratz, Hans J.; Saam, Nicole J. (Hrsg.): Soziologische Beratungsforschung. Perspektiven für Theorie und Praxis der Organisationsberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15–38.

Saam, Nicole J. (2002): Prinzipale, Agenten und Macht. Eine machttheoretische Erweiterung der Agenturtheorie und ihre Anwendung auf Interaktionsstrukturen in der Organisationsberatung, zugl.: Mannheim, Univ., Habil.-Schr., 2000, Tübingen: Mohr Siebeck (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 126).

Schewe, Gerhard (2023): Matrixorganisation, hrsg. von Gabler Wirtschaftslexikon, online verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/matrixorganisation-39659> (abgerufen am 30.08.2025).

Schimank, Uwe (2006): Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftsteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 2, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.

Schmid, Michael (2018): Der Neue Institutionalismus. Studien zum Vergleich seiner Forschungsprogramme, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Wirtschaft + Gesellschaft), online verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-20233-0> (abgerufen am 30.08.2025).

Schöller, Clarissa (2018): Berater-Klienten-Interaktion in der PR-Beratung, Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Schulte-Zurhausen, Manfred (2013): Organisation, 6., überarb. und aktualisierte Aufl., München: Vahlen.

Schumpeter, Joseph (2016 [1908]): Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie, 3. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot, online verfügbar unter: <http://elibrary.duncker-humblot.de/9783428423187/U1> (abgerufen am 30.08.2025).

Schwarz, Bernd (2004): Bildung, Kompetenz und Schule, in: Schwarz, Bernd; Eckert, Thomas (Hrsg.): Erziehung und Bildung nach TIMSS und PISA, Frankfurt am Main; Berlin; Bern; Wien: Lang (Erziehungskonzeptionen und Praxis, 58), S. 79–102.

Simon, Herbert A. (1959): Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science, *American Economic Review*, 49(3), S. 253–283, online verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/1809901> (abgerufen am 30.08.2025).

Simon, Herbert A. (1991): Organizations and Markets, *Journal of Economic Perspectives*, 5(2), S. 25–44, online verfügbar unter: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.5.2.25> (abgerufen am 30.08.2025).

Spremann, Klaus (1990): Asymmetrische Information, *Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre*, 60(5/6), S. 561–586, online verfügbar unter: <https://www.alexandria.unisg.ch/31925/1/61asy.pdf> (abgerufen am 30.08.2025).

Star, Susan Leigh; Griesemer, James R. (1989): Institutional Ecology, Translations and Boundary Objects. Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907–39, *Social Studies of Science*, 19(3), S. 387–420, DOI: 10.1177/030631289019003001 (abgerufen am 30.08.2025).

Thielscher, Christian (2020): Wirtschaftswissenschaften verstehen. Eine Einführung in ökonomisches Denken, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer Gabler, online verfügbar unter:

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-27715-4> (abgerufen am 30.08.2025).

Traue, Boris (2010): Kompetente Subjekte: Kompetenz als Bildungs- und Regierungsdispositiv im Postfordismus, in: Kurtz, Thomas; Pfadenhauer, Michaela (Hrsg.): Soziologie der Kompetenz, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 49–68.

Trute, Hans-Heinrich (1994): Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. Das Wissenschaftsrecht als Recht kooperativer Verwaltungsvorgänge, Tübingen: Mohr (Jus publicum, 10).

Vonken, Matthias (2010): Kompetenz und kompetentes Handeln als Gestaltung der Biografie und des Lebenslaufs, in: Kurtz, Thomas; Pfadenhauer, Michaela (Hrsg.): Soziologie der Kompetenz, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 191–208.

Wang, Catherine L.; Ahmed, Pervaiz K. (2007): Dynamic capabilities. A review and research agenda, *International Journal of Management Reviews*, 9(1), S. 31–51.

Weber, Max (1980 [1921/22]): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen: Studienausgabe, online verfügbar unter: <http://www.zeno.org/nid/2001143905X> (abgerufen am 10.09.2025).

Weber, Max (2019 [1922]): Gemeinschaften, unveränderte E-Book-Ausgabe, hrsg. von Mommsen, Wolfgang J.; Meyer, Michael, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) (Max Weber-Gesamtausgabe, Abt. 1, Schriften und Reden, Bd. 22, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte, Nachlass, Teilbd. 1).

Weber, Max (1968): Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 3. Aufl., Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Weber, Karl Matthias et al. (2021): Agilität in der F&I-Politik. Konzept, Definition, Operationalisierung,

Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 8–2021, Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), Berlin.

Wilkens, Uta; Keller, Helmut; Schmette, Martina (2006): Wirkungsbeziehungen zwischen Ebenen individueller und kollektiver Kompetenz. Theoriezugänge und Modellbildung, in: Schreyögg, Georg (Hrsg.): Management von Kompetenz, 1. Aufl., Wiesbaden: Gabler; VS Verlag für Sozialwissenschaften (Managementforschung, 16), S. 121–163.

Williamson, Oliver E. (1973): Markets and Hierarchies. Some Elementary Considerations, *American Economic Review*, 63(2), S. 316–325, online verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/1817092> (abgerufen am 30.08.2025).

Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen: Mohr (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 64).

Windeler, Arnold (2014): Können und Kompetenzen von Individuen, Organisationen und Netzwerken. Eine praxistheoretische Perspektive, in: Windeler, Arnold; Sydow, Jörg (Hrsg.): Kompetenz. Sozialtheoretische Perspektiven, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer eBook Collection), S. 225–302.

Ziñler, Martin (2011): Technologietransfer durch Auftragsforschung. Empirische Analyse und praktische Empfehlungen, 1. Aufl., Wiesbaden: Gabler Verlag / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, online verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-8349-6131-0> (abgerufen am 30.08.2025).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:

Vereinfachtes Schema der organisatorischen Beziehung zwischen Bundesministerien, FuE-Stellen und Projektträgern bis 1971 und ab 1971
27

Abbildung 2:

Ausgaben des Bundes für Forschung und Entwicklung nach Ressorts 2023
39

Abbildung 3:

Rechtsformen von Projektträgern
40

Abbildung 4:

Verteilung Mitarbeitende auf Projektträger
41

Abbildung 5:

Schematische Darstellung der Delegationsbeziehung zwischen Prinzipal und Agent
79

Abbildung 6:

Das Makro-Mikro-Modell am Beispiel einer Delegationsbeziehung zwischen Prinzipal und Agent
89

Abbildung 7:

Kontinuum der Vertragsformen
91

Abbildung 8:

Verhalten von Kontroll- Steuerungs- und Garantiekosten zu Residualkosten
94

Abbildung 9:

Delegationsbeziehung zwischen Projektträger und Ministerium
103

Abbildung 10:

Überblick zu Grenzorganisation, Grenzarbeit und Grenzobjekten
113

Abbildung 11:

Das Kompetenzmodell nach Wilkens et al. übertragen auf die Delegationsbeziehung zwischen Projektträger und Ministerialverwaltung
120

Abbildung 12:

Kombination von Agenturtheorie, Grenzorganisation und Kompetenzmodell
121

Abbildung 13:

Darstellung der vier untersuchten Delegationsbeziehungen auf der Arbeitsebene
134

Abbildung 14:

Ablauf der qualitativen Inhaltsanalyse zur Auswertung der Interviews
140

Abbildung 15:

Schritte der Analyse und Interpretation der qualitativen Inhaltsanalyse
145

Abbildung 16:

Wirkzusammenhang Kollegial-koperativer Modus
194

Abbildung 17:

Wirkzusammenhang Anweisend-hierarchischer Modus
195

Abbildung 18:

Das induktiv ermittelte Kompetenzgefüge und deren Wechselwirkung im Kontext der Delegationsbeziehung zwischen Ministerialverwaltung und Projektträger
242

Abbildung 19:

Konstitutionsformen der Delegationsbeziehung
248

Abbildung 20:

Zusammenhang zwischen Kompetenzen und der Konstitutionsform „Partnerschaft“
255

Abbildung 21:

Zusammenhang zwischen Kompetenzen und der Konstitutionsform „Hierarchie“
257

Abbildung 22:

Zusammenhang zwischen Kompetenzen und der Konstitutionsform „Vermittlung“
260

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:

Delegationsbeziehungen
zwischen Projektträgern und
Bundesministerien
38

Tabelle 2:

Forschungsstand im Vergleich –
Delegation Politik und
Wissenschaft
68

Tabelle 3:

Forschungsstand im Vergleich –
Projektträger als Organisation
69

Tabelle 4:

Formen und Eigenschaften
der vier Formen von
Informationsasymmetrien
102

Tabelle 5:

Definition Funktionsgruppen
130

Tabelle 6:

Gegenüberstellung der gewählten
Projektträger
133

Tabelle 7:

Verteilung Experteninterviews
nach Funktionsgruppen
135

Tabelle 8:

Deduktive Hauptkategorien und
Subkategorien
142

Tabelle 9:

Finale Hauptkategorien und
Subkategorien
143

