

Politikgestaltung durch institutionalisierte Evaluationsverfahren?

-

Eine Analyse am Beispiel der
Forschungspolitik der Europäischen Union

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität Potsdam

vorgelegt von

Claus Buchholz

Brüssel/Potsdam, 2013

Erstgutachter: Prof. Dr. Werner Jann

Zweitgutachterin: Prof. Dr. Isabella Proeller

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:
Namensnennung - Keine kommerzielle Nutzung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0
Deutschland
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/>

Online veröffentlicht auf dem
Publikationsserver der Universität Potsdam:
URL <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2013/6904/>
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-69047>
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-69047>

Disclaimer:

The content of this publication does not reflect the official opinion of the European Union.
Responsibility for the information and views expressed in the therein lies entirely with the author.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	ix
Abkürzungsverzeichnis	xi
Einleitung: Hintergrund, Ziel und Aufbau der Arbeit	1
I. Theoretischer und konzeptioneller Rahmen der Arbeit	
1. Institutionalisierung von Evaluation als Verfahren zur Politikgestaltung	8
2. Evaluationsverwendung und Evaluationsverwendungsforschung	26
3. Forschungsdesign der Arbeit	51
II. EU-Forschungspolitik und Evaluation in der EU-Forschungspolitik	
1. Forschung als Politikfeld der Europäischen Union	66
2. Umfeld und Verfahren der Evaluation in der EU-Forschungspolitik	98
III. EU-Forschungspolitik vor dem Hintergrund der Evaluationsempfehlungen	
1. Zentrale Evaluationsempfehlungen in der EU-Forschungspolitik	119
2. Entsprechung der EU-Forschungspolitik mit den inhaltlichen Empfehlungen	136
3. Entsprechung der EU-Forschungspolitik mit den strukturellen Empfehlungen	157
IV. Auswertung der Fallstudie und Ergebnisse der Arbeit	
1. Auswertung der Fallstudie und Zwischenfazit	175
2. Diskussion und Hinterfragung der beobachteten Evaluationsverwendung	182
3. Kritik und Ergebnisse der Arbeit	198
Fazit: Zentrale Ergebnisse und Offene Fragen der Arbeit	209
Literatur- und Quellenverzeichnis	216
Anhang: Zusammenfassungen (Executive Summaries) der untersuchten Evaluationsverfahren ...	237

Ausführliches Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	ix
Abkürzungsverzeichnis	xi

Einleitung: Hintergrund, Ziel und Aufbau der Arbeit	1
--	---

I. Theoretischer und konzeptioneller Rahmen der Arbeit

1. Institutionalisation von Evaluation als Verfahren zur Politikgestaltung

1.1. Evaluationsverständnis und Evaluationszwecke

1.1.1 Evaluation im umgangs- und (sozial-) wissenschaftlichen Sprachverständnis	8
1.1.2 Dimensionen und Charakteristika von Evaluation	10
1.1.3 Zwecke und Aufgaben von Evaluation	11

1.2. Institutionalisation von Evaluation im Politisch-Administrativen System

1.2.1 Evaluation als Komponente des Policy-Cycle bzw. Policy-(Making-) Process	14
1.2.2 Evaluation als Instrument wirkungsorientierter Managementmodelle	16
1.2.3 Evaluation als institutionalisiertes Verfahren zur Policy-Gestaltung	18

1.3. Verbreitung und Kritik der institutionalisierten Evaluation

1.3.1 Verbreitung vor dem Hintergrund veränderter gesellschaftspolitischer Leitbilder	20
1.3.2 Entwicklung und Tendenzen der institutionalisierten Evaluation auf internationaler Ebene ...	23
1.3.3 Zunehmende Kritik an der institutionalisierten Evaluation	24

2. Evaluationsverwendung und Evaluationsverwendungsforschung

2.1. Ausgangspunkt der Evaluationsverwendungsforschung

- 2.1.1 Verwendung als Leitmotiv von (institutionalisierter) Evaluation26
- 2.1.2 (Begriffs-) Verständnis von Evaluationsverwendung u. Evaluationsverwendungsforschung...28
- 2.1.3 Von der Evaluationsverwendung zur Evaluationswirksamkeit29

2.2. Entwicklungsphasen der Evaluationsverwendungsforschung

- 2.2.1 Verwendungsarten – die 'traditionelle' Evaluationsverwendungsforschung.....31
- 2.2.2 Wirkungsmechanismen – die "neuere" Evaluationsverwendungsforschung34
- 2.2.3 Faktoren und Determinanten der Evaluationsverwendung/ -wirksamkeit37
- 2.2.4 Evaluationsstandards und Evaluationsverwendung.....42

2.3. Empirie und institutionalisierte Evaluation in der Evaluationsverwendungsforschung

- 2.3.1 Herausforderungen und Grenzen der empirischen Evaluationsverwendungsforschung44
- 2.3.2 Die Institutionalisierungsdimension in der Evaluationsverwendungsforschung48

3. Forschungsdesign der Arbeit

3.1. Forschungsfrage und Ziel der Arbeit

- 3.1.1 Ausgangsproblem und Erkenntnisinteresse51
- 3.1.2 Inhaltliche Abgrenzung und Einordnung der Forschungsfrage53
- 3.1.3 Angestrebter Forschungsbeitrag55

3.2. Analysemodell und Vorgehensweise der Arbeit

- 3.2.1 Einzelfallstudie am Beispiel der Forschungspolitik der Europäischen Union58
- 3.2.2 Methodische Vorgehensweise und Einordnung61
- 3.2.3 Annahmen und Grenzen des Analysemodells63

II. EU-Forschungspolitik und Evaluation in der EU-Forschungspolitik

1. Forschung als Politikfeld der Europäischen Union

1.1. Abgrenzung und (historische) Entwicklung der EU-Forschungspolitik	
1.1.1 Begrifflich und inhaltliche Abgrenzung der EU-Forschungspolitik	.....66
1.1.2 Historische Entwicklung der EU Forschungspolitik	.....71
1.2. Rechtlicher und Institutioneller Rahmen der EU-Forschungspolitik	
1.2.1 Die Rechtsgrundlagen der Forschungspolitik in den EU-Verträgen	.....77
1.2.2 Zentrale Institutionen und Akteure in der EU-Forschungspolitik	.....79
1.2.3 Entscheidungs- und Steuerungsverfahren in der EU-Forschungspolitik	.....83
1.3. Wichtige Instrumente und Initiativen der EU-Forschungspolitik	
1.3.1 Die Forschungsrahmenprogramme (FRP)	.....87
1.3.2 Der Europäische Forschungsraum (EFR)/ European Research Area (ERA)	.....92
1.3.3 Weitere wichtige Instrumente und Initiativen	.....95

2. Umfeld und Verfahren der Evaluation in der EU-Forschungspolitik

2.1 Kontext und institutionelles Umfeld der Evaluation der EU-Forschungspolitik	
2.1.1 Forschung (-spolitik) als Gegenstand von institutionalisierter Evaluation	.....98
2.1.2 Institutionalisierte Evaluation in der politischen Verwaltung der Europäischen Union	...102
2.2 Evaluationssysteme und -verfahren in der EU-Forschungspolitik	
2.2.1 Vorläufer und die frühen Programmevaluationen	.....108
2.2.2 Von den 5-Year-Assessments in Richtung Policy-Evaluation	.....110
2.2.3 Zusammenfassende Betrachtung und aktuelle Entwicklungen	.....114

III. Entwicklung der EU-Forschungspolitik vor dem Hintergrund der zentralen Evaluationsempfehlungen

1. Zentrale Evaluationsempfehlungen in der EU-Forschungspolitik

- 1.1 Auswahl und Systematisierung der zentralen Evaluationsempfehlungen
 - 1.1.1 Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung und Auswahl der zentralen Empfehlungen ...119
 - 1.1.2 Allgemeine Beobachtungen zu den Evaluationsergebnissen und zentralen Empfehlungen 120
 - 1.1.3 Felder und Kategorien für die Zuordnung der zentralen Empfehlungen121

- 1.2 Zentrale Empfehlungen zu den Inhalten der EU-Forschungspolitik
 - 1.2.1 Empfehlungen zu den wesentlichen Zielen und Prinzipien (Strategische Ziele)124
 - 1.2.2 Empfehlungen zu den vorrangigen Themen und Bereichen (Thematische Schwerpunkte) ..127

- 1.3 Zentrale Empfehlungen zu den Strukturen der EU-Forschungspolitik
 - 1.3.1 Empfehlungen zu den Politischen Strukturen und Verfahren (Political Governance) ...130
 - 1.3.2 Empfehlungen zu den Administrativen Strukturen und Instrumenten (Admin. Governance) .133

2. Entsprechung der EU-Forschungspolitik mit den inhaltlichen Empfehlungen

2.1	Entsprechung mit den Empfehlungen zu den wesentlichen Zielen und Prinzipien	
2.1.1	Einbindung der Forschungspolitik in die übergeordneten Politikziele u. Prioritäten d. EU	136
2.1.2	Beteiligung an der EU-Forschungsförderung	140
2.1.3	Allgemeine Kriterien der Programmgestaltung	144
2.2	Entsprechung mit den Empfehlungen zu den vorrangigen Themen und Bereichen	
2.2.1	Große Gesellschaftliche Herausforderungen und Internationale Zusammenarbeit	148
2.2.2	Förderung von wissenschaftlicher Karriereentwicklung	151
2.2.3	Infrastrukturen und Schutz von geistigem Eigentum	154

3. Entsprechung der EU-Forschungspolitik mit den strukturellen Empfehlungen

3.1	Entsprechung mit den Empfehlungen zu den Politischen Strukturen und Verfahren	
3.1.1	European Added Value (EAV) u. Abstimmung mit den Politiken d. EU-Mitgliedsstaaten	157
3.1.2	Anpassung der Zielsetzungs- und Entscheidungsprozesse in der EU-Forschungspolitik	161
3.1.3	Ausweitung sowie Intensivierung von Evaluations- und Monitoring-Verfahren	164
3.2	Entsprechung mit den Empfehlungen zu den Administrativen Strukturen und Instrumenten	
3.2.1	Institutionelle Gestaltung und Haushalt	167
3.2.2	Ausgestaltung der Policy- und Förderungsinstrumente	168
3.2.3	Vereinfachung des haushaltsrechtlichen und prozeduralen Rahmens	171

IV. Auswertung der Fallstudie und Ergebnisse der Arbeit

1. Auswertung der Fallstudie und Zwischenfazit

1.1	Zusammenstellung der wesentlichen Beobachtungen zur Entsprechung	175
1.2	Ausmaß und Muster der Entsprechung	179
1.3	Zwischenfazit zur Evaluationsverwendung in der EU-Forschungspolitik	180

2. Diskussion und Hinterfragung der beobachteten Evaluationsverwendung

2.1	Charakter und Ausprägung der Evaluationsempfehlungen	
2.1.1	Evaluationsergebnis und Evaluationsempfehlungen	182
2.1.2	Bestimmtheit und Veränderungsanspruch der Empfehlungen	184
2.1.3	Einschätzungen zum Einfluss auf die Evaluationswirksamkeit in der Fallstudie	186
2.2	Unabhängigkeit und Organisation der Evaluationsverfahren	
2.2.1	Unabhängigkeit der Verfahren und Auswahl der Expertenpanels	188
2.2.2	Anmerkungen zur methodischen Glaubwürdigkeit der Evaluationsverfahren	190
2.2.3	Einschätzungen zum Einfluss auf die Evaluationswirksamkeit in der Fallstudie	191
2.3	Besonderheiten des institutionellen Umfelds sowie wichtige Rahmenbedingungen	
2.3.1	Vorhandene Evaluationskultur und etabliertes Management-Leitbild	193
2.3.2	Konsens- und Kollegialsystem im politisch-administrativen System der EU	194
2.3.3	Politisches Klima und Kapazitäten zur Umsetzung der Empfehlungen	195

3. Kritik und Ergebnisse der Arbeit

3.1	Kritische Betrachtung des Analysemodells sowie der Forschungsfrage	
3.1.1	Einfluss der methodischen Vorgehensweise auf das Ergebnis der Arbeit	.....198
3.1.2	Einfluss der wesentlichen Annahmen auf das Ergebnis der Arbeit	.....200
3.1.3	Rolle und Grenzen der Evaluation im Policy-Making-Process	.....201
3.2	Ergebnis und Schlussfolgerungen der Arbeit	
3.2.1	Relevanz der institutionalisierten Evaluationsverfahren für die Politikgestaltung	.....202
3.2.2	Mangelnde Wahrnehmung der Evaluationsverwendung in der Politikgestaltung	.....205
3.2.3	Abschließende Anmerkungen und Ausblick zur Evaluation in der EU-Forschungspolitik	....207

Fazit: Zentrale Ergebnisse und Offene Fragen der Arbeit209
--	----------

Literatur- und Quellenverzeichnis216
--	----------

Anhang: Zusammenfassungen (Executive Summaries) der untersuchten Evaluationsverfahren237
--	----------

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis:

- Abb. 1: Aufbau und Gliederung der Arbeit, eigene Darstellung
- Abb. 2: Evaluationszwecke; eigene Darstellung in Anlehnung an Mark et al. (1999)
- Abb. 3: Evaluationsaufgaben; Quelle: Stockmann/ Meyer (2010), S. 20 (in leichter Abwandlung)
- Abb. 4: Der idealtypische Policy-Cycle; Quelle: Jann/ Wegrich (2003), S. 75.
- Abb. 5: Evaluation in the General Governance Model; Quelle: Vedung (1997), S.17
- Abb. 6: Übersicht zu verschiedenen der Evaluation ähnlichen Zugänge; Quelle: Widmer(2008), S. 273
- Abb. 7: Die Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse im Politikzyklus; Quelle: Balthasar(2005), S. 68
- Abb. 8: Vier Wellen der Evaluation; eigene Darstellung in Anlehnung an Vedung (2010)
- Abb. 9: Use, Misuse and Non-use of evaluation; Quelle: Cousins/Shulha (2006)
- Abb. 10: Expanded understanding of evaluation use; Quelle: Kirkhart (2000, entnommen aus Cummings (2002)
- Abb. 11: Integrated Theory of Influence; Quelle: Kirkhart (2000), entnommen aus Cummings (2002)
- Abb. 12: Mechanisms through which evaluation produces influences. Quelle: Mark/ Henry (2004), S. 298
- Abb. 13: Evaluation utilization factors; eigene Darstellung in Anlehnung an Cousins/ Leithwood (1986), S. 348
- Abb. 14: Erweiterung der Evaluation utilization factors; eigene Darstellung in Anlehnung an Johnson et al. (2009)
- Abb. 15: Facteurs d'utilisation et d'influence; Quelle: Garcia (2008), entnommen aus Delarue et al. (2009), S.24.
- Abb. 16: Wissensdreieck und verwandte Politikfelder; eigene Darstellung
- Abb. 17: Ebenen der Europäischen Forschung(-spolitik), eigene Darstellung
- Abb. 18: Entwicklung der EU-Forschungspolitik von 1951-1979; eigene Darstellung

- Abb. 19: Entwicklung der EU-Forschungspolitik von 1980-1999; eigene Darstellung
- Abb. 19: Entwicklung der EU-Forschungspolitik von 2000-2013; eigene Darstellung
- Abb. 20: Wichtige Akteure in der EU-Forschungspolitik, eigene Darstellung
- Abb. 21: Struktur und wichtige Akteure im EFR , Quelle: ERA Portal Austria (<http://www.era.gv.at>)
- Abb. 22: Ebenen der institutionalisierter Evaluation in der Wissenschaft, in Anlehnung an Kuhlmann (2009)
- Abb. 23: Evaluationen in der EU-Forschungspolitik in Bezug zu den FRP; eigene Darstellung
- Abb. 24: Systematisierung der Empfehlungen zur EU-Forschungspolitik nach Feldern; eigene Darstellung
- Abb. 25: Systematisierung der Empfehlungen zur EU-Forschungspolitik nach Kategorien; eigene Darstellung
- Abb. 26: Hinterfragung der Beobachtungen und Ergebnisse der Fallstudie; eigene Darstellung
- Abb. 27: Proposed Continuum of Evaluation Findings and Conclusions and Levels of Recommendations; Quelle: Iriti et al. (2005), S. 467, Figure 1, (verkürzte Darstellung)
- Abb. 28: Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz von Evaluationsempfehlungen nach Art der eingeforderten Veränderung (change); in Anlehnung an Johnston (1988)
- Abb. 29: BIP und FTI-Aufwendungen, Quelle. EU-Kommission (Schulungsunterlagen)
- Abb. 30: Factors other than evidence; Quelle: Davies (2007), S. 7.
-
- Tab 1: Typen der Evaluationsverwendung; Quelle: Spiel/ Bergsmann (2009), S. 480.
- Tab 2: Entwicklung und wichtige Daten der EU-Forschungsrahmenprogramme, eigene Darstellung
- Tab. 3: EFR Initiativen, Arbeitsgruppen, Prioritäten; eigene Darstellung in Anlehnung an <http://www.euburo.de/era.htm>
- Tab. 4: Abkürzungen und Referenzen der untersuchten Evaluationsverfahren und Stellungnahmen; eigene Darstellung
- Tab. 5: Zusammenstellung der Beobachtungen der Fallstudie; eigene Darstellung

Abkürzungsverzeichnis:

Fachbegriffe und offizielle Bezeichnungen¹

5YA	5-Year Assessments (der EU Forschungspolitik)
AES	American Evaluation Society
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
CERN	Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire/ Europäische Organisation für Kernforschung
CIP	Competitiveness and Innovation Framework Programme
COBU/ COCOBU	Committee on Budgets/ Committee on Budgetary Control
COM/ KOM	European Commission/ Europäische Kommission
COST	European Cooperation in Science and Technology
CREST	EU Scientific and Technical Research Committee
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation
EAV	European Added Value/ Europäischer Mehrwert
EFR	Europäischer Forschungsraum (s.a. ERA)
EFRP6/7	(Abschlussbericht zur) Evaluation des 6./7. Forschungsrahmenprogramms
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	European Investment Bank
EIF	European Investment Fund
EIP	Entrepreneurship and Innovation Programme
EIT	European Institute of Innovation and Technology
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat/ Rat der Europäischen Union
ERA	European Research Area (s.a. EFR)
ERAC	European Research Area Committee
ERA-NET (+)	ERA Networks zur Koordinierung der nationalen und regionalen Forschungsprogramme
ERC	European Research Council/ Europäischer Forschungsrat
ERCEA	European Research Council Executive Agency
ERDF	European Regional Development Fund
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESFRI	European Strategy Forum on Research Infrastructures

¹ Aufgeführt sind nur diejenigen Abkürzungen die im Text der Arbeit wiederholt und nicht ausschließlich in direktem Zusammenhang mit vollständiger Nennung oder Verweis auf die Langfassung verwendet werden.

ESPRIT	Specific research and technological development programme in the field of information technologies
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	European Atomic Energy Community/ Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union (s.a. EGV)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der EWG
FAST	Forecasting and Assessment in Science and Technology Initiative
FRP/ FP	Forschungsrahmenprogramm (der EU)/ Framework Programme
GD	Generaldirektion (der EU-Kommission)
GDP	Gross Domestic Produkt/ Brutto-Inlands-Produkt (BIP)
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung (s.a. RIA)
GFS	Gemeinsame Forschungsstelle der EU (s.a. JRC)
IPR	Intellectual Property Rights
ITER	International Thermonuclear Experimental Reactor
ITRE	EP-Committee on Industry, Research and Energy
IU	Innovation Union Initiative
JET	Joint European Torus
JRC	Joint Research Centre (s.a. GFS)
JTI(s)	Joint Technology Initiative(s)
KIC	Knowledge and Innovation Communities
KMU	Kleine und mittelgroße Unternehmen (s.a. SME)
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MS	Mitgliedsstaaten (der EU)
NEST	New and Emerging Science and Technology
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMC	Open Method of Coordination
R&D	Research&Development
REA	Research Executive Agency
RIA	Regulatory Impact Assessment
RIS3	Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation
RTD	Research and Technological Development
SDI	US-Strategic Defense Initiative
SEM2000	Sound and Efficient Management Initiative 2000
SFIC	Strategic Forum for International Scientific and Technological Cooperation

SME	Small and medium-sized enterprises (s.a. KMU)
ToR	Terms of Reference/ Ausschreibungsbedingungen
WREN	Washington Research Evaluation Network

Allgemeine und sprachliche Abkürzungen

Abb.	Abbildung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EUR	Euro
ggf.	gegebenenfalls
i.d.R.	in der Regel
insbes.	insbesondere
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
pp.	pages (Seiten)
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s.a.	siehe auch
s.u.	siehe unten
Tab.	Tabelle
Tz.	Textziffer
u.	und
u.a.	unter anderem
US	United States
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Einleitung: Hintergrund, Ziel und Aufbau der Arbeit

Seit Anfang des vergangenen Jahrzehnts ist, nach einer ersten Hochphase in den 1960er Jahren, international vor dem Hintergrund Performance- und wirkungsorientierter Leitbilder wieder eine deutliche Zunahme von Evaluationsaktivitäten im Politisch-Administrativen System zu beobachten. Die Forderung nach und Durchführung von Evaluationen im öffentlichen Sektor ist damit zwar keine alleinige Entwicklung und Erfahrung der letzten Jahre. Neu ist aber die andauernde Formalisierung, Standardisierung sowie häufig zentrale Steuerung und Koordinierung dieser Evaluationsaktivitäten, so dass man zunehmend von einer 'Institutionalisierten Evaluation' sprechen kann.

Leitendes Motiv und Erwartung der Beteiligten in Bezug auf die Evaluation ist die Verwendung bzw. Wirksamkeit² des generierten Wissens, also der im Verlaufe der Evaluationsverfahren gewonnen Erkenntnisse und Ergebnisse. Abgesehen von der gewissermaßen „natürlichen“ Kritik, die Evaluation als Bewertungsverfahren zumindest auf subjektiver Ebene der Betroffenen auslösen kann, wird aber gerade die fehlende Wirksamkeit häufig als ein zentraler Kritikpunkt an der institutionalisierten Evaluation vorgebracht. Von dieser Annahme der fehlenden Wirksamkeit ausgehend wird auf die Gefahr systematischer Fehlallokationen öffentlicher Mittel sowie eines zunehmenden Akzeptanzverlusts bei einer gleichzeitig weitgehenden Automatisierung bzw. Verselbständigung (Bürokratisierung) der Evaluationsverfahren hingewiesen. Dabei bleibt allerdings zu beachten, dass es nicht notwendigerweise an der Wirksamkeit selbst fehlen muss, da ebenso die Wahrnehmung der Wirksamkeit der Evaluation häufig durch andere Einflussfaktoren, zeitlichen Abstand oder unvollkommene Information erschwert wird. Die Kontrolle oder zumindest die Hinterfragung, ob und inwieweit Evaluationsergebnisse den Erwartungen entsprechend wirksam werden, insbesondere die Politikgestaltung beeinflussen und über die Zeit eine Relevanz für diese entwickeln, ist somit von hohem Interesse.

Die Wirksamkeit von Evaluationswissen ist Kerninhalt der bereits in den 1960er Jahren in den USA entstandenen Evaluationsverwendungsforschung ("*evaluation utilization research*"), die ihrerseits eng mit der sozialwissenschaftlichen Wissensverwendungsforschung verbunden ist. Die seit über 40 Jahre andauernde, teilweise intensive Forschung folgt dabei dem Anspruch, einen möglichst umfassenden und allgemeingültigen Nachweis der Wirksamkeit von Evaluationswissen sowie deren maßgebliche Einflussfaktoren zu erbringen. Ein tieferer Blick in die Evaluationsverwendungsforschung zeigt allerdings, dass trotz der langen Forschungsdauer ein solcher Nachweis höchst problematisch und noch immer nur sehr begrenzt möglich ist. Bisher kann allenfalls von einer

² In der weiteren Arbeit wird 'Verwendung' über das 'traditionelle', linear-instrumentale Begriffsverständnis hinausgehend im Sinne der 'neueren' Evaluationsverwendungsforschung verstanden. Zur besseren Abgrenzung wird daher in der Arbeit überwiegend von 'Wirksamkeit' gesprochen. Vgl. dazu Teil I.2.1.3.

überschaubaren Anzahl allgemeingültiger Forschungserkenntnisse zur Evaluationswirksamkeit gesprochen werden.

Abgesehen vom unbefriedigenden Kenntnisstand für das übergeordnete Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit an der Relevanz der institutionalisierten Evaluation als Verfahren zur Politikgestaltung, führt die eingeschränkte Fähigkeit der Evaluationsverwendungsforschung allgemeingültige Erkenntnisse zur Wirksamkeit zur Verfügung zu stellen zu praktischen Schwierigkeiten. Insbesondere ermöglichen die bisherigen Forschungserkenntnisse es nur sehr bedingt, die optimalen Intensität und Ausgestaltung der Evaluationsverfahren im jeweiligen, institutionellen Kontext zu bestimmen.³ Es besteht somit noch immer eine (vor allem empirische) Forschungslücke, die auch in der entsprechenden Literatur zur Forderung führt, die empirische Erforschung der Wirksamkeit von Evaluationen noch stärker auf den konkreten Einzelfall und den jeweils spezifischen Kontext zu konzentrieren.⁴

Forschungsleitende Frage der vorliegenden Arbeit ist es daher, die Relevanz der institutionalisierten Evaluationsverfahren anhand ihrer 'tatsächlichen' Wirksamkeit im konkreten Beispielfall zu untersuchen. Wirksamkeit wird dabei ausgehend von der Erwartungshaltung der Beteiligten, als eine erkennbare Korrelation oder auch Entsprechung von Evaluation und Politikgestaltung verstanden. Zentrale Aufgabe der Arbeit wird es demnach sein, eine Gegenüberstellung der Evaluationsergebnisse mit der darauf folgenden Politikentwicklung im Fallbeispiel vorzunehmen und daraus das Ausmaß an Entsprechung bzw. Abweichung zu bestimmen. Auf Basis dieses Entsprechungsausmaßes wird auf die Wirksamkeit der Evaluation und wiederum darauf aufbauend auf die Relevanz der Verfahren geschlossen. Als Ausgangshypothese soll dabei gelten, dass die Institutionalisierung grundsätzlich für die Wirksamkeit der Evaluationsergebnisse als förderlich anzusehen ist. Inwieweit sich dies im Fallbeispiel stützen lässt und welche Folgerungen sich daraus ggf. in Bezug auf die Ausgestaltung der Institutionalisierung treffen lassen, soll abschließend diskutiert werden.

Die Arbeit wählt dazu das Beispiel der Forschungspolitik der Europäischen Union und untersucht über einen Zeitraum von rund 15 Jahren den Einfluss von vier zentral durch die EU-Kommission organisierten, institutionalisierten Evaluationsverfahren auf die nachfolgende Gestaltung und Entwicklung des Politikfeldes. Abgesehen vom grundsätzlichen Bedarf der Evaluationsverwendungsforschung die empirische Datenbasis weiter zu vertiefen und verbreitern, fehlt es, nach Kenntnis des

³ Vgl. u.a. Delarue et al. (2009), S. 33 sowie Teil I.2.3.2.

⁴ Vgl. u.a. Stamm (2003), S. 186, van der Most (2010), S. 21.

Autors, in der Literatur zur Evaluationsverwendung bisher an einer vergleichbare Untersuchung, über einen ähnlich langen Zeitraum sowie mehrere aufeinander folgende bzw. aufeinander aufbauende Evaluationsverfahren in einem Politikbereich.

Als Forschungsbeitrag strebt es die Arbeit somit im Wesentlichen an, einen ergänzenden und weiterführenden Beitrag zur empirischen Evaluationsverwendungsforschung sowie einen anwendungs- bzw. praxisorientierter Beitrag zur Wahrnehmung der Evaluationswirksamkeit zu leisten. Dabei ist hervorzuheben, dass in der Arbeit weniger ein theoriegenerierendes als vielmehr ein theorieverwendendes Interesse im Vordergrund steht. Die der Arbeit vorangestellten Betrachtungen zur Evaluationsverwendungsforschung dienen in der weiteren Untersuchung vor allem als Rahmen zur Erklärung bzw. Interpretation der in der Arbeit festgestellten Entsprechung und Wirksamkeit der Evaluationsverfahren sowie deren Einordnung in den Forschungsstand. Allerdings ist durchaus auch beabsichtigt, dass die Ergebnisse der Arbeit Anregung dazu geben die Rolle bestimmter Faktoren und Bedingungen auf die Wirksamkeit sowie die Ausgestaltung der Verfahren zu hinterfragen.

Im Hinblick auf die insbesondere in der Praxis häufig anzutreffende Kritik an der fehlenden Evaluationswirksamkeit ist es ein zentrales Ziel der Arbeit, zumindest für den untersuchten Fall und über einen längeren Betrachtungszeitraum hinweg, durch eine systematische Untersuchung eine größere Transparenz zu ermöglichen. Damit soll auch für die im untersuchten Beispielfall direkt an der Evaluation beteiligten und von ihr betroffenen Akteure ein Beitrag zur Beurteilung der Relevanz bzw. Akzeptanz des Verfahrens für die Politikgestaltung geleistet werden.

Ferner wird es ebenfalls darum gehen zu analysieren, ob möglicherweise über die Zeit und die verschiedenen Verfahren hinweg auffällige Veränderungen oder Muster in der Evaluationswirksamkeit zu erkennen sind. Daraus, sowie aus der Reflektion zu spezifischen und interessant erscheinenden Einflussfaktoren der Evaluationswirksamkeit vor dem Hintergrund der Theorie, soll abschließend versucht werden weiterführende Hinweise zur Ausgestaltung der institutionalisierten Evaluationsverfahren bzw. des Evaluationsumfeldes für den untersuchten Beispielfall und, soweit zulässig, verallgemeinernd abzuleiten.

Letztlich bietet eine solche Analyse der Evaluationsverwendung aber auch eine gute Gelegenheit für einen kompakten und aktuellen Überblick zu den Inhalten und zur historischen Entwicklung der EU-Forschungspolitik. Dies steht zwar nicht im Fokus der Arbeit und soll daher auch nicht gezielt verfolgt werden. Dennoch ist hervorzuheben, dass im Rahmen der Arbeit in der Literatur nur sehr wenige, zudem überwiegend bereits ältere, Beiträge identifiziert werden konnten, die einen ähnlich kompakten Überblick zum Politikfeld ermöglichen.

Aufbau der Arbeit

Der Einleitung folgend werden in Teil I zunächst der Theoretische Rahmen, genauer der Hintergrund der institutionalisierten Evaluation als Verfahren zur Politikgestaltung sowie die Evaluationsverwendungsforschung aufgearbeitet. Auf konzeptioneller Ebene wird daran anschließend das Forschungsdesign der Arbeit in Form der inhaltlichen Zielsetzung und Abgrenzung sowie der methodische Forschungsansatz, entwickelt.

Teil II der Arbeit dient der Aufarbeitung der Fallstudie zur Evaluationswirksamkeit in der EU-Forschungspolitik. Dazu werden zunächst die wesentlichen Inhalte und Strukturen der EU-Forschungspolitik sowie im Weiteren das politische und thematische Umfeld der Evaluation in der EU-Forschungspolitik vorgestellt. Darauf aufbauend folgt eine Darstellung des Evaluationssystems und der wichtigsten Evaluationsverfahren in der EU-Forschungspolitik.

Teil III arbeitet zunächst die zentralen Empfehlungen der vier wichtigsten Evaluationsverfahren in der EU-Forschungspolitik heraus und nimmt eine Zuordnung und Synthese der einzelnen Empfehlungen in inhaltliche und strukturelle Empfehlungen sowie einzelne Untersuchungspunkte vor. Im weiteren Verlauf von Teil III erfolgt in zwei Abschnitten die Gegenüberstellung der Evaluationsempfehlungen mit der nachfolgenden Politikentwicklung als eigentliche Untersuchung der Entsprechung.

Der vierte Teil der Arbeit wird in drei Unterabschnitten zunächst eine Auswertung der Fallstudie vornehmen und dabei insbesondere das Ausmaß der Entsprechung bestimmen. Im Weiteren werden die Beobachtungen der Fallstudie aus Sicht der Evaluationsverwendungsforschung hinterfragt und schließlich, nach einer kritischen Betrachtung des Analysemodells, die Ergebnisse der Arbeit in Bezug auf die Forschungsfrage der Relevanz der institutionalisierten Evaluation für die Politikgestaltung vorgenommen.

Die Arbeit schließt mit einem Fazit, das nochmals die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit in Bezug zum angestrebten Forschungsbeitrag setzt, zum wissenschaftlichen Mehrwert Stellung nimmt und darauf aufbauend auf verbleibende, offene Fragen und weitergehenden Forschungsbedarf hinweist. Den Aufbau der Arbeit verdeutlicht nochmals graphisch die nachfolgende Abbildung:

Einleitung: Hintergrund, Ziel und Aufbau der Arbeit

I. Theoretischer und konzeptioneller Rahmen der Arbeit

- Institutionalisierung von Evaluation als Verfahren zur Policy-Gestaltung
- Evaluationsverwendung und Evaluationsverwendungsforschung
- Forschungsdesign der Arbeit

II. EU-Forschungspolitik und Evaluation in der EU-Forschungspolitik

- Forschung als Politikfeld der Europäischen Union
- Umfeld und Verfahren der Evaluation in der EU-Forschungspolitik

III. EU-Forschungspolitik vor d. Hintergrund der Evaluationsempfehlungen

- Zentrale Evaluationsempfehlungen in der EU-Forschungspolitik
- Entsprechung der EU-Forschungspolitik mit den inhaltlichen Empfehlungen
- Entsprechung der EU-Forschungspolitik mit den strukturellen Empfehlungen

IV. Auswertung der Fallstudie und Ergebnisse der Arbeit

- Auswertung der Fallstudie und Zwischenfazit
- Diskussion und Hinterfragung der beobachteten Evaluationsverwendung
- Kritik und Ergebnisse der Arbeit

Fazit: Zentrale Ergebnisse und Offene Fragen der Arbeit

Abb. 1: Aufbau und Gliederung der Arbeit, eigene Darstellung

I. Theoretischer und Konzeptioneller Rahmen der Arbeit

1 Institutionalisation von Evaluation zur Politikgestaltung

1.1 Evaluationsverständnis und Evaluationszwecke

1.1.1 Evaluation im umgangs- und (sozial-) wissenschaftlichen Sprachverständnis

Eine Beschäftigung mit Evaluation im politik- und verwaltungswissenschaftlichen Kontext erfordert zunächst eine nähere Begriffsbestimmung bzw. Begriffsabgrenzung. Dabei wird allerdings schnell deutlich, dass die Auseinandersetzung mit dem Begriff „Evaluation“ ganze Literaturbeiträge oder zumindest Kapitel vieler Standardwerke zur Evaluationstheorie und Evaluationsforschung füllt.⁵

Im allgemeinen Sprachgebrauch in Deutschland erfährt der Begriff seit gewisser Zeit eine geradezu inflationäre, oftmals allerdings auch sehr undifferenzierte Verwendung.⁶ Erweitert man die Betrachtung im deutschen Sprachraum um die fremdsprachliche Komponente, erhöht sich nochmals die Zahl der möglichen Konnotationen und damit die Begriffsvielfalt.⁷ Verhältnismäßig einheitlich scheint auf dieser Ebene zunächst nur zu sein, dass Evaluation mehr oder weniger als ein Synonym für „Bewertung“ verstanden wird. Kromrey kommt somit zu der Ansicht, dass für den 'Alltagsgebrauch' unter Evaluation letztlich nichts weiter zu verstehen ist, als dass *„irgendetwas (...) von irgendetwem, nach irgendetwelchen Kriterien in irgendeiner Weise bewertet [wird]“*.⁸

Betrachtet man den Sprachgebrauch und die entsprechende Diskussion in der Wissenschaft, ergibt sich ein nur unwesentlich klareres Bild im Hinblick auf eine mögliche Begriffsbestimmung oder sogar Definition. Je nach wissenschaftlicher Disziplin, insbesondere sind hier die Natur- und die Sozialwissenschaften zu nennen, stehen verschiedene Aspekte (bspw. methodische Fragen oder Objekte der Evaluation) im Vordergrund. Selbst innerhalb der sozialwissenschaftlichen Evaluationsforschung herrscht eine große Vielfalt an Definitionsvorschlägen, die häufig von spezifischen Perspektiven und Interessen der Autoren oder auch der jeweiligen Epoche bzw. dem zeitlichen Umfeld der Diskussion, bestimmt sind.⁹ Zwar existieren durchaus Definitionen, die häufiger zitiert oder aufgegriffen werden,¹⁰ zusammenfassend lässt sich aber Vedung folgend zu der Auffassung kommen, dass es sich

⁵ Vgl. Kromrey (2001); Stockmann/ Meyer (2010), S. 65 ff; Fitzpatrick et al. (2004), Owen (2007), S. 1 ff.

⁶ Vgl. Kromrey (2001), S. 105; Meyer (2002), Stockmann/ Meyer (2010), S. 2 f.; Widmer et al. (2009), S. 13 f.

⁷ Vgl. Widmer et al (2009), S. 14.

⁸ Kromrey (2001), S. 106.

⁹ Vgl. Stockmann/ Meyer (2010), S. 64 ff.

¹⁰ Vgl. u.a. Rossi et al. (2004), S. 16; Scriven (1991), S. 139; Mertens (1998), S. 219.

bei dem Begriff Evaluation um einen „semantischen Magneten“ bzw. ein „nebulous concept“ handelt oder auch mit Hornborstel Evaluation als eine „catch-all-phrase“ umschreiben.¹¹

Um in der vorliegenden Arbeit zumindest mit einem gewissen Begriffsverständnis fortzufahren, soll hier exemplarisch die Definitionen der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) angeführt werden, die ihrerseits zumindest als ein Kompromiss der mit Evaluation beschäftigten Profession (sowohl der Praxis als auch der akademischen Seite) im deutschsprachigen Raum anzusehen ist:

*Evaluation ist die systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes [...]. Die erzielten Ergebnisse, Schlussfolgerungen oder Empfehlungen müssen nachvollziehbar auf empirisch gewonnenen qualitativen und/ oder quantitativen Daten beruhen.*¹²

Aus methodischer Sicht wird Evaluation dabei zumindest in der sozialwissenschaftlichen Literatur bzw. der Evaluationsforschung überwiegend als 'angewandte Wissenschaft' verstanden.¹³

Hornborstel formuliert entsprechend: "*Evaluationen selbst sind im Regelfall jedoch keine Forschung, sondern lediglich die Anwendung von (im günstigsten Fall) wissenschaftlich fundierten Verfahren. Diese Unterscheidung ist insofern wichtig, als Evaluation und damit auch ihre Ergebnisse und gegebenen-falls Empfehlungen nicht selbst wissenschaftliche Ergebnisse sind, sondern lediglich unter Rückgriff auf wissenschaftliche Verfahren generierte Befunde. (...) Die Frage welche Folgerungen und Konsequenzen aus einer Evaluation zu ziehen sind, ist daher im eigentlichen Sinne eine politische Frage, die auf einer guten Informationsbasis zu entscheiden ist.*"¹⁴

¹¹ Vgl. Vedung (1997), S. 1 ff. unter Verweis auf Lundquist (1976), S. 124; Vedung (2010), S. 264 sowie Hornborstel (2010), S. 293.

¹² DeGEval (2008), S. 15.

¹³ Vgl. Vedung (2006).

¹⁴ Hornborstel (2010), S. 296. Ähnlich auch Vedung (2006); siehe dazu auch die Ausführungen in Teil I.1.1.1 einschliesslich der dort vorgestellten Definition von Evaluation durch die DeGEval.

1.1.2 Dimensionen und Charakteristika von Evaluation

Deutlich wird aus den vorangehenden Ausführungen, dass es sich bei Evaluation im sozialwissenschaftlichen Verständnis um ein systematisches Bewertungsverfahren und als solches einen Teil der angewandten (Sozial-) Wissenschaft handelt.¹⁵ Anstelle einer allgemein akzeptierten Begriffsdefinition ist allerdings von einem umfassenderen oder auch „vielschichtigen“ Konzept¹⁶ auszugehen, das über eine Anzahl von Dimensionen zur Einordnung und Beschreibung verfügt. Zur Beschreibung und Einordnung von Evaluation(en) bietet die Literatur insbesondere die folgenden Dimensionen oder auch Charakteristika an:

Evaluationsgegenstand bzw. Evaluationsobjekt:

Evaluationen können u.a. die Bewertung von Personen (bzw. Personal), Institutionen (im Sinne von Organisationen) oder aber auch Projekten, Programmen oder ganzen Policies zum Gegenstand haben.¹⁷ Einen Spezialfall stellen die sogenannten Metaevaluationen dar, deren Gegenstand die Bewertung und Synthese von einzelnen Evaluationen ist.¹⁸ In der vorliegenden Arbeit soll vor allem die Policy-Evaluation im Blickpunkt stehen. Dabei ist anzumerken, dass insbesondere die Abgrenzung von Programm- und Policy-Evaluationen nicht trennscharf zu vollziehen ist, da sich Policies oftmals in einer Anzahl von Programmen operationalisieren und daher eine gewisse Vermischung eintritt.¹⁹

Evaluationszeitpunkt bzw. Analyseperspektive²⁰

Zu unterscheiden sind in Bezug auf den Zeitpunkt und Betrachtungszeitraum der Evaluation 1.) rückblickende (ex-post) Evaluationen, 2.) während der Laufzeit einer Maßnahme partiell rückblickende (on-going) Evaluationen und 3.) vorausschauende (ex-ante) Evaluationen. Letztere stellen z.B. in Form von Regulatory Impact Assessments/ Gesetzesfolgeabschätzungen spezifische Formen dar. Klassischerweise werden unter Evaluation aber die retrospektiv gerichteten Perspektiven verstanden. Für die vorliegende Arbeit sind ebenfalls die ex-post und die on-going Perspektive wesentlich.

¹⁵ Vgl. Vedung (2006), S. 135.

¹⁶ Vgl. Kromrey (2001), S. 105 ff..

¹⁷ Die DeGEval nennt im Rahmen der oben zitierten Definition von Evaluation darüber hinaus die folgenden Evaluationsgegenstände: Produkte, Leistungen, Technologie oder Forschung. Vgl. DeGEval (2008), S. 15.

¹⁸ Vgl. Widmer (1996), S. 1 ff..

¹⁹ Zur Abgrenzung und Begriffsbestimmung von Policy-Evaluationen vgl. Stockmann/ Meyer (2010), S. 67 f. Ferner wird an dieser Stelle auf die Ausführungen in den Teilen II.2.1.1 sowie II.2.2.2 der Arbeit verwiesen.

²⁰ Vgl. Stockmann/ Meyer (2010), S. 75.

Neben Evaluationsgegenstand und –zeitpunkt existieren eine Anzahl weiterer Dimensionen und Charakteristika wie Evaluationskriterium (z.B. Effizienz, Effektivität, Relevanz)²¹, Evaluationsansätze (Methoden, Verfahren), Wirkungsdimensionen (Input, Output, Outcome, Impact) oder auch Unterscheidungen nach der die Evaluation initiierenden sowie durchführenden Stelle (z.B. partizipative, koordinative, distanzierte sowie interne/ externe Evaluation).²² Im Hinblick auf die weitere Arbeit ist allerdings noch eine weitere zentrale Dimension, der Zweck bzw. die Aufgabe von Evaluation zu ergänzen, die im nachfolgenden Abschnitt ausführlicher betrachtet wird.

1.1.3 Zwecke und Aufgaben von Evaluation

Wie bereits in den vorangegangenen Abschnitten angedeutet, ist Evaluation ebenfalls nicht auf einen eindeutigen Zweck oder eine bestimmte Aufgabe festzulegen, sondern kann je nach Gegenstand, Zeitpunkt oder beteiligten Akteuren unterschiedlichen Zwecken und Aufgaben dienen.

Typischerweise wird als Grundlage der Zweckdiskussion die von Scriven²³ eingeführte Unterteilung in summative und formative Evaluation herangezogen. Summative Evaluation bezeichnet die leistungsbilanzierende Funktion von Evaluation, die vor allem in der Kontroll- und Legitimationsaufgabe zum Tragen kommt. Die formative Evaluation dient primär der Generierung und Auswertung von Daten und Informationen zu Lern- und Verbesserungszwecken.²⁴ Es ist dabei wichtig darauf hinzuweisen, dass sich diese beiden primären Zwecke in einer gewissen Konkurrenzsituation gegenüberstehen und daher konzeptionell häufig nicht in ein und derselben Evaluation kombinieren lassen.²⁵ Da sich die meisten Evaluationen, insbesondere natürlich die hier betrachteten Policy-Evaluationen, in einem (organisations-) politischen Kontext abspielen, ist es aber oft unvermeidbar, dass dieselbe Evaluation, bspw. von verschiedenen Interessengruppen, gleichzeitig zu beiden Zwecken herangezogen wird.²⁶ Die Wahrscheinlichkeit einer solchen Situation führt dabei nicht nur zu konzeptionellen Problemen auf der Ebene der Evaluationsgestaltung, sondern stellt auch in der praktischen Durchführung einen

²¹ Vgl. Stockmann/ Meyer (2010), S. 79; Pollitt (2003), S. 122 f.

²² Vgl. Widmer (2008), S. 271.

²³ Vgl. Scriven (1967).

²⁴ Vgl. Fitzpatrick et al. (2004), S. 16ff.; Leeuw et al. (1994), S. 1 f.

²⁵ Vgl. Widmer (2008), S. 271 oder auch Kuhlmann (2006), S. 301 f., der von zwei gegensätzlichen Polen spricht.

²⁶ Vgl. Widmer/ Neuenschwader (2004), S. 392.

erheblichen Hinderungsgrund für die Akzeptanz und Bereitschaft der Beteiligten dar, konstruktiv an den Evaluationen mitzuwirken.²⁷

Ausgehend von der Unterteilung in summative und formative Evaluation erstellen andere Autoren weitergehende Zweckbestimmungen. Als ein Beispiel von vielen unterscheiden Mark/ Henry/Julnes die in Abbildung 2 dargestellten vier „primary reasons“ für die Durchführung von (Programm-) Evaluationen.²⁸ Aus einer weiter gefassten, aufgabenorientierten Perspektive führt Chemlinsky aus, dass es zwischen Evaluatoren umstritten bleibt, ob der Sinn von Evaluationen nun in der Generierung von Wissen, in der Weiterentwicklung von Institutionen oder in der Maximierung der Wirkungen öffentlicher Programme zu sehen ist.²⁹

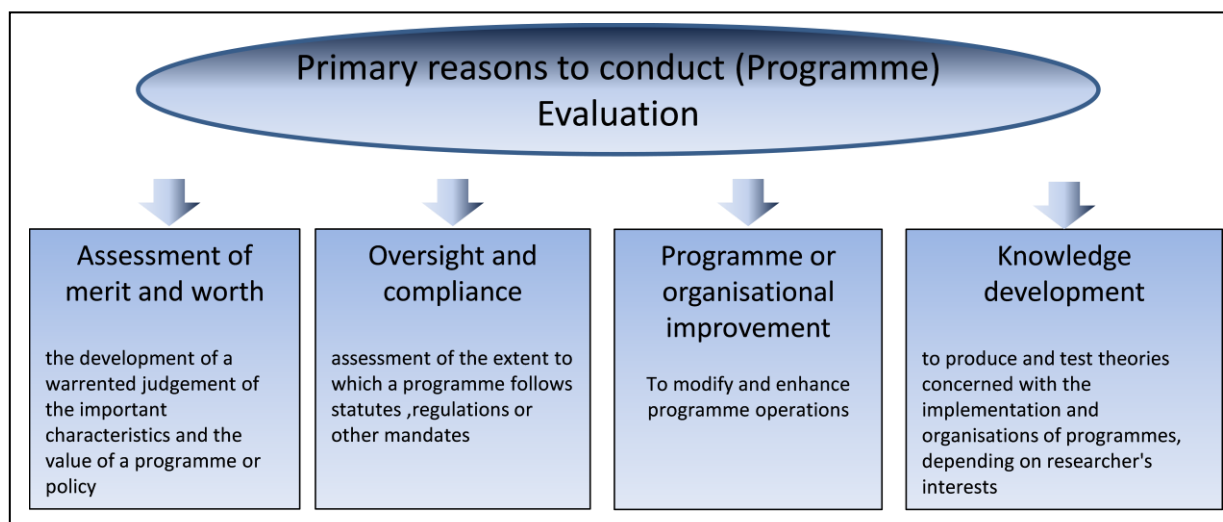


Abb. 2: Evaluationszwecke; eigene Darstellung in Anlehnung an Mark et al. (1999)

Stockmann/ Meyer kommen zusammenfassend zu der Ansicht, dass Evaluationen gleichermaßen einer Anzahl von Aufgaben dienen, die sie gemäß Abbildung 3, unter den Aspekten demokratische Aufklärung, Legitimitätsbeschaffung für Politik- und Verwaltungshandeln sowie Steuerung von Politik (über Programme, Projekte und Maßnahmen) zusammenfassen.³⁰ Insbesondere auf der Aufklärungs- und Steuerungsaufgabe aufbauend, soll in den folgenden Abschnitten die Entwicklung von Evaluation als institutionalisiertes Verfahren zur Politikgestaltung nachvollzogen werden.

²⁷ Siehe auch Teil 1.3.3.

²⁸ Vgl. Mark et al. (1999), entnommen aus Hong/ Boden (2003), S. 21 f.

²⁹ Vgl. Chemlinsky(2006), S. 33 f. sowie Stockmann/ Meyer (2010), S. 19.

³⁰ Vgl. Stockmann/ Meyer (2010) S. 19 f.

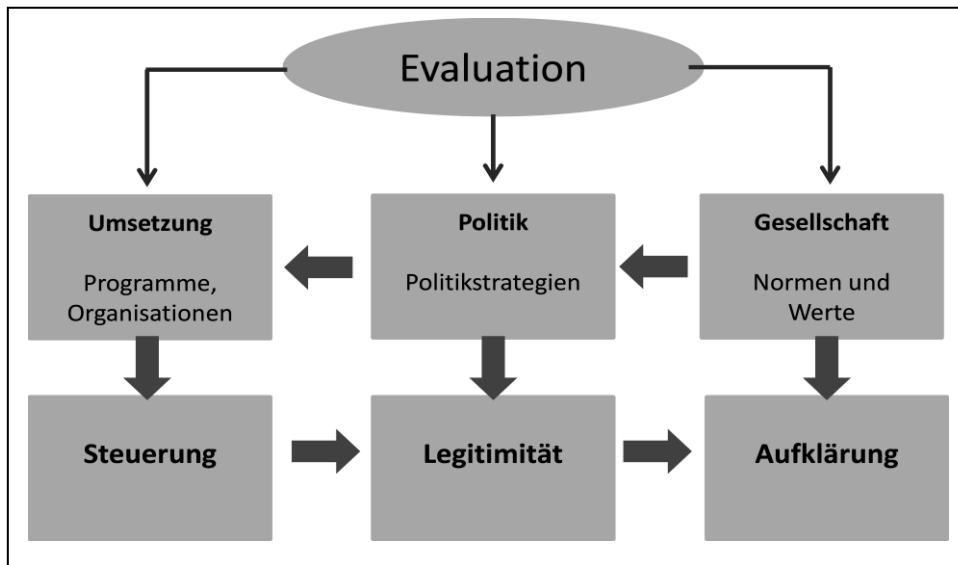


Abb. 3: Evaluationsaufgaben; Quelle: Stockmann/ Meyer (2010), S. 20 (in leichter Abwandlung)

1.2 Institutionalisation von Evaluation im Politisch-Administrativen System

1.2.1 Evaluation als Komponente des Policy-Cycle bzw. des Policy-(Making-) Process

Ausgehend vom Verständnis von Politik als Policy-Making-Process entwickelte Lasswell in den 1950er Jahren das klassische Modell des Policy-Cycle, das politisches Handeln in Form von Interventionen als eine Abfolge diskretionärer Schritte oder auch Phasen beschreibt.³¹ Diesem Modell nach wird Evaluation als eine Phase eines Handlungskreislaufs verstanden, auf die entweder die Terminierung oder eine Anpassung (und damit ein neuer Durchlauf des Handlungskreises) einer Policy bzw. einer Intervention erfolgt (siehe dazu Abbildung 4).

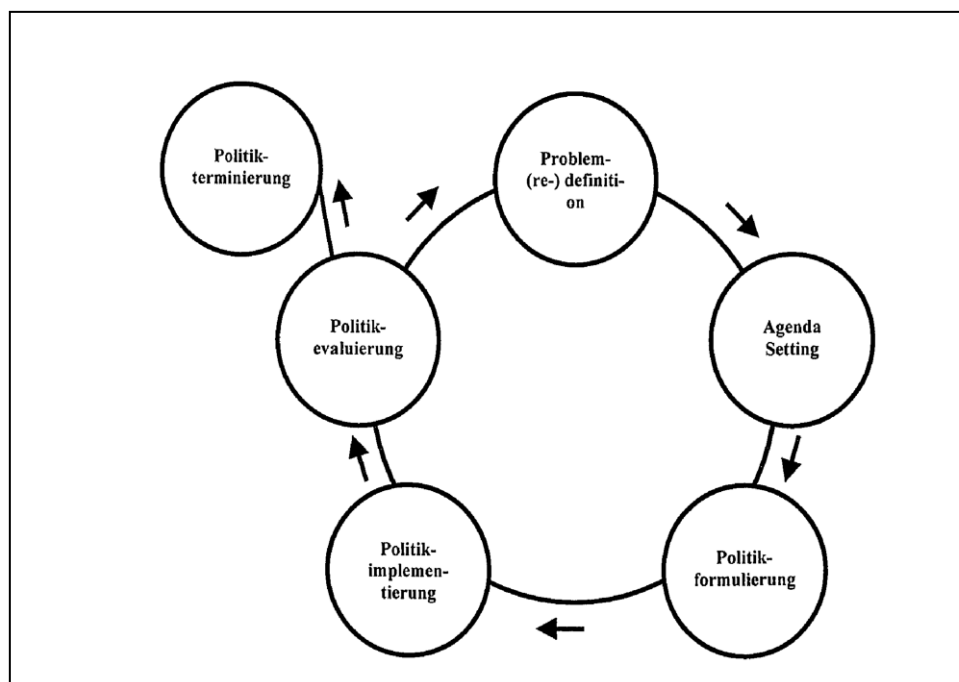


Abb. 4: Der idealtypische Policy-Cycle; Quelle: Jann/ Wegrich (2003), S. 75.

Das Modell ist in der Folgezeit intensiv diskutiert und kritisiert worden. Insbesondere ist ihm eine unzulässige Vereinfachung und mangelnde empirische Geltung vorgeworfen worden. Daraus hervorgegangen sind eine Reihe von Weiterentwicklungen sowie alternativen Vorschlägen.³²

Ohne hier ausführlicher auf die Kritik oder die anschließende Entwicklung einzugehen, bleibt hervorzuheben, dass bereits Lasswell das Modell bewusst als einen heuristischen Denkansatz zur Weiterentwicklung der damaligen Politikwissenschaft verstanden hat. Tatsächlich kann ihm

³¹ Vgl. Jann/ Wegrich (2003), S. 74 ff. unter Verweis auf Lasswell (1956).

³² So bspw. das Konzept der Advocacy Framework Coalition nach Sabatier (1998).

rückblickend eine nicht unerhebliche Wirkung auf die nachfolgende Entwicklung des Feldes der Politikwissenschaft zuerkannt werden. Insbesondere wird auch die Entstehung der Evaluationsforschung als eigenes Forschungsfeld in den 1960er Jahren zu einem erheblichen Anteil auf das Policy-Cycle-Modell und seine nachfolgende Diskussion zurückgeführt.³³

Im Hinblick auf die Evaluation hat das Modell vor allem zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Rolle und Funktion von Evaluation im Policy- (Making-) Process geführt. Parallel entstand in den 1960er Jahren eine starke, als positivistisch- oder auch radikal-rationalistisch bezeichnete Leitvorstellung in Wissenschaft und Gesellschaft, die den als irrational empfundenen politischen Entscheidungsprozess durch den Einsatz wissenschaftlicher Methoden (v.a. Experimente) verwissenschaftlichen und damit objektivieren wollte.³⁴ Der Evaluation als systematisch-wissenschaftliches Verfahren kommt darin eine wichtige policy- bzw. politikgestaltende Funktion zu.

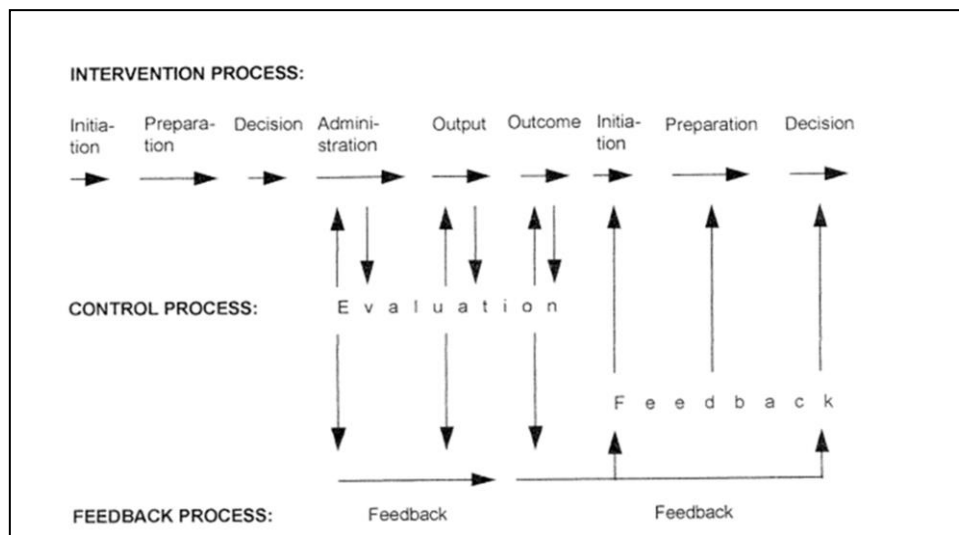


Abb. 5: Evaluation in the General Governance Model; Quelle: Vedung (1997), S.17

Mittlerweile gilt als anerkannt, dass Evaluation nicht als eine diskretionäre Phase im Policy-Cycle zu verstehen ist. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass es sich um eine mehr oder weniger permanente Aktivität handelt, die regelmäßig, in unterschiedlicher Form und durch unterschiedliche Akteure, in den Policy-Process eingebracht wird. Vedung entwickelt in diesem Verständnis das in Abbildung 5 dargestellte, von ihm als General Governance Modell bezeichnete Konzept.³⁵ In dem Modell wird Evaluation als eine Komponente eines allgemeinen Kontrollsystems verstanden, das

³³ Zum vorangegangenen sowie einer ausführlichen Diskussion und Kritik vgl. Jann/ Wegrich (2003).

³⁴ Vgl. dazu ausführlicher Teil 1.3.1.

³⁵ Vgl. Vedung (1997), S. 17 f.

über "Schleifen" mit einem parallel zum Policy-Making-Process (bei Vedung als Intervention-Process verstanden) verlaufenden Feedback-Prozess verbunden ist. Diesen Feedback-Prozess versteht er dabei als eigenständigen (Meta-) Prozess, der durch geeignete institutionelle und organisatorische Maßnahmen einzusetzen ist.

Auch Vedungs General Governance Modell versteht sich primär als Denkmodell ohne Anspruch auf empirische Überprüfbarkeit. Verdeutlicht wird aber, dass Evaluation aus der engen Bindung an den Policy-(Making-) Process als solchen herausgelöst und mehr im Sinne eines eigenständigen Verfahrens oder auch Instruments im Politisch-Administrativen System verstanden werden kann.

1.2.2 Evaluation als Instrument wirkungsorientierter Managementmodelle

Neben der primär politikwissenschaftlichen und durch die Evaluationsforschung der 1960er und 70er Jahre geprägten Planungsdiskussion bzw. "Planungseuphorie"³⁶ unter Maßgabe des rationalen Politikverständnisses, ist noch eine weitere, mehr betriebs- bzw. verwaltungswirtschaftliche Dimension der Evaluation im Politisch-Administrativen System von Bedeutung.

Abgesehen von den traditionellen Kontrollschleifen im Verhältnis zwischen politischer Ebene und Verwaltung (bspw. der Prüfungsverfahren durch die Rechnungshöfe) gab es zwar in einigen Bereichen der Verwaltung schon etablierte Bewertungsverfahren, z.B. Zielerreichungskontrollen im Bereich der Infrastrukturförderung. Dennoch war die Mehrheit aller Kontroll- und Steuerungsverfahren auf die Finanzströme bzw. die ordnungsmäßige Haushaltsverwendung und damit vor allem auf Inputgrößen und –faktoren ausgerichtet.³⁷

Spätestens mit der in den 1980er Jahren zunächst vor allem in den angelsächsischen Ländern zunehmenden Dezentralisierung und Privatisierung von vormals klassisch-hierarchisch organisierten Verwaltungsaufgaben, wurden in der öffentlichen Verwaltung neue Managementmodelle erforderlich. Diese Modelle sahen vor, die Legitimation der Entscheidung über den Umgang mit öffentlichen Mitteln und Aufgaben an eine vertraglich festgelegte Erfüllung von sachlichen Leistungsvorgaben zu koppeln.³⁸ In Verbindung mit dem übergeordneten Konzept des New Public Management (NPM), entstanden daraus in der Folge eine Reihe von Management-Modellen unter

³⁶ Vgl. Wollmann (2003), S. 342 f. sowie Teil 1.3.1 dieser Arbeit.

³⁷ Vgl. Wollmann (2003), S. 335 ff.

³⁸ Zu einer genaueren Darstellung des Übergangs und der Hintergründe sowie zum NPM siehe Teil 1.3.1.

den Schlagworten Performance Management, Management by objectives sowie Result-based-management.³⁹

Die Bereitstellung von Leistungs- bzw. Wirkungsinformationen (auch bezeichnet als Performance Measurement) erforderte, in Ergänzung zu einem erweiterten Gebrauch der bereits bestehenden Kontrollverfahren (z.B. Audits), den Einsatz geeigneter 'neuer' Verfahren und Instrumente. Dafür boten sich insbesondere die in den Politikwissenschaften diskutierte und bereits in den 1960er Jahren in Einzelfällen erprobte Evaluation sowie eine permanente Datensammlung von Zielgrößen (Monitoring) an. Nicht zuletzt durch den engeren Kontakt mit dem privatwirtschaftlichen Sektor infolge der neuen Aufgabenteilung und Zusammenarbeit, rückten in der Folge ebenfalls Verfahren wie Controlling und Qualitätsmanagement in die Verwaltung vor.

	<i>Art</i>	<i>Flächen- deckung</i>	<i>Perma- nenz</i>	<i>Prozess</i>	<i>Output</i>	<i>Outcome</i>	<i>Impact</i>	<i>Kausali- täten</i>
<i>Audit</i>	Prüfung	ja	(ja)	ja	ja	(nein)	(nein)	nein
<i>Controlling</i>	Führung	ja	ja	ja	ja	(nein)	nein	nein
<i>Qualitätsma- nagement</i>	Führung	(ja)	ja	ja	ja	(ja)	nein	nein
<i>Performance Measurement</i>	Leistungs- messung	ja	ja	(ja)	ja	(ja)	nein	nein
<i>Monitoring</i>	Beobach- tung	(nein)	ja	(ja)	ja	nein	(nein)	nein
<i>Evaluation</i>	Bewer- tung	nein	nein	ja	ja	ja	ja	ja

Abb. 6: Übersicht zu verschiedenen der Evaluation ähnlichen Zugänge; Quelle: Widmer(2008), S. 273

Eine Anzahl von Beiträgen in der Literatur⁴⁰ beschäftigt sich mit der Abgrenzung von Evaluation, Monitoring, Controlling, Qualitätsmanagement und Audit; stellvertretend soll hier die in Abbildung 6 enthaltene Tabelle von Widmer dienen. Dennoch bleibt die genaue Abgrenzung problematisch.

³⁹ Zum NPM im öffentlichen Sektor vgl. Schedler/ Proeller (2009). Als Ausprägungen im deutschsprachigen Raum sind insbesondere das Neue Steuerungsmodell (NSM) sowie für die Schweiz das Modell der 'wirkungsorientierten Verwaltungsführung' zu nennen, vgl. u.a. Wollmann (2003), S. 347; Proeller (2006). Zum Bereich Performance Management vgl. van Dooren/ Boukaert/ Halligan (2010).

⁴⁰ Vgl. Stockmann (2002), Balthasar (2005), S. 67 ff.

Hornborstel bspw. sieht aufgrund der Vielfalt von möglichen und tatsächlichen Aufgaben und Funktionen insbesondere eine Abgrenzung von Evaluation und Controlling als kaum möglich an.⁴¹ Mit dem zunehmenden Bedarf an wirkungs- bzw. leistungsorientierten Managementmodellen wuchs aber vor allem die Nachfrage nach Evaluationsverfahren und –kapazitäten die mehr und mehr als Kontroll- und Steuerungsverfahren in die öffentliche Verwaltung übernommen und häufig in eigenen Verwaltungsstellen (Evaluationsfunktionen) organisiert wurden. Diesen Evaluationsfunktionen kommt je nach Ausgestaltung die Aufgabe zu, Evaluationen selbst durchzuführen oder (in der Praxis wohl häufiger) an externe Anbieter zu vergeben und dies administrativ zu koordinieren.⁴²

1.2.3 Evaluation als institutionalisiertes Verfahren zur Policy-Gestaltung

Das Interesse Evaluation als Verfahren im Politisch-Administrativen System organisatorisch oder auch prozessual einzubinden und auszugestalten entsteht somit aus zwei entscheidenden Richtungen bzw. Diskussionsebenen: der politikwissenschaftlichen Diskussion des Policy-Cycle bzw. Policy-(Making-) Process sowie der verwaltungs- / betriebswirtschaftlich beeinflussten, praktischen Notwendigkeit des Übergangs zu neuen Managementmodellen in der öffentlichen Verwaltung.

Balthasar (unter Verweis auf Héritier)⁴³ führt beide Diskussionsebenen graphisch in Form zweier parallel verlaufender Handlungskreise zusammen (siehe Abbildung 7). Ohne erneut auf die Kritik am Modell des Policy-Cycle einzugehen⁴⁴ oder detailliert in eine Diskussion des Modells der zwei parallelen Handlungskreise einzusteigen, soll durch die Aufnahme hier vor allem veranschaulicht werden, dass beide Ebenen nicht völlig voneinander unabhängig und unbeeinflusst verlaufen (sind).

In der Tat beschäftigte sich daher auch das NPM-Konzept im Verlaufe seiner Entwicklung, über die ursprüngliche Konzentration auf die betriebliche Aufgabensteuerung auf Ebene der Verwaltung

⁴¹ Vgl. Hornborstel (2010), S. 295 wobei hier aber auch wieder auf die Varianz im Begriffsverständnis verwiesen werden soll, vgl. Teil 1.1.1.

⁴² Wobei zu sehen ist, dass aus Sicht der Verwaltung ein gewisses Eigeninteresse bestehen kann, über eine solche Evaluationsfunktion einen kontrollierenden Einfluss auf die Evaluation, insbesondere ihre Planung/ Fragestellung und damit die möglichen Ergebnisse, auszuüben (vgl. Dahler-Larsen (2006), S. 616).

⁴³ Vgl. Balthasar (2005), S. 68 mit Verweis auf Héritier (1993) sowie mit engem Bezug zum System der Vollzugs- und Wirkungsanalyse in der Schweiz.

⁴⁴ Über die Ausführungen in Teil I.1.2.1 hinaus ist anzumerken, dass es durchaus Kritik an der engen Bindung des Evaluationsverständnisses an den Policy-Cycle aber auch an den Management-Decision Cycle sowie entsprechende Versuche anderer davon gelöster Verständnisse gegeben hat. Nach wie vor ist aber eine klare Dominanz der beiden auch hier ausführlicher vorgestellten Cycles dominant. Vgl. van der Most (2010), S. 4 f. sowie Weiss (1998), S. 30 f.

hinaus, zunehmend auch mit Aspekten der politischen Gestaltung und Steuerung.⁴⁵ Als ein einflussreiches Konzept entstand in diesem Zusammenhang das Leitbild der Besseren Rechtsetzung (im engl. etwas umfassender bezeichnet als Better Regulation),⁴⁶ das sich in Bezug auf die Evaluation insbesondere in einer zunehmenden Einbindung von Evaluationsanforderungen in der Gesetzgebung, z.B. in Form von Evaluationsklauseln oder Sunset-Legislation, äußert.⁴⁷

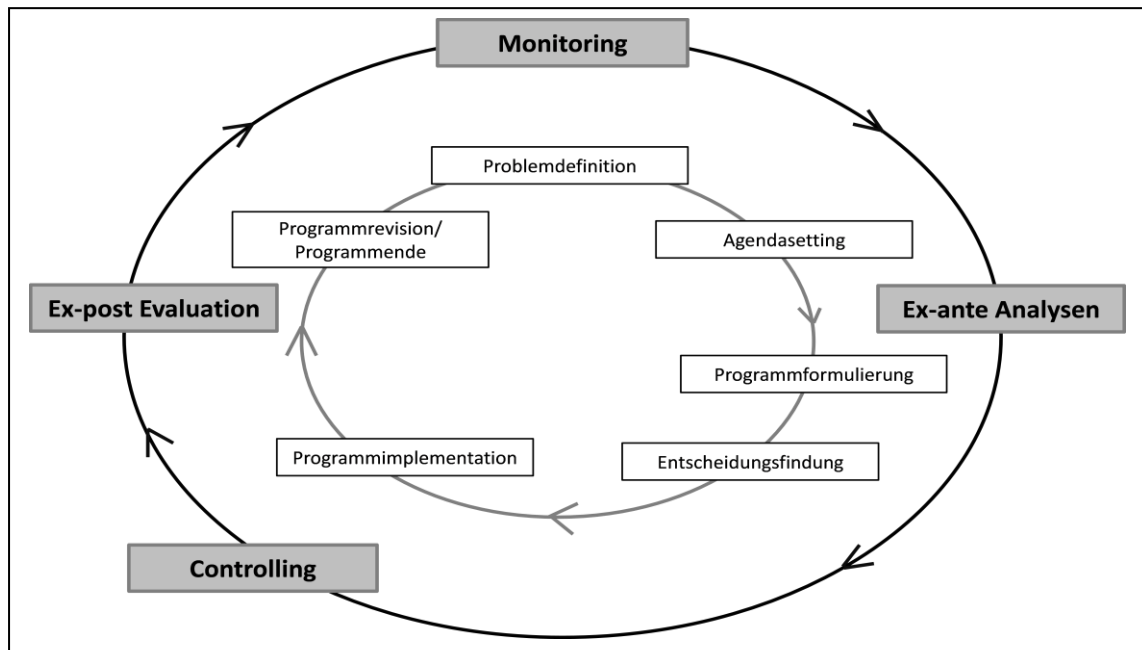


Abb. 7: Die Instrumente der Vollzugs- und Wirkungsanalyse im Politikzyklus; Quelle: Balthasar(2005), S. 68

Aus den vorangegangenen Abschnitten kann festgehalten werden, dass sich Evaluation mehr und mehr auch als Verfahren zur Politikgestaltung sowie als Funktion in der Verwaltung etablieren konnte. Somit kann von einer **prozessualen und organisatorischen Institutionalisierung der Evaluation** gesprochen werden. Dabei wurde an einigen Stellen bereits auf die dahinter stehenden Leitbilder hingewiesen. Der folgende Abschnitt greift nochmals diese Leitbilder auf und leitet darauf aufbauend über in eine Betrachtung der international zunehmenden Verbreitung aber auch Kritik an der institutionalisierten Evaluation als Verfahren zur Politikgestaltung.

⁴⁵ Dies vor allem indem es die Rollenverteilung der beteiligten Akteuren, insbesondere die Beziehungen zwischen Parlament, Verwaltung und 'Externen' oder 'Kunden' neu ordnet.

⁴⁶ Vgl. auch Teil 1.3.1.

⁴⁷ Vgl. zu Sunset Legislation u.a. Jann (2005).

1.3 Verbreitung und Kritik der institutionalisierten Evaluation

1.3.1 Verbreitung vor dem Hintergrund veränderter gesellschaftspolitischer Leitbilder

Die Literatur zur Evaluationsforschung und zum (New) Public Management enthält eine Vielzahl von Beiträgen zur Entwicklung und Verbreitung von Evaluation im Bereich der öffentlichen Verwaltung bzw. im Politisch-Administrativen System. Eine besonders in europäischen Literaturbeiträgen gerne genutzte Darstellungsform ist die Metapher der Wellenbewegung, die die Verbreitung und die heutige Form der Evaluation als Funktion und Verfahren zur Politikgestaltung geprägt haben.⁴⁸

Wollmann identifiziert zunächst am Beispiel Deutschlands, später aber auch ausgeweitet auf die internationale Ebene, drei Wellen von Evaluation.⁴⁹ Dahler-Larsen spricht von einer Welle, die sich aber aus mehreren Quellen speist.⁵⁰ Vedung schließlich nimmt das Bild von Wollmann wieder auf und erweitert dies, aus der wie er schreibt 'skandinavisch-nordatlantischen Perspektive', zu vier Wellen, die alle Sedimente hinterlassen haben aus denen sich das heutige Evaluationssystem und seine Verbreitung in Politik und Verwaltung ergeben haben.⁵¹

Vedung unterscheidet historisch vier, teilweise parallel verlaufende Bewegungen (Wellen), die in ihrem Zusammenwirken das heutige, entsprechend divergente und umfassende Evaluationssystem, vor dem Hintergrund jeweils zeitlich aufeinanderfolgender gesellschafts- und verwaltungspolitischer Leitbilder, erklären. Im Einzelnen identifiziert Vedung die folgenden Wellen (vgl. dazu auch die Abbildung 8):

- **Scientific-Driven Wave** (ab den 1960er Jahren): Kern war die Ablösung der als irrational empfundenen Politik durch eine (objektivierende) Verwissenschaftlichung, insbesondere durch den Einsatz von sozialwissenschaftlich fundierten Verfahren wie bspw. Experimenten
- **Discussion-oriented Wave** (ab Mitte der 1970er Jahre): u.a. als Reaktion auf die (enttäuschenden Ergebnisse der) Scientific-Driven Wave wird die Legitimation von Politikentscheidungen als Ergebnis der Diskussion aller Stakeholder verstanden. In Abgrenzung zur positivistisch-rationalistischen Grundlage der Scientific-Driven Wave wird hier ein konstruktivistisches Paradigma eingefordert.

⁴⁸ In der US amerikanischen Literatur sind auch andere Metaphern, bspw. die des 'Tree' bei Alkin/ Christie (2004), oder der 'Generations' bei Guba/ Lincoln (1989) in Bezug auf die Evaluationstheorie und –geschichte anzutreffen.

⁴⁹ Vgl. Wollmann (2003), S. 8 ff.

⁵⁰ Vgl. Dahler-Larsen (2006), S. 616 f.

⁵¹ Vgl. Vedung (2010).

- **Neo-liberal Wave** (ab Ende der 1970er Jahre): Im Zentrum der Denkrichtung steht die Erkenntnis, die als ineffizient empfundenen Prozesse in der öffentliche Verwaltung (und Politik) am Vorbild des Marktes zu reformieren. Ein wesentliches, aus dieser Bewegung entstandenes Konzept war das NPM
- **Evidence Wave** (etwa seit Mitte der 1990er Jahre): Überträgt eine in den Naturwissenschaften (vor allem der Medizin) als erfolgreich bewertete Handlungsweise, die auf der systematischen Auswertung von Erfahrungen beruhende Zusammenfassung zu 'lessons learned', in die politische Diskussion. In gewisser Weise bedeutet diese Welle eine Rückkehr zu den Fundamenten der Scientific-Driven Wave.

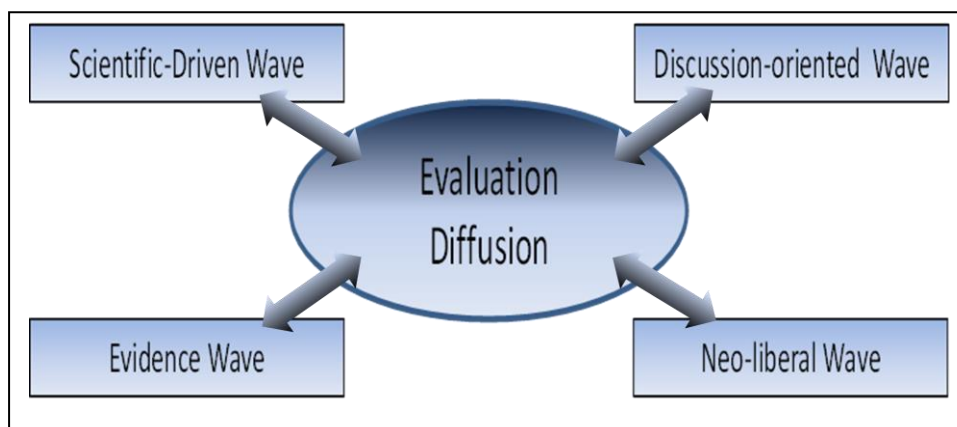


Abb. 8: Vier Wellen der Evaluation; eigene Darstellung in Anlehnung an Vedung (2010)

Als letztlich für die enorme und noch andauernde Verbreitung der Evaluation entscheidend sieht auch Vedung vor allem das mit der Neo-liberal Wave Modell verbundene Konzept des New Public Management (NPM) und die daraus hervorgegangenen wirkungsorientierten Managementmodelle an.⁵² Die vormalig auf dem 'Classic Public Administration Paradigm'⁵³, der hierarchischen Aufsicht innerhalb der Verwaltungsorganisation, beruhende Legitimation und Kontrolle von Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung änderte sich, mit dem stärker werdenden neo-liberalen Leitbild und Politikwechsel nach der Phase der Sozialstaatsprogramme der 1960er und 70er Jahre. Im Vordergrund stand nunmehr eine Legitimation durch dezentrale, marktähnliche Steuerungs- und Kontrollstrukturen und –prozesse, einschließlich eines systematischen Einsatzes von Evaluation. Vedung selbst bemerkt dazu:

⁵² Siehe auch Teil I.1.2.2.

⁵³ Vgl. Homburg et al. (2007), S. 1 mit Referenz zu Weber (1972).

*During the pioneer era in the 1960s, evaluation was seen as a one-off enterprise, resorted to in times of urgent need only. New Public Management aspired to change this and turn evaluation into a permanent feature of the larger doctrine of results-based management.*⁵⁴

Obwohl in der Literatur vor allem im Hinblick auf seine Annahmen umfassend kritisiert, befördert allerdings bis heute auch das rational-positivistische Ideal einer Objektivierung politischer Prozesse durch ihre Verwissenschaftlichung (im Modell von Vedung in Form der Scientific-Driven sowie der Evidence Wave) die Institutionalisierung von Evaluation als Verfahren zur Politikgestaltung.⁵⁵

Betrachtet man die Verbreitung der Evaluation vor dem Hintergrund einer Abfolge von staats- bzw. verwaltungspolitischen Leitbildern, vom aktiven über den aktivierenden zum kooperativen Staat ist zudem auf das aktuelle Leitbild der Besseren-Rechtsetzung (Better-Regulation) hinzuweisen.⁵⁶ Dieses Leitbild weist eine gewisse Nähe zu der in Teil I.1.2.1 bereits angesprochenen Planungsdiskussion der 1960er Jahre auf. Die im oben dargestellten Modell von Vedung enthaltenen Ideen der Scientific-Driven-Wave sowie mehr noch der Evidence-Wave, werden mit Elementen der Discussion-oriented Wave, zu einem Konzept verbunden, das Evaluation über entsprechende Verfahren (z.B. Regulatory Impact Assessment/ ex-ante Evaluation, Sunset Legislation, Evaluationsklauseln) insbesondere in der Gesetzgebung institutionell verankert.⁵⁷

Schließlich, lässt sich die Untersuchung der Entwicklung und Verbreitung von Evaluation auch aus einem noch weitergehenden Blickwinkel betrachten. Vedung zieht in seinem Beitrag Parallelen zur partei-politischen Ebene (wie bspw. die Bezeichnung neo-liberal Wave schon andeutet).⁵⁸ Dahler-Larsen, vor allem mit Verweis auf Beck, sieht Parallelen mit philosophischen Denkrichtungen.⁵⁹ Das Thema Evidence-based-policy verfügt ebenfalls über eine eigene, insbesondere auch normativ-demokratiethoretische Diskussion.⁶⁰ Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit sollen diese Aspekte über den Verweis hinaus allerdings nicht weiter vertieft werden. Vielmehr wird im Weiteren kurz die Entwicklung der institutionalisierten Evaluation in der Internationalen Verwaltungspraxis aufgezeigt.

⁵⁴ Vedung (2010), S. 272.

⁵⁵ Der Grund hierfür dürfte ähnlich wie von Jann/ Wegrich (2003), S. 97 ff. für die fortwährende Präsenz des idealtypischen Policy-Cycle-Modells angeführt in der Attraktivität und leichten Vermittelbarkeit für alle Beteiligten, insbesondere Teilen der Wissenschaft als auch in der Politik-Arena, liegen.

⁵⁶ Vgl. Jann (2002) sowie zum Leitbild 'Better Regulation' Wegrich (2009).

⁵⁷ Vgl. Teil 1.2.3.

⁵⁸ Vgl. Vedung (2010), S. 275 f.

⁵⁹ Vgl. Dahler-Larsen (2006), S. 619 f. sowie Beck (1994).

⁶⁰ Vgl. u.a. Biesta (2010); Stockmann (2008).

1.3.2 Entwicklung und Tendenzen der institutionalisierten Evaluation auf internationaler Ebene

*"Perhaps the most fascinating aspect of the evaluation wave is its remarkable ability to transcend borders and cross contexts. It is now international and global"*⁶¹

Furubo/Rist/Sandahl stellen 2002 in ihrem International Atlas of Evaluation⁶² in einer Reihe von Beiträgen anschaulich dar, dass sich Evaluation in den vergangenen Jahrzehnten in nahezu allen OECD Ländern als Instrument und Institution ausgebreitet hat. Leeuw⁶³ legt dazu eine entsprechende Betrachtung für Europa vor; andere Autoren stellen, auch im Zusammenhang mit dem Konzept des NPM, die Entwicklung in verschiedenen Staaten in vergleichender Perspektive dar.⁶⁴ Dabei bleibt festzuhalten, dass die Umsetzung in Abhängigkeit vom jeweiligen nationalen oder regionalen Umfeld mitunter erheblich variieren kann. Eine relativ hohe Durchsetzung ist bspw. im angelsächsischen Raum festzustellen, in dem sich auch das von Vedung als 'Neo-liberal Wave' bezeichnete Leitbild schon früh durchsetzen konnte. Letztlich kann aber weltweit von einer stark zunehmenden Evaluationsaktivität im öffentlichen Sektor gesprochen werden. Dahler-Larsen spricht in diesem Zusammenhang von einem von einem gleichermaßen 'international' wie 'indigenous' Trend.⁶⁵

Eine wichtige Rolle kann in Bezug auf die Verbreitung sicherlich einigen großen bzw. einflussreichen Internationalen Organisationen zugesprochen werden. Allen voran die Weltbank und die OECD haben (wohl nicht zuletzt durch den angelsächsischen Einfluss in diesen Organisationen), spätestens seit den 1990er Jahren, zunehmend den Einsatz von Performance Management und Performance Measurement, einschließlich der Evaluation, teils in konkreten Programmen eingefordert oder mittels Empfehlungen und Publikationen gefördert.⁶⁶ Eine ähnliche Rolle kann für (Kontinental-) Europa der Europäischen Union (z.B. im Rahmen der Regionalpolitik) zugesprochen werden.⁶⁷

Darüber hinaus sollte nicht vernachlässigt werden, dass mit zunehmender Institutionalisierung und Vergabe von Evaluation auch ein international beständig wachsender Markt für Evaluationsdienstleistungen entstanden ist. Mit dem wachsenden Volumen und nicht zuletzt durch Bestrebungen diesen Markt durch Qualitätsstandards⁶⁸ zu schützen entstanden eine Anzahl von Organisationen nach dem Vorbild der American Evaluation Society (AES), in denen vor allem die mit Evaluationen

⁶¹ Dahler-Larsen (2006), S. 617 unter Verweis auf Chemlinsky (1997).

⁶² Vgl. Furubo et al. (2002).

⁶³ Vgl. Leeuw (2006).

⁶⁴ Vgl. Stockmann (2006) sowie Stockmann/ Meyer (2010), S. 23 ff.

⁶⁵ Vgl. Dahler-Larsen (2006), S. 618.

⁶⁶ Vgl. OECD (2009); für die Weltbank vgl. Grasso (2005) sowie Stek (2003).

⁶⁷ Vgl. Leeuw (2006), S. 72 f. sowie Teil II.2.1.2.

⁶⁸ Vgl. Widmer (1996) sowie Teil I.2.2.4.

beschäftigten Akteure (Evaluatoren aber auch Evaluationsforscher) aktiv eine Professionalisierung des Marktes betreiben.⁶⁹ Da diese Organisationen auch als Promotoren der Evaluation wirken, hat diese Professionalisierung ihrerseits natürlich wiederum eine gewisse Selbstverstärkung des Evaluationssystems zur Folge.

Festzuhalten bleibt, dass sich die Evaluation vor dem Hintergrund der verschiedenen Einflüsse und Ursachen (Leitbilder, Unterstützung durch die Internationalen Organisationen, Professionalisierung) als institutionalisiertes Verfahren insbesondere in den beiden vergangenen Jahrzehnten weltweit stark verbreiten konnte sowie dass diese Verbreitung weiterhin zunimmt. Zugleich ist aber aus einer Anzahl von Richtungen teils entschiedene Kritik an dieser Entwicklung festzustellen, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

1.3.3 Zunehmende Kritik an der institutionalisierten Evaluation

Die 'explosionsartige Zunahme'⁷⁰ der institutionalisierten Evaluationsverfahren ist allerdings nicht ohne Gegenreaktion verlaufen. Das Spektrum reicht dabei von (mehr oder weniger) konstruktiver Kritik hin zu strikter Ablehnung der Evaluation als Verfahren. Dabei ist weiterhin vor allem zu unterscheiden zwischen Kritik durch die in der Praxis unmittelbar von konkreten Evaluationen betroffenen Akteure sowie andererseits Kritik aus mehr systemorientiert-übergreifender Sicht, wobei im Einzelfall durchaus eine Vermischung beider Perspektiven vermutet werden darf.⁷¹

Die von den unmittelbar Betroffenen geäußerte Kritik ist oftmals darauf zurückzuführen, dass Evaluationen aufgrund ihres Bewertungselements häufig als subjektiv unangenehm empfunden werden, da sie Unsicherheit im Hinblick auf mögliche Folgen oder auch Veränderungen auslösen. Darüber hinaus ein häufiger Kritikpunkt ist der mit Evaluationen verbundene Ressourceneinsatz (v.a. Zeit und Personalbedarf). Die mehr systemorientierte Kritik greift zum Teil den letzten Punkt auf und kritisiert vor allem den übermäßigen und teilweise undifferenzierten Einsatz von Evaluationen. Frey spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer "Evaluitis" und greift damit die von Power unter dem Begriff 'Audit Society' populär gemachte Diskussion auf.⁷² Tatsächlich scheint es plausibel, dass ein (zu) hohes Volumen von Evaluation die Gefahr einer Ermüdung und Überlastung der Beteiligten

⁶⁹ Vgl. Brandt (2009).

⁷⁰ Vgl. Vedung (2010), S. 263.

⁷¹ Bspw. wenn aus der Wissenschaft heraus Evaluation in der Bildungs- oder Forschungspolitik kritisiert wird.

⁷² Vgl. Frey (2008) sowie Power (1996) und Power (2008).

einschließlich der Adressaten und damit implizit das Risiko eines Qualitätsverlustes und eines sinkenden Grenznutzens von Evaluationen befördert.⁷³ Eine andere Kritik aus der systemorientierten Perspektive richtet sich gegen die Rückwirkung, die vor allem standardisierte und quantifizierende Evaluationsverfahren auf die evaluierten Organisationen und Systeme (bspw. das Wissenschaftssystem) haben können. Hier wird argumentiert, dass insbesondere vergleichende Verfahren (z.B. Benchmarking) nicht hinreichend individuell-spezifische Faktoren der jeweiligen Organisation berücksichtigen.⁷⁴

Neben dem letztgenannten Kritikpunkt, der hier nicht weiter verfolgt werden soll, ist ein zentrales Argument gegen den zunehmenden Einsatz von Evaluation die als mangelhaft empfundene Verwendung und Wirksamkeit⁷⁵ der Evaluationsergebnisse. In der Tat stellen die Evaluationsaktivitäten nicht selten einen nicht unerheblichen Ressourceneinsatz dar. Die oftmals unter den Kriterien der Effizienz oder Effektivität durchgeführte Evaluation muss auch sich selbst an diesen Kriterien messen lassen. Dies gilt umso mehr für die institutionalisierte Evaluation, die zu ihrer Durchführung öffentliche Mittel in Anspruch nimmt. Ohne eine solche Hinterfragung und Korrektur besteht letztlich die Gefahr, dass sich das Evaluationssystem bzw. die Evaluationsverfahren in der Verwaltung bürokratisch verselbständigen und damit zu Fehlallokation von Ressourcen führen.

Ultimativ besteht das Ziel von Evaluationen als Verfahren zur Policy-Gestaltung natürlich in einer Verbesserung der sozialen Verhältnisse (Social Betterment).⁷⁶ Praktisch erweist es sich aber als hoch problematisch eine solche Wirkungskette von der Evaluation bis zur Verbesserung der Verhältnisse nachzuvollziehen. Dennoch besteht eine normative Erwartungshaltung der an einer Evaluation Beteiligten sowie der 'breiten Öffentlichkeit', dass zumindest mittelbar eine (wahrnehmbare) Verwendung bzw. Wirksamkeit der Evaluation auf die Politikgestaltung gegeben ist.⁷⁷ Daraus resultiert ein erhebliches Interesse die Relevanz von Evaluation als Verfahren zur Politikgestaltung zu belegen. Die Evaluationsforschung stellt dies vor die nicht unerhebliche Herausforderung die Verwendung bzw. Wirksamkeit von Evaluationen kritisch zu hinterfragen. Aus dieser Entwicklung hervorgegangen ist die im Folgenden vorgestellte Evaluationsverwendungsforschung.

⁷³ Vgl. Widmer (2008), S. 276 f. sowie Beywl/ Widmer (2009), S. 15.

⁷⁴ Vgl. Hansson (2006).

⁷⁵ Vgl. zum Verständnis von Verwendung und Wirksamkeit in der vorliegenden Arbeit Teil I.2.1.3.

⁷⁶ Vgl. Mark/ Henry (2004).

⁷⁷ Vgl. Delarue et al. (2009), S. 32 f.

2 Evaluationsverwendung und Evaluationsverwendungsforschung

2.1 Ausgangspunkt der Evaluationsverwendungsforschung

2.1.1 Verwendung als Leitmotiv von (institutionalisierter) Evaluation

Die Unterscheidung von Grundlagenforschung und angewandter Forschung sowie die Frage, wo im Einzelnen genau die Trennlinie zu ziehen ist, gehören wohl mit zu den klassischen Themen der Wissenschaftstheorie sowie in vielen einzelnen Forschungsdisziplinen. Für die sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung hat dies u.a. Vedung in einem ausführlichen Literaturbeitrag herausgearbeitet und kommt zu der Feststellung: "*In conclusion the basic difference between evaluation research and fundamental research is, that the former is intended for use!*"; weiterhin führt er aus: "*Evaluation (...) should not only be useful but also used. The rationale of evaluation research is usefulness and use*".⁷⁸ Damit wird Evaluation klar mit dem Anspruch der Nutzung oder auch Verwendung verbunden,⁷⁹ was nicht zuletzt auch dadurch verstärkt wird, dass Evaluation häufig als Auftragsforschung erfolgt.

Das diese Forderung in ihrer Konsequenz allerdings nicht so unproblematisch ist, wie sie zunächst scheinen mag, lässt insbesondere eine vor allem zwischen zwei prominenten Akteuren in der Evaluationsforschung, Carole Weiss und Michael Patton, öffentlich geführten Debatte in den späten 1980er Jahren erkennen.⁸⁰ Patton, in Verteidigung seines 'utilization focused evaluation' Konzeptes,⁸¹ plädierte vehement für eine nahezu vollständige Indienststellung der Evaluation in die Interessen der Auftraggeber mit dem Ziel dadurch ein Maximum an Verwendung der Evaluation sicher zu stellen. Für Weiss bedeutete diese Form der Verwendungsorientierung, sofern im politischen Kontext überhaupt möglich, eine unzulässige Einschränkung der Unabhängigkeit und Objektivität der Evaluation (bzw. der Evaluatoren), die eine Gefährdung der wissenschaftlichen Qualität und letztlich der Glaubwürdigkeit der Evaluation nach sich ziehen.⁸² Die Frage der Unabhängigkeit und Objektivität von Evaluation gehört bis heute zu den andauernden Diskussionen in der Evaluationsforschung und stellt sich bei der Planung und Durchführung sowie Untersuchung jeder einzelnen Evaluation.⁸³

⁷⁸ Vedung (2006), S. 135 sowie Vedung (2006), S. 120. Dabei ist ergänzend anzumerken, dass Vedung die Begriffe 'evaluation' und 'evaluation research' in seinem Beitrag explizit als Synonym versteht, vgl. S. 113.

⁷⁹ In der Arbeit wird im Weiteren überwiegend von Verwendung und Wirksamkeit gesprochen. Eine genauere Begriffsbestimmung wird aber noch in Teil I.2.1.2 erfolgen.

⁸⁰ Vgl. Sager/ Ledermann (2008), S. 316 mit Verweis auf Shulha/ Cousins (1997).

⁸¹ Vgl. Patton (1997) sowie Patton (1988).

⁸² Vgl. Weiss (1988), Smith/ Chircop (1989).

⁸³ Vgl. Delarue et al. (2009), S. 25 f.

Einen weitergehende Betrachtung zur Verwendung als Ziel von Evaluation stellt das von Alkin aufgestellte Modell des 'Non-' bzw. 'Mis-Use of evaluation' dar.⁸⁴ Abbildung 9 zeigt das Modell in einer Weiterführung von Cousins.⁸⁵ Zwar mag der Titel hinsichtlich des Verwendungsziels zunächst Irritationen auslösen. Betrachtet man das Modell näher ist jedoch festzustellen, dass es sich beim 'Non-Use' um eine bewusste Entscheidung der beteiligten Akteure insbesondere der Adressaten der Evaluation handelt. Es liegt lediglich eine von mehreren möglichen Optionen der Verwendung vor. Die grundsätzliche Verwendungsorientierung der Evaluation wird nicht in Frage gestellt. Allerdings ergibt sich durchaus die Frage, ob eine solche 'Nicht-Verwendung' bereits zu Beginn der Evaluation geplant war (vgl. dazu die Ausführungen zu 'symbolic use' bzw. 'tactical use' in Teil I.2.2.2).⁸⁶

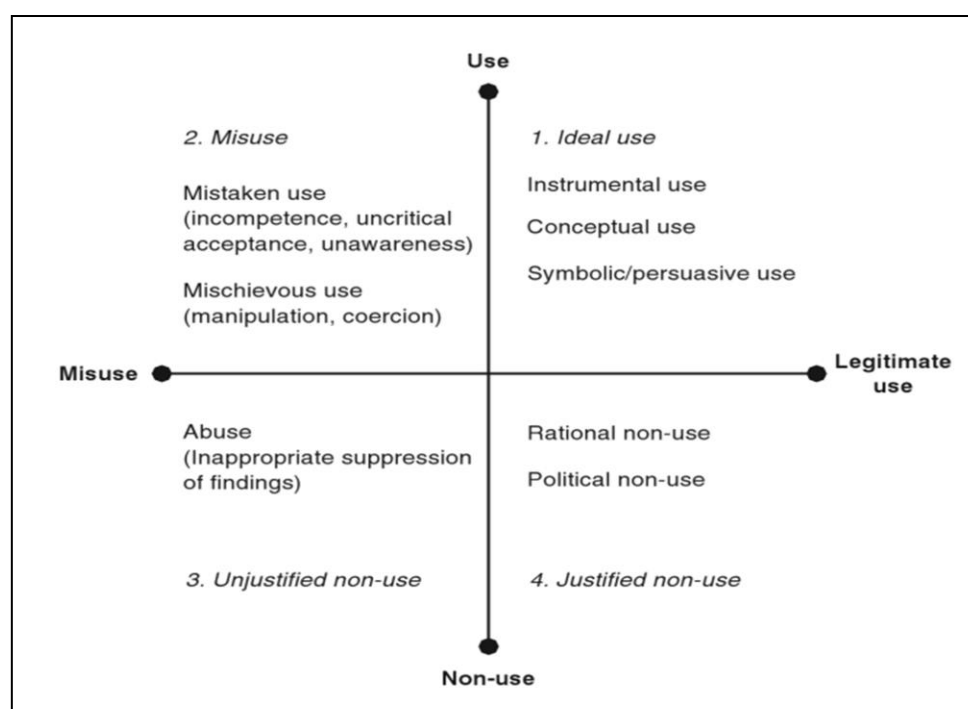


Abb. 9: Use, Misuse and Non-use of evaluation; Quelle: Cousins/Shulha (2006)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der Literatur durchgängig der Sinn von Evaluation in ihrer Verwendung gesehen wird. In noch eindeutigerer Form kann dies für die hier betrachtete institutionalisierte (Policy-) Evaluation im Politisch-Administrativen System eingefordert werden. Dabei ist zu präzisieren, dass Verwendung sich in aller Regel auf die Verwendung durch die Politik gestaltenden und entscheidenden Akteure im Politisch-Administrativen System bezieht. Dass diese

⁸⁴ Vgl. Alkin/ Coyle (1988), Christie/ Alkin (1999).

⁸⁵ Vgl. Cousins/ Shulha (2006), S. 282.

⁸⁶ Zur ausführlichen Diskussion vgl. auch van der Most (2010), S. 17 ff.

Sichtweise der Literatur auch die Auffassung in der Praxis wiedergibt zeigen Henry/ Mark, die unter Verweis auf eine Studie von Preskill/ Cracelli feststellen: "*Drawing on a survey of US evaluators (...) 99 percent of respondents agree that providing information for decision-making and improving program (...) are motivations for doing an evaluation*".⁸⁷

Es verbleibt das Spannungsverhältnis zwischen der Verwendungsorientierung und der Objektivität bzw. der Unabhängigkeit der Evaluation, auf das in der vorliegenden Arbeit bei der Auswertung der Fallstudie noch näher eingegangen wird. Dennoch gilt wie bereits dargestellt, dass gerade die institutionalisierte Evaluation einer besonderen normativen Erwartungshaltung im Hinblick auf ihre Verwendung unterliegt, was diese gewissermaßen zu einem 'Leitmotiv' von Evaluation macht.

2.1.2 (Begriffs-) Verständnis von Evaluationsverwendung und Evaluationsverwendungsforschung

*"The use and utilization of evaluation is among the evergreen topics in the evaluation community"*⁸⁸

Der Begriff 'evaluation use' oder auch 'evaluation utilization' ist eng verbunden mit der sozialwissenschaftlichen Wissensverwendungsforschung (knowledge utilization research), die ab den 1960er Jahren zunehmend an Bedeutung gewann.⁸⁹ In der englischsprachigen Literatur wird damit der Begriff 'evaluation utilization research' eingeführt. Analog soll im vorliegenden Beitrag von einer, unter dieser Bezeichnung im Deutschen eher unüblichen, 'Evaluationsverwendungsforschung' gesprochen werden. Zur Übersetzung von 'use' bzw. 'utilization'⁹⁰ als 'Verwendung' ist anzumerken, dass in ähnlicher Weise von 'Nutzen' gesprochen wird. Allerdings bietet der Begriff 'Verwendung' eine sprachlich hilfreiche Differenzierung, wie aus der nachfolgenden Betrachtung hervorgeht.

Stockbauer differenziert den Begriff 'Use' bzw. 'Nutzen' im Zusammenhang mit Evaluation und arbeitet die drei nachfolgend dargestellten, Kategorien von 'Nutzen' heraus:⁹¹

⁸⁷ Henry/ Mark (2003), S. 36 sowie Preskill/ Caracelli (1997).

⁸⁸ Leeuw (2006), S. 82.

⁸⁹ Vgl. Caplan (1975); sowie Delarue et al. (2009), S. 5 ff.

⁹⁰ Zur Unterscheidung von 'Use' und 'Utilization' vgl. Vedung (1997), S. 265, der im Wesentlichen feststellt, dass es sich um eine rein semantische Präferenz zu handeln scheint; beide Begriffe sollen auch in dieser Arbeit soweit nicht explizit ausgenommen, synonym verstanden werden.

⁹¹ Vgl. Stockbauer (2000), zitiert nach Spiel/ Bergsmann (2009).

- **Nutzen (im engeren Sinne)** beschreibt die *"wertmäßige, subjektive Beurteilung der Qualität und Nützlichkeit einer Evaluation"*. Damit entspricht dieser Begriff im Wesentlichen dem englischen *'usefulness'*. (Es ließe sich der Begriff Wert / *'value'* ergänzen)
- **Nützlichkeit** bezeichnet die Beurteilung von *"Merkmale(n) von Evaluationen und Evaluationsergebnissen, welche die potentielle Nutzung beschreiben"*. Als Synonyme führt Stockbauer *'Verwendbarkeit'* und *'Verwertbarkeit'* an. Der Begriff der Nützlichkeit (englisch.: *utility*) ist vor allem im Zusammenhang mit den Standards der internationalen Evaluationsgesellschaften von Bedeutung.⁹²
- **Nutzung** schließlich wird verstanden als *"wertfreier Begriff, der den objektiv messbaren Gebrauch der Evaluation und der Evaluationsergebnisse beschreibt"*. Diesen belegt Stockbauer auch mit den deutschen Synonymen *'Verwendung'* sowie *'Verwertung'*.

Die Beschreibung der Kategorien weist zudem auf eine weitere erforderliche Präzisierung hin. Insbesondere in der frühen bzw. 'traditionellen' Evaluationsverwendungsforschung wird unter Evaluationsverwendung primär die Verwendung der Evaluationsergebnisse verstanden. Die Evaluation bzw. die institutionalisierten Evaluationsverfahren können aber auch selbst als Gegenstand der Verwendung verstanden werden. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn es in einer Erhebung um die Verwendung des Verfahrens durch verschiedene Organisationen oder Behörden im Sinne einer 'Verbreitung' geht.⁹³

2.1.3 Von der Evaluationsverwendung zur Evaluationswirksamkeit

Der Begriff 'Verwendung' umfasst allerdings noch einen weiteren Aspekt, der hier von Bedeutung ist. Verwendung impliziert ein aktives Handeln durch einen Akteur bspw. zum Zweck der Steuerung oder Gestaltung. Kroll bspw. versteht unter Verwendung die *"zweckorientierte Nutzung [von] Daten, um zu steuern, zu lernen und öffentliche Leistungen zu verbessern."*⁹⁴ Insbesondere in Verbindung mit

⁹² Vgl. Teil I.2.2.4.

⁹³ Zu entsprechenden Untersuchungen vgl. Widmer/ Neuenschwader (2004) oder Balthasar (2006).

⁹⁴ Kroll (2012), S. VI.

dem klassischen Verständnis von Steuerung als einen linear-hierarchischen Top-down-prozess durch ein Steuerungssubjekt⁹⁵ wird damit 'Verwendung' zumeist als ein bewusster Prozess angesehen.

Ein solches Verständnis von aktiver und bewusster Verwendung liegt auch einem großen Teil der 'traditionellen' Evaluationsverwendungsforschung zugrunde. In der 'neueren' Verwendungsforschung kommen aber, wie noch zu zeigen sein wird, zunehmend 'partizipatorische' und 'prozessorientierte' Verwendungsmodelle auf, die mehr auf eine indirekte und den Akteuren teilweise unbewusste Wirkung von Evaluation alleine durch ihr Vorhandensein abstellen. Die aktive und bewusste Reaktion auf die Ergebnisse der Evaluation ist demgegenüber von geringerer Bedeutung.

Kirkhart und in der Folge auch Mark und Henry sowie weitere Autoren sprechen sich daher in ihren Beiträgen nachdrücklich dafür aus den Begriff 'use' in der Evaluationsverwendungsforschung durch die Begriffe Einfluss ('influence') bzw. Wirkung/ Wirksamkeit ('effects') zu ersetzen.⁹⁶ Ihrer Ansicht nach ist der 'traditionelle' Begriff 'use' zu sehr durch die frühe (primär instrumentell verstandene) Evaluationsverwendungsforschung sowie durch die Fokussierung auf die aktive Verwendung der Evaluationsergebnisse geprägt und umfasst damit nicht hinreichend die neueren, vor allem wirkungsorientierten Theorieansätze.⁹⁷

In der vorliegenden Arbeit wird einerseits Stockbauer folgend Verwendung als 'Nutzung' verstanden. Die Kategorien Nützlichkeit und Nutzen (i.e.S.) sollen dagegen weitgehend vernachlässigt werden. Ferner wird in der vorliegenden Arbeit unter dem Begriff 'Verwendung' ein Oberbegriff verstanden, der sowohl die 'traditionelle' als auch die 'neuere' Sichtweise der Evaluationsverwendungsforschung einschließt. Zur besseren Sichtbarkeit und Abgrenzung wird daher in dieser Arbeit (außer in der direkten Verbindung mit dem Begriff und der Entwicklung der 'Evaluationsverwendungsforschung') überwiegend von 'Wirksamkeit' gesprochen. Es soll damit zugleich klargestellt werden, dass es nicht Ziel der Arbeit sein wird, den Aspekt der aktiven und bewussten Verwendung zu untersuchen. Vielmehr ist durch die Analyse der Entsprechung primär zu fragen, ob eine entsprechend der getroffenen Abgrenzung verstandene 'Wirksamkeit' der Evaluation auf die Politikgestaltung zu erkennen ist.

⁹⁵ Vgl. Wilhelm (2012), S. 82 f. auch mit weiteren Überlegungen zum Steuerungsverständnis in der Evaluation.

⁹⁶ Vgl. Kirkhart (2000): A Theory of integrated evaluation influence; Henry/ Mark (2003): Beyond use.

⁹⁷ Vgl. dazu Teil I.2.2.2 sowie ausführlicher Cummings (2002).

2.2 Entwicklungsphasen der Evaluationsverwendungsforschung

2.2.1 Verwendungsarten – die 'traditionelle' Evaluationsverwendungsforschung

Wie bereits angedeutet, war der Beginn der Evaluationsforschung begleitet von einer 'Planungseuphorie' infolge des positivistisch-rationalistischen Denkmodells bzw. Leitbildes vor allem in den (US-) Sozialwissenschaften der 1960er Jahre.⁹⁸ Bereits früh wurde allerdings klar, dass die zunächst weitgehend für selbstverständlich gehaltene Annahme einer quasi automatischen sowie aktiven Verwendung der Ergebnisse von (Policy-) Evaluationen, wie sie das 'engineering modell' bzw. das 'linear-knowledge-driven modell' vorsahen, in der Praxis so nicht aufrecht erhalten werden konnte.⁹⁹ Im Gegenteil fiel zunehmend auf, dass eine Reihe von Evaluationen offenbar überhaupt keine solche Verwendung in der politischen Praxis erfuhren, was Suchman bereits in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre zu der Aussage veranlasste: "*The road to inaction is paved with research reports*"¹⁰⁰.

Im Anschluss an eine Phase der Desillusionierung folgten ab Beginn der 1970er Jahre systematischere Untersuchungen zur Evaluationsverwendung und identifizierten eine Anzahl von Mustern, die als "Types of evaluation use" (Verwendungsarten) bezeichnet wurden. Diese Typologie stellte sich in der Folgezeit als prägend für die beginnende Evaluationsverwendungsforschung heraus.

Ausgangspunkt und zunächst die Forschung bestimmende Verwendungsart ist der direkt aus dem linear-instrumentalen Evaluationsverständnis abgeleitete "Instrumental Use". Auch wenn es leicht abweichende Auffassungen in der Literatur gibt, bezeichnet dieser Typ im Kern das Zustandekommen konkreter Veränderungen unmittelbar aufgrund von Empfehlungen oder Ergebnissen einer Evaluation¹⁰¹, Shadish et al. formulieren dies als "*making direct decisions about changing programs based on evaluation results*"¹⁰². Vor allem diese zunächst für selbstverständlich gehaltene Verwendungsart liegt, wie auch die vorangegangene Diskussion des Verwendungsbegriffs zeigt, dem 'traditionellen' Verständnis der Rolle von Evaluation insbesondere aber auch der allgemeinen Erwartungshaltung sowie Kritik gegenüber der institutionalisierten Evaluation zugrunde.

Die zunehmend systematischere Untersuchung der Evaluationsverwendung und die Feststellung, dass häufig kein 'instrumental use' nachzuweisen war, führte zu einer Suche nach Mustern, die dennoch in der Lage waren, die Rolle der Evaluation bei der Entscheidungsfindung zu erklären. Weiss

⁹⁸ Vgl. Teil I.1.3.1 mit dem Verweis auf Wollmann (2003).

⁹⁹ Vgl. Albaek (1995), S. 7 f.

¹⁰⁰ Vgl. Suchman (1967).

¹⁰¹ Vgl. Sager/ Ledermann (2008), S. 316.

¹⁰² Shadish et al. (1991) zitiert nach Johnson (1998), S. 93.

schlug ein solches Muster unter dem Titel 'enlightenment model' vor, das vor allem unter dem Begriff 'Conceptual Use' in die Literatur aufgenommen wurde.¹⁰³ Dieses Model erklärt Verwendung als mittelbare Folge von Evaluationsempfehlungen oder Ergebnissen über die durch sie beeinflussten oder angestoßenen Bewusstseinsänderungen sowie Denkprozesse (cognitive thinking)¹⁰⁴, die sich aber häufig erst mit einem gewissen zeitlichen Abstand in Programmen oder Policies materialisieren. Dieser auch mit dem Begriff 'knowledge creep'¹⁰⁵ bezeichnete Vorgang erlaubt einen gewissen Ausweg aus dem Dilemma die mangelnde instrumentale Verwendung einer Evaluation in der Theorie zu erklären, ohne dieser dabei zugleich die legitimierende Grundlage zu entziehen. Zugleich stellt dies aber insbesondere die empirische Forschung vor große Schwierigkeiten, da vor allem das Problem der Zurechnung deutlich verschärft wird.¹⁰⁶

Eine andere Gruppe von Verwendungsarten, die insbesondere die unter dem Begriff 'symbolic use' (teilweise auch 'strategic', 'political' oder 'persuasive use') diskutiert werden, betrachtet mehr die der Verwendung zugrundeliegende Absicht.¹⁰⁷ Mit 'symbolic use' wird der "*Gebrauch von Ergebnissen einer Evaluation zur Begründung einer bereits vor der Evaluation eingenommenen Haltung*"¹⁰⁸ verstanden. Letztlich erfolgt bei diesen Verwendungsarten keine Veränderung (z.B. der Policy) aufgrund der konkreten Evaluationsergebnisse selbst. Diese dienen allenfalls der Legitimation von oder als Argument für vorgefasste Entscheidungen im (politischen) Diskurs.

Die ab etwa Mitte der 1980er stärker diskutierte prozedurale Verwendungsart ('Process Use') markiert bereits den Übergang zur 'neuern' Verwendungsforschung. "*Process use occurs when behavioral and cognitive changes occur in persons involved in evaluations as a result of their participation*".¹⁰⁹ Im Vergleich zum 'conceptual use' ist hier vor allem hervorzuheben, dass die Bewusstseins- und Verhaltensänderungen oftmals bereits während des Verlaufs der Evaluation erfolgen und ggf. wirken. Patton unterscheidet dabei als mögliche Veränderungen zwischen:¹¹⁰

- Förderung eines gemeinsamen Verständnisses von Programm(en) und Ziel(en);
- Verbesserung der Programmumsetzung über partizipative Datenerhebung;
- Stärkung von Engagement und 'Ownership' der Beteiligten durch Reflexion ihrer Rolle;

¹⁰³ Vgl. Pelz (1978), Weiss (1979), S. 209 sowie Weiss/ Bucuvalas (1980) S. 136 und Johnson (1998), S. 93 f.

¹⁰⁴ Vgl. Johnson (1998), S. 94.

¹⁰⁵ Vgl. Weiss (1980).

¹⁰⁶ Vgl. insbesondere Teil I.2.3 sowie IV.3.1.2.

¹⁰⁷ Vgl. Mark/ Henry (2004), S. 36-39, die dies später als einen wesentlichen Kritikpunkt an der 'traditionellen' Evaluationsverwendungsforschung hervorheben; vgl. auch Teil I.2.2.2.

¹⁰⁸ Sager/ Ledermann (2008), S. 317; Zur genaueren Abgrenzung vgl. Johnson (1998), S. 94.

¹⁰⁹ Johnson (1998), S. 94.

¹¹⁰ Vgl. Sager/ Ledermann (2008), S. 316 mit Verweis auf Patton (1997), S. 91.

- Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Programms oder der Organisation als Ganzes.

Andere Autoren¹¹¹ haben das Konzept des 'Process Use' weiter vertieft. Empirische Studien scheinen ferner zu belegen, dass in der Tat eine positive Beziehung zwischen der Partizipation verschiedener Akteure am Evaluationsprozess und der Verwendung/ Wirksamkeit der Evaluation bzw. ihrer Ergebnisse besteht.¹¹²

Letztlich ist noch auf eine Verwendungsart hinzuweisen, die von Weiss (et al.) als 'Imposed Use' gekennzeichnet wird.¹¹³ Diese Verwendungsart entsteht daraus, dass von außerhalb einer Organisation oder eines Systems eine Verwendung sozusagen erzwungen oder auch zur Grundlage von Folgeentscheidungen (z.B. Budgetzuweisungen) gemacht wird.

Tabelle 1 fasst noch einmal die wesentlichen und diskutierten Verwendungsarten zusammen.

Typen der Evaluationsverwendung	Erklärung
Instrumental use	Indicates „instances where respondents in the study could document the specific way in which the social science knowledge had been used for decision-making or problem-solving purpose.“ (Alkin 2005: 435)
Conceptual use	Indicates „instances in which the knowledge about an issue influences a policy maker’s thinking although the information was not put to a specific, documentable use.“ (Alkin 2005: 435)
Symbolic use	Indicates instances in which evaluations are used to „justify preexisting preferences and actions“. (Weiss et al. 2005: 13)
Process use	„The evaluation process itself could have impact; that is, it could lead to utilization [...] the act of conducting an evaluation and the interactions between the evaluator and various stakeholders can lead to changes in the individuals or in the organisation. Thus it is not the findings of the evaluation that contribute to use but the process itself.“ (Alkin 2005: 435)
Imposed use	„It is a type of use that comes about because of pressure from outside.“ (Weiss et al. 2005: 16)

Tabelle 1: Typen der Evaluationsverwendung; Quelle: Spiel/ Bergsmann (2009), S. 480.¹¹⁴

¹¹¹ Vgl. u.a. Fross/ Rebin/ Carlsson (2002), Cummings (2002).

¹¹² Vgl. Valovirta (2002).

¹¹³ Vgl. Weiss et al. (2005), S. 16.

¹¹⁴ Zu den in der Tabelle enthaltenen Verweisen vgl. Alkin (2005) sowie Weiss et al. (2005).

2.2.2 Wirkungsmechanismen – die 'neuere' Evaluationsverwendungsforschung

Mit der prozeduralen Perspektive verschob sich die Diskussion zunehmend in Richtung eines noch weiter gefassten Prozess-Verständnisses in der Evaluationsverwendungsforschung. Es ging nun vor allem darum zu verstehen, welche Prozesse in der Organisation und in den Beteiligten ablaufen, die zu einer Wirksamkeit von Evaluationswissen führen. Parallel dazu wurde mehr und mehr nach geeigneten Möglichkeiten gesucht, die bisherigen Erkenntnisse in der Evaluationsverwendungsforschung, insbesondere die sich gegenseitig in ihrer Ausrichtung überschneidenden Verwendungsarten und die verschiedenen Einflussvariablen (Faktoren und Determinanten) in einem einheitlichen Theoriemodell zusammen zu fassen.¹¹⁵

Johnson schlägt Mitte der 1990er Jahre ein prozessorientiertes Modell vor, in dem er versucht eine Anzahl von Einflussvariablen in Kategorien zu ordnen und miteinander in Beziehung zu setzen.¹¹⁶ Als zentrale Kategorien, die in etwa den Verwendungsarten entsprachen, entwickelte er zunächst den dem 'conceptual use' vergleichbaren 'cognitive use'; diesem folgt zumeist der 'behavioral use' (in etwa vergleichbar dem 'instrumental use'). Beide genannten Kategorien können aber auch einer dritten Kategorie, dem 'organizational learning', vorangehen.¹¹⁷

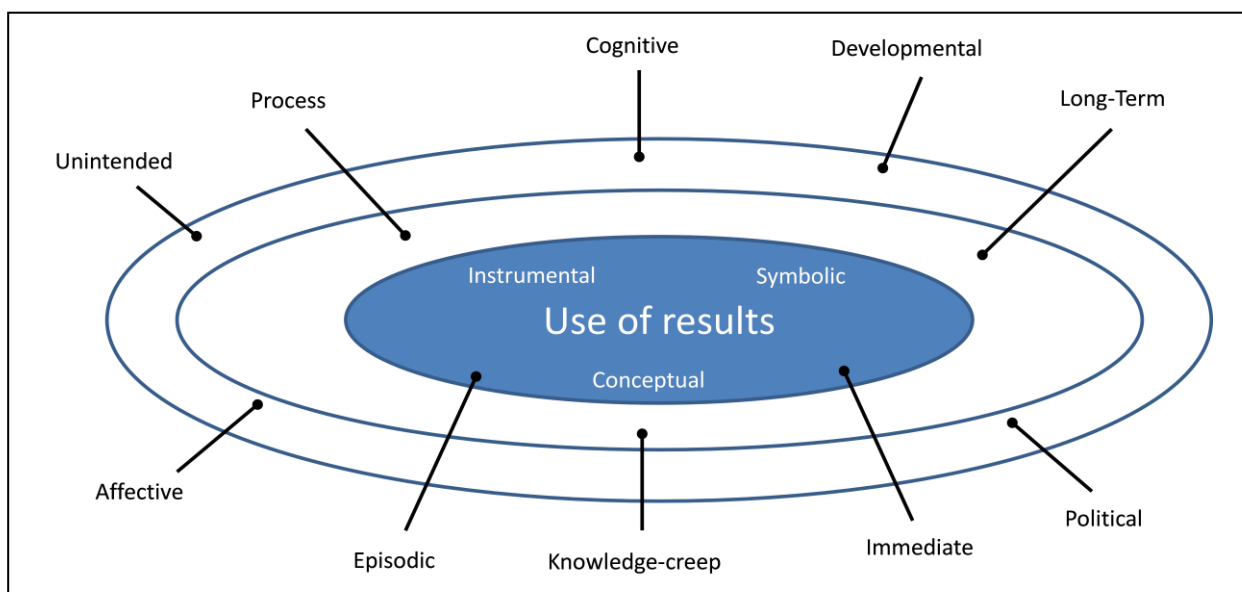


Abb. 10: Expanded understanding of evaluation use; Quelle: Kirkhart (2000, entnommen aus Cummings (2002)

¹¹⁵ Vgl. Cummings (2002).

¹¹⁶ Vgl. Johnson (1998) sowie Sager/ Ledermann (2008), S. 319.

¹¹⁷ Zum 'Organisationslernen' vgl. auch Teil I.2.3.2.

Dem Modell wurde zugutegehalten, dass es eine gewisse Klärung der Zusammenhänge zwischen den Einflussvariablen und den verschiedenen Verwendungsarten beigetragen hat. Vermisst wurden hingegen ein Hinweis zur relativen Bedeutung der einzelnen Variablen sowie insbesondere eine empirische Überprüfung.¹¹⁸

Kirkhart schaffte es schließlich die Ideen von Johnson und einigen anderen Autoren zu einer vielbeachteten "Theory of integrated evaluation influence" weiterzuentwickeln.¹¹⁹ Abbildung 10 zeigt den Ausgangspunkt ihrer Theorie, in dem sie die ihr wesentlich erscheinenden Elemente der Evaluationsverwendungsdiskussion (einschließlich der Verwendungsarten) in einer graphischen Darstellung einordnet.

Auf den begrifflichen Übergang von 'use' zu 'influence' zu dem Kirkhart maßgeblich beigetragen hat, wurde bereits hingewiesen.¹²⁰ Gefragt wird in der Theorie damit nunmehr vor allem durch welche Prozesse Evaluationen Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben (können). Kirkhart kommt zu der Erkenntnis, dass sich diese Einflüsse durch drei Dimensionen beschreiben lassen, die alle miteinander in verschiedenen Kombinationen auftreten können. Unterschieden werden:

- Quelle des Einflusses: Evaluationsergebnis oder Evaluationsprozess
- Absicht des Einflusses: beabsichtigt oder unbeabsichtigt
- Zeit des Einflusses: sofort, nach Abschluss der Evaluation oder längerfristig

Die unterschiedlichen Kombinationsmöglichkeiten der drei Dimensionen verdeutlicht Abbildung 11.

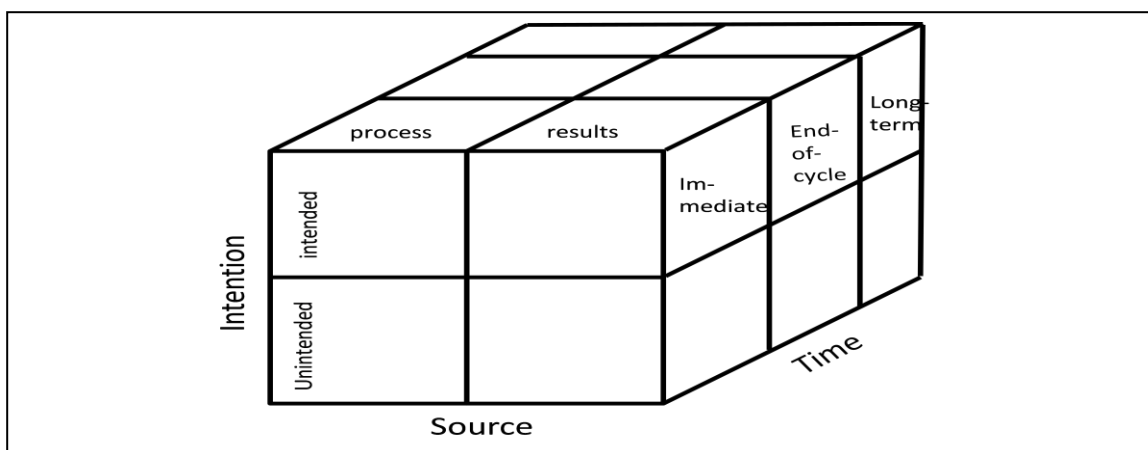


Abb. 11: Integrated Theory of Influence; Quelle: Kirkhart (2000), entnommen aus Cummings (2002)

¹¹⁸ Vgl. Sager/ Ledermann (2008), S. 319.

¹¹⁹ Vgl. Kirkhart (2000) sowie Cummings (2002).

¹²⁰ Siehe Teil I.2.1.2.

Einen weiteren Schritt in der Theorieentwicklung, aufbauend auf die Überlegungen von Kirkhart, gehen Mark/ Henry, die ebenfalls eine 'Theory of evaluation influence' entwickeln.¹²¹ Als mögliche Prozesse, die sie verwenden allerdings anstelle des Begriffs 'Prozess' den Begriff 'Mechanismus', über die Evaluationen einen Einfluss auf Policies oder Programme ausüben können, wird unterschieden zwischen allgemeinen, kognitiven/ affektiven und motivationalen Mechanismen sowie Verhaltenswirkungen, die jeweils durch Evaluationen ausgelöst werden können.¹²² Abbildung 12 zeigt eine weitere Ausarbeitung von Mark und Henry, die eine Differenzierung der Mechanismen nach Einflussebenen vornimmt, die für eine Erklärung der Wirksamkeit herangezogen werden können.

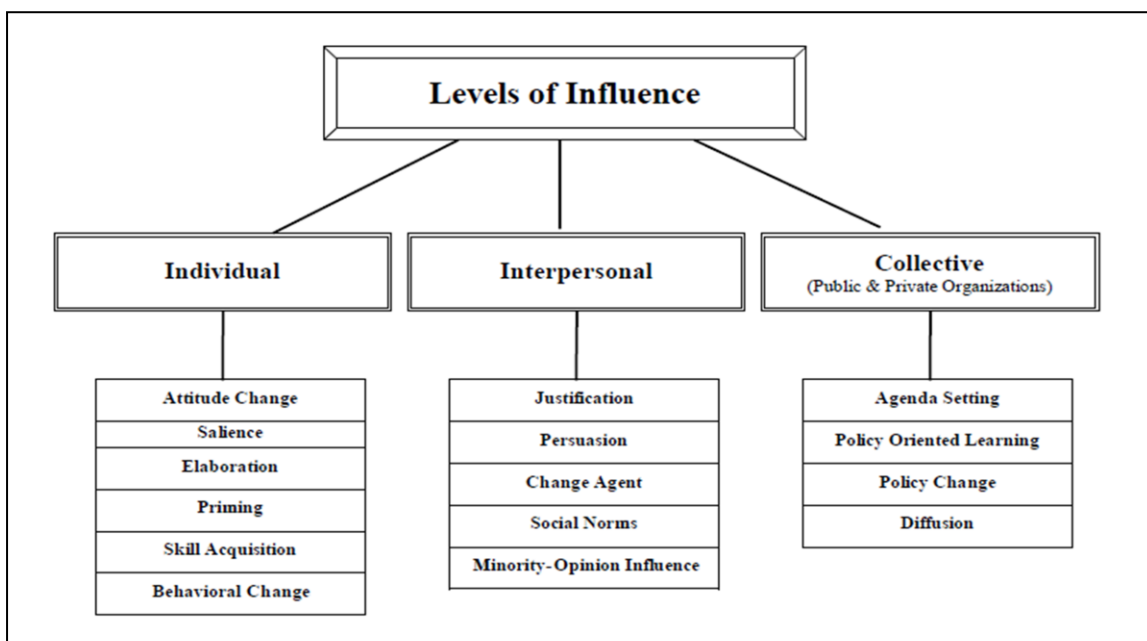


Abb. 12: Mechanisms through which evaluation produces influences. Quelle: Mark/ Henry (2004), S. 298

Die 'neueren' Theorien haben, neben der Verschiebung des Fokus vom der "klassischen" Verwendungsverständnis auf die Wirksamkeit, vor allem zu einer besseren Integration und Systematisierung der Ansätze der 'traditionellen' Evaluationsverwendungsforschung beigetragen. Mark/ Henry zeigen zudem selbst anhand einer Fallstudie die praktische Verwendung ihrer Theorie auf, in der sie demonstrieren, dass die Durchführung von Evaluationen durchaus eine Wirkung auf

¹²¹ Vgl. Mark/ Henry (2004) bzw. Henry/ Mark (2003).

¹²² Vgl. Sager/ Ledermann (2008), S. 320.

Budgetentscheidungen der Verwaltung und der Politik haben kann, ohne dass sich vor allem letztere dessen bewusst gewesen schien.¹²³

Dennoch entsteht der Eindruck, dass die aktuellere Evaluationsforschung die entwickelten Theorien in ihrer Gesamtheit (noch) nicht in die empirische Forschung überführt und damit verifiziert hat.

Ledermann (2012) sowie die von ihr zitierte Weiss, schreiben dazu:

In spite of these conceptual developments, most recent studies work with the conventional types of evaluation use, even though many acknowledge their weaknesses and have welcomed conceptual contributions (e.g., Balthasar, 2006; Fleischer & Christie, 2009; Johnson et al., 2009; Weiss et al., 2005). As Weiss and her colleagues (2005) put it: "the three constructs of instrumental, conceptual and political use appear to capture much of the experience in the empirical literature and practical experience."¹²⁴

Ein wesentlicher Grund dafür dürfte der ganzheitliche Ansatz der 'neueren' Theorien sein. Die überwiegende Zahl von Beiträgen und Untersuchungen in der Literatur zur empirischen Evaluationsverwendungsforschung beschäftigt sich, schon aus Gründen der Zurechenbarkeit, mit spezifischen Faktoren und Determinanten der Evaluationsverwendung/ Evaluationswirksamkeit anstelle der Verifizierung komplexer Theorien.¹²⁵ Der folgende Abschnitt soll kurz diesen wichtigen Bereich der Evaluationsverwendungsforschung für die Zwecke der vorliegenden Arbeit aufarbeiten.

2.2.3 Faktoren und Determinanten der Evaluationsverwendung/ -wirksamkeit

Nach Hong/ Boden¹²⁶ lässt sich die Evaluationsverwendungsforschung in zwei große Fragen bzw. Ebenen aufteilen. Die erste Ebene, „*research on the way evaluation is used*“, entspricht der in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Theorieentwicklung von Verwendungsarten zu Wirkungsmechanismen. Die zweite Ebene, „*evaluation on factors influencing evaluation use*“, betrachtet näher die unterschiedlichen Faktoren und Determinanten, die der Evaluationsverwendung zugrunde liegen. Beide Bereiche sind dabei keineswegs voneinander unabhängig; im

¹²³ Vgl. Sager/ Ledermann (2008), S. 320.

¹²⁴ Ledermann (2012), S. 161 zu den Verweisen vgl. Weiss et al. (2005), Balthasar (2006), Fleischer/ Christie (2009), Johnson et al. (2009).

¹²⁵ Zur Diskussion der empirischen Evaluationsverwendungsforschung siehe auch Teil I.2.3.

¹²⁶ Vgl. Hong/ Boden (2003), S. 56.

Gegenteil versuchen insbesondere die neueren Theoriemodelle explizit auch eine Vielzahl der Faktoren und Determinanten in den jeweiligen Ansatz zu integrieren. Dennoch soll diese Aufteilung hier beibehalten werden, um eine bessere Systematisierung der Evaluationsverwendungsforschung zu ermöglichen.

Bereits in der frühen Phase der Evaluationsverwendungsforschung entwickelten sich zwei Gruppen von Faktoren: die Bedeutung des politischen Kontextes sowie die Bedeutung der an einer Evaluation beteiligten Akteure für die Verwendung/ Wirksamkeit.¹²⁷ In der Folge kam es durch einen starken Anstieg von empirischen aber auch theoretischen Arbeiten, zu einer zunehmenden Differenzierung und Erweiterung dieser beiden Gruppen. Für die Zwecke dieser Arbeit wird im Weiteren, unter Verweis auf ausgewählte, systematisierende Untersuchungen einzelner Forscher oder Forscherteams, nur ein kurzer Überblick zur grundsätzlichen Entwicklung der Diskussion der Faktoren gegeben. Auf einige der aus Sicht der Institutionalisierung besonders interessierenden Faktoren sowie Determinanten wird aber nochmals gesondert in Abschnitt I.2.3.2 eingegangen.

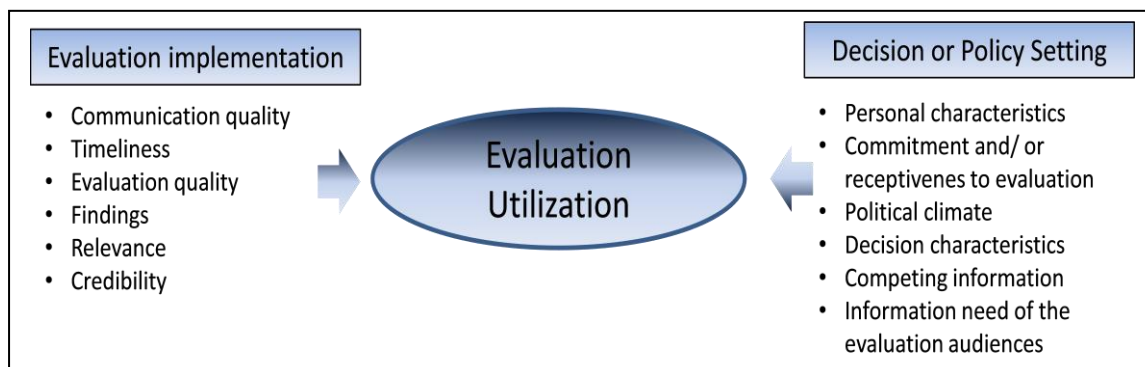


Abb. 13: Evaluation utilization factors; eigene Darstellung in Anlehnung an Cousins/ Leithwood (1986), S. 348

Leviton/ Hughes identifizieren Anfang der 1980er Jahre, aufbauend auf die Vorarbeiten anderer Autoren, fünf Gruppen von positiven und negativen 'Variablen' für die Evaluationsverwendung.¹²⁸

Alkin trägt Mitte der 1980er Jahre bereits etwa 50 potentielle Aspekte zusammen, aus denen er vier Gruppen von Faktoren bildet.¹²⁹ In einem umfangreichen Review zur empirischen Evaluations-

¹²⁷ Vgl. Sager/ Ledermann (2008), S. 315.

¹²⁸ Im Einzelnen: relevance, communication, information processing und credibility of evaluation (results) sowie user involvement and advocacy. Vgl. Leviton/ Hughes (1981).

¹²⁹ Merkmale des Evaluators, Merkmale der Nutzer, Merkmale des (organisatorischen, politischen usw.) Kontexts und Merkmale der Evaluation. Vgl. Alkin (1985) zitiert nach Sager/ Ledermann (2008), S. 316.

verwendungsforschung erstellen Cousins/ Leithwood ebenfalls Mitte der 1980er Jahre eine in der Folgezeit häufig herangezogene Systematisierung, die den beiden Dimensionen 'evaluation implementation' und 'decision/ policy setting' insgesamt 12 Faktoren zuordnet.¹³⁰ Abbildung 13 zeigt die einzelnen Faktoren zu diesen Dimensionen.

Anfang der 1990er Jahre übernehmen Tomlinson/ Blend/ Moon die Diskussion um den 'Process use', Patton's 'Utilization focussed evaluation' Ansatz sowie die zunehmende Standardisierung der Evaluation¹³¹ auf die Ebene der Faktoren und unterscheiden zwischen 'factors the evaluator can control' und 'factors not under the control of the evaluator'.¹³² Owen/ Rogers gehen Ende der 1990er Jahre wieder ähnlich wie Cousins/ Leithwood vor und trennen 'evaluation characteristics' (Qualität und Design der Evaluation) von 'characteristics of setting' (politisch-organisatorisches Umfeld).¹³³ Henry/ Mark erweitern 2003 die Diskussion der Faktoren, indem sie in ihrer 'Theory of evaluation influence' wieder mehr auf die Verhaltensaspekte der Beteiligten aber auch der Organisation eingehen und damit u.a. Elemente der Organisations- und Change-Theorie unmittelbar einbeziehen.¹³⁴

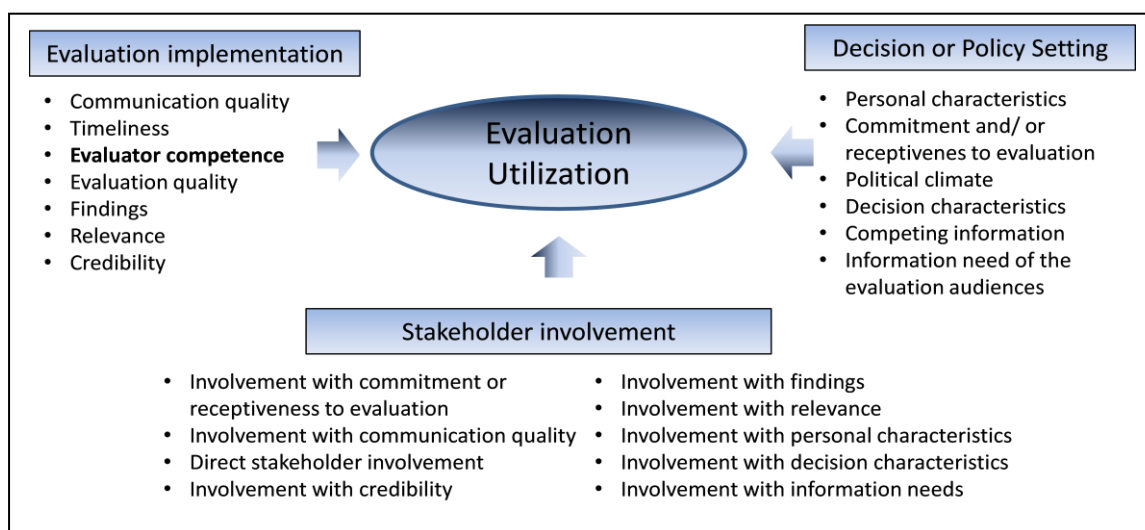


Abb. 14: Erweiterung der Evaluation utilization factors; eigene Darstellung in Anlehnung an Johnson et al. (2009)

Peck/ Gorzalski schlagen 2008 einen 'Evaluation Use Framework' vor, der versucht die 'traditionellen' mit den 'neueren' Theorien der Evaluationsverwendungsforschung zu verbinden und diese in Bezug

¹³⁰ Vgl. Cousins/ Leithwood (1986).

¹³¹ Vgl. Teil I.2.2.4 sowie Teil I.2.1.1.

¹³² Vgl. Tomlinson/ Blend/ Moon (1993).

¹³³ Vgl. Owen/ Rogers (1999).

¹³⁴ Vgl. Mark/ Henry (2004), Henry/ Mark (2003) sowie Teil 2.2.2.

zu den verschiedenen Gruppen von Faktoren zu setzen. Dabei legen sie insbesondere die einige Jahre zuvor von Taut/ Alkin¹³⁵ entwickelte Einteilung in ‚contextual factors‘, ‚human factors‘ und ‚evaluation characteristics‘ zugrunde, verbinden ihren Framework aber auch mit der durch Johnston (1988), aufbauend auf Downes (1967), aufgestellten ‚Typology of evaluation recommendations‘.¹³⁶

Johnson et al. aktualisieren schließlich 2009 die von Cousins/ Leithwood rund 20 Jahre zuvor durchgeführte Auswertung der Literatur zur empirischen Evaluationsverwendungsforschung für den Zeitraum von 1986 bis 2005.¹³⁷ Dabei ergänzen sie eine weitere Dimension (stakeholder involvement‘) mit neun Faktoren und einen weiteren Faktor (‚evaluator competence‘) zu der bereits existierenden Dimension ‚evaluation implementation‘. Abbildung 14 zeigt das vollständige Modell.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen einerseits, dass in Bezug auf die zentralen Gruppen oder Dimensionen von Faktoren und Determinanten weitgehende Einigkeit besteht. Nach wie vor bleiben die Bereiche ‚Bedeutung der Stakeholder/ Human factors‘ sowie ‚Bedeutung des politisch-organisatorischen Kontexts‘ zentral. Dazu kommt die ebenfalls bereits früh ergänzte Dimension ‚evaluation characteristics‘, der zeitweise ein sehr hoher Anteil der Aufmerksamkeit auch in der allgemeinen Evaluationsforschung (z.B. methodische Fragen, (Qualitäts-) Standards) zugekommen ist. Mit dem Aufkommen der neueren, verhaltensorientierten Evaluationsverwendungstheorien, hat sich der Fokus aber wieder stärker auf den Kontext verlagert.¹³⁸

Andererseits zeigen die Ausführungen aber auch die enorme Komplexität der Diskussion innerhalb der drei zentralen Dimensionen. Die hohe Anzahl möglicher Faktoren und Determinanten verdeutlicht nochmals gut die in Abbildung 15 übernommene Auflistung von Garcia¹³⁹, der seinerseits sechs Gruppen unterscheidet denen er alle von ihm in der Literatur ausfindig gemachten Aspekte (annähernd 100) zuordnet. Diese Komplexität hat, wie noch zu zeigen sein wird, gravierende Auswirkungen auf die empirische Evaluationsverwendungsforschung.

¹³⁵ Vgl. Taut/ Alkin (2003).

¹³⁶ Vgl. Peck/ Gorzalski (2008) sowie Johnston (1988) und Downes (1967).

¹³⁷ Vgl. Johnson et al. (2009).

¹³⁸ Vgl. u.a. Ledermann (2012) sowie die entsprechenden Ausführungen in Teil I.2.2.2.

¹³⁹ Vgl. Garcia (2008).

<p>Users and use characteristics Types of use to which the user puts evaluation; professional prestige and reputation of the user; numerosity – ability to comprehend numbers, statistical summaries, and other quantitative analyses; philosophical orientation (e.g. liberal, conservative); political ambition; working knowledge; open-mindedness, reflective practitioner stance; commitment to issues, ways of doing business, acting on evaluation; extent of change required for adoption; characteristics of the change/innovation suggested; operating orientation of the individual user; legal requirements (e.g. requirements to evaluate, need to apply scientifically validated interventions when publicly funded); propensity to take risks; intention to take a decision (or not); communication styles; primary intended user or broker/mediator; mindshare – amount of time to focus on a priority; expected tenure in role (i.e. temporary or permanent)</p> <p>The evaluation itself For whom the evaluation has been commissioned; purpose of evaluation – program improvement, summative judgment, knowledge generation, accountability; type of evaluation model (e.g. utilization-focused, empowerment, theory-based, dialogic, realistic etc.); relevance – the degree to which the evaluation actual attends to the needs of the user; type of information presented; report timeliness; technical quality; total elapsed time and cost; report readability, comprehensibility and interpretability; novelty of the findings and congruence with working knowledge/ intuition; reaction elicited – positive/negative, consistency with audience expectations; what is measured, may be affected – what gets measured, gets done; competing findings/information; paucity/ accumulation of prior research; scope of recommendations</p>	<p>The evaluator Past reputation; credibility; organizational affiliation; independence – degree of cooptation; inside/outside of the organization and degree of interaction with the program; communication skills; personality characteristics; who compensates her/him and how much she/he is paid</p> <p>Organizational (internal contextual) factors Level within the organization; where the evaluation is done; where the use occurs; where and how analysis is completed; organizational constraints (e.g. bureaucratic requirements, sign-off, decision discretion); formal and informal structures; communication patterns, networks, and dissemination vehicles; time for consideration/reflection on evaluation; competition within the organization; history and age of the organization; existing policy – formal and informal; capacity – extent of technical knowledge, capacity for action/change; organizational learning mechanisms to interpret/ make meaning and engage in corrective action</p> <p>Environmental (external contextual) factors Visibility of the evaluation to external forces; degree of politicization; partisan or multi-/pan-partisan interests; timing of the study – including in the program decision-making or policy cycle; inter-organizational competition; interest group and public expectations; size and political importance of constituencies; community characteristics; turbulence/complexity – economic, social, technical environment</p> <p>Interpersonal and interaction characteristics Interaction from planning phases; developing shared understanding; user involvement and advocacy of findings/recommendations; personal association, commitments and identity with evaluation; user turnover; relationship between the evaluator and decision-maker; degree of control over release and communication of information; information processing styles; “excessive evaluation anxiety”; “jointly negotiated decision-making and meaning making” .</p>
--	---

Abb. 15: Facteurs d'utilisation et d'influence; Quelle: Garcia (2008), entnommen aus Delarue et al. (2009), S.24.

2.2.4 Evaluationsstandards und Evaluationsverwendung

Abschließend zu den Entwicklungsphasen der Evaluationsverwendungsforschung werden noch einmal kurz die bereits angesprochenen, durch verschiedene (inter-) nationalen Evaluationsgesellschaften aufgestellten Evaluationsstandards angesprochen, soweit sie für die Evaluationsverwendung von Bedeutung sind. Sager/ Ledermann haben dazu einen guten Überblick verfasst, an dem sich die folgende Darstellung weitgehend orientiert.¹⁴⁰

Ab Ende der 1970er Jahre wurde in den USA vermehrt nach Qualitätskriterien für Evaluationen gesucht. Dies geschah sicher zum Teil aus akademischen Motiven ein aufstrebendes Forschungsfeld besser zu ordnen, dürfte aber nicht zuletzt auf das Interesse zurückzuführen sein, den sich entwickelnden Markt für Auftragsforschung durch Qualitätsvorgaben einschließlich ethischer Bestimmungen (Codes of conduct) zu professionalisieren. Durchsetzen konnten sich schließlich ab Mitte der 1990er Jahre die, unter Mitwirkung bedeutender Evaluationsfachverbände wie der American Evaluation Society (AES) weiterentwickelten, ursprünglich für den Bildungsbereich erarbeiteten ‚Program Evaluation Standards‘ des ‚Joint Committee on Standards for Educational Evaluation‘.¹⁴¹ Ergänzt wurden diese u.a. durch ‚Guiding Principles for Evaluators‘.¹⁴²

Ab Ende der 1990er Jahre wurden diese Standards ebenfalls Grundlage vieler ähnlicher Bestrebungen durch sich neu gründende europäische Evaluationsgesellschaften wie der Schweizer Evaluationsgesellschaft (Seval) der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) oder der European Evaluation Society (EES). Eine Anzahl von internationalen Organisationen (bspw. die Vereinten Nationen oder die Europäische Union) haben in der Folge ähnliche Standards in ihre internen Verfahrensvorschriften übernommen.¹⁴³

Die Standards sollen vor allem den mit Evaluationsaufgaben beauftragten Personen und Organisationen (vor allem Evaluatoren und Auftraggebern) einen Rahmen für eine qualitativ hochwertige Konzeption und Durchführung von Evaluationen bieten. Sie gliedern sich in vier Gruppen, die die grundlegenden Eigenschaften von Evaluationen beschreiben:¹⁴⁴

¹⁴⁰ Vgl. Sager/ Ledermann (2008), S. 318 f. sowie Widmer (1996).

¹⁴¹ Vgl. Joint Committee (2006); zum Hintergrund Mertens (2006), S. 46 f., Guba/ Lincoln (1989), S. 13.

¹⁴² Vgl. Mertens (2006), S. 48.

¹⁴³ Vgl. zur Europäischen Union COM(2007), zu den Vereinten Nationen: UNEG (2005) sowie allgemein zur Rolle der internationalen Organisationen in der Verbreitung und Anwendung von Evaluation Teil 1.3.2.

¹⁴⁴ Vgl. zu den einzelnen Gruppen, ihrer Beschreibung und den jeweils enthaltenen Standards exemplarisch DeGEval (2008).

- Nützlichkeitsstandards (utility standards)
- Durchführbarkeitsstandards (feasibility standards)
- Fairness-/ Korrektheitsstandards (propriety standards)
- Genauigkeitsstandards (accuracy standards)

Ein zentrales Ziel der Standards, insbesondere natürlich der Nützlichkeitsstandards, ist es das Potential der Verwendbarkeit und damit mittelbar die tatsächliche Verwendung/ Wirksamkeit der Evaluationen bzw. ihrer Ergebnisse zu erhöhen.¹⁴⁵ Damit sind die Standards wesentlich durch die konstruktivistische Idee, wie sie u.a. in Patton's 'utilization focussed evaluation' Ansatz vertreten wird, aber auch die positivistisch-rationalistische Idealvorstellung der Wissensverwendung beeinflusst, dass durch eine hinreichend gute Konzeption und Durchführung bzw. eine hochwertige Qualität der Evaluation, eine maximale Evaluationswirksamkeit erreicht werden kann.¹⁴⁶

Inwiefern die Standards insgesamt oder auch jeweils einzeln wirklich zur Evaluationsverwendung beigetragen, bleibt allerdings weitgehend unklar sowie umstritten, da vor allem Kontext-Faktoren vergleichsweise wenig Beachtung in den Standards finden.¹⁴⁷ Ein Grund dafür mögen Widersprüche oder Überschneidungen zwischen einzelnen Standards sein.¹⁴⁸ Im Wesentlichen sind aber die für die Evaluationsverwendungsforschung insgesamt bestehenden Schwierigkeiten der empirischen Forschung anzuführen, auf die im folgenden Abschnitt näher eingegangen wird.

¹⁴⁵ Vgl. Teil I.2.1.2 sowie Sager/ Ledermann (2008), S. 318 f.; zu einer grundsätzlicheren Kritik daran Evaluationen (aber auch ähnliche Verfahren wie Audits) durch Standards zu regeln und die daraus hervorgehenden Wirkungen vgl. Bemelmans-Videc (2005).

¹⁴⁶ Vgl. insbesondere Teil I.1.3.1. sowie Patton (1997) und Teil I.2.1.1.

¹⁴⁷ Vgl. Sager/ Ledermann (2008), S. 319.

¹⁴⁸ Vgl. Widmer (1996).

2.3 Empirie und institutionalisierte Evaluation i. d. Evaluationsverwendungsforschung

2.3.1 Herausforderungen und Grenzen der empirischen Evaluationsverwendungsforschung

Über die Entwicklung der Evaluationsverwendungsforschung hinweg ist immer wieder wechselseitig der Vorwurf erhoben worden, dass je nach Perspektive eine geschlossene Theorie des Forschungsfeldes als Basis für eine systematische empirische Überprüfung fehle, oder dass die bestehenden Theorieansätze nicht hinreichend empirisch überprüft worden wären bzw. überprüfbar seien.¹⁴⁹

Mit den weiter oben bereits beschriebenen, integrativen Theoriemodellen von Kirkhart, Mark/ Henry oder auch Peck/ Gorzalski, sowie begleitend durch andere Systematisierungen in der Evaluationsforschung wie bspw. den ‚Evaluation-Tree‘ von Alkin/ Christie¹⁵⁰, ist derzeit der Vorwurf der fehlenden theoretischen Basis etwas in den Hintergrund getreten. Dafür wurden allerdings die angesprochenen Modelle ihrerseits wiederum dafür kritisiert, dass sie (wie schon zuvor das Modell von Johnson) aufgrund ihrer Multidimensionalität und fehlender Konkretisierung einen empirischen Zugang erheblich erschweren bzw. nicht zulassen.¹⁵¹

Leviton/ Hughes sprechen Anfang der 1980er Jahre in ihrem Literaturreview noch von einem Mangel in der Empirie („*dearth of studies dealing with the utilization of evaluation per se*“).¹⁵² Cousins/ Leithwood sowie dem folgend Johnson et al. ermittelten aber bereits 1986 in einer umfassenden Literaturliteraturauswertung für den Zeitraum von 1971 bis 1985 mehr als 60 empirische und veröffentlichte Studien zur Evaluationsverwendung.¹⁵³ Eine weitere, hier nicht näher quantitativ ausgewertete Literaturliteraturauswertung legen Shulha/ Cousins Ende der 1990er Jahre vor.¹⁵⁴ Johnson et al. greifen 2009 die Literaturliteraturauswertung von Cousins/ Leithwood nochmals auf und fügen über 40 weitere Studien für den Zeitraum 1986-2005 hinzu.¹⁵⁵ Dazu dürfte noch einmal eine nicht unbedeutende Anzahl weiterer Untersuchungen kommen, die nicht den von den verschiedenen Autoren festgelegten, teilweise recht restriktiven Auswahlkriterien¹⁵⁶ entsprechen.

¹⁴⁹ Vgl. u.a. Albaek (1995), S. 16 ff., Vedung (1997), S. 288 f., Owen (2007), Peck/ Gorzalski (2009), S. 140 ff., Stamm (2003), S. 146.

¹⁵⁰ Vgl. Alkin/ Christie (2004) sowie Stockmann/ Meyer (2010), S. 113 ff.

¹⁵¹ Vgl. u.a. Peck/ Gorzalski (2009), Ledermann (2012) sowie die in Teil I.2.2.2 erfolgten Ausführungen dazu.

¹⁵² Leviton/ Hughes (1981), S. 526.

¹⁵³ Vgl. Cousins/ Leithwood (1986).

¹⁵⁴ Vgl. Shulha/ Cousins (1997).

¹⁵⁵ Vgl. Johnson et al. (2009).

¹⁵⁶ So ist eines der Kriterien in allen Auswertungen die Veröffentlichung in einem englisch-sprachigen Fachjournal zur Evaluation, was zwar nachvollziehbar ist, aber dennoch eine erhebliche Einschränkung darstellt.

Auch wenn sich anmerken ließe, dass über eine rund 40 Jahre andauernde Forschung die oben genannte Zahl von empirischen Arbeiten nicht übermäßig hoch erscheint, bleibt zumindest fraglich, ob von einem generellen Empirie-Defizit in der Evaluationsverwendungsforschung gesprochen werden kann. Sicherlich sind nicht alle Aspekte oder Hypothesen der theoretischen Forschung gleichermaßen in der Empirie bedacht. Albaek merkt bspw. an, dass es nahezu keine Untersuchungen zum ‚symbolic use‘ in der Literatur gibt, was seiner Ansicht nach u.a. an den fehlenden Forschungsanreizen für dieses Thema liegt.¹⁵⁷ Stockmann/ Meyer ergänzen dazu, dass es sich beim "symbolic use" um eine Verwendungsart handelt, die dem in der Forschung überwiegenden, linear-positivistischen Grundverständnis von Evaluation widerspricht und möglicherweise daher wenig Interesse hervorruft.¹⁵⁸

Die zentrale Problematik scheint aber in der Komplexität des Forschungsfeldes zu liegen, wie schon die Diskussion und Entwicklung des Verwendungsverständnisses zeigt.¹⁵⁹ Die Ausführungen zu den Faktoren und Determinanten der Evaluationsverwendung verdeutlichen die hohe Anzahl möglicher Aspekte, die in empirischen Untersuchungen eine Rolle spielen können. Die ‚neueren‘, integrierenden Theoriemodelle machen die Komplexität nochmals evidenter, indem sie deutlicher auf die Interdependenzen zwischen nahezu allen möglichen Faktoren hinweisen. Hinzu kommen eine Anzahl von normativ-ideologischen oder auch rein praktischen Interessen, bspw. die gesellschaftspolitischen Leitbilder oder Markterwägungen,¹⁶⁰ die letztlich eine Reihe von Hypothesen hervorgebracht haben, ohne eine hinreichende empirische Forschung anzufügen. Gewissermaßen könnte man somit alternativ zu einem Empirie-Defizit auch von einem Theorie- oder Meinungsüberschuss reden, der die Empirie, schon in Bezug auf das Volumen und die dazu erforderlichen Forschungskapazitäten, vor hohe Herausforderungen stellt.

Die empirische Forschung steht damit vor der Herausforderung eine angemessenen Reduktion der Komplexität zu erreichen. Das klassische Vorgehen in den (Sozial-) Wissenschaften, das vorsieht einzelne oder zumindest eine sehr begrenzte Zahl von Variablen (Faktoren) zu isolieren und durch empirische Verfahren zu testen, stößt dann schnell an seine Grenzen, wenn der Anspruch besteht entsprechend komplexe Zusammenhänge zu erklären. Insbesondere steigt mit der wachsenden Anzahl von Variablen das ohnehin schon bestehende Zurechnungsproblem rapide an.¹⁶¹

¹⁵⁷ Vgl. Albaek (1995), S. 9.

¹⁵⁸ Vgl. Stockmann/ Meyer (2010), S. 75.

¹⁵⁹ Vgl. Teil I.2.1.2.

¹⁶⁰ Vgl. Teil I.1.3.1.

¹⁶¹ Vgl. auch Teil I.3.2.3.

Festzustellen ist, dass in der Evaluationsverwendungsforschung empirische Arbeiten zu finden sind, die die Existenz nahezu aller vorgestellten Verwendungsarten in der Praxis feststellen. Interessant für die weitere Forschung und vor allem auch praktische Anwendung werden diese Erkenntnisse aber i.d.R. erst in Verbindung mit Aussagen zu den relevanten Faktoren oder Determinanten, die die Wirksamkeit bedingen und demnach gezielt ausgestaltet werden sollten. Zu den Faktoren gibt es bisher aber nur sehr wenige als allgemeingültig angesehene Erkenntnisse.

Sager/ Ledermann zählen dazu die von Valovirta¹⁶² festgestellte Korrelation zwischen der Evaluationswirksamkeit und dem Konfliktpotential sowie dem Problemlösungsdruck der zwischen den Stakeholdern besteht. Ferner können auch positive Korrelationen zwischen der Partizipation von Stakeholdern an Evaluationsprozessen und der Evaluationsverwendung als sehr wahrscheinlich angesehen werden.¹⁶³ Insgesamt aber bilanzieren Sager/Ledermann *„trotz (der) Fülle von empirischen Studien gibt es wenige allgemein gültige Einsichten zur Verwendung von Evaluationen“*¹⁶⁴ sowie an anderer Stelle Ledermann *„empirical research on evaluation use has remained disappointingly inconclusive“*.¹⁶⁵ Ähnlich sehen dies viele andere Autoren u.a. die bereits erwähnte Autorengruppe um Johnson in ihrer Literaturlauswertung.¹⁶⁶

In gewisser Weise folgt auf die bisherigen Forschungserkenntnisse damit eine ernüchternde Feststellung. Stamm verweist auf Rossi/ Freeman/ Lipsey mit der Aussage *„Folgen von Evaluationen sind zu komplex, als dass sie sich im Lichte ihrer Nützlichkeit für nachfolgende Entscheidungen eindeutig bewerten lassen könnten“*.¹⁶⁷ Abgesehen davon dass es mit dem (sozial-) wissenschaftlichen Selbstverständnis, Handlungsempfehlungen für die Praxis auf der Basis einer rationalen, modellbasierten Analyse praktischer Probleme zu entwickeln nur schwer zu vereinbaren sein dürfte, sollte diese Ernüchterung jedoch nicht dazu verleiten, weitere empirische Anstrengungen in der Evaluationsverwendungsforschung zu unterlassen.

Gleichermaßen ist allerdings anzuerkennen, dass ein Festhalten an dem Anspruch den einen Faktor oder die eine Kombination von Faktoren und Determinanten im Sinne eines allgemeingültigen 'one-size-fits-all' Ansatzes zu finden überdacht werden sollte. Sofern ein umfassender, multidimensionaler Ansatz überhaupt möglich ist, wären zumindest die dazu erforderlichen Forschungsressourcen

¹⁶² Vgl. Valovirta (2002).

¹⁶³ Vgl. Sager/ Ledermann (2008), S. 317. Je höher die Ablehnung der Evaluationsergebnisse durch die Akteure, desto mehr wird die Qualität der Evaluation hinterfragt. Weiss/ Bucuvalas (1980) nennen dies den ‚Truth-test‘.

¹⁶⁴ Sager/ Ledermann (2008), S. 317.

¹⁶⁵ Ledermann (2012), S. 159 unter Verweis auf Frey/ Ledermann (2010).

¹⁶⁶ Vgl. Johnson et al. (2009).

¹⁶⁷ Stamm (2003), S. 196 sowie Rossi/ Freeman/ Lipsey (1999), S. 431.

erheblich.¹⁶⁸ Mark/ Henry bspw. bringen ihre Bedenken zum Ausdruck indem sie schreiben „*it is time to abandon the ambition of finding the important characteristic for use and to adopt a focus on context-bound mechanisms of use instead.*“¹⁶⁹

Klar scheint somit zumindest zu sein, dass die bestehende empirische Datenbasis zur Evaluationsverwendungsforschung nicht ausreicht, um entsprechende allgemeingültige Schlussfolgerungen ableiten zu können. Demnach ist jeder Fall im Einzelnen zu untersuchen, wobei die partiellen Erkenntnisse und Ansätze der Evaluationsverwendungsforschung hilfreich zur Erklärung herangezogen werden können. Stamm fasst dies etwas drastisch zusammen indem sie schreibt: „*Ein differenzierter Blick in die [Evaluationsverwendungs-] Forschung zeigt jedoch klar, dass die Theorie der Evaluationsnutzung bei Weitem die Empirie übersteigt und deshalb keine genügend große empirische Basis für klare Urteile über die Evaluationsnutzung vorliegt. Letztlich konkretisiert sich das Problem der Evaluationsnutzung damit in seinen unzulänglichen Erklärungsversuchen, so dass nichts weiter bleibt als bei der konkreten Evaluationspraxis anzusetzen.*“¹⁷⁰

Einen weiteren Aspekt, der bisher noch nicht thematisiert wurde, allerdings in der Literatur ebenfalls häufig eingefordert wird, stellt die Forderung einer empirischen Arbeit zur langfristigen Betrachtung der Evaluationswirksamkeit dar. Shulha/ Cousins schreiben dazu unter Hinweis auf Huberman/ Cox: "*While research studies have reported (...) the instrumental, cognitive, affective, and political consequences of evaluation, they typically do not track these dimensions over the long term (...) Such tracking is likely to become essential, if evaluators are to be taken seriously (...) in advocating evaluation*".¹⁷¹ Die der vorausgehenden Darstellung zum Forschungsstand zugrundeliegende Literaturobwertung für diese Arbeit hat aber bis heute keinen Hinweis auf eine solche langfristige Betrachtung ergeben.

¹⁶⁸ Wessels (2007) schlägt bspw. vor eine großangelegte Meta-Evaluation durchzuführen; Feinstein (2002) denkt, unter dem Titel „Possibilist Approach“ an ein koordiniertes dezentrales Vorgehen, in dem eine umfassende Datenbank an Einzelstudien erstellt wird.

¹⁶⁹ Mark/ Henry (2004), zitiert nach Ledermann (2012), S. 160.

¹⁷⁰ Stamm (2008), S. 146/ Stamm (2003), S. 186 sowie ähnlich van der Most (2010), S. 21.

¹⁷¹ Shulha/ Cousins (1997), S. 204 sowie Huberman/ Cox (1990).

2.3.2 Die Institutionalisierungsdimension in der Evaluationsverwendungsforschung

Der Überblick zur Evaluationsverwendungsforschung zeigt die umfangreichen Versuche zu untersuchen, ob und wie Evaluation in die Politikgestaltung eingeht bzw. welchen Einfluss sie darauf ausüben kann und wie sie auszugestalten ist um diese Wirksamkeit zu maximieren. Die Institutionalisierung von Evaluation im Politisch-Administrativen System (einschließlich ihrer internationalen Verbreitung) ist dabei zum Teil selbst eine Folge der Evaluationsverwendungsforschung sowie auch der Diskussion in benachbarten Forschungsfeldern wie dem Organisationslernen.¹⁷²

Abschließend zur Darstellung der Evaluationsverwendungsforschung soll daher kurz gefragt werden, welche spezifischen empirischen Erkenntnisse diese in Bezug auf die Institutionalisierungsdimension selbst bietet. Es geht damit in diesem Abschnitt primär um die folgenden Fragen:

1. Inwiefern trägt die Institutionalisierung in Form von Evaluationsverfahren selbst zur Wirksamkeit bei; gibt es Untersuchungen, die gezielt eine Beziehung zwischen der Institutionalisierung von Evaluationsaktivitäten und der Wirksamkeit dieser Evaluationen bzw. ihrer Ergebnisse untersuchen?
2. Welche spezifischen Faktoren und Determinanten (sowie Gestaltungsempfehlungen für die Institutionalisierung) werden auf der Basis von Untersuchungen zur Wirksamkeit von institutionalisierten Evaluationsverfahren entwickelt?

In Bezug auf die erste Frage lassen insbesondere die empirischen Studien zur Partizipation von Stakeholdern an Evaluationsverfahren gewisse Rückschlüsse zu, dass in die politisch-administrativen Prozesse eingebundene Evaluationsaktivitäten eine höhere Sichtbarkeit und Akzeptanz und damit auch eine höhere Chance auf eine Wirksamkeit erhalten.¹⁷³

Es konnte in der Literatur aber bspw. keine spezifische Studie ermittelt werden, die gezielt die Vorteilhaftigkeit von in der Verwaltung institutionalisierten Evaluationen gegenüber anderen Evaluationen thematisiert. Dies könnte bspw. eine vergleichende Untersuchung zwischen der Wirksamkeit der Ergebnisse von institutionalisierten, durch eine Evaluationsfunktion der politischen

¹⁷² Vgl. u.a. Leeuw et al. (1994), S. 8., van der Knapp (1995).

¹⁷³ Vgl. dazu Teil I.2.3.1 sowie bspw. Hennink/ Stephenson (2005), die zeigen, dass Entscheider besser auf selbst angeforderte Evaluationen reagieren, als auf ‚ungefragt‘ an sie herangetragene.

Verwaltung koordinierten Evaluationsverfahren und „freien“, durch andere Träger (z.B. Interessengruppen oder akademische Organisationen) organisierten Evaluationen vornimmt. Dabei ist anzumerken, dass eine solche Untersuchung, wenngleich wünschenswert um bspw. den Mehrwert der Institutionalisierung von Evaluationsverfahren gegenüber einer dezentralen 'Marktlösung' zu analysieren, schon im Hinblick auf die Datenlage und das geeignete Umfeld recht problematisch sein dürfte.

Im Weiteren soll hier aber nicht die Frage im Vordergrund stehen, ob nun der 'freie' Markt oder eine 'zentral' organisierte, institutionalisierte Funktion besser für die Verwendung von Evaluationen geeignet sind, was zudem auch noch eine gewisse normativ-demokratiethoretische Dimension in Bezug auf die Unabhängigkeit und Objektivität der Evaluationen hätte. Interessanter erscheint vielmehr die zweite Frage, die zudem ein etwas umfassenderes Bild der verfügbaren Beiträge in der Literatur zeigt, von denen im Folgenden einige hervorgehoben werden.

Insgesamt ist zu sehen, dass infolge der international ansteigenden Verbreitung von Policy-Evaluationen im Rahmen institutionalisierter Evaluationsverfahren auch zunehmend Untersuchungen zur Evaluationswirksamkeit möglich werden, die indirekt zur Diskussion der Institutionalisierung beitragen. Insbesondere ist auf die neueren Arbeiten in der Evaluationsverwendungsforschung zu verweisen, die mehr prozess- und kontextorientierten Faktoren und Determinanten im Blickfeld haben. Einen Überblick geben bspw. die in der Liste von Garcia (Abbildung 15) aufgeführten Faktoren unter den Punkten 'Organisational (internal contextual) factors' und 'Environmental (external contextual) factors'.

Eine Anzahl von Beiträgen, die sich spezifisch mit der Institutionalisierungsdimension von Evaluation beschäftigt ist in der Schweizer Literatur anzutreffen. Widmer/ Neuenschwader untersuchen bspw. am Beispiel der Schweizer Bundesverwaltung den Zusammenhang von Evaluationszweck, Institutional Design (institutionelle Einbettung und Ausgestaltung) der Evaluationsfunktion und Evaluationsverwendung mit dem Ergebnis, dass die beiden ersteren Aspekte einen maßgeblichen Einfluss auf den letzteren ausüben.¹⁷⁴ Balthasar legt, ebenfalls am Beispiel der Schweizer Bundesverwaltung, in einer umfangreichen Untersuchung zu den Auswirkungen des institutionellen Kontexts auf die Art der Verwendung der Evaluationsergebnisse dar, dass u.a. die Distanz zwischen Evaluierenden und Evaluierten einen deutlich geringen Einfluss auf die Evaluationsverwendung hat als dies bspw. der Frage zukommt, aus welchem Budget eine Evaluation finanziert wird.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Vgl. Widmer/ Neuenschwader (2004).

¹⁷⁵ Vgl. Balthasar (2006) und Balthasar (2007).

Im Auftrag der EU-Kommission wurde 2002 und 2005 in zwei Studien die Ausgestaltung der Evaluationsaktivitäten und die Verwendung/ Wirksamkeit von Evaluation bzw. Evaluationsergebnissen in den verschiedenen Generaldirektionen der Kommission untersucht.¹⁷⁶ Die Studien kommen, neben einer Anzahl von einzelnen Empfehlungen u.a. zur Ausgestaltung der Evaluationsfunktion, zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass der Grad der Institutionalisierung positiv mit der Evaluationsverwendung korreliert, sowie dass insgesamt ein hoher Einfluss der institutionalisierten Evaluationsverfahren auf die Policy-Implementation besteht.¹⁷⁷

Eine Diskussion der Vorteilhaftigkeit der Institutionalisierung von Evaluation ist, wie zu Beginn des Abschnitts angedeutet, auch in benachbarten Forschungsfeldern anzutreffen. Es bleibt aber festzuhalten, dass zu der spezifischen Frage des Zusammenhangs zwischen Institutionalisierung, ihrer Ausgestaltung und ihrer Wirksamkeit (als Kern der Evaluationsverwendungsforschung) trotz der neueren Kontext-Orientierung der Forschung bisher nur recht partielle Erkenntnisse bestehen. Es kann damit zwar nicht von einer generellen Forschungslücke gesprochen werden, dennoch wird offensichtlich, dass in Bezug auf die Wirksamkeit von Evaluationsergebnissen im Rahmen institutionalisierten Evaluationsverfahren weiterhin ein hoher Forschungsbedarf besteht.

¹⁷⁶ Vgl. Williams et al. (2002) sowie De Laat (2005). Aufgrund der spezifischen Bedeutung dieser Studien für die vorliegende Arbeit wird in Teil IV.3.2.1 nochmals darauf eingegangen.

¹⁷⁷ Vgl. Williams et al. (2002), S. 17; De Laat (2005), S. ii f. sowie Teil IV.3.2.1.

3. Forschungsdesign der Arbeit

3.1 Forschungsfrage und Ziel der Arbeit

3.1.1 Ausgangsproblem und Erkenntnisinteresse

Wie in den vorangehenden Abschnitten ausführlich dargestellt, wird Evaluation international zunehmend als Verfahren sowie organisatorische Funktion im Politisch-Administrativen System institutionalisiert und etabliert. Eine zentrale Aufgabe institutionalisierter Evaluationsverfahren ist die Gestaltung von Programmen oder ganzen Politikfeldern. Leitendes Motiv ist dabei die Verwendung bzw. Wirksamkeit¹⁷⁸ des durch sie generierten Wissens, also der im Verlaufe der Evaluationsverfahren gewonnen Erkenntnisse sowie Ergebnisse. Dies gilt noch einmal mehr für die im Politisch-Administrativen-System institutionalisierten Evaluationsverfahren, die, schon aufgrund des damit verbundenen Ressourceneinsatzes öffentlicher Mittel, einer besonderen (normativen) Wirksamkeitserwartung unterliegen.

Abgesehen von der gewissermaßen „natürlichen“ Kritik, die Evaluation als Bewertungsverfahren zumindest auf subjektiver Ebene auslösen kann, wird aber gerade die fehlende Wirksamkeit häufig als ein zentraler Kritikpunkt an der institutionalisierten Evaluation vorgebracht. Dabei bleibt zu beachten, dass es nicht notwendigerweise an der Wirksamkeit selbst fehlen muss, da ebenso die Wahrnehmung der Wirksamkeit der Evaluation durch andere, überlagernde Einflussfaktoren, zeitlichen Abstand oder unvollkommene Information erschwert wird.¹⁷⁹ Von der Annahme der fehlenden Wirksamkeit ausgehend wird oftmals die Gefahr systematischer Fehlallokationen öffentlicher Mittel sowie eines zunehmenden Akzeptanzverlusts bei einer gleichzeitig weitgehenden Automatisierung bzw. Verselbständigung (Bürokratisierung) der Evaluationsverfahren gesehen.

Die Kontrolle oder zumindest die Hinterfragung, ob und inwieweit Evaluationserkenntnisse und – ergebnisse den Erwartungen entsprechend, in angemessenem Umfang in die Politikgestaltung eingehen bzw. über die Zeit eine Relevanz für diese entwickeln ist somit von hohem Interesse.

¹⁷⁸ In der weiteren Arbeit wird 'Verwendung' über das 'traditionelle', linear-instrumentalen Begriffsverständnis hinausgehend im Sinne der 'neueren' Evaluationsverwendungsforschung verstanden. Zur besseren Abgrenzung wird daher auch von 'Wirksamkeit' gesprochen. Vgl. Teil I.2.1.3.

¹⁷⁹ Hinsichtlich der Wahrnehmung ist ferner anzumerken, dass natürlich auch der umgekehrte Fall eintreten kann, dass fälschlicherweise eine Verwendung angenommen wird, ohne dass dies tatsächlich zurechenbar ist. Feinstein (2002) spricht in diesem Zusammenhang von „apparent use“ gegenüber „actual use“ (s.a. Teil I.3.2.2).

Die Verwendung bzw. Wirksamkeit von Evaluationswissen ist wie ausgeführt Kerninhalt der bereits in den 1960er Jahren in den USA entstandenen Evaluationsverwendungsforschung, die ihrerseits eng mit der sozialwissenschaftlichen Wissensverwendungsforschung verbunden ist. Untersucht wird zum einen, auf welche Arten und Mechanismen Evaluationswissen zur Verwendung kommt bzw. wirksam wird sowie Einfluss auf Entscheidungen ausübt. Zum anderen wird erforscht, welche Faktoren oder auch Determinanten der tatsächlichen Evaluationswirksamkeit zugrunde liegen, um diese gezielt im Sinne einer Optimierung der Wirksamkeit beeinflussen zu können. Als problematisch erweist es sich dabei vor allem, ein im Grunde rational-linear konzipiertes Verfahren und die daraus entsprechend abgeleitete Erwartungshaltung zur Wirkung auf den komplexen, multi-dimensionalen und vor allem begrenzt rational ablaufenden Politikprozess zu übertragen. Evaluationswissen kann, wie auch anderes mit wissenschaftlichen Methoden generiertes Wissen, bestenfalls als eine von mehreren, oftmals miteinander konkurrierenden, Informationsquellen und Gestaltungseinflüssen auf politisch-administrative Entscheidungen angesehen werden.

Letztlich zeigt sich das Problem der Komplexität des Policy- Prozesses, insbesondere in der empirischen Evaluationsverwendungsforschung. Die seit über 40 Jahren andauernde, teilweise intensive Diskussion folgt zwar dem Anspruch eines möglichst umfassenden und allgemeingültigen Nachweises der Wirksamkeit von Evaluationswissen und deren maßgebliche Faktoren. Es zeigt sich aber dass ein solcher Nachweis höchst problematisch und von wenigen Ausnahmen abgesehen derzeit allenfalls für bestimmte Konstellationen von Faktoren möglich ist. Bisher kann allenfalls von einer überschaubaren Anzahl allgemeingültiger Forschungserkenntnisse in Bezug auf die Evaluationswirksamkeit gesprochen werden. In der praktischen Anwendung führt diese eingeschränkte Fähigkeit der Evaluationsverwendungsforschung allgemeingültige Erkenntnisse zur Gewährleistung der Wirksamkeit zur Verfügung zu stellen insbesondere zu Problemen die optimalen Intensität und Ausgestaltung der Evaluationsverfahren an den jeweiligen praktischen Kontext anzupassen.¹⁸⁰

Damit besteht eine partielle und in gewisser Weise systematische Forschungslücke in Bezug auf die empirische Evaluationsverwendungsforschung. Zumindest ein Teil der Literatur zieht aus der Bilanz zur bisherigen Evaluationsforschung die Konsequenz, die empirische Forschung bewusst noch stärker auf den individuell-konkreten Fall der Verwendung bzw. Wirksamkeit einzelner Evaluationen im

¹⁸⁰ Vgl. Delarue et al. (2009), S. 33, die in ihrer Literaturlauswertung zur Evaluationsverwendungsforschung zum Ergebnis kommen: „[La question] est la recherche d'un juste équilibre entre l'institutionnalisation de la production de connaissance et son adaptation au contexte. Les dangers d'une institutionnalisation trop fort ont déjà été soulignés. À l'inverse, l'absence de procédures formelles et l'adaptation totale des instruments aux contextes est de nature à marginaliser les processus de production de connaissances et à fragiliser leur place au sein de l'organisation. Ce dilemme entre institutionnalisation et capacité d'adaptation est également une question centrale posée aux stratégies organisationnelles d'utilisation de la connaissance dans la décision. “

jeweils spezifischen Kontext zu konzentrieren.¹⁸¹ Ein solches Vorgehen verspricht gegenüber der problematischen Verallgemeinerung in einem ersten Schritt zumindest brauchbare Ergebnisse für den jeweiligen Einzelfall und kann ggf. in Form einer späteren Synthese oder Meta-Analyse einer hinreichenden Vielzahl von Einzelergebnissen zu besser fundierten, allgemeineren Aussagen herangezogen werden.¹⁸²

3.1.2 Inhaltliche Abgrenzung und inhaltliche Einordnung der Forschungsfrage

Übergeordnetes Forschungsinteresse der Arbeit ist die Relevanz der institutionalisierten Evaluationsverfahren für die Politikgestaltung im Politisch-Administrativen System. Forschungsleitende Frage und Aufgabe der vorliegenden Arbeit ist es daher, diese Relevanz anhand der Wirksamkeit der Verfahren am konkreten Beispielfall der Forschungspolitik der Europäischen Union zu untersuchen. Ziel der Untersuchung wird es sein festzustellen, in welchem Ausmaß von einer Wirksamkeit der Evaluationsergebnisse gesprochen werden kann und wie dieses Ausmaß vor dem Hintergrund der Evaluationsverwendungsforschung zu erklären bzw. interpretieren ist.

Zentrale Aufgabe der Arbeit ist es demnach, eine Gegenüberstellung der Evaluationsergebnisse mit der darauf folgenden Politikentwicklung im Fallbeispiel vorzunehmen und daraus das Ausmaß an Entsprechung bzw. Abweichung zu bestimmen. Auf der Basis dieses Entsprechungsausmaßes wird auf die Wirksamkeit der Evaluation und wiederum darauf aufbauend auf die Relevanz der Verfahren geschlossen. Gewissermaßen als Ausgangshypothese wird dabei angenommen, dass die Institutionalisierung grundsätzlich für die Wirksamkeit der Evaluationsergebnisse als förderlich anzusehen ist. Inwieweit sich dies im Fallbeispiel stützen lässt und welche Folgerungen sich daraus für die Ausgestaltung der Institutionalisierung treffen lassen wird abschließend diskutiert.

Kern der Arbeit ist es somit die Entsprechung anhand einer Gegenüberstellung der Evaluationsergebnissen und der nachfolgenden Politikentwicklung zu untersuchen. Es geht damit primär um eine Betrachtung der Ergebnisebene, wie dies auch der mehrheitlich aus dem instrumentalen Verständnis heraus an die Evaluation herangetragenen Erwartung entspricht. Zugleich wird aber nicht unterschieden bzw. hinterfragt, wann der Prozess der Wirksamkeit in Bezug auf den Zeitpunkt der Evaluationsverfahren im Einzelnen begonnen oder stattgefunden hat. Entsprechend geht es also

¹⁸¹ Vgl. u.a. Stamm (2003), S. 186, van der Most (2010), S. 21.

¹⁸² Vgl. Feinstein (2002), S. 437 f.

weniger um die Frage inwiefern es sich bspw. um den klassischen Instrumental-Use oder Process-Use handelt, sondern darum herauszufinden, ob überhaupt eine tatsächliche Entsprechung und damit eine Wirksamkeit festgestellt werden kann.

Nicht im Zentrum der Untersuchung stehen ferner Fragen, die sich auf die methodische Qualität und Glaubwürdigkeit der in der Fallstudie betrachteten Evaluationsverfahren beziehen. Es soll zwar kurz vorgestellt werden, auf welchen Methoden die einzelnen Verfahren beruhen, dies wird aber nur bedingt in die abschließende Diskussion der beobachteten Wirksamkeit einfließen. Auch wenn einzelne Evaluationsverfahren gewissermaßen Gegenstand der Untersuchung sind, distanziert sich die vorliegende Arbeit damit vom Anspruch einer Meta-Evaluation.¹⁸³

Eine weitere Einschränkung der Forschungsfrage ist vorzunehmen in Bezug auf die Qualität oder auch die Angemessenheit der Evaluationsempfehlungen selbst. Es wird nicht analysiert, wie gut sich die einzelnen Evaluationsempfehlungen eignen, zum übergeordneten Ziel der Evaluation beizutragen die Politikinhalte (hier die EU-Forschungspolitik) zu 'verbessern', was für sich alleine für viele der Empfehlungen schon eine eigenständige Arbeit wäre. Die vorliegende Arbeit zielt vielmehr klar auf die Frage, ob, weitgehend unabhängig von ihrer inhaltlichen Eignung, eine Wirksamkeit der Empfehlungen zu erkennen ist. Implizit bedeutet dieses Vorgehen, dass in der Arbeit grundsätzlich eine hinreichende methodische und inhaltliche Qualität der Evaluationsempfehlungen (einschließlich des Schrittes vom Ergebnis der Evaluation zur Ableitung der Empfehlung) unterstellt wird.

Etwas differenzierter ist die Frage einzuschätzen, inwiefern die Angemessenheit der Umsetzung der Evaluationsergebnisse in die Untersuchung einzubeziehen ist. Einerseits soll es auch hier nicht um eine detaillierte Hinterfragung gehen inwieweit die ggf. eingeleiteten Politikanpassungen (oder auch deren Beibehaltung) die inhaltlich 'bestmögliche' Umsetzung darstellen. Dennoch ist darauf zu achten, dass eine hinreichende inhaltliche Entsprechung zwischen Empfehlung und Politikentwicklung vorliegt oder anders formuliert, dass die jeweilige Empfehlung in ihrem Kern bzw. dem Sinn nach umgesetzt wurde. Dies wird noch einmal vertiefend in Teil I.3.2.2 diskutiert.

Ein anderer mit der zuvor genannten Qualität zusammenhängender Aspekt ist derjenige der inhaltlichen Originalität des Evaluationsergebnisses bzw. der im Rahmen der Evaluation gewonnenen Information. Die Generierung von Wissen ist, wie dargestellt, zwar ein wesentlicher Zweck von Evaluation. Häufig gehen der Evaluation aber bereits informelle Erkenntnisse oder auch 'Ahnungen' voraus, so dass der Evaluation selbst mehr eine förmliche und systematisch feststellende Rolle

¹⁸³ Vgl. dazu auch Teil I.3.2.2.

zukommt. Die Frage der Originalität wird noch einmal im Rahmen der Diskussion der Zurechnung ausgeführt.¹⁸⁴

Die Arbeit kombiniert Elemente der 'traditionellen' mit den Erkenntnissen der 'neueren' Evaluationsverwendungsforschung. Insbesondere ist nochmals hervorzuheben, dass die Frage nach der Evaluationswirksamkeit alles andere als neu ist und wie dargestellt mindestens seit den 1960er Jahren, wenn auch in wechselnder Intensität, einen zentralen Platz in der Evaluationsforschung einnimmt. Gleichzeitig behält sie aber gerade dadurch ihre Aktualität, dass einerseits die Anzahl an institutionalisierten Evaluationsverfahren international deutlich ansteigt andererseits aber noch immer keine entscheidenden, verallgemeinerbaren Erkenntnisse der Verwendungsforschung vorliegen, die diese Frage hinreichend lösen könnten. Die steigende Anzahl von Evaluationsverfahren in ganz verschiedenen institutionellen und politischen Umfeldern und die damit entstehende Datenbasis können aber ihrerseits wiederum einen weitaus breiteren und ggf. alternativen Zugang zu der vorgenannten Frage ermöglichen. Aus der 'neueren' Evaluationsverwendungsforschung bedient sich die Arbeit neben einer Anzahl von Anregungen zur Diskussion und Interpretation der festgestellten Wirksamkeit, daher vor allem auch der Erkenntnis, dass eine Einzelfalluntersuchung nicht nur einen wertvollen Erkenntnisbeitrag für das jeweils betrachtete Politikfeld, sondern auch zur allgemeinen Evaluationsverwendungsforschung leisten kann.

3.1.3 Angestrebter Forschungsbeitrag

Ergänzender und weiterführender Beitrag zur (empirischen) Evaluationsverwendungsforschung

Die Arbeit analysiert am Beispiel der Forschungspolitik der Europäischen Union (im Folgenden auch nur 'EU-Forschungspolitik' genannt) über einen Zeitraum von rund 15 Jahren den Einfluss von vier zentral durch die EU-Kommission organisierten, institutionalisierten Evaluationsverfahren auf die Gestaltung und Entwicklung des Politikfeldes. Von Interesse sind, neben dem primären Ziel das Ausmaß der Evaluationsentsprechung zu bestimmen und daraus auf die Wirksamkeit und Relevanz der Evaluation zu schließen, insbesondere auch mögliche Veränderungen und Muster der Wirksamkeit über den Zeitverlauf bzw. die einzelnen Verfahren hinweg.

¹⁸⁴ Vgl. Teil I.3.2.3.

Abgesehen vom grundsätzlichen Bedarf der Evaluationsverwendungsforschung die empirische Datenbasis weiter zu vertiefen und verbreitern, fehlt es, nach Kenntnis des Autors, in der Literatur zur Evaluationswirksamkeit bisher an einer vergleichbare Untersuchung, über einen ähnlich langen Zeitraum sowie mehrere aufeinander folgende bzw. aufeinander aufbauende Evaluationsverfahren in einem Politikbereich. Die vorliegende Arbeit kann diesbezüglich als eine sinnvolle Ergänzung und Erweiterung der Evaluationsforschung angesehen werden.

Dabei ist hervorzuheben, dass in der Arbeit weniger ein theoriegenerierendes als vielmehr ein theorieverwendendes Interesse im Vordergrund stehen wird. Die der Arbeit vorangestellten Betrachtungen zur Evaluationsverwendungsforschung dienen in der weiteren Untersuchung vor allem als Rahmen zur Erklärung bzw. Interpretation der in der Arbeit festgestellten Entsprechung und Wirksamkeit der Evaluationsverfahren sowie deren Einordnung in den Forschungsstand. Allerdings ist durchaus auch beabsichtigt, dass die Ergebnisse der Arbeit Anregung dazu geben die Rolle bestimmter Faktoren und Bedingungen sowie die Ausgestaltung der Verfahren zu hinterfragen.

Anwendungs-/ Praxisorientierter Beitrag zur (Wahrnehmung der) Evaluationsverwendung

Im Hinblick auf die insbesondere in der Praxis häufig anzutreffende Kritik an der fehlenden Evaluationswirksamkeit, ist es ein zentrales Ziel der Arbeit, zumindest für den untersuchten Fall und über einen längeren Betrachtungszeitraum hinweg, durch eine systematische Untersuchung eine größere Transparenz der Evaluationswirksamkeit zu ermöglichen. Damit soll auch für die direkt am Fallbeispiel beteiligten und von ihr betroffenen Akteure ein Beitrag zur Beurteilung der Relevanz sowie ggf. zur Akzeptanz des Instrumentes für die Politikgestaltung geleistet werden.

Wie bereits angesprochen, wird es ebenfalls darum gehen zu analysieren, ob möglicherweise über die Zeit und die verschiedenen Verfahren hinweg auffällige Veränderungen oder Muster in der Evaluationswirksamkeit zu erkennen sind. Daraus, sowie aus der Reflektion zu spezifischen und interessant erscheinenden Einflussfaktoren auf die Evaluationswirksamkeit vor dem Hintergrund der Theorie, soll abschließend versucht werden weiterführende Hinweise zur Ausgestaltung der institutionalisierten Evaluationsverfahren bzw. des Evaluationsumfeldes für den untersuchten Beispielfall und, soweit zulässig, verallgemeinernd abzuleiten.

Letztlich bietet eine solche Analyse der Evaluationsverwendung aber auch eine gute Gelegenheit für einen kompakten und aktuellen Überblick zu den Inhalten und zur (historischen) Entwicklung der EU-Forschungspolitik. Dies steht zwar nicht im Fokus der Arbeit und soll daher auch nicht gezielt

angestrebt werden. Dennoch ist hervorzuheben, dass im Rahmen der Arbeit in der Literatur nur sehr wenige, zudem überwiegend bereits deutlich ältere, Beiträge identifiziert werden konnten, die einen ähnlich kompakten Überblick zum Politikfeld ermöglichen.

3.2 Analysemodell und Vorgehensweise der Arbeit

3.2.1 Einzelfallstudie am Beispiel der Forschungspolitik der Europäischen Union

Zur Untersuchung der Forschungsfrage wählt die vorliegende Arbeit, wie bereits angesprochen, eine insgesamt vier Evaluationsverfahren umfassenden Fallstudie zur Forschungspolitik der Europäischen Union. Die Wahl eines solchen Forschungsansatzes gegenüber alternativen, insbesondere vergleichenden, Ansätzen, bedeutet eine Entscheidung für bestimmte Vorteile aber natürlich auch Nachteile, auf die im Folgenden eingegangen werden soll. Ebenso ist zu begründen, warum gerade die Forschungspolitik der Europäischen Union ein gut geeignetes und erfolgsversprechendes Untersuchungsobjekt für die Fallstudie darstellt.

Eignung der (Einzel-) Fallstudie als Forschungsansatz zur Evaluationsverwendungsforschung:

Allgemein bestehen die wesentlichen Vor- und Nachteile einer (Einzel-) Fallstudie in der Möglichkeit einer ausführlicheren Darstellung sowie Aufarbeitung eines spezifischen Kontextes (Falles) gegenüber einer zwar oberflächlicheren, dafür aber breiteren und vergleichenden Perspektive mit der prinzipiell besseren Möglichkeit einer Verallgemeinerung der Ergebnisse. Der Verallgemeinerung liegt dabei der Anspruch zugrunde eine allgemeingültige 'Wahrheit' zu ermitteln bzw. dieser zumindest durch eine höhere statistische Wahrscheinlichkeit (induktiv) möglichst nahe zu kommen.¹⁸⁵

Die Zielsetzung der Verallgemeinerung bzw. die Wahl eines entsprechenden vergleichenden Forschungsansatzes erfordert aber vor allem einen wichtigen Punkt. Die zu vergleichenden Fälle müssen eine hinreichende Vergleichbarkeit, d.h. möglichst ähnliche Bedingungen aufweisen, um die Wirkung einzelner Faktoren (Variablen) noch hinreichend genau isolieren zu können. Je komplexer dabei der zu untersuchende Sachverhalt ausfällt, desto schwieriger wird es natürlich auch die Vergleichbarkeit der Fälle zu gewährleisten.

Auf die grundsätzliche Problematik der Evaluationsverwendungsforschung allgemeingültige Schlussfolgerungen vor dem Hintergrund des komplexen und multi-dimensionalen Politikprozesses mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Faktoren und Bedingungen zu entwickeln, wurde bereits hingewiesen. Daraus folgend wird auch in der Literatur eine fallspezifische und situative

¹⁸⁵ Vgl. Yin (2003).

Beschäftigung mit der Evaluationsverwendung angeregt.¹⁸⁶ Mit Blick auf die Verfügbarkeit hinreichend vergleichbarer Fallbeispiele ist zudem anzumerken, dass mit der zunehmenden Verbreitung der institutionalisierten Evaluationsverfahren im Prinzip auch eine stetig grösser werdende Datenbasis zur Verfügung steht. Allerdings sind sowohl die für die (auch in dieser Arbeit interessierende) langfristige Betrachtung erforderlichen Erfahrungen, als auch der in der Praxis bestehende Zugang zu solchen Daten noch als sehr eingeschränkt einzuschätzen.

Ein weiterer Vorteil der Einzelfallstudie, der auch der vorliegenden Arbeit entgegenkommt ist die Möglichkeit aufgrund der Beschränkung des Umfangs des Untersuchungsbereiches anhand einer thematisch-inhaltlichen Dokumentenanalyse zu arbeiten. Häufig werden in der Evaluationsverwendungsforschung vergleichende Untersuchungen mittels einer Befragung der beteiligten oder betroffenen Akteure durchgeführt. Dieses Vorgehen ermöglicht es zwar innerhalb der gleichen Untersuchung eine Vielzahl von Fällen auch aus unterschiedlichen Politikbereichen einbeziehen zu können ohne sich inhaltlich in der Untersuchung selbst damit befassen zu müssen. Dies begrenzt andererseits aber die Möglichkeit eine rückblickende Untersuchung über einen langen Zeitraum (wie hier über rund 15 Jahre) durchzuführen, da i.d.R. nur wenige Akteure eine solch langfristige Beobachtung mitbringen dürften. Zudem schränkt ein solches befragendes Vorgehen den hier interessierenden Erkenntnisgewinn für die Praxis weiter ein, da ja gerade die befragten Personen selbst durch ihre Antworten das Ergebnis zum Ausmaß der Verwendung bestimmen und ggf. auch durch mangelnden Rücklauf oder subjektive Wahrnehmung verzerren. Ein ideales Vorgehen könnte zwar versuchen die beiden zuvor diskutierten Ansätze miteinander zu kombinieren und ggf. durch Triangulation oder ähnliche Verfahren abzugleichen. Allerdings erscheint ein solcher Ansatz der vertiefenden inhaltlich-thematischen und dennoch mehrere Fälle vergleichenden Untersuchung, selbst unter Vernachlässigung der bereits diskutierten Bedenken zur Komplexität und Verfügbarkeit geeigneter Untersuchungsobjekte, vor dem Hintergrund der Machbarkeit in einer Einzelarbeit problematisch.

Im Ergebnis wird somit für die hier zu bearbeitende Forschungsfrage, unter bewusster Inkaufnahme der möglichen Nachteile (insbesondere der Möglichkeiten zur Verallgemeinerbarkeit), ein überwiegender Vorteil der Einzelfallstudie gesehen. Eine wichtige Rolle kommt dabei, wie bereits angesprochen, dem ausgewählten Fallbeispiel zu, dessen Eignung nachfolgend besprochen wird.

¹⁸⁶ Vgl. insbes. Teil I.2.3.1.

Die Forschungspolitik der Europäischen Union als geeignetes Untersuchungsobjekt der Fallstudie:

Zwar existiert international wie dargestellt bereits seit längerem eine stärkere Einbindung von Evaluationen in den Politikprozess (z.B. in Form von Evaluationsklauseln), allerdings ist der Umfang der Evaluationstätigkeit stark vom jeweiligen Politikfeld abhängig. Nur sehr wenige, zumeist programm-orientierte Politikfelder verfügen bereits über eine einigermaßen etablierte Evaluationskultur bzw. über langfristige und systematische Erfahrungen mit institutionalisierten Evaluationsverfahren. In vielen 'klassischen' Politikfeldern entstehen solche Strukturen erst langsam. Darüber hinaus bestehen in der Praxis oftmals Schwierigkeiten des Zugangs zu Informationen über einzelne Evaluationsverfahren und/ oder die nachfolgenden Policy-Maßnahmen, insbesondere sofern entsprechende Transparenzbestimmungen und Kommunikationsstrukturen nicht gegeben sind.

In der Forschungspolitik der Europäischen Union (EU-Forschungspolitik) werden, aufbauend auf vorausgegangene Erfahrungen mit einzelnen Evaluationen, seit Beginn der 1990er Jahre systematisch umfassende, durch die zuständige Generaldirektion EU-Kommission zentral koordinierte und organisierte Evaluationsverfahren der EU-Forschungspolitik erstellt sowie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Diese, durch externe Evaluatoren/ Experten durchgeführten Verfahren berücksichtigen wiederum eine Vielzahl ebenfalls meist durch externe Experten durchgeführter Einzelevaluationen und ergänzen letztere durch die Gesamtperspektive. Ferner wurden auf der EU-Ebene, wie auch in vielen anderen großen internationalen Organisationen und nicht zuletzt durch angelsächsische Einflüsse, für (kontinental-) europäische Verhältnisse relativ umfangreiche Elemente eines Performance Management System eingeführt.

Damit stellt dieses Politikfeld eine der (wenigen) Ausnahmen im Sinne der im vorherigen Abschnitt angesprochenen Datenlage und Datenzugänglichkeit dar, die eine Untersuchung über einen längeren Zeitraum und eine hinreichende Anzahl von auswertbaren Evaluationsverfahren zulässt. Zudem erleichtert die EU-Forschungspolitik durch die Überschaubarkeit des Politikfeldes und den relativ kompakten Aufbau (insbesondere in Form der Forschungsrahmenprogramme) die Möglichkeit einer inhaltlich-thematischen (Dokumenten-) Analyse der Wirksamkeit.

3.2.2 Methodische Einordnung und Vorgehensweise der Arbeit

Im Abschnitt zur inhaltlichen Abgrenzung der Forschungsfrage¹⁸⁷ wurde bereits das Analysemodell der Arbeit skizziert und in Bezug auf die Zielsetzung der Arbeit präzisiert. Diese Überlegungen sollen hier nochmals kurz nachvollzogen, dann aber vor allem aus methodischer Sicht betrachtet werden.

Um die Relevanz der Evaluation für die Politikgestaltung zu hinterfragen, wird in der Arbeit am Fallbeispiel hinterfragt, in welchem Ausmaß von einer Wirksamkeit der Evaluationsergebnisse gesprochen werden kann und wie dieses Ausmaß vor dem Hintergrund der Evaluationsverwendungsforschung zu erklären bzw. interpretieren ist. Zentrale Aufgabe der Arbeit wird es demnach sein, eine Gegenüberstellung ausgewählter Evaluationsempfehlungen mit der darauf folgenden Politikentwicklung vorzunehmen und daraus das Ausmaß der Entsprechung bzw. Abweichung zu bestimmen. Ausgehend von dieser Bestimmung wird auf die Wirksamkeit der Evaluation und wiederum darauf aufbauend auf die Relevanz der institutionalisierten Evaluation geschlossen. Als Ausgangshypothese soll dabei angenommen werden, dass die Institutionalisierung grundsätzlich für die Wirksamkeit als förderlich anzusehen ist. Inwieweit sich dies im Fallbeispiel stützen lässt und welche Vorschläge sich daraus ggf. in Bezug auf die Ausgestaltung der Institutionalisierung treffen lassen wird abschließend diskutiert.

Ein solches Vorgehen schließt ein, die zugrundeliegenden Evaluationsverfahren näher zu betrachten. Die Tatsache, dass die Evaluationsverfahren somit (mit) zum Untersuchungsgegenstand der Arbeit werden, könnte dazu verleiten, die Arbeit als eine Meta-Evaluation einzuordnen. Dem soll aber vor allem deshalb widersprochen werden, weil das Konzept der Meta-Evaluation deutlich mit einer Untersuchung der methodischen Qualität der Evaluationsverfahren verbunden ist. Eine solche Untersuchung ist aber in der vorliegenden Arbeit explizit nicht beabsichtigt.¹⁸⁸

Eine Untersuchung der Relevanz durch eine Analyse der Entsprechung der Evaluationsempfehlungen mit der nachfolgenden Policy-Entwicklung stellt in erster Linie eine Messung der Entsprechung als Indikator für die Evaluationswirksamkeit dar. Als zu messende Größe wird die Entsprechung von Evaluationsempfehlungen mit der Politikentwicklung und daraus abgeleitet das Ausmaß der Entsprechung festgelegt. Es ist dabei Anspruch der Arbeit ergebnisoffen zu untersuchen, wie hoch das Ausmaß der Entsprechung ist und aus den einzelnen Beobachtungen ggf. weitere Vorschläge abzuleiten. Demnach wird die vorliegende Arbeit selbst auch nicht als (bewertende) Evaluation¹⁸⁹,

¹⁸⁷ Vgl. Teil I.3.1.2.

¹⁸⁸ Vgl. dazu ebenfalls Teil I.3.1.2.

¹⁸⁹ Vgl. Teil I.1.1.1.

sondern als 'bewertungsneutrale' Studie oder als Wirkungsanalyse mit dem Ziel der Messung oder auch Bestandsaufnahme der Evaluationswirksamkeit verstanden.

Als Fallstudie verfolgt die Arbeit primär ein deskriptiv-exploratives Untersuchungsdesign. Es geht im Wesentlichen um eine möglichst genaue Erfassung und Beschreibung der Gegebenheiten im Fallbeispiel einschließlich des spezifischen Umfeldes. Ein erklärendes Element erhält die Arbeit durch die abschließende Hinterfragung und Interpretation der Beobachtungen der Untersuchung vor dem Hintergrund der Evaluationsverwendungsforschung. Die Arbeit ist aber nicht darauf angelegt weitere Zusammenhänge in Form eines Hypothesentests (statistisch) zu analysieren.

Mit Blick auf die Datenerhebung greift die Arbeit auf vier umfassende Evaluationsverfahren in der EU-Forschungspolitik zurück, die zwischen 2000 und 2010 stattgefunden haben. Zu jedem dieser Evaluationsverfahren werden in der Arbeit die jeweils 12-14 zentralen Evaluationsempfehlungen anhand der 'Executive Summaries' der Evaluationsberichte bestimmt, thematisch zugeordnet sowie zusammengefasst und der Entwicklung der EU-Forschungspolitik gegenübergestellt. Dabei wird anhand einer qualitativen Dokumentenanalyse, in erster Linie der unmittelbar auf die Evaluationen nachfolgender Stellungnahmen und späterer legislativer Beschlüsse, nach inhaltlichen Entsprechungen gesucht. In der abschließenden Betrachtung werden diese Entsprechungen in einer einfachen, summarischen Form zu einem 'Ausmaß der Entsprechung' aggregiert. Für die Bestimmung bzw. Messung der Entsprechung soll ebenfalls mit einer 'einfachen' nominalen Skala gearbeitet werden. D. h. es wird im Wesentlichen gefragt, ob der jeweiligen Empfehlung ihrem thematisch-inhaltlichen Gehalt her umfassend bzw. teilweise in der folgenden Policy-Gestaltung entsprochen wurde oder ob dafür keine hinreichenden Anzeichen vorliegen.

Ein solches Vorgehen im Rahmen einer Dokumentenanalyse kann zwar das subjektive Element einer Befragung reduzieren, sich aber dennoch nicht vollständig von einer gewissen, in der Person des Autors und der Natur der Beobachtung liegenden subjektiven Komponente bei der Beurteilung der Entsprechung freisprechen. Alternative Vorgehensweisen, wie die Befragung verschiedener Beteiligter, versuchen diese subjektive Komponente durch ein kombiniertes Vorgehen und ggf. eine Triangulation der Ergebnisse zu reduzieren. Im Zusammenhang mit der Diskussion der Einzelfallstudie wurde aber für diese Arbeit bereits dargestellt, dass insbesondere eine Befragung nicht als zielführend angesehen wird. Demnach wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit der möglichen Kritik an der Beurteilung der Entsprechung weitgehend dadurch entsprochen, dass die der Einschätzung zugrundeliegenden Beurteilungsprozesse möglichst transparent dargestellt werden.

3.2.3 Annahmen und Grenzen des Analysemodells

In den vorangehenden Abschnitten wurde schon auf einige Annahmen und Grenzen des Analysemodells hingewiesen. So sind sowohl mit der Entscheidung für eine Einzelfallstudie als auch für ein methodisches Vorgehen anhand einer Dokumentenanalyse bereits gewisse Einschränkungen oder zumindest Fragen im Hinblick auf die Verallgemeinerbarkeit oder die Objektivität der Beobachtungen und Ergebnisse verbunden. Zur Diskussion dieser Aspekte wird an dieser Stelle nochmals auf die beiden vorangehenden Abschnitte verwiesen. Abschließend zum Forschungsdesign sollen aber noch eine weitere wesentliche Annahme, die der Zurechnung, sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen für den Forschungsansatz erörtert werden.

Die Zurechenbarkeit von Ursache und Wirkung kann als ein 'klassisches' Problem in der sozialwissenschaftlichen Wirkungsforschung und damit insbesondere auch der Evaluation betrachtet werden. Die Ergebnisse von (Policy-) Evaluationen konkurrieren, wie bereits dargestellt, im Politikprozess mit einer Anzahl anderer Faktoren und Aktivitäten, die gestaltend auf die Politikgestaltung einwirken. Ein wesentlicher Teil der Politikwissenschaften beschäftigt sich 'traditionell' mit der Untersuchung zur Wirkungsweise dieser Faktoren, einschließlich ihres Zusammenwirkens (Interdependenzen). Viele dieser Faktoren entziehen sich dabei weitgehend der Beobachtung und/ oder erfordern aufwendige Forschungsbemühungen.

Eine spezifische Untersuchung der Wirksamkeit der Evaluationsempfehlungen im Politikprozess, wie dies in der vorliegenden Arbeit erfolgt, stellt in diesem Kontext die isolierte Betrachtung eines einzelnen Faktors dar, die notwendigerweise die Wirkung anderer Faktoren sowie ggf. das Zusammenwirken mehrerer Faktoren weitgehend vernachlässigt. Eine umfassende, simultane Untersuchung aller möglichen Faktoren (sofern überhaupt möglich) stellt dagegen eine enorm komplexe und für eine Einzelarbeit kaum darstellbare Aufgabe dar.

Trotz der dargestellten Schwierigkeiten, insbesondere des hier betrachteten methodischen Problems der Zurechnung, bleibt die in der Forschungsfrage aufgestellte Notwendigkeit der Hinterfragung der Relevanz von Evaluation als Verfahren zur Politikgestaltung. Die vorliegende Arbeit versucht daher beiden Positionen angemessen Rechnung zu tragen und mit dem nachfolgend beschriebenen Ansatz zu begegnen:

Es kann in der politik- und sozialwissenschaftlichen Forschung inzwischen als weitgehend akzeptiert angesehen werden, dass von einer eindimensional-linearen Beziehung im Wissenstransfer nicht

auszugehen ist.¹⁹⁰ Des Weiteren erscheint es angesichts der vielfach beobachtbaren Schwierigkeiten in der empirischen Evaluationsverwendungsforschung angebracht, das Zurechnungsproblem insofern abzumildern, dass nicht so sehr die 'aktive' Verwendung durch die Akteure hinterfragt wird, sondern die Wirkung der Evaluation als eine 'passivere' bzw. vom bewussten Tätigwerden der Akteure unabhängige Form der Verwendung im Mittelpunkt steht, die hier als 'Wirksamkeit' bezeichnet wird.¹⁹¹ Damit erscheint es schon von Beginn an als wenig sinnvoll die isolierte Zurechenbarkeit eines einzelnen Faktors belegen zu wollen. Die zu stellende Frage sollte demnach lauten: Haben die institutionalisierten Verfahren zur Policy-Entwicklung beigetragen, nicht sind sie dafür (alleine) ursächlich?

Wie in den vorangegangenen Abschnitten ausgeführt, wird diese Frage dadurch operationalisiert, dass hinterfragt wird ob es ein signifikantes Ausmaß an Entsprechung von Empfehlungen und Politikentwicklung gibt. Dieses Ausmaß wird damit zum Indikator oder auch Indiz einer möglichen Wirksamkeit. Ein hohes Ausmaß wird dabei interpretiert als ein starkes Indiz, dass zumindest eine (Mit-) Wirkung oder Beteiligung der Evaluationsempfehlungen an der Politikgestaltung und damit eine Relevanz der Verfahren gegeben ist. Ein geringes Ausmaß wird verstanden als ein starkes Indiz dafür, dass keine Wirksamkeit der Evaluationsempfehlungen und damit eine Irrelevanz der Verfahren gegeben ist

Zwar kann letztlich über eine Falsifikation bzw. den Ausschluss der Gegenthese kein Beweis, wohl aber ein zusätzliches Argument zur Stützung der Ausgangsthese gewonnen werden. D.h., dass bspw. im Falle einer hohen Entsprechung, zumindest mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit, nicht belegt werden kann, dass eine Irrelevanz der Verfahren gegeben ist, woraus wiederum auf eine mögliche Relevanz gefolgert wird. Methodisch erfolgt damit in gewisser Weise eine Umgehung des Zurechnungsproblems in dem kein strenger Beweis angestrebt wird, sondern induktiv argumentiert wird. Insofern ist natürlich eine weitere Schwäche des Ansatzes, anzuerkennen, die aber bewusst eingegangen und dem Ziel der Arbeit untergeordnet wird.

¹⁹⁰ Vgl. Stehr/ von Storch (2011).

¹⁹¹ Vgl. Teil I.2.1.3.

II. EU-Forschungspolitik und Evaluation in der EU-Forschungspolitik

1. Forschung als Politikfeld der Europäischen Union

1.1 Abgrenzung und (historische) Entwicklung der EU-Forschungspolitik

1.1.1 Begriffliche und inhaltliche Abgrenzung der EU-Forschungspolitik

Zur Abgrenzung des Begriffs 'Forschungspolitik der Europäischen Union', im weiteren auch verkürzt 'EU-Forschungspolitik', bietet es sich an, zunächst den Teilbegriff Forschungspolitik näher zu bestimmen und diesen in einem zweiten Schritt in den europäischen Kontext einzuordnen.

Forschungspolitik und benachbarte Politikfelder/ -bereiche

Nach Eggner kann unter Forschungspolitik die „*gezielte staatliche Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Forschungstätigkeit und der Verwertung der Forschungsergebnisse*“ verstanden werden.¹⁹² Auch wenn gelegentlich in der Literatur, wie auch in dieser Arbeit, verkürzend der Begriff Forschungspolitik verwendet wird, ist anzumerken, dass insbesondere in den EU-Verträgen, von „Forschung und Technologie“ bzw. „technologischer Entwicklung“ gesprochen wird.¹⁹³ Ein tieferer Blick in die Literatur zeigt ebenfalls, dass eine isolierte Definition von Forschungs-politik die Ausnahme darstellt. In vielen Beiträgen wird der Begriff Forschungspolitik mit Technologiepolitik und/ oder mit Innovationspolitik zusammengefasst und auch gemeinsam abgegrenzt.

Im Brockhaus¹⁹⁴ lässt sich bspw. unter 'Forschungs- und Technologiepolitik' finden: "*Gesamtheit aller Maßnahmen, die darauf abzielen, Inventionen (Erfindungen) und Innovationen (kommerzielle Einführung und Verwertung von Erfindungen) zu fördern.*"; Kuhlmann¹⁹⁵ formuliert: "*wenn im Folgenden von Forschungs- und Innovationspolitik die Rede ist, so sind damit alle Anstrengungen des politischen Systems gemeint, das "Forschungssystem" (...) zu gestalten; dies schließt (...) Bemühungen ein, das Innovationsverhalten industrieller Unternehmen positiv zu beeinflussen.*"

Sternberg kommt in seiner Habilitationsarbeit zur Technologiepolitik nach einer umfassenden Auswertung der Literatur zur Definition des Begriffs 'Technologiepolitik' zu der Schlussfolgerung: "*Es gibt kaum eine andere Sektorenpolitik oder Querschnittspolitik, die (...) derart häufig verwendet und gleichzeitig unterschiedlich, widersprüchlich oder gar nicht definiert wird, wie die Technologiepolitik*" sowie etwas weiter unten "*Aus dem (...) Begriffsverständnis von Innovation (...) ergibt sich zwingend,*

¹⁹² Eggner (1984) zitiert nach Sternberg (1995), S. 12.

¹⁹³ Zum Begriffsverständnis von Forschung, Technologie sowie technologischer Entwicklung siehe Kallmayer (2002), S. 3 f.

¹⁹⁴ Brockhaus (2006), S. 486.

¹⁹⁵ Kuhlmann (2006), S. 290.

dass Innovations- und Forschungspolitik eng verflochten sind. Es verwundert deshalb nicht, dass in der Literatur die drei Bereiche Technologie-, Innovations- und Forschungspolitik in allen Kombinationen verwendet und definiert werden."¹⁹⁶

Die dargestellte Dreiteilung in Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik ließe sich noch leicht um den im Deutschen verwendeten Begriff der Wissenschaftspolitik (und damit das Element der forschungsnahen Bildungspolitik z.B. an Hochschulen) oder auch das Feld der Industriepolitik erweitern. In seinem bereits angeführten Beitrag entwirft Sternberg dazu eine weitergehende Abgrenzung zwischen den verschiedenen benachbarten Politikfeldern.¹⁹⁷

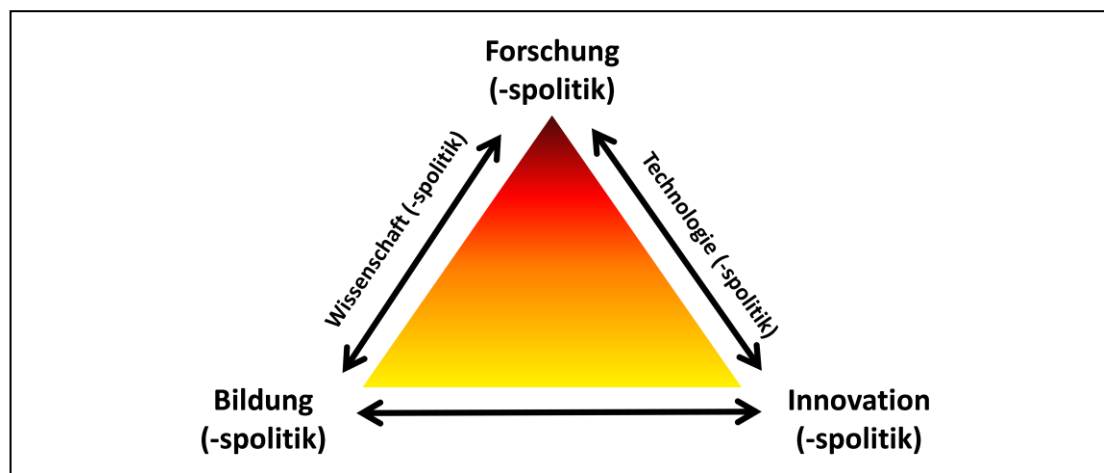


Abb. 16: Wissensdreieck und verwandte Politikfelder; eigene Darstellung, zu mehr Informationen siehe: http://ec.europa.eu/research/era/understanding/what/era_in_the_knowledge_triangle_en.htm

In diesem Zusammenhang ist auch die, für die politische Diskussion im Umfeld des Europäischen Forschungsraums (EFR/ ERA), wichtige (konzeptionelle und strategische) Bedeutung des sogenannten "Wissensdreiecks (Knowledge-Triangle)" zu nennen, dass die gegenseitigen Interdependenzen und letztlich die Untrennbarkeit von Forschung, Bildung und Innovation vor dem Hintergrund der Wettbewerbspolitik veranschaulicht. Abb. 16 zeigt das Wissensdreieck unter Hinzufügung der angesprochenen Begriffe der Wissenschaftspolitik und Technologiepolitik.

Ohne somit an dieser Stelle die Politikfelder einzeln in ihrer Bedeutung zu hinterfragen und genau(er) voneinander abzugrenzen, bleibt festzuhalten, dass zwischen der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik zwar durchaus unterscheidende Aspekte, bspw. in Bezug auf die Anwendungsorientierung, herausgestellt werden können, dennoch stehen zumeist die

¹⁹⁶ Sternberg (1995), S. 11 f.

¹⁹⁷ Vgl. Sternberg (1995), S. 14.

Gemeinsamkeiten im Mittelpunkt des Interesses. Welcher Begriff oder welche Kombination der Begriffe in einem Literaturbeitrag oder in der Praxis gewählt wird richtet sich damit in aller Regel nach den spezifischen Interessen oder Perspektive des Autors bzw. des jeweiligen Umfelds.¹⁹⁸ Als Ausgangspunkt soll es hier zunächst ausreichen, dass, entsprechend der oben dargestellten Definitionen, ein gewisses Grundverständnis vorliegt, was unter Forschungspolitik zu verstehen ist und dies in den folgenden Abschnitten weiter inhaltlich aufzuarbeiten und zu konkretisieren.

Ebenen der Europäischen Forschungspolitik

Zu unterscheiden ist zunächst zwischen der Ebene der Forschungskooperationen sowie der Ebene eigentlichen Forschungspolitik, die sich ihrerseits wieder in je zwei Ebenen aufteilen lassen.

Abbildung 17 verdeutlicht die im nachfolgenden kurz beschriebenen Ebenen.

Unter europäischen Forschungskooperationen (oder auch europäischer Forschungszusammenarbeit) lassen sich die verschiedenen einzelvertraglichen vereinbarten, transnationalen Projekte¹⁹⁹ mit oder ohne direkte staatliche Beteiligung zusammenfassen:

- Als **interinstitutionelle Forschungskooperationen** werden die unmittelbaren, von der politischen Ebene unabhängigen Zusammenschlüsse zwischen nationalen oder regionalen Forschungseinrichtungen und Forschungsorganisationen verstanden (bspw. zwischen Universitäten, Forschungszentren oder -instituten). Dabei ist anzumerken, dass dies nicht notwendigerweise eine indirekte Finanzierung durch die jeweiligen Staaten, z.B. im Rahmen der Forschungsförderung, ausschließt.
- Mit **Intergouvernementalen oder auch Pan-europäischen Forschungskooperationen** werden hier diejenigen Projekte oder Zusammenschlüsse bezeichnet, bei denen direkt zwischen den interessierten Teilnehmerstaaten eine vertragliche, Vereinbarung zur

¹⁹⁸ Dabei ist anzumerken, dass die Begriffsvielfalt nach Auffassung von Sternberg, der seinerseits auf einen Beitrag von Busch verweist, insbesondere im deutschen Sprachraum relevant ist, wohingegen bspw. im Englischen bereits früh eine weitgehende Einigung auf 'Innovation Policies' als Oberbegriff stattgefunden habe. Vgl. Sternberg (1995), S. 12, Fußnote 2 sowie Busch (1987).

¹⁹⁹ Der transnationale Charakter bedeutet aber auch, dass die Teilnehmerstaaten nicht notwendigerweise auf europäische Staaten oder die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union begrenzt sein müssen. So sind in vielen Internationalen Großprojekten (wie bspw. CERN oder ITER) außereuropäische Staaten wie die USA, Kanada, Japan oder Südkorea involviert. Ferner ist ebenfalls die Europäische Union selbst als eigenständiger Teilnehmer an einigen Forschungskooperationen beteiligt.

Zusammenarbeit geschlossen wird. Oftmals handelt es sich um große Infrastrukturprojekte in bestimmten Sektoren, wie bspw. die Europäische Organisation für Kernforschung (CERN) oder der internationale Fusionsreaktor (ITER), die durch direkte Beiträge finanziert werden.

Die (europäischen) Forschungsk Kooperationen sind zwar i.d.R. nicht unmittelbar Bestandteil der eigentlichen, nachfolgend erläuterten, europäischen Forschungspolitik. Sie werden hier aber in die weitere Betrachtung einbezogen, da sie vor allem in der historischen Entwicklung einen bedeutenden Beitrag zur gemeinsamen europäischen Forschungspolitik geleistet haben (und immer noch leisten) sowie vor allem ein wichtiger Bestandteil des Europäischen Forschungsraums (EFR) sind.²⁰⁰



Abb. 17: Ebenen der Europäischen Forschung(-politik), eigene Darstellung

In Bezug auf die eigentliche europäische Forschungspolitik kann zwischen den Ebenen der Forschungspolitik der Nationalstaaten im europäischen Rahmen und der gemeinsamen oder auch gemeinschaftlichen Forschungspolitik der Europäischen Union unterschieden werden:

- Die **Nationalen Forschungspolitiken** der EU-Mitgliedsstaaten, sind Teil der autonomen nationalen Politiken. Soweit es ihre europäische Ausrichtung und Interessen betrifft, sollen diese zunehmend im EFR zusammengeschlossen und koordiniert werden. Es sind allerdings auch schon vor der Initiative zum EFR eine Anzahl gemeinsamer Gremien der Nationalen Forschungspolitiken auf europäischer Ebene entstanden wie bspw. COST oder EUREKA.²⁰¹

²⁰⁰ Vgl. zur historischen Entwicklung die nachfolgenden Abschnitte in Teil II.1.1.2 sowie zum EFR Teil II.1.3.2.

²⁰¹ Vgl. zu COST und EUREKA die Ausführungen im nachfolgenden Abschnitt (Teil II.1.1.2.).

Nach wie vor erfolgt der überwiegende Teil der Forschungspolitik in Europa sowohl inhaltlich als auch dem finanziellen Volumen nach auf der Ebene der Nationalstaaten.²⁰²

- Die gemeinsame oder **gemeinschaftliche Forschungspolitik der Europäischen Union** umfasst im Wesentlichen diejenigen politischen Strukturen und Maßnahmen, die auf der Grundlage der Verträge zur Europäischen Union (zuvor den Europäischen Gemeinschaften) beruhen. Dazu zählen insbesondere die in den nachfolgenden Abschnitten näher dargestellten rechtlichen und institutionellen Strukturen, Instrumente und Initiativen. Prinzipiell hat die Europäische Union im Rahmen des Konzeptes des EFR sowie mit dem Vertrag von Lissabon eine wichtige Stärkung der gemeinschaftlichen, europäischen Forschungspolitik erfahren. Es handelt sich aber nach wie vor um eine, die nationalen Forschungspolitiken ergänzende oder auch koordinierende Politik. Die EU kann prinzipiell nur tätig werden, *"soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.*

²⁰³

Zusammenfassend zu den getroffenen begrifflichen und inhaltlichen Abgrenzungen lässt sich damit EU-Forschungspolitik als die *„Gesamtheit aller Maßnahmen auf Europäischer Ebene zur Förderung und Schaffung eines vorteilhaften Umfeldes für Forschung und Entwicklung durch die Europäische Union“* beschrieben.²⁰⁴ Die vorliegende Arbeit verwendet als Oberbegriff für Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik verkürzend denjenigen der (EU-) Forschungspolitik und konzentriert sich auf die Ebene der gemeinschaftlichen Forschungspolitik der Europäischen Union. Aufgrund der dargestellten Verflechtungen der politischen Ebenen wird im folgenden Abschnitt aber noch einmal kurz der Gesamtzusammenhang anhand der historischen Entwicklung aufgezeigt.

²⁰² Hinsichtlich des Finanzvolumen ist anzumerken, dass bis etwa 2006 alleine das, durch die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten aufgebraachte kumulierte, jährliche Budget für die europäischen Forschungskoperationen das jährliche Budget für die gemeinsame Forschungspolitik, vor allem die Beiträge zu den Forschungsrahmenprogrammen (FRP), überstieg. In der zweiten Hälfte des 6. FRP wurde dieses Verhältnis erstmals umgekehrt, allerdings werden bspw. weiterhin 'nur' etwa 6% des Volumens der öffentlichen Forschungsausgaben in Europa durch die Institutionen der Europäische Union selbst verwaltet. Vgl. Madsen (2010), S. 70.

²⁰³ Vgl. Art.5, Abs.3 EUV sowie auch Teil II.1.2.1.

²⁰⁴ Vgl. ERA-Portal Austria (<http://www.era.gv.at/space/11442/directory/11443.html>).

1.1.2 Historische Entwicklung der EU-Forschungspolitik

Die Entwicklung der europäischen Forschungspolitik beginnt mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und lässt sich in drei zentrale Phasen einteilen.²⁰⁵

- Phase der sektoriellen EU-Forschungspolitik (etwa 1951-1979)
- Phase der konsolidierenden EU-Forschungspolitik (etwa 1980-1999)
- Phase der integrierenden, umfassenden EU-Forschungspolitik (ab 2000)

In der vorliegenden Arbeit lässt sich in der gebotenen Kürze, sowie dem Anspruch folgend einen Überblick zu ermöglichen, nur ein sehr verkürzter Abriss der historischen Entwicklung der EU-Forschungspolitik darstellen. Die weitere Darstellung konzentriert sich daher auf die wesentlichen Daten und Ereignisse in den drei Phasen und erlaubt anhand eines Zeitstrahls eine zeitliche Einordnung. Die weiteren Abschnitte von Teil II.1 zum rechtlichen und institutionellen Rahmen sowie zu den zentralen Instrumenten und Initiativen der Forschungspolitik ergänzen diese Darstellung um detailliertere Angaben aus verschiedenen, für die weitere Arbeit relevanten, Perspektiven. Zudem wird an den jeweiligen Stellen auf weiterführende Literaturbeiträge verwiesen.²⁰⁶

Die Phase der sektoriellen EU-Forschungspolitik (1951-1979)

Die 1950er bis 1970er Jahre waren gekennzeichnet durch die Gründung einer Anzahl teilweise bis heute wichtiger intergouvernementaler Forschungsk Kooperationen in bestimmten industriellen bzw. wirtschaftlichen Schlüsselbereichen und Sektoren. Zu nennen sind vor allem große Forschungsinfrastrukturen, wie die 1954 geschaffene *Europäische Organisation für Kernforschung (CERN)*, das 1962 gegründete *Europäische Organisation für astronomische Forschung in der südlichen Hemisphäre (ESO)* sowie die 1975 vereinbarte *Europäische Weltraumorganisation (ESA)*. Ebenso lässt sich die 1970 erfolgte Gründung von *Airbus* mit in diese Reihe einordnen. Neben diesen primär Infrastrukturorientierten Kooperationen wurden in dieser Phase aber auch bereits erste koordinierenden und teilweise forschungsfördernde Organisationen auf intergouvernementale Ebene wie die *Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung (COST)* oder die

²⁰⁵ Vgl. Sturm (2008), S. 240 ff. Zur Situation vor dem 2. Weltkrieg vgl. Stichweh (2000) sowie Lengwiler (2010).

²⁰⁶ Eine umfassende und hinreichend aktuelle Darstellung der EU-Forschungspolitik ist in der Literatur nur schwer zu finden. Einen guten Einstieg, vor allem zur historischen Entwicklung, ermöglichen aber insbesondere die, auch im Folgenden herangezogenen, Literaturbeiträge von Madsen (2010), Krige/ Guzzetti (1997), Guzzetti (1995) sowie im Deutschen Sturm (2008), Turek (2011) und Scherb (2012).

an das US-amerikanische Vorbild angelehnte *Europäische Wissenschaftsstiftung (ESF)* geschaffen. Ferner wurde 1972 mit dem *Europäischen Universitätsinstitut (EUI)* eine europäische Kooperation auf der Ebene der Hochschulbildung eingegangen.

Parallel dazu erfolgte mit den Verträgen zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie zur Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) in den Jahren 1951 bzw. 1957 der Beginn einer gemeinschaftlichen EU-Forschungspolitik zwischen den damaligen sechs, ab 1973 neun EU-Mitgliedsstaaten. Artikel 55 EGKS sowie die Artikel 4-11 EURATOM sahen ebenfalls zunächst 'nur' eine sektorenspezifische Konzentration auf Werkstoffe und Technologien im Bereich Kohle, Stahl sowie (friedliche Nutzung der) Nuklearenergie vor. Aus dem EURATOM Vertrag gingen 1959 mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS/ JRC) sowie 1978 mit dem Joint European Torus (JET) umfangreiche gemeinschaftliche Infrastrukturinitiativen in der Energieforschung hervor.

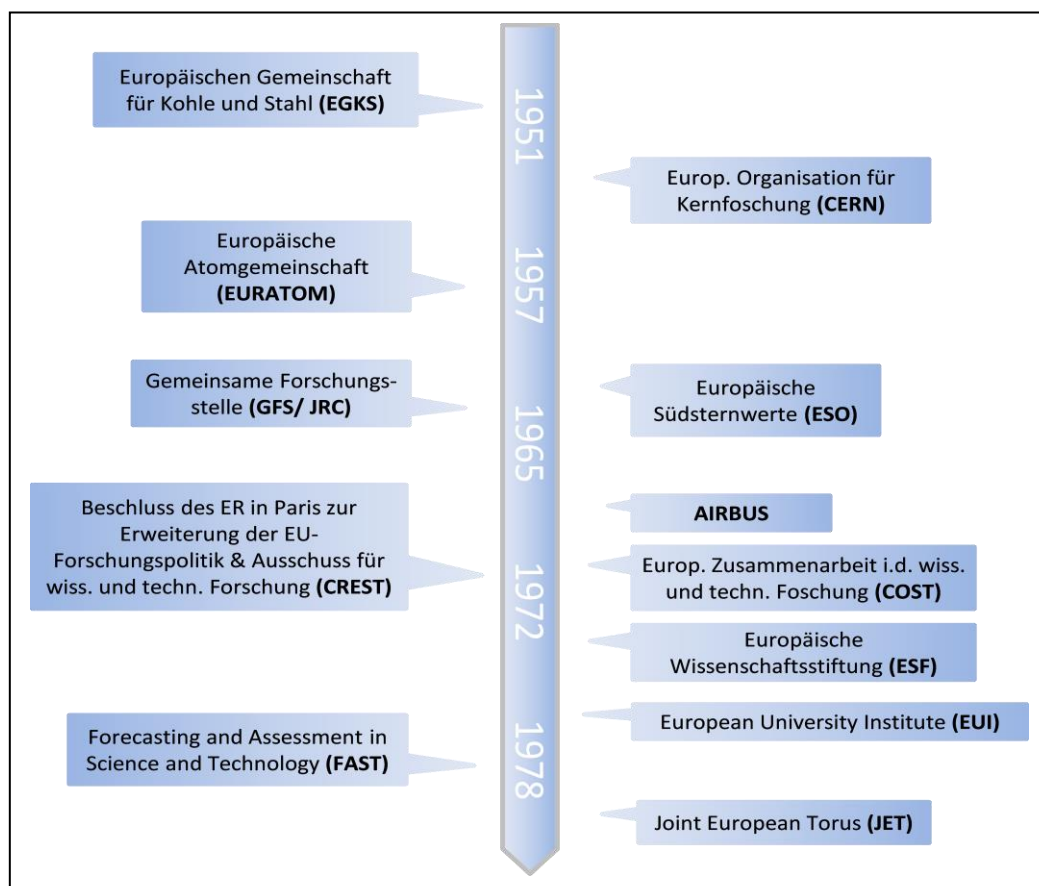


Abb. 18: Entwicklung der EU-Forschungspolitik von 1951-1979; eigene Darstellung

Auf der politischen Ebene entstand ab Ende der 1960er Jahre eine forschungspolitische Diskussion unter dem Einfluss des zunehmenden internationalen Wettbewerbs in der Informationstechnologie (insbes. mit Japan und den USA). Daraus erging 1972 auf dem Treffen des Europäischen Rates in Paris der Beschluss, den bislang in forschungspolitische Fragen weitgehend unspezifischen Vertrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zu nutzen, um eine erweiterte Zusammenarbeit und Koordination in der EU-Forschungspolitik einschließlich gemeinsamer Aktionen zu entwickeln.²⁰⁷ Diese Koordination sollte von Seiten des Europäischen Rates der „*Ausschuss für wissenschaftliche und technische Forschung (CREST)*“ übernehmen. Das entsprechende Mandat zur Ausarbeitung wurde der EU-Kommission übertragen, die zunächst mit der nach dem damaligen deutschen EU-Kommissar benannten Dahrendorf-Initiative und ab 1978 u.a. mit der Initiative „*Forecasting and Assessment in Science and Technology (FAST)*“ den Plan für ein erstes Forschungsrahmenprogramm entwickelte.²⁰⁸

Die Phase der konsolidierenden EU-Forschungspolitik (1980-1999)

Mit Beginn der 1980er Jahre und der (Fortsetzung der) FAST Initiative als FAST II Programm erfolgte eine Konsolidierung der zunehmend zersplitterten und unkoordinierten, forschungsbezogenen Aktivitäten auf der Ebene der EU. Dies führte, abgesehen von einer organisatorischen Zusammenfassung der Zuständigkeiten in der EU-Kommission in der Generaldirektion XII (der späteren GD Forschung), 1984 zum Start des ersten Forschungsrahmenprogramms (FRP). Dessen Fortführung wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte ab 1987 Bestandteil der EU-Verträge und ist bis heute das zentrale forschungspolitische Instrument der EU (mittlerweile unter dem Namen 'Horizont 2020' in seiner 8. Auflage).²⁰⁹ Des Weiteren entstand in dieser Phase eine inhaltliche Erweiterung der Forschungspolitik hin zu den neuen Bereichen der Informations- und Telekommunikations-Technologie, die in die FRP eingegliedert wurden.

²⁰⁷ Vgl. dazu auch Teil II.1.2.1.

²⁰⁸ Vgl. Sturm (2008), S. 241.

²⁰⁹ Vgl. Teil II.1.3.1.

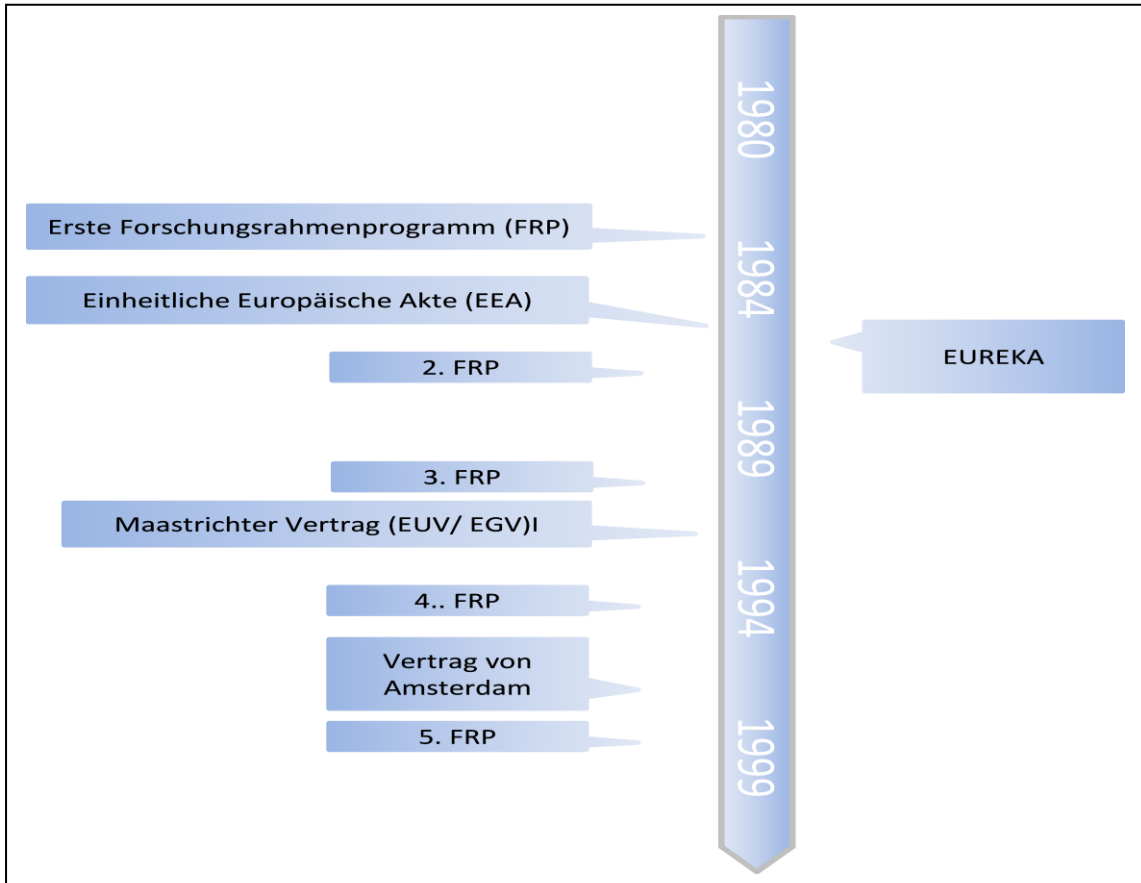


Abb. 19: Entwicklung der EU-Forschungspolitik von 1980-1999; eigene Darstellung

Das FAST II Programm fand 1987 seine Fortsetzung im Programm MONITOR, das vor allem auch begann die Evaluation der Forschungspolitischen Maßnahmen zu systematisieren und daher in Teil II.2.2 dieser Arbeit nochmal näher besprochen wird. Ebenfalls 1987 wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) sowie 1992 mit den Verträgen von Maastricht (EUV/ EGV) die gemeinschaftliche Forschungspolitik offiziell im EU-Recht verankert.²¹⁰

Auf Intergouvernementaler Ebene ist in dieser Phase die 1985 gegründete Initiative EUREKA zu nennen, die u.a. Forschungsförderung-Programme (z.B. EUROSTARS) durchführt und wohl auch als Antwort auf das US-amerikanische Verteidigungs- und Technologie-Programms SDI gedacht war.²¹¹

²¹⁰ Vgl. Teil II.1.2.1.

²¹¹ Vgl. Sturm (2008), S. 242 ff. Hier ist anzumerken, dass international ein erheblicher Anteil der forschungspolitischen Maßnahmen, bspw. in den USA, über den Verteidigungshashalt erfolgt, was auf Ebene der EU nicht möglich ist.

Die Phase der umfassenden, integrierenden Forschungspolitik (seit 2000)

Eine dritte Phase der umfassenden oder auch integrierenden EU-Forschungspolitik folgte mit der Erklärung zum Europäischen Forschungsraum (EFR) im Jahr 2000. Damit wurde die bereits seit den 1970er Jahren diskutierte Idee eines gemeinsamen Binnenmarktes für die Forschung in die EU-Politik und in die nachfolgenden Forschungsrahmenprogramme aufgenommen sowie schließlich 2008 mit dem Lissabonner Vertrag als eigenständiges Ziel im EUV verankert.²¹² Daneben ist die zunehmende Einbindung der Forschungspolitik in die Wettbewerbspolitik über die 'Lissabonner Strategie für Wachstum und Beschäftigung' im Jahr 2000 sowie seit 2010 in der 'Europa 2020 Strategie' sowie der 'Innovation Union Initiative' ein wesentlicher Aspekt der integrierten EU-Forschungspolitik.²¹³

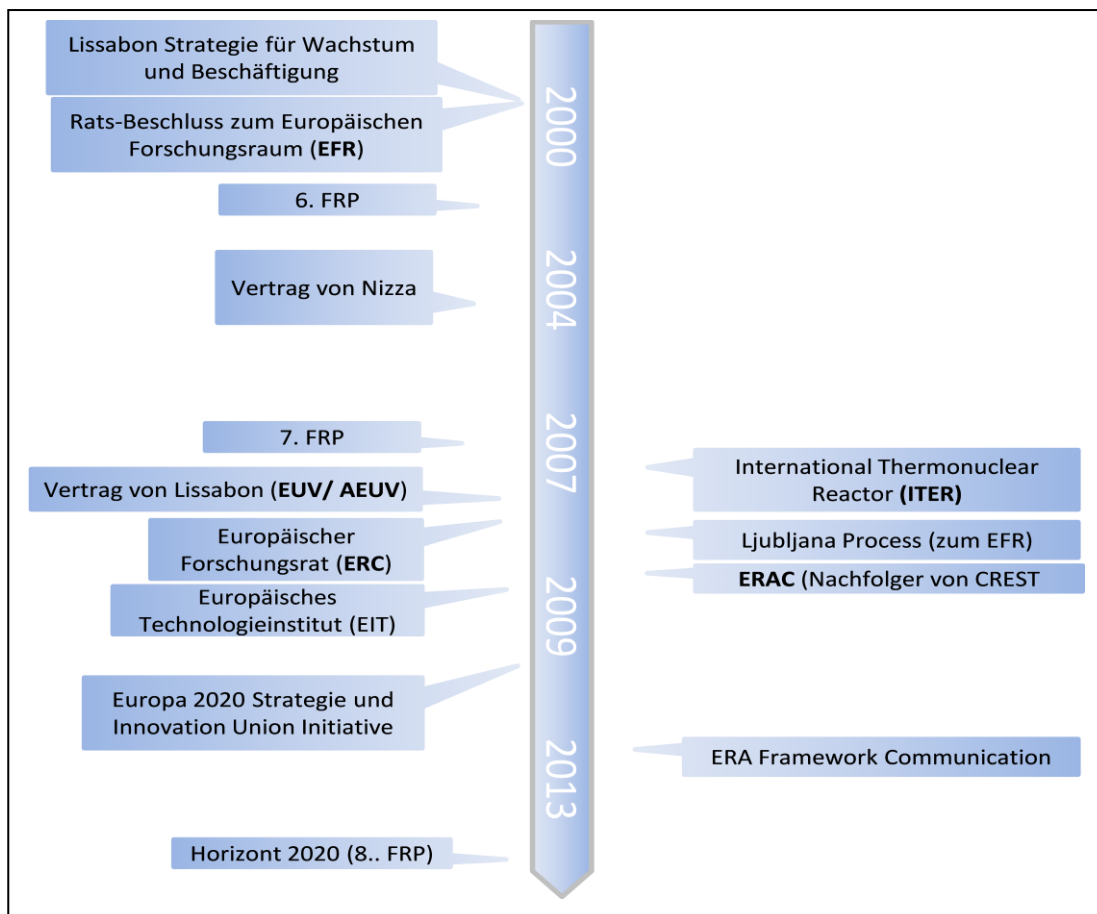


Abb. 19: Entwicklung der EU-Forschungspolitik von 2000-2013; eigene Darstellung

²¹² Vgl. Teil II.1.2.1 sowie Teil II.1.3.2.

²¹³ Vgl. Teil II.1.3.3.

Im Zuge des 7. FRP nahmen 2007 und 2008 sowohl der Europäische Forschungsrat (ERC) als auch das Europäische Technologieinstitut (EIT) ihre Arbeit auf. Des Weiteren erfolgte die Vereinbarung einer Anzahl von Gemeinsamen Technologieinitiativen (JTIs) in der Form von Public-Private Partnerships.²¹⁴ Mit der 8. Auflage des FRP unter dem Namen "Horizont 2020", wird ab 2014 für die Laufzeit bis 2020 erneut ein deutlich höheres Forschungsförderungsvolumen, aber auch eine Anzahl neuer oder erweiterter Instrumente zum EFR bereitgestellt.²¹⁵

Im Bereich der Forschungsinfrastrukturen ist auf den 2007 vereinbarten *International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER)* hinzuweisen, der (ähnlich wie auch CERN) im Kern eine intergouvernementale Forschungskooperation darstellt. Allerdings erfolgt die Vertretung der EU-Mitgliedsstaaten weitestgehend gemeinschaftlich durch die EU-Ebene, über die auch ein wesentlicher Teil des Haushalts von ITER bereitgestellt wird.²¹⁶

²¹⁴ Vgl. Teil II.1.3.3.

²¹⁵ Vgl. Teil II.1.3.1.

²¹⁶ Dazu existiert das "Europäische gemeinsame Unternehmen für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie (Fusion for Energy)" (<http://www.iter.org>).

1.2 Rechtlicher und institutioneller Rahmen der EU-Forschungspolitik

Basis der gemeinschaftlichen europäischen Forschungspolitik sind in erster Linie die spezifischen Bestimmungen in den verschiedenen Verträgen der Europäischen Gemeinschaften/ Europäischen Union, die (ergänzt um einige hier relevante, allgemeine Bestimmungen in den Verträgen) im folgenden Teil II.1.2.1 kurz vorgestellt werden sollen. Darüber hinaus sind einige Regelungen im Sekundärrecht (bspw. die Haushaltsordnung) von Bedeutung, auf die ggf. in späteren Abschnitten Bezug genommen wird, die hier aber nicht ausführlicher dargestellt werden sollen.

Um den Überblick zur EU-Forschungspolitik, vor allem auch hinsichtlich der in dieser Arbeit interessierenden Evaluationsverwendung, zu vervollständigen, wird anschließend dargestellt, welche Akteure (Teil II.1.2.2) auf welchen Weise (Teil II.1.2.3) eine wesentliche Rolle auf die Gestaltung der Politikinhalte ausüben.

1.2.1 Die Rechtsgrundlagen der Forschungspolitik in den EU-Verträgen

Spezifische Bestimmungen in den EG-/ EU-Verträgen zur Forschungspolitik:

Auf die sektorenspezifischen Regelungen in den Verträgen zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Artikel 55 EGKS) sowie der Europäischen Atomgemeinschaft (Artikel 4 ff., EURATOM) wurde bereits hingewiesen. Der Vertrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) enthielt zunächst keine spezifischen Bestimmungen, bot aber über Artikel 235 dem Europäischen Rat die Möglichkeit zusätzliche Gemeinschaftsaufgaben zu vereinbaren (sogen. „Generalklausel“). Dies wurde Anfang der 1970er Jahre im Hinblick auf die Forschungspolitik wahrgenommen und in der Folge durch die EU-Kommission weiter ausgestaltet.²¹⁷

Die sich entwickelnde Praxis, insbesondere das Forschungsrahmenprogramm (FRP), wurde 1987 durch Artikel 24 der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) in den EWGV eingefügt und damit etabliert. Der *Maastrichter Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (EUV)* verankerte 1992 in Artikel 3 EUV die Forschungsförderung als Tätigkeit der EU und übernahm im zugehörigen Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften (EGV) in den Artikeln 163-173 EGV weitgehend die mit der EEA eingefügten Bestimmungen. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde 1997 in den Artikeln 166 und

²¹⁷ Vgl. Sturm (2008), S. 241.

172 EGV die Erfordernis der Einstimmigkeit im Europäischen Rat durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit ersetzt. Ansonsten erfolgten ebenso wie im Vertrag von Nizza 2002 keine wesentlichen Änderungen der spezifischen Bestimmungen. Der ursprünglich 2004 als Verfassungs-vertrag vorgesehene und 2008 als Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (EUV) verabschiedete Vertrag von Lissabon sowie der ergänzende Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) überführten die Artikel 163-173 EGV in die Artikel 179-190 AEUV sowie den Artikel 3 EUV in den Artikel 4 AEUV. Als wichtigste Neuerungen kommen dabei in Artikel 4 und 189 AEUV die Raumfahrtforschung als Teil der Forschungspolitik und das explizite Ziel einen „europäischen Raum der Forschung“ zu schaffen (Artikel 179 Abs. 1 Hs. 2 AEUV) hinzu, was die Kompetenzen der EU in diesem Feld deutlich ausweitet.²¹⁸

Hinweise zu den allgemeinen Bestimmungen in den EG-/ EU-Verträgen zur Forschungspolitik

Neben den bereits angesprochenen Bestimmungen zur Mehrheitsfindung, die mit dem Amsterdamer Vertrag modifiziert wurden, haben einige allgemeine Bestimmungen bzw. ihre Entwicklung über die Verträge hinweg eine wichtige Wirkung auf die EU-Forschungspolitik.

Bei Forschung und technologischer Entwicklung (sowie Raumfahrt) handelt es sich nach Artikel 4 AEUV (bzw. Artikel 3 EUV - alte Fassung) um eine geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedsstaaten. Damit ist insbesondere das Subsidiaritätsprinzip von Bedeutung, nach dem die Gemeinschaft nur dann tätig werden kann, soweit ihr über die spezifischen Bestimmungen dazu die Kompetenz zusteht und insofern die Mitgliedsstaaten dies nicht in eigener Tätigkeit ausreichend verwirklichen können.²¹⁹ Für die Forschungspolitik gilt darüber hinaus nach Artikel 4 Abs. 3 AEUV die zusätzliche Einschränkung, dass die Mitgliedsstaaten auch dann ein Recht auf nationale, forschungspolitische Maßnahmen behalten, wenn die EU nach Artikel 179-190 AEUV tätig wird, was im Normalfall nur bei einem Unterlassen der Aktivität auf EU Ebene im Rahmen der geteilten Zuständigkeit möglich wäre.

Ziel der EU-Forschungspolitik ist es u.a. nach Artikel 163 Abs. 1 EGV bzw. 179 Abs. 1 AEUV die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu fördern. Damit erhalten aber auch die teilweise übergeordneten oder vorrangigen EU-Bestimmungen zum Binnenmarkt und zum Wettbewerb, bspw. zu staatlichen Beihilfen und öffentlichen Ausschreibungen, eine Bedeutung, die im Rahmen der Wahrnehmung der forschungspolitischen Aufgaben zu berücksichtigen ist. Ähnliches gilt in Bezug auf die Abstimmung

²¹⁸ Vgl. Teil II.1.3.2.

²¹⁹ Vgl. Artikel 5 EUV sowie Teil II.1.1.2.

mit der Regional- bzw. Strukturpolitik, die sich aus den allgemeinen Zielen EU (insbesondere dem „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt“ nach Artikel 3 Abs. 3 EUV) ableitet.

Des Weiteren sind wie bereits eingangs erwähnt, wenn auch nicht auf der Ebene der Verträge der EU sondern im Sekundärrecht, die Haushalts- und Verfahrensvorschriften der EU²²⁰ als wichtige rechtliche Bestimmungen zu nennen, die vor allem die Durchführung aber auch die inhaltliche Ausgestaltung der EU-Forschungspolitik maßgeblich beeinflussen können.

1.2.2 Zentrale Institutionen und Akteure in der EU-Forschungspolitik

Organe und Institutionen der Exekutive der EU-Forschungspolitik

Verantwortlich für die Organisation und Durchführung der forschungspolitischen Maßnahmen, in erster Linie die Forschungsrahmenprogramme, ist die Europäische Kommission mit ihren verschiedenen Generaldirektionen und nachgeordneten Agenturen sowie spezialisierten Instituten.

Zentrale Stelle, insbesondere für die Koordination der Forschungsrahmenprogramme und der Aktivitäten zum Europäischen Forschungsraum, ist die Generaldirektion Forschung und Innovation (GD Forschung).²²¹ Sowohl die GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (GD Connect) als auch die GD Unternehmen und Industrie, die GD Mobilität und Verkehr und die GD Energie arbeiten allerdings in enger Abstimmung als sogenannte „Forschungs-Familie“ zusammen. Andere auf der Ebene der Generaldirektion beteiligte Institutionen sind die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie die GD Beschäftigung, Soziales und Integration (beide mit forschungsrelevanten Programmen der Strukturfonds) und die GD Bildung und Kultur (u.a. mit Mobilitätsprogrammen). Zumindest mittelbar beteiligt sind u.a. die GD Umwelt, die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie die GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei, soweit sie gemäß Artikel 179 Abs. 1 AEUV (163 Abs. 1 EGV) spezifische und i.d.R. eng begrenzte forschungsbezogene Maßnahmen durchführen.

Schließlich können die GD Binnenmarkt und Dienstleistungen sowie die GD Wettbewerb aufgrund wettbewerbspolitischer/ -rechtlicher Bestimmungen beteiligt sein.

²²⁰ Vgl. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/syn_pub_rf_modex_de.pdf

²²¹ Bis Anfang 2012 unter dem Namen „GD Forschung, Technologie und Demonstration“. Die Namens-erweiterung um Innovation weist bereits auf die „neue“ Orientierung im Rahmen der Europa 2020 sowie der Innovation Union Strategien hin (vgl. Teil II.1.3.3), wobei aber anzumerken ist, dass die Innovationspolitik als Querschnittspolitik auch weiterhin zu wichtigen Teilen von anderen Generaldirektionen mitgestaltet wird.

Daneben besteht die mit dem EURATOM Vertrag 1957 geschaffene Gemeinsame Forschungsstelle (GFS/ JRC) als Generaldirektion der Kommission, die sich allerdings nach weitgehender Einstellung der aktiven Nuklearforschung auf Ebene der Gemeinschaft in Form eigener Infrastrukturen (Forschungsreaktoren), mittlerweile zunehmend als wissenschaftlicher Dienstleister für die verschiedenen Politikbereiche der EU-Kommission versteht.²²²

Auf der Ebene der nachgeordneten Agenturen sind die seit 2007 geschaffenen Exekutiv-Agenturen für Forschung (REA), Bildung (EACEA), Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EACI), Verkehrsnetze (TEN-T EA) sowie insbesondere der Europäische Forschungsrat (ERC) mit der entsprechenden Exekutivagentur (ERCEA) zu nennen. Eine gewisse Sonderrolle nehmen die verschiedenen, in Form öffentlich-privater Partnerschaften organisierten, Gemeinsamen Technologieinitiativen (JTI) sowie das Europäische Technologieinstitut (EIT) ein.²²³

Organe und Institutionen der Legislative in der EU-Forschungspolitik:

Das sogenannte „Initiativmonopol“²²⁴ der EU-Kommission zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen, wie dies bspw. das Forschungsrahmenprogramm oder eine mögliche Verordnung zum EFR darstellen, gibt der Kommission eine gewisse legislative Rolle. Vor allem aber bilden der Europäische Rat (ER) und seit 1979 mit zunehmenden Kompetenzen das Europäische Parlament (EP) die Organe der Legislative für die Forschungspolitik der Europäischen Union.

Der Europäische Rat besteht auf der obersten Ebene aus den Staatsoberhäuptern der Mitgliedsstaaten und unterteilt sich auf Ebene der Minister in den Rat der Europäischen Union sowie auf den weiteren Ebenen in den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) sowie wiederum deren Vertreter (AStV II). Auf der Ebene der Minister existieren insgesamt 10 verschiedene Ratsformationen zu verschiedenen Politikfeldern, von denen für die Forschungspolitik in erster Linie der Rat für "Wettbewerbsfähigkeit: Binnenmarkt, Industrie, Forschung und Raumfahrt" zuständig ist.²²⁵ Ferner besteht im Rat eine weitere, den AStV unterstützende Arbeitsgruppe ('Council Research Working Party') in der die 'Scientific Counsellors' der Mitgliedsstaaten auf der Arbeitsebene zusammenkommen.

²²² Dazu ist anzumerken, dass noch immer ein hoher finanzieller Betrag im Rahmen der EURATOM Verträge und innerhalb der Forschungsrahmenprogramme für die nukleare Sparte der GFS bereitgestellt wird, wobei es sich aber mittlerweile zu einem nicht unwesentlichen Teil um Abbau- und Reaktivierungsaufwendung für die Reaktorstandorte handelt.

²²³ Vgl. zum ERC sowie den JTIs und dem EIT auch Teil II.1.3.3.

²²⁴ Vgl. Härtel (2006), S. 343 ff.

²²⁵ Vgl. <http://www.consilium.europa.eu>

Das Europäische Parlament ist im Rahmen der Mitentscheidungsverfahren sowie der Haushaltsprozesse in die EU-Forschungspolitik eingebunden und hat entsprechend vor allem über die Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE)²²⁶ sowie Haushalt/ Haushaltskontrolle (COBU/ COCOBU) einen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung der EU-Forschungspolitik.²²⁷

Sonstige Organe der EU

Von weiterer, allerdings mehr mittelbarer, Bedeutung sind zum einen die Kontrollorgane der EU, der Europäische Gerichtshof (EUGH) als oberste juristische Instanz sowie der Europäische Rechnungshof (ERH) als primär haushalts- bzw. finanzorientierte Aufsichtsbehörde im Auftrag des Europäischen Parlamentes. Andererseits sind die beratenden Organe, der Ausschuss der Regionen (AdR) sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) zu nennen, die nach Ermessen Stellungnahmen abgeben und ggf. ein Anhörungsrecht im Gesetzgebungsverfahren besitzen.

Von den Organen der EU eingesetzte Gremien oder Institutionen:

Im Rahmen der Forschungsrahmenprogramme von Bedeutung sind die sogen. Begleitausschüsse (Programme Committees), die nach Artikel 166 Rn. 8 EGV sowie Artikel 182 AEUV vom Europäischen Rat eingerichtet werden, um sich mit den einzelnen Teilprogrammen innerhalb der FRP zu befassen. Zu nennen sind weiterhin vor allem die beratenden Gremien, wie der bereits 1972 durch den Europäischen Rat eingesetzte „Ausschuss für die wissenschaftliche und technische Forschung (CREST)“, der, nach einer zwischenzeitlichen Neufassung seines Mandates, 2009 in das 'European Research Area Committee (ERAC)' umgewandelt wurde und beim Aufbau des Europäischen Forschungsraums neben der beratenden insbesondere koordinierende Aufgaben und Unterstützung gewährleisten soll. Ebenfalls im Umfeld des EFR unterstützend und koordinierend tätig werden eine Anzahl von Arbeitsgruppen, die den fünf großen EFR-Initiativen zuzuordnen sind.²²⁸

²²⁶ Vormals: 'Committee for Research, Technological Development and Energy (CERT)'.
²²⁷ Vgl. <http://www.europarl.europa.eu>

²²⁸ Vgl. dazu ausführlicher Teil II.1.3.2.

Akteure der nationalen Forschungspolitik auf europäischer Ebene:

Abgesehen von der bereits erwähnten Beteiligung der politischen Ebene der Mitgliedsstaaten über den Europäischen Rat sowie innerhalb der von diesem eingesetzten Gremien, existieren weitere Organisationen in denen Vertreter der nationalen Forschungspolitiken direkt oder indirekt Einfluss auf die EU-Forschungspolitik nehmen. Insbesondere von Bedeutung sind, vor dem Hintergrund des EFR, die seit 1971 bestehende intergouvernementale Initiative zur „*Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung (COST)*“²²⁹, die 1985 gegründete Initiative *EUREKA*, die 1974 ins Leben gerufene „*Europäische Wissenschaftsstiftung (ESF)*“ sowie die „*Joint Programming Initiativen*“ nach Artikel 185 AEUV.²³⁰

Sonstige wichtige Akteure in der EU-Forschungspolitik:

Hierunter fallen vor allem die sektoren- oder fachspezifischen Vertretungen und Interessengruppen, die sowohl öffentlich-rechtliche aber insbesondere auch privatwirtschaftliche Mitglieder haben können. In Bezug auf die Gestaltung und Steuerung der EU-Forschungspolitik sind sie vor allem im Rahmen von Konsultationen sowie über diverse Lobbyaktivitäten beteiligt. Eine weitergehende Darstellung soll hier zum einen aus Platzgründen sowie andererseits aufgrund der schwer überschaubaren Anzahl insbesondere der Interessengruppen unterbleiben.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen die Komplexität der EU-Forschungspolitik im Hinblick auf die beteiligten Akteure, ohne dabei bereits den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Abbildung 20 fasst daher nochmals in graphischer Form die wichtigsten Akteure zusammen, die alle in bestimmten Phasen und zu unterschiedlichen Anteilen einen Einfluss auf die Gestaltung der EU-Forschungspolitik ausüben.

²²⁹ COST wird allerdings operativ auch vom Europäischen Rat durch ein Sekretariat unterstützt und ist daher keine 'rein' nationale Angelegenheit.

²³⁰ Vgl. zum Joint Programming Teil II.1.3.2.

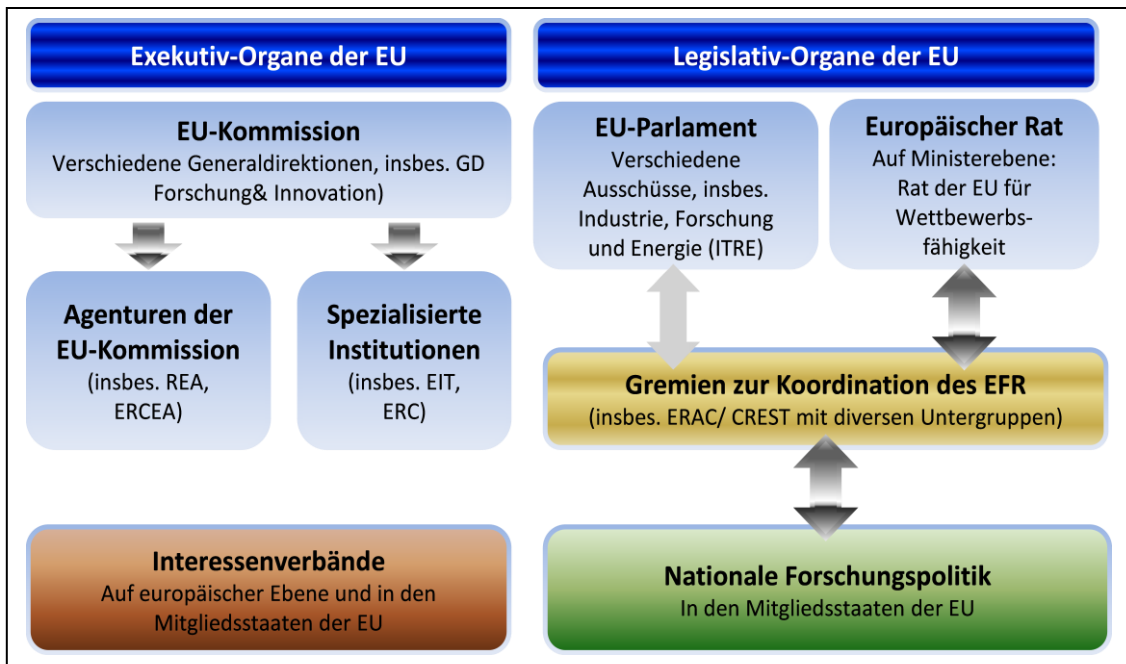


Abb. 20: Wichtige Akteure in der EU-Forschungspolitik, eigene Darstellung

1.2.3 Entscheidungs- und Steuerungsverfahren in der EU-Forschungspolitik

Unterschieden werden im Folgenden drei Ebenen der Entscheidung bzw. Steuerung.²³¹ Nach dem Steuerungsobjekt wird die Ebene der Policy- bzw. Programmgestaltung getrennt von der Ebene der Policy-/ Programm-Implementierung. Als dritte Ebene wird kurz auf die Verfahren der politischen Aufsicht bzw. Kontrolle eingegangen.

Ebene der Policy- und Programmgestaltung

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Entscheidung über die Forschungsrahmenprogramme (FRP) zum Gegenstand des Mitentscheidungsverfahrens zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat.²³² Der Rat selbst entschied bis zum Amsterdamer Vertrag 1997 in Einstimmigkeit, danach im Verfahren der qualifizierten Mehrheit²³³, über die von der EU-Kommission vorgelegten und in der Folge mit dem Europäischen Parlament ausgehandelten FRP. Darüber hinaus muss der Rat

²³¹ Zum generellen Verständnis von Steuerung in Bezug auf den Politikprozess siehe auch Teil I.1.2.3. Anders als in der weiteren Arbeit ist hier allerdings schon vor allem das klassisch-hierarchische Steuerungsmodell gemeint.

²³² Vgl. Weidenfeld (2011), S. 442; mit dem Vertrag von Lissabon wurde dieses Verfahren in 'ordentliche Gesetzgebung' umbenannt.

²³³ Vgl. Weidenfeld (2011), S. 446

auch die Teilprogramme, die das FRP weiter ausführen, einzeln mit qualifizierter Mehrheit annehmen und richtet zu deren Steuerung Begleitausschüsse ein.²³⁴

In Bezug auf das Initiativrecht / –monopol der EU-Kommission zur Vorlage der Vorschläge zum FRP oder auch anderer Rechtsakte, bspw. zum EFR, ist darauf hinzuweisen, dass die Ausarbeitung der Vorschläge maßgeblich im Rahmen von öffentlichen Konsultationsverfahren und Aussprachen stattfindet, die auch zum Ziel haben die spätere legislative Beschlussfassung zu erleichtern. Das sogenannte Komitologieverfahren ermöglichte den Vertretern der Mitgliedsstaaten (also Vertretern der nationalen Forschungspolitik) lange Zeit zudem einen direkten Einfluss auf die Ebene der Durchführungsverordnungen der Kommission auszuüben.²³⁵ Darüber hinaus ist von Seiten der Kommission seit 2005 zusammen mit der Beschlussvorlage eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung ("Regulatory Impact Assessment" (RIA)) vorzulegen, die aus verschiedenen Perspektiven den Vorschlag analysiert und begründet.²³⁶ Innerhalb der EU-Kommission wird zudem vor einer Vorlage ebenso eine formelle, interne Abstimmung aller Generaldirektionen vorgenommen. Die Gesetzesfolgeabschätzungen werden einer internen Qualitätskontrolle durch einen speziellen Ausschuss unterzogen.²³⁷

Auf der die einzelnen Rechtsakte übergeordneten Policy- oder Strategieebene, erklärt der Präsident der EU-Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat vor seiner Amtsübernahme die Leitlinien bzw. Grundzüge der Strategie der Kommission für die kommende Legislatur- bzw. Amtsperiode (aktuell die Europa 2020 Strategie) und erstattet regelmäßig Bericht über die Fortschritte sowie die weiteren Schritte. Die Vorlage der Leitlinien im Vorfeld der offiziellen Ernennung des Präsidenten der EU-Kommission durch das EU-Parlament, aber auch die jährlichen Haushaltsverfahren sowie mehr noch die Notwendigkeit der inhaltlichen Abstimmung mit der Legislative im Zuge der ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Strategien, ermöglicht einen hohen Einfluss der Legislativen Organe auf die Politik- und Programmgestaltung.

²³⁴ Vgl. Artikel 166 EGV/ 182 AEUV sowie Teil II.1.3.1. Dem EP steht im Übrigen in Bezug auf die Spezifischen Programme formal nur ein Anhörungsrecht zu, allerdings wird über die Grundsatzentscheidung zum FRP auch bereits eine Verteilung der Budgets an die einzelnen Spezifischen Programme vorgesehen, womit auch ein wesentlicher, faktischer Einfluss auf diese gegeben ist.

²³⁵ Das Komitologieverfahren ist allerdings mittlerweile durch den Vertrag von Lissabon maßgeblich umgestaltet worden und verteilt nun als 'besonderes Gesetzgebungsverfahren' die Zuständigkeiten nach klaren Kriterien sowohl an den ER als auch das EP (s. Artikeln 290, 291 AEUV), vgl. auch Weidenfeld (2011), S. 438.

²³⁶ Bemerkenswert ist, dass diese Verpflichtung derzeit nur für den Ausgangsvorschlag der Kommission gilt. Etwaige (häufige) Änderungen durch das EP oder den ER im Rahmen der weiteren Verhandlungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren werden in aller Regel nicht von einer entsprechenden Anpassung des Regulatory Impact Assessments begleitet. Vgl. dazu auch Teil II.2.1.2.

²³⁷ Die interne Abstimmung wird als Inter-Service-Consultation, der Zuständige Ausschuss für Qualitätskontrolle als Impact-Assessment Board bezeichnet. Vgl. dazu http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm

Da im Falle der EU-Forschungspolitik, eine geteilte Zuständigkeit von nationaler und gemeinschaftlicher Ebene vorliegt,²³⁸ ist auch die Methode der offenen Koordinierung (OMC) von Bedeutung. Dieses seit 2003 praktizierte Verfahren soll zwar vor allem den Mitgliedsstaaten eine Hilfestellung bei der Koordination ihrer Politiken bieten, kann aber natürlich auch, wie im Fall des EFR, gestaltende Wirkung auf die Gemeinschaftspolitik selbst entfalten.²³⁹

Ebene der Policy- und Programmimplementierung

Insoweit die EU-Forschungspolitik in der Form der sogen. "Direkten Mittelverwaltung" stattfindet, obliegt die Implementierung ausschließlich der Kommission sowie ihren nachgeordneten Agenturen. Dies ist vor allem für die Fördermaßnahmen der FRP gegeben, für die eine 'direkte', vertragliche Beziehung zwischen der EU-Kommission und den Empfängern der Forschungsförderungs-zuwendungen geschlossen wird.²⁴⁰ Ein anderer Teil der forschungspolitischen Maßnahmen, wie vor allem die Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Regional- bzw. Strukturpolitik, erfolgt in Form der 'indirekten Mittelverwaltung'. Zwischen die EU-Kommission und die Projektträger wird bei dieser Form die Ebene der Verwaltung in den Mitgliedsstaaten geschaltet, die wesentliche Befugnisse bei der Implementierung, unter Maßgabe der gemeinschafts-politisch vereinbarten Regelungen, erhält. Dennoch verbleibt auch hier ein nicht unwesentlicher Teil der Implementierung (und Verantwortung) bei der EU-Kommission.

Die verschiedenen nachgeordneten Agenturen können im Rahmen ihrer Mandate und Statuten mit gewissen Implementierungsaufgaben betraut werden, bleiben aber in jedem Fall (direkt oder mittelbar über die EU-Kommission) dem EU-Parlament verantwortlich und sind dazu in ihren verschiedenen Leitungs- und Aufsichtsgremien u.a. mit Vertretern der EU-Kommission besetzt. Unter den nachgeordneten Agenturen verfügt insbesondere der Europäische Forschungsrat (ERC) bzw. die dazugehörige Exekutivbehörde (ERCEA) über eine relativ hohe Autonomie; ähnliches gilt für das Europäische Technologieinstitut (EIT) sowie die auf einzelvertraglicher Grundlage festgelegten Gemeinsamen Technologieinitiativen (JTIs).²⁴¹

²³⁸ Vgl. Teil II.1.2.1.

²³⁹ Zur OMC vgl. Weidenfeld (2011), S. 443.

²⁴⁰ Bedingt durch die Erfordernis der Ko-Finanzierung sowie aus Gründen der Effektivität, wird allerdings im weiteren Projektmanagement dem jeweiligen Projektkonsortium eine weitgehende, operative Freiheit bei der Steuerung und Durchführung des Projektes im Rahmen bestimmter vertraglicher Grenzen, übertragen.

²⁴¹ Vgl. hierzu Teil II.1.3.3.

In Bezug auf den EFR hat die gemeinschaftliche Ebene der EU Organe zwar mit dem Lissaboner Vertrag deutlich an Kompetenzen gewonnen, beschränkt sich aber weiterhin, im Rahmen der geteilten Zuständigkeit und aufgrund des faktisch erforderlichen Kooperationswillens der Mitgliedsstaaten, auf das sogenannte 'Soft-Law', d.h. Empfehlungen und Vorschläge, anstelle der Vorgabe 'harter' Rechtsakte in Form von Verordnungen oder Richtlinien.²⁴²

Ebene der Kontrolle und politischen Aufsicht:

Formal höchstes Kontrollorgan als judikative Instanz, ist der Europäische Gerichtshof (EuGH), der insbesondere die Rechtmäßigkeit der forschungspolitischen Maßnahmen gewährleisten soll. Primäre Kontroll- und Aufsichtsinstanz in Bezug auf die Forschungspolitik ist aber das EU-Parlament mit seinen jeweiligen Ausschüssen für Wettbewerbsfähigkeit (ITRE) und Haushaltskontrolle (COCOBU).²⁴³ Eine gewisse Kontrollfunktion hat zwar auch der Europäische Rat, allerdings ist diese mehr im Zusammenhang mit der bereits dargestellten Politikgestaltung zu sehen. Der Europäische Rechnungshof (ERH) unterstützt vor allem die Haushaltskontrolle des EU-Parlaments durch entsprechende finanzorientierte Prüfungen, wird aber auch zunehmend in die Analyse und Bewertung von Managementprozessen sowie inhaltlichen Aspekten (durch sogen. 'Performance Audits') einbezogen.²⁴⁴

Wie bereits bei der Ebene der Policy- und Programmgestaltung angesprochen, ist die EU-Kommission dem EU-Parlament gegenüber (regelmäßig) berichtspflichtig. Dazu existieren eine Anzahl formalisierter Berichtsverfahren einschließlich entsprechender Anhörungen in den jeweiligen Parlamentsausschüssen. Eine detailliertere Beschreibung soll hier allerdings aus Platzgründen nicht erfolgen. Ein wichtiges Element der Kontrolle und Steuerung stellen aber natürlich auch die in dieser Arbeit betrachteten (Policy-) Evaluationsverfahren dar, die in Teil II.2 umfassend dargestellt werden.

²⁴² Vgl. hierzu auch Teil II.1.3.2.

²⁴³ Vgl. dazu auch Teil II.1.2.2.

²⁴⁴ Vgl. hierzu auch Teil II.2.1.2.

1.3 Wichtige Instrumente und Initiativen der EU-Forschungspolitik

1.3.1 Die Forschungsrahmenprogramme (FRP)

Die Forschungsrahmenprogramme (FRP) stellen gemäß Artikel 182 AEUV (166 EGV) das zentrale Maßnahmen-Paket bzw. Kerninstrument der EU-Forschungspolitik dar.²⁴⁵ Im Grunde handelt es sich um die Bündelung nahezu aller finanzwirksamen, forschungspolitischen Maßnahmen in Form eines mehrjährigen Programmes mit einem vorab verabschiedeten bzw. festgelegten Gesamtbudget.²⁴⁶

FRP	Laufzeit	Budget (mit EURATOM Anteil)	Budget pro Jahr
1	1984-1987	3.3 Mrd. EUR	0.8 Mrd. EUR
2	1987-1991	5.4 Mrd. EUR	1.35 Mrd. EUR
3	1991-1994	6.6 Mrd. EUR	1.7 Mrd. EUR
4	1994-1998	13.1 Mrd. EUR	3.3 Mrd. EUR
5	1998-2002	14.9 Mrd. EUR	3.75 Mrd. EUR
6	2002-2007	19.3 Mrd. EUR	4.8 Mrd. EUR
7	2007-2013	55.8 Mrd. EUR	7.6 Mrd. EUR
8 (Horizont 2020)	2014-2020	70.0 Mrd. EUR	10 Mrd. EUR

Tab. 2: Entwicklung und wichtige Daten der EU-Forschungsrahmenprogramme, eigene Darstellung, Datenquelle: EU-Kommission http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm?pg=budget Zahlen für Horizont 2020 vorläufig

Seit dem ersten FRP, das 1984 begonnen wurde, hat sich ein erheblicher Wandel sowie eine kontinuierliche Ausweitung der nachfolgenden Programme, sowohl im Hinblick auf die Inhalte als auch den finanzielle Umfang vollzogen. Die anstehende achte Auflage des FRP unter dem Namen

²⁴⁵ Zu den Rechtlichen Grundlagen sowie den Entscheidungsverfahren s. Teil II.1.2.1 sowie II.1.2.3.

²⁴⁶ André beschreibt in seinem Beitrag die Entwicklungsgeschichte der FRP und hebt dabei insbesondere den die konzeptionelle Nähe zur französischen Planungsmethodik hervor indem er die FRP als Planungsansatz "à la française" bezeichnet (André (2007), S. 1).

„Horizont 2020“ verfügt gegenüber den frühen FRP bspw. über einen etwa achtmal höheren Haushalt auf jährlicher Basis. Tabelle 2 zeigt die Angaben zum Budget der FRP im Vergleich.²⁴⁷

Entsprechend der rechtlichen Bestimmung alle wesentlichen forschungspolitischen Maßnahmen in einem Programm zu bündeln, sind die FRP mittlerweile sehr komplex und umfassen höchst unterschiedliche Komponenten einschließlich diverser koordinierender Maßnahmen zum EFR. Bezogen auf das Gesamtbudget handelt es sich aber seit Beginn überwiegend um Programme und Instrumente der Forschungsförderung, die nach dem Prinzip der Kostenteilung für grenzüberschreitende Kooperationsprojekte im Rahmen von wettbewerbsorientierten Ausschreibungen (Competitive Calls) vor allem nach dem Kriterium der wissenschaftlichen Exzellenz vergeben werden. Die Vergabe und weitere Projektabwicklung erfolgen dabei direkt durch die EU-Kommission, auf der Basis der durch den Europäischen Rat und das Europäische Parlament beschlossenen Teilnahmeregeln.²⁴⁸

Themen und Entwicklung der FRP

Die FRP bestehen aus mehreren Teilprogrammen, die einzeln vom Europäischen Rat beschlossen werden müssen,²⁴⁹ und i.d.R. nach Forschungsinhalten bzw. -themen organisiert sind. Die Bestimmung und finanzielle Ausstattung dieser Teilprogramme/ Forschungsthemen erfolgt, anschließend an den Vorschlag der EU-Kommission, im Zuge der politischen Verhandlung zwischen EU-Parlament und Europäischem Rat zum FRP.²⁵⁰ Sie werden damit zu Beginn der Laufzeit der FRP in der Beschlussfassung festgelegt und finanziell ausgestattet. Die stetig wachsende Kritik an diesem politisch dominierten „Top-down“ Vorgehen bei der Themenbestimmung über eine mittlerweile siebenjährige Laufzeit hat im 7. FRP allerdings zur Schaffung eines umfangreichen Arbeitsprogramms („Ideen“) geführt, dass durch den Europäischen Forschungsrat weitgehend autonom und ohne Bindung an thematische Vorgaben für Projekte der Grundlagenforschung ausgeführt wird.²⁵¹

²⁴⁷ Bei der Entwicklung des Budgets ist allerdings die Erweiterung der EU von 12 auf 28 Mitgliedsstaaten (ab 1995) zu berücksichtigen. Zudem ist die Höhe der Ausgaben pro Jahr zum Ende der Laufzeiten hin jeweils bewusst asymmetrisch ansteigend gestaltet, so dass sich ein weitgehend gleichmäßiger Anstieg vollzieht.

²⁴⁸ Vgl. zu den Teilnahmeregeln als Beispiel EU (2006a). Ferner ist zu präzisieren, dass die wissenschaftliche Bewertung der Projektvorschläge durch externe Experten in von der EU-Kommission organisierten Projekt-Evaluationsverfahren erfolgt sowie die operative Projektabwicklung zu einem erheblichen Anteil den Projektverantwortlichen übertragen wird (vgl. Teil II.1.2.3).

²⁴⁹ Vgl. Teil II.1.2.3.

²⁵⁰ De facto machen die Verhandlungen der Themen und deren finanzielle Ausstattung den größten Teil der politischen Verhandlungen aus. Hinzu kommt, dass mit dem 7. FRP die Laufzeit der FRP mit der Laufzeit der des mehrjährigen Gesamthaushalts der EU synchronisiert wurde, was die Verhandlungen sowohl in der Komplexität als auch in der Dauer nochmals deutlich ausweitete. Vgl. Madsen (2010), S. 65 ff.

²⁵¹ Vgl. Teil II.1.3.3.

Die Bestimmung der Themen ist vor allem geprägt durch unterschiedliche Vorstellungen und Präferenzen der Mitgliedsstaaten auch im Hinblick auf die Ziele und Wirkungen der Forschungspolitik.²⁵² Abgesehen von den sektoriellen Präferenzen ist vor allem auf die Frage einer passiven, ordnungspolitischen gegenüber einer aktiven, prozesspolitischen Orientierung der Forschungspolitik zu verweisen. Aus dieser Diskussion heraus entwickelte sich auch in den FRP von Anfang an eine gewisse Spannung zwischen einer Konzentration auf die Förderung marktfernerer Forschung (insbesondere Grundlagenforschung), verbunden mit dem Prinzip der abnehmenden Förderungsintensität bei zunehmender Marktnähe der Projekte einerseits, und einer mehr industriepolitisch-motivierten, marktnahen Förderung andererseits.

Die FRP waren allerdings bereits zu Beginn deutlich durch den industriepolitischen Ansatz geprägt, was in den frühen FRP, neben der „traditionellen“ Energieforschung, vor allem zu einem hohen Anteil der Forschungsförderung in der Informations- und Telekommunikationstechnologie führte.²⁵³ Die Folgeprogramme erweiterten stetig die Anzahl der Themen u.a. um die Bereiche Werkstoffe (später Nanotechnologie), Biotechnologie, Umwelt und Lebensmittelsicherheit, was sich nicht zuletzt auch im finanziellen Volumen der FRP bemerkbar machte (siehe auch Abbildung 21).

Unter dem zunehmenden Druck der globalen Wettbewerbsintensität und vor dem Hintergrund der übergeordneten Ziele der EU (insbes. zu Wachstum und Beschäftigung) ist einerseits eine deutliche Verschiebung von der vorwettbewerblichen, marktfernen zur anwendungsorientierten, marktnahen Forschungs- bzw. Innovationspolitik zu erkennen.²⁵⁴ Nimmt man andererseits die Entwicklung des Europäischen Forschungsrates²⁵⁵ hinzu, bleibt allerdings festzustellen, dass die FRP mittlerweile *"nahezu die gesamte Wertschöpfungskette der Innovation von der Grundlagenforschung über angewandte Forschung bis hin zu Demonstrationsprojekten"* umfassen.²⁵⁶

Neben den thematisch-inhaltlichen Aspekten ist auf einige weitere Instrumente bzw. Schwerpunkte der FRP hinzuweisen. Ebenfalls bereits mit den frühen FRP wurden besondere Maßnahmen zur Förderung der Mobilität von Wissenschaftlern, die Förderung von Forschungsinfrastrukturen (sowohl deren Bau als auch Nutzung) sowie, insbesondere in den späteren Programmen, die spezifische Förderung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU) in die FRP eingebunden. Seit Mitte der

²⁵² Vgl. dazu auch die Darstellungen zur Abgrenzung der Forschungspolitik in Teil II.1.1.1.

²⁵³ Das erste FRP und darin das Teilprogramm ESPRIT entstand sogar maßgeblich aus der Überlegung die europäische Informations- und Telekommunikations-Industrie gegenüber dem japanischen und us-amerikanischen Wettbewerb zu unterstützen, wo bereits ähnliche Förderungen, bspw. im Rahmen des us-amerikanischen SDI-Programms stattfanden. Vgl. Sturm (2008), S. 244.

²⁵⁴ Vgl. auch Sturm (2008), S. 251 f.

²⁵⁵ Vgl. Teil II.1.3.3.

²⁵⁶ Vgl. Gaul/ David (2009), S. 22.

1990er Jahre wurde zudem vermehrt über die gesellschaftlichen Wirkungen der Forschung und Technologie nachgedacht und dies in eigenen Feldern der Forschungsförderung sowie später auch in der Gestaltung der FRP berücksichtigt.²⁵⁷

Horizont 2020:

Mit Horizont 2020, der achten Auflage des FRP, wird für den Zeitraum von 2014 bis 2020, parallel zur Strategie Europa 2020, trotz der angespannten Haushaltslage in der EU erneut ein deutlich höheres Budget für die EU-Forschungspolitik zur Verfügung stehen. Inhaltlich und finanziell wurden, den neuen Vorgaben des Vertrags von Lissabon entsprechend, die bereits begonnen Maßnahmen und Initiativen zur Koordinierung des EFR deutlich erweitert sowie mit dem Feld der „Sicherheit“ ein neuer Themenbereich in das FRP aufgenommen. Ein klarer inhaltlicher Schwerpunkt liegt auf der Förderung von Projekten zur Lösung der sogen. „Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen“.²⁵⁸ Darüber hinaus integriert Horizont 2020 auch die zuvor eigenständigen, forschungsrelevanten Bestandteile des „Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)“ sowie den Beitrag der EU zum Europäischen Technologieinstitut (EIT).²⁵⁹ Weiterhin wird die bereits im 7. FRP begonnene Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfond (EIF) intensiviert, die Forschungs- und Innovationsprojekte, insbesondere von KMU aber auch Forschungsinfrastrukturprojekte, durch Kredite unterstützen.

Organisatorisch wird Horizont 2020 von einer weitergehenden, administrativen Verlagerung der Projektdurchführung auf die nachgeordneten Agenturen der EU-Kommission sowie von verstärkten Bemühungen um eine Vereinfachung der administrative Prozeduren begleitet.

²⁵⁷ Ausgangspunkt war 1993 das Weißbuch der EU zur „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“, vgl. Sturm (2008), S. 247. Ausdruck der gesellschaftlichen Orientierung sind bspw. Teile der die Forschungsförderung im Feld „Forschung und Gesellschaft“ sowie in Bezug auf die Gestaltung der Programme, die explizite Orientierung von Horizont 2020 an den „Großen gesellschaftlichen Herausforderungen“.

²⁵⁸ Dies sind in Horizont 2020: 1) Gesundheit, demografischer Wandel und Wohlergehen, 2) Ernährungssicherheit, nachhaltige Landwirtschaft, marine und maritime Forschung und Biowirtschaft, 3) sichere, saubere und effiziente Energie, 4) intelligenter, umweltfreundlicher und integrierter Verkehr, 5) Klimaschutz, Ressourceneffizienz und Rohstoffe sowie 6) integrative, innovative und sichere Gesellschaften. (vgl. COM (2011), S. 30 ff.)

²⁵⁹ Vgl. Teil II.1.3.3 sowie zum CIP: <http://ec.europa.eu/cip/>

1.3.2 Der Europäische Forschungsraum (EFR) / European Research Area (ERA)

Im Zuge der Strategie für Wachstum und Beschäftigung (Lissabonner Strategie), gelang es durch Beschluss des Europäischen Rats im Juni 2000 mit der Erklärung zum Europäischen Forschungsraum²⁶⁰ eine „alte“ Idee in der EU-Forschungspolitik zu beleben und schließlich 2008 mit dem Vertrag von Lissabon explizit in den EU-Verträgen zu etablieren.²⁶¹ Im Kern geht es dabei um eine bessere Integration, Verbindung und Koordination der nationalen Forschungspolitiken in Europa mit dem Ziel, nach dem Vorbild des Binnenmarktes, einen „internen“ Markt zu schaffen, auf dem Wissen, Forscher und Technologie frei zirkulieren können.²⁶² In diesem Sinne wurde später auch von der fünften Freiheit des Binnenmarktes gesprochen.²⁶³

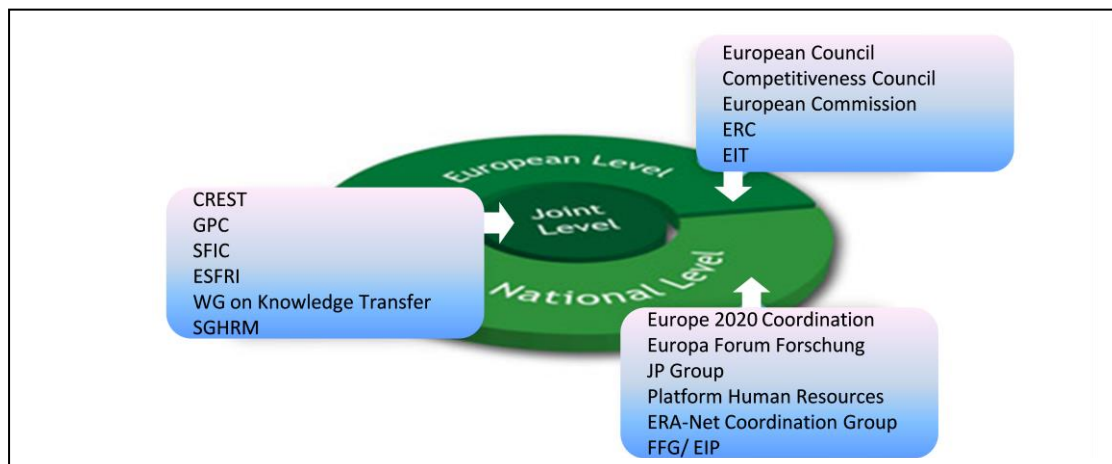


Abb. 21: Struktur und wichtige Akteure im EFR, Quelle: ERA Portal Austria (<http://www.era.gv.at>)

Es handelt sich zwar einerseits um eine „alte“ Idee, andererseits kann in der Verwirklichung dieser Idee auch erst der eigentliche Beginn der Forschungspolitik auf Ebene der EU gesehen werden.²⁶⁴ In ihrem Anspruch geht die Schaffung des EFR weit über die bis dahin primär als Forschungsförderungs- bzw. Finanzierungsinstrument konzipierten Forschungsrahmenprogramme hinaus. Tatsächlich sind die Forschungsrahmenprogramme nur ein, wenn auch wichtiger, Bestandteil des EFR, die vor allem

²⁶⁰ Erklärung „Towards an European Research Area“, vgl. COM (2000).

²⁶¹ Vgl. zum Vertrag von Lissabon Teil II.1.2.1. Zur „alten Idee“ siehe André (2006), Guzzetti (2009).

²⁶² Die ursprüngliche Erklärung zum EFR (COM (2000)) beschränkte sich im Wesentlichen auf eine Zielformulierung. Eine genauere Definition des EFR wurde erst Ende 2012 nachgereicht, und benennt den EFR (engl. ERA) als: "A unified research area open to the world based on the Internal market, in which researchers, scientific knowledge and technology circulate freely. Through ERA, the Union and its Member States will strengthen their scientific and technological bases, their competitiveness and their capacity to collectively address grand challenges", vgl. COM (2012), S. 3.

²⁶³ Vgl. ER (2009) zum Ljubljana Prozess.

²⁶⁴ Vgl. Madsen (2010), S. 43 ff.; Sturm (2008), S. 248 ff. sowie die Abgrenzung in Teil II.1.1.1.

das Ziel einer europäischen Forschungskooperation auf Projektebene maßgeblich unterstützen, sowie den finanziellen Rahmen für viele EFR Aktivitäten bereitstellen.

Konzeptionell umfasst der EFR alle Aktivitäten, Strategien, Programme etc. zur Forschung und Technologieentwicklung in Europa, ohne dabei den Anspruch auf eine aktive, zentrale Steuerung oder Vergemeinschaftung der Forschungspolitik zu erheben. Es geht um eine bessere Koordination der dezentralen, forschungspolitischen Maßnahmen, mit der Hoffnung Synergien zu finden und doppelte oder sogar konträre Strukturen zu vermeiden. Ziel ist nicht eine zentralistische Harmonisierung oder auch Monopolisierung der Forschungspolitik in Europa. In diesem Sinne bindet der EFR auch die, gewissermaßen als Vorläufer auf intergouvernementaler Ebene geschaffenen, ebenfalls die Forschungspolitik koordinierenden Initiativen wie COST und EUREKA oder auch die ESF ein, ohne diese damit abzulösen. Abbildung 21 zeigt graphisch die Struktur des EFR mit den wichtigsten Akteuren auf Ebene der Politik und öffentlichen Verwaltung.

Mit der Verankerung des EFR als Ziel der EU in Artikel 179 Abs. 1 AEUV besteht für die EU prinzipiell die Möglichkeit gesetzgebend tätig zu werden. In der Praxis wird allerdings derzeit weiterhin vor allem im Rahmen der 2003 eingeführten „offenen Koordinierungsmethode (OMC)“ vorgegangen.²⁶⁵ Ein wichtiges Gremium in diesem Zusammenhang ist das 2009 aus dem Ausschuss für die wissenschaftliche und technische Forschung Ausschuss für die wissenschaftliche und technische Forschung (CREST) hervorgegangene European Research Area Committee (ERAC) mit seinen diversen Unter- bzw. ergänzenden Ausschüssen und Arbeitsgruppen zu den einzelnen, inhaltlichen Prioritäten des EFR, die im Folgenden dargestellt werden.

Inhaltliche Prioritäten und Entwicklung

Wie bereits angesprochen wurden schon lange vor der Erklärung im Jahr 2000 erste Überlegungen zum EFR aufgenommen. Bereits Anfang der 1970er Jahre entwickelte der damalige EU-Kommissar Rolf Dahrendorf entsprechende Vorschläge, die allerdings aufgrund verschiedener Ereignisse, u.a. der Ölkrise sowie der Erweiterung der EG um Großbritannien, Irland und Dänemark, zunächst nicht auf der Ebene der Gemeinschaft weiter verfolgt wurden. Zunächst erfolgte lediglich die Einrichtung einer deutlich loseren, intergouvernementalen Initiative COST sowie später auch EUREKA.²⁶⁶

²⁶⁵ Vgl. Teil II.1.2.3.

²⁶⁶ Vgl. Sturm (2008), S. 241 f. sowie zu den Akteuren Teil II.1.2.2.

Mit der Erklärung „Towards an European Research Area“²⁶⁷ erhielt die EU-Kommission durch den Europäischen Rat das Mandat zur Ausarbeitung konkreter Schritte zur Verwirklichung des EFR im Rahmen der Lissabonner Strategie sowie einer Anzahl kurzfristig zu erreichender Zielen. Es zeigte sich allerdings schnell, dass sich die Umsetzung der Ziele als deutlich komplexer und langwieriger erwies als zunächst auf politischer Ebene angenommen.²⁶⁸ Bereits 2002 kam es daher zu einer weiteren Erklärung zum EFR sowie mit dem Start des 6. FRP zur Einrichtung erster Instrumente, bspw. den sogen. ERA-NETs, die die Koordination der nationalen Forschungspolitiken unterstützen sollten.²⁶⁹

EFR-Initiativen (im Ljubljana Prozess 2008)	Koordinierende Arbeitsgruppe (unter dem ERAC)	EFR Prioritäten (nach dem ERA-Framework von 2012)
European Partnership for Researchers	Steering Group on Human Resources and Mobility (SGHRM)	Offener Arbeitsmarkt für Forschende sowie Geschlechter-Gleichstellung
Forschungsinfrastrukturen	European Strategy Forum on Research Infrastructures (ESFRI)	Gesteigerte Effektivität nationaler Forschungssysteme sowie Verstärkte transnationale Zusammenarbeit und Wettbewerbsfähigkeit
Gemeinsame Programmplanung (Joint Programming)	High level group on joint programming (GPC)	
Wissenstransfer/ Geistiges Eigentum	Knowledge Transfer Forum (KTF)	Optimale Zirkulation, Zugang zu und Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen
Internationale Zusammenarbeit	Strategic Forum for International Scientific and Technological Cooperation (SFIC)	Internationale Dimension

Tab. 3: EFR Initiativen, Arbeitsgruppen, Prioritäten; eigene Darstellung in Anlehnung an <http://www.eubuero.de/era.htm>

2005 wurde mit der Überarbeitung der Lissabon Strategie, die bereits zwischenzeitlich mit der Barcelona Erklärung um das sogen. „3% Ziel“²⁷⁰ erweitert wurde, auch die bisherige Strategie zum

²⁶⁷ Vgl. COM (2000)

²⁶⁸ Ein Beispiel dafür ist das Ziel der Beseitigung der Mobilitätshindernisse für Wissenschaftler in Europa, das bis zum Jahr 2002 erreicht werden sollte. Bis heute ist es aber bspw. nicht gelöst, dass Universitätsangehörige (Professoren, wissenschaftliche Mitarbeiter) bei einem Wechsel zu einer Forschungseinrichtung in einem anderen EU-Land ihre Pensionsansprüche übertragen bzw. behalten können, was von den Betroffenen als wesentliches Mobilitätshindernis empfunden wird. Dies zeigt, dass eine Verwirklichung des Ziels der Mobilität wesentlich weitere Eingriffe und Abstimmungen der nationalen Politiken erforderlich macht, die auch häufig über die unmittelbar forschungspolitischen Bereiche hinausgehen.

²⁶⁹ Vgl. COM (2002); zu den ERA-NETs siehe <http://www.eubuero.de/era-net.htm>

²⁷⁰ Bei dem 3%-Ziel handelt es sich um die Vorgabe, mit Hilfe der öffentlichen (nationalen und europäischen), Forschungsförderung auch eine höhere private Investition in die Forschung in Europa zu stimulieren, so dass

EFR erneut diskutiert. Dies führte zunächst mit dem Start des 7. FRP 2007 zu einer deutlichen Erweiterung der Maßnahmen zum EFR²⁷¹ und mündete schließlich über ein Grünbuch sowie umfassende Konsultationen zum EFR im Frühjahr 2008 in den sogen. Ljubljana-Prozess, benannt nach dem Beschluss des Europäischen Rates auf dem Treffen in Ljubljana.²⁷² Der Ljubljana Prozess formuliert die in Abbildung 22 dargestellten, teilweise bereits 2000 begonnen fünf Initiativen, zu denen jeweils auch eine koordinierende Arbeitsgruppe unter dem ERAC (s.o.) eingesetzt wurde.²⁷³

Aktueller Stand und Ausblick

Die aktuelle Strategie Europa 2020 (als Nachfolger der Lissabonner Strategie) sowie die zugehörige Innovation Union Initiative binden den EFR als wichtiges Element in die Gesamtstrategie der EU-Kommission ein.²⁷⁴ U.a. ist dort die Erstellung eines EFR-Rahmens (ERA Framework) vorgesehen, der nach umfassenden öffentlichen Konsultationen, vom Europäischen Rat im Dezember 2012 unter dem Titel „A Reinforced European Research Area Partnership for Excellence and Growth“ beschlossen wurde.²⁷⁵ Dieser Rahmen enthält, neben der bereits angesprochenen Definition des EFR eine Bestandsaufnahme der bisherigen Fortschritte, die fünf Key Priorities für den weiteren Aufbau des EFR (vgl. Abbildung 22) sowie eine Anzahl konkreter Aktivitäten und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung dieser Aktivitäten. Mit der Verabschiedung von Horizont 2020 erweitern sich ab 2014 erneut die bereits bestehenden EFR-Instrumente und Initiativen in ihrem finanziellen Volumen und erhalten mit den European Innovation Partnerships (EIP)²⁷⁶ ein zusätzliches Instrument.

Bei den Maßnahmen zum EFR handelt es sich um ein vielschichtiges und komplexes Politikprogramm, das vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher forschungspolitischer Systeme der Mitgliedsstaaten umfangreiche Abstimmungen und Verhandlungen erforderlich macht. Die immer wieder von der europäischen Politik (hier vor allem dem Europäischen Rat) aufgestellten Forderungen nach einer schnellen Vollendung des EFR müssen dahingehend relativiert werden. Derzeit wird in der EU-

insgesamt ein Finanzvolumen von 3% des europäischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) für Forschungsausgaben erreicht wird, um zu vergleichbaren Regionen, insbesondere Japan/ USA aufzuschließen. Vgl. ER (2002), S. 20.

²⁷¹ Zu nennen sind hier, neben den vor allem finanziell erweiterten ERA-NET+, die Joint Programming Initiativen, die durch logistische und finanzielle Unterstützung der EU, eine bessere Koordination der nationalen Forschungspolitiken durch Netzwerke anstreben. Ferner sind die in Teil II.1.3.3 vorgestellten Gemeinsamen Technologieinitiativen (JTIs) sowie das Europäische Technologieinstitut (EIT) anzuführen.

²⁷² Vgl. ER (2009).

²⁷³ Zu den Arbeitsgruppen siehe auch <http://www.consilium.europa.eu/policies/era>.

²⁷⁴ Vgl. auch Teil II.1.3.3.

²⁷⁵ Vgl. die gleichlautende Erklärung der Kommission COM (2012).

²⁷⁶ Vgl. http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=eip

Kommission auch vom Zwischenziel eines „significant progress“ bis 2014 gesprochen. Dazu sind ab Ende 2013 jährliche Fortschrittsberichte zur Umsetzung der mit dem ERA Framework 2012 beschlossenen Aktionen durch die europäische und nationale Politiken vorgesehen. Auf dieser Basis soll 2014 eine Entscheidung über das weitere Vorgehen in Form von nach dem AEUV möglichen Gesetzesinitiativen auf europäischer Ebene erfolgen. Derzeit wird allerdings ein solches Vorgehen als noch nicht erforderlich und, aufgrund fehlender Informationen und Bereitschaft der Akteure, noch nicht möglich angesehen.

1.3.3 Weitere wichtige Instrumente und Initiativen

Europäischer Forschungsrat (ERC)

Der ERC bzw. die zugehörige Exekutivagentur (ERCEA) wurden 2007 mit Sitz in Brüssel zur Implementierung des Programms „Ideen“ des 7. FRP eingerichtet. Im Rahmen dieses Programmes stehen dem ERC für den Zeitraum von 2007-2013 rund 7,5 Mrd. Euro zur Förderung der Grundlagenforschung zur Verfügung. In Horizont 2020 soll dieser Betrag für die Laufzeit von 2014-2020 auf über 13 Mrd. Euro ansteigen. Formal-rechtlich handelt es sich beim ERC/ ERCEA um eine Agentur der EU-Kommission, die allerdings in wissenschaftlich-inhaltlichen Fragen durch einen weitgehend unabhängigen wissenschaftlichen Rat (den eigentlichen ERC) geleitet wird.²⁷⁷

Damit entspricht der ERC einer bereits seit langem gestellten Forderung seitens der Wissenschaft, neben den durch die politische Ebene im Top Down Verfahren vorgegebenen Forschungsprioritäten sowie der an das Kriterium der transnationalen Kooperation gebundenen Projekte, eine thematisch nicht festgelegte Förderung auch von Einzelbewerbern zur Grundlagenforschung anzubieten.²⁷⁸

Vergeben werden vom ERC, alleine nach dem Kriterium der „wissenschaftlichen Exzellenz“, im Wesentlichen zwei Formen der Förderung (starting und advanced grants) von bis zu 3,5 Mio. Euro für einzelne Arbeiten. In Einzelfällen sind auch höhere Förderungen möglich (synergy grants). Erklärtes Ziel ist es, so einen deutlich erleichterten und freieren Zugang zur Projektförderung für weltweite Spitzenforschung zu ermöglichen. Die einzige „europäische“ Bestimmung ist es, dass die sogenannte

²⁷⁷ Die rechtliche Struktur dient einerseits der Sicherstellung der weitgehenden Unabhängigkeit des ERC von nationaler Einflussnahme unter dem Schutz des europäischen Rechts. Dies hat aber auch zur Folge, dass der ERC nicht völlig von der, mitunter problematischen, Berücksichtigung anderer Regeln und Verfahrensvorschriften der EU Organe (vor allen der Haushaltsordnung) unabhängig ist, was zugleich allerdings auch wiederum eine wesentliche Voraussetzung für die Zuteilung der Mittel unter den FRP ist.

²⁷⁸ Vgl. auch Madsen (2010), S. 65 ff.

"Gastgebende Institution" (Host-Institution) des/ der jeweiligen leitenden Forschers/ Forscherin in der EU beheimatet sein muss.²⁷⁹

Europäisches Technologieinstitut (EIT)

Das EIT²⁸⁰ wurde 2008 mit Sitz in Budapest gegründet und hat zum Ziel die Innovationskapazität der EU zu steigern, indem eine Zusammenarbeit aller drei Bereiche des „Wissensdreiecks“, Forschung, Bildung und Innovation,²⁸¹ d.h. insbesondere von Forschungsinstituten, Universitäten und privaten Firmen, in sogen. Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs) unterstützt wird.

Diese KICs sollen Partner aus allen drei Bereichen zusammenbringen und erhalten eine bis zu 25%ige Projektförderung, wofür dem EIT, einschließlich eines Anteils für, administrative Aufwendungen, zunächst eine Startfinanzierung von 309 Mio. Euro aus dem 7. FRP sowie mit Horizont 2020 voraussichtlich etwa 2,8 Mrd. Euro für die Laufzeit 2014-2020 zur Verfügung stehen.²⁸² Daneben existiert eine von der EU unabhängige EIT-Stiftung, die sich um private Spenden bemüht.

Abweichend von der ursprünglichen Idee einen dem US-amerikanischen Massachusetts Institute of Technology (MIT) vergleichbaren Campus zu errichten, erfolgt die Koordination der KICs weitgehend über Internet-basierte Plattformen sowie durch gelegentliche Treffen der Teilnehmer. In Budapest sitzen vor allem der Verwaltungsrat, das Direktorium sowie das Sekretariat.

Gemeinsame Technologieinitiativen (JTI)

Bei den JTIs handelt es sich um rechtlich selbständige, auf einzelvertraglicher Basis eingerichtete, öffentlich-private Partnerschaften (Public-Private-Partnerships) nach Artikel 187 AEUV, die mit dem 7. FRP vorgesehen wurden, um die bereits im 6. FRP eingerichteten, sehr lose koordinierten Europäischen Technologieplattformen bei der Implementierung zu unterstützen.

Zum Jahresende 2012 existierten fünf JTIs²⁸³, die jeweils zwischen der EU und interessierten Partnern aus der Wissenschaft und der Industrie geschlossen wurde. Diese vergeben in ihren spezifischen Themengebieten Projektförderungen in Form öffentlicher Ausschreibungen und betreuen diese

²⁷⁹ Vgl. <http://erc.europa.eu>

²⁸⁰ Vgl. <http://www.eit.europa.eu>

²⁸¹ Vgl. auch Teil II.1.1.1.

²⁸² Zum Jahresende 2012 bestanden drei solcher KICs mit insgesamt 206 Teilnehmern.

²⁸³ Im Einzelnen sind dies die unter den Abkürzungen IMI, ARTEMIS, FCH, CLEANSKY und ENIAC bezeichneten JTIs – zu mehr Informationen siehe: http://ec.europa.eu/research/jti/index_en.cfm

Projekte bis zur Kommunikation der Ergebnisse. Gelenkt werden die JTIs durch einen Governing Board (unter Beteiligung der EU-Kommission) sowie einen Exekutivdirektor mit einem Sekretariat.

Idee der JTIs ist es in ausgewählten, gesellschaftlich hochrelevanten Forschungsfeldern in Form gemeinsamer Forschungsförderungsverfahren, öffentliche und private Mittel (letztere in der Regel in Form von Sachleistungen wie Personal und Einrichtungen) unter Maßgabe einer Anwendungsperspektive, zu kombinieren. Der Anteil der öffentlichen Mittel aus den FRP, aber auch aus Mitteln der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Form von Krediten, beträgt bis zu 50%.

Innovation Union Initiative sowie die Europa 2020 Strategie

Die Innovation Union Initiative (IU)²⁸⁴ ist eine sogenannte Leitinitiative (Flagship-Initiative) der bereits mehrfach angesprochenen, im Jahr 2010 veröffentlichten Europa 2020 Strategie, die die Lissaboner Strategie für Wachstum und Beschäftigung von 2000 ersetzt.²⁸⁵ Die IU stellt ihrerseits einen umfassenden, kohärenten Ansatz zur Innovationspolitik der EU dar und besteht aus insgesamt 34 spezifischen, teils politikfeldübergreifenden Maßnahmen.

Der EFR sowie die FRP sind einzelne solcher Maßnahmen bzw. Ziele innerhalb der IU. Gleichzeitig ermöglicht die Strategie aber auch eine Verbindung mit der Wettbewerbs- oder Bildungspolitik sowie ggf. weiterer wirtschaftspolitischer oder rechtlicher Felder, wie z.B. Fragen des Europäischen Patentwesens oder zu europaweiten Pensions- und Sozialsystemen für Wissenschaftler.

²⁸⁴ Vgl. COM (2010).

²⁸⁵ Die „Europa 2020 Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ enthält dazu fünf Überschriften/ Targets, von denen eines explizit Research&Innovation beinhaltet. Vgl. COM (2010a). Zur Lissabonner Strategie vgl. EU (2000).

2. Umfeld und Verfahren der Evaluation in der EU-Forschungspolitik

2.1 Kontext und institutionelles Umfeld der Evaluation der EU-Forschungspolitik

2.1.1 Forschung (-spolitik) als Gegenstand von institutionalisierter Evaluation

Die Forschungspolitik, oder umfassender die Wissenschaftspolitik,²⁸⁶ gehört wohl zusammen mit der Entwicklungshilfepolitik zu den Politikfeldern, denen die bislang umfassendste Evaluationstradition bescheinigt werden kann. Die Gründe dafür dürften insbesondere im überwiegenden Programmcharakter der Forschungspolitik und dem weltweit außerordentlichen Wachstum der öffentlichen Förderung des Wissenschaftssystems nach dem zweiten Weltkrieg liegen. Es waren ja vor allem die großen Ausgabenprogramme, die in den USA in den 1960er Jahren die erste große Welle der Policy- und Programm Evaluation auslösten.²⁸⁷ Andererseits erfolgte aber auch innerhalb des Wissenschaftssystems schon lange vor dieser Welle eine gewissermaßen generische Beschäftigung mit der Evaluation als Methode und Verfahren zur Qualitätsbewertung von Forschungsleistungen. Durch den zunehmenden Wettbewerb um die Forschungsförderung zwischen einer wachsenden Anzahl von Forschungsträgern auf dem Markt, wurde die Qualitätsbewertung zunehmend als Verfahren zur Allokation von (Projekt-) Mitteln eingesetzt und institutionalisiert. Hornborstel bringt dies zusammenfassend zum Ausdruck indem er formuliert: *"Es ist vermutlich kein Zufall, dass die Entwicklung und Anwendung von modernen Evaluationsverfahren ganz wesentlich im Bereich von Bildung und Wissenschaft stattgefunden hat. In diesem Bereich gehört das Bewerten von Leistungen, Personen und Institutionen zum Alltagsgeschäft"*.²⁸⁸

Im Folgenden wird dieses "Alltagsgeschäft" anhand von drei Ebenen systematisiert. Dies soll einerseits eine bessere Einordnung der in dieser Arbeit im Vordergrund stehenden (Forschungs-) Politikevaluation ermöglichen, andererseits aber auch dazu beizutragen, Teile der Kritik an der Evaluation aus der Wissenschaft bzw. seitens der Beteiligten besser zu verstehen.

²⁸⁶ Vgl. Zur Abgrenzung Teil II.1.1.1.

²⁸⁷ Vgl. Teil I.1.3.1. Zum Wachstum des Wissenschaftssystems in Deutschland vgl. Kuhlmann (2009), S. 283 ff.

²⁸⁸ Vgl. Hornborstel (2010), S. 296.

Ebenen der Evaluation im Wissenschaftssystem

Im Hinblick auf den Evaluationsgegenstand unterscheidet Kuhlmann: 1.) Evaluationen auf Ebene der individuellen Forschungsleistung, 2.) Evaluationen auf aggregierter Ebene der Forschungsprogramme bis hin zu ganzen Forschungspolitiken und 3.) Evaluationen auf Ebene der Forschungseinrichtungen, die jeweils eigenen, i.d.R. voneinander unabhängigen, institutionalisierten Evaluationsverfahren unterliegen. Kuhlmann entwickelt dazu ein "Drei-Schalen-Modell", das, vor dem Hintergrund der historischen Abfolge, die heterogenen Entwicklungslinien der in der Wissenschaft selbst (intern) generierten Verfahren und der von außen (extern) an das Wissenschaftssystem herangetragenen Verfahren auf den verschiedenen Aggregationsebenen verdeutlichen soll.²⁸⁹ Die Schalendarstellung erscheint zwar nur bedingt geeignet, um die Zusammenhänge bildlich zu verdeutlichen.²⁹⁰ Die Dreiteilung soll hier aber beibehalten werden und wird in Abbildung 22 in einer vereinfachten Form dargestellt. Im Weiteren wird das Modell von Kuhlmann daher nicht im Detail vorgestellt, sondern die Aufteilung in die drei Ebenen durch eine weiter gefasste Betrachtung erläutert und ergänzt.

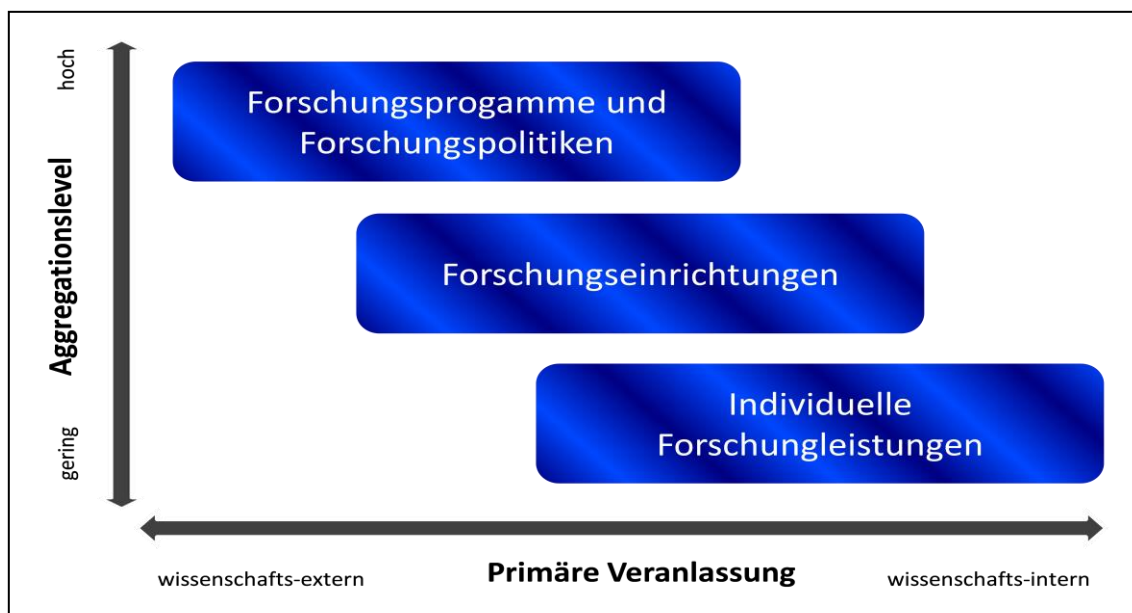


Abb. 22: Ebenen der institutionalisierter Evaluation in der Wissenschaft, in Anlehnung an Kuhlmann (2009)

²⁸⁹ Vgl. Kuhlmann (2009), S. 285f., Kuhlmann/ Heinze (2003), S. 6 f. sowie Kuhlmann/ Bühler (2000), S. 382 f.

²⁹⁰ In den diversen, in der vorstehenden Fußnote genannten Beiträgen von Kuhlmann befinden sich ebenfalls jeweils 'nur' deskriptive Angaben zum Modell. Eine graphische Darstellung sowie eine weitergehende Beschreibung des gewählten Modellaufbaus konnte vom Autor bei Kuhlmann nicht ermittelt werden, was darauf hindeutet, dass dieser ebenfalls Schwierigkeiten gesehen hat, die verschiedenen von ihm angeführten Dimensionen in Form von 'Schalen' graphisch darzustellen.

Traditionell werden **(individuelle) Forschungsleistungen** und entsprechende Forschungsergebnisse, bspw. im Vorfeld einer Veröffentlichung in Fachmedien oder auch vor einer Preisverleihung, einer fachlich-inhaltlichen Bewertung bzw. Qualitätskontrolle unterzogen. Durch die Vergabe von Fördermitteln auf der Basis offener Wettbewerbe erlangten zunehmend institutionalisierte Evaluationsverfahren Bedeutung, die über die Auswahl von Projekten oder auch über deren weitere Finanzierung im Projektverlauf bestimmen.²⁹¹

Das dominierende Verfahren für die Bewertung solcher Einzelleistungen ist der Peer- Review durch eine Gruppe von Experten (Wissenschaftlern) des jeweiligen Fachgebietes. Diese Form der Evaluation von Wissenschaft durch Wissenschaftler führt allerdings zu der (berechtigten) Kritik an einer nicht immer unproblematischen Selbstreferenzierung des Wissenschaftssystems, die der von außen (durch die Gesellschaft und Politik) erhobenen Forderung nach einer Unabhängigkeit der Evaluation entgegenstehen kann. Damit entsteht ein gewisses Dilemma, da es nicht möglich sein dürfte, die Peer Reviews durch ein anderes Verfahren der Evaluation zu ersetzen, ohne dabei erhebliche Nachteile in Bezug auf die Abschätzung von inhaltlicher Originalität und Potential eines Projektvorschlags einzugehen.²⁹²

Evaluation als institutionalisiertes Verfahren war somit bereits früh auf Ebene der individuellen Leistungsbeurteilung verankert, wobei das Wissenschaftssystem aus sich heraus ein eigenes Interesse an der Einrichtung und Gewährleistung funktionierender Peer Review Verfahren entwickelte und somit auch eine hohe Akzeptanz für diese Verfahrensform der Evaluation aufweist.

Auf Ebene der **aggregierten Evaluation von Forschungsprogrammen** wurde die Forderung einer Bewertung im Zuge der allgemeinen Entwicklung durch die Gesellschaft bzw. die Politik an das Wissenschaftssystem herangetragen und diesem damit von außen auferlegt.²⁹³

In den 1960er Jahren setzte zunächst in den USA eine Phase der Hinterfragung der Wirkungen und Zielerreichung von einzelnen Forschungsförderungsprogrammen ein. Nach einer Phase der Ernüchterung in Bezug auf die Wirkung von Evaluationen, wurden ab Mitte der 1990er Jahre, vor

²⁹¹ Vgl. Stichweh (2000), vom Bruch (2008).

²⁹² Vgl. dazu Mattheis et al. (2008), S. 333. In der Praxis versucht man sich daher häufig durch eine Auswahl der Expertengruppen oder anonymisierende Maßnahmen zu behelfen, die eine möglichst hohe Unabhängigkeit und Neutralität gegenüber den Projekte und deren Antragstellern gewährleisten sollen. Zugleich wird es aber mit fortschreitender Spezialisierung und Internationalisierung der Forschung zunehmend problematischer eine wirkliche Neutralität der Experten zu gewährleisten, womit man letztlich häufig auf den funktionierenden Wettbewerb um Forschungsmittel sowie Ehrenverpflichtungen der Experten angewiesen ist.

²⁹³ Vgl. zur allgemeinen (historischen) Entwicklung und den Wellen der Evaluation Teil I.1.3.1.

allem in den angelsächsischen Ländern sowie durch die OECD, diese Programmevaluationen wieder systematisch aufgenommen und zu ersten, umfassenderen (Forschungs-) Policy-Evaluationen ausgebaut.²⁹⁴ In (Kontinental-) Europa kam ferner den, hier in Teil II.2.2 noch ausführlicher darzustellenden, Evaluationsaktivitäten der Europäischen Union im Bereich der Forschungspolitik eine deutliche Signalwirkung für viele Mitgliedsstaaten zu, wobei allerdings in Ausprägung und Umfang der Evaluationstätigkeit weiterhin deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Staaten bestehen blieben.²⁹⁵ Seit 2000 versucht die EU daher im Rahmen der koordinierenden Aktivitäten zum Europäischen Forschungsraum (EFR), neben der Sammlung allgemeiner Daten zu den nationalen Wissenschaftssystemen, verstärkt auch die Evaluationspraktiken zur Forschungs- sowie Innovations-politik in den Mitgliedsstaaten zu analysieren und zu erfassen.²⁹⁶ Ziel ist es vor allem einen strukturellen Vergleich der Systeme als Vorbedingung nachfolgender politischer Maßnahmen zu ermöglichen. Ein wesentliches methodisches Problem einer vergleichenden Analyse besteht aber vor allem in der Bestimmung geeigneter Indikatoren vor allem für die Bewertung der (volkswirtschaftlichen) Forschungs- oder Innovationsleistung als Steuerungsparameter für nachfolgende politische Maßnahmen.²⁹⁷

Eine dritte Ebene der Evaluation, die Bewertung der **Effektivität und Effizienz ganzer Forschungseinrichtungen** im Wissenschaftssystem entstand in den 1980er Jahren mit der Management-orientierten Evaluationswelle.²⁹⁸ Bekannte Beispiele im deutschen Raum sind die Überführung der Akademien der Wissenschaften der DDR in das System der BRD zu Beginn der 1990er Jahre, die durch eine großangelegte Evaluation unter der Führung des Wissenschaftsrat begleitet wurde, sowie ab 2005 die Exzellenzinitiative für die deutschen Universitäten. Des Weiteren führen aber auch die großen Forschungsinstitute in Deutschland (Max Planck, Fraunhofer Gesellschaft etc.) interne

²⁹⁴ Eines der markantesten Beispiele dazu sind die 'Research Assessment Exercises' in Großbritannien, denen ähnliche Evaluationen in Australien und Neuseeland folgten. Vgl. u.a. van der Most (2010), S. 10 ff.; Hong/Boden (2003), S. 126 ff. sowie OECD (1997).

²⁹⁵ Vgl. Georgiou (1995). Daneben gab und gibt es aber auch eine Anzahl von internationalen Netzwerken wie das Washington Research Evaluation Network (WREN) und das seit 1997 bestehende EU-RTD-Evaluation Network (für den EFR) sowie entsprechende Arbeitsgruppen bei den verschiedenen (inter-) nationalen Evaluationsgesellschaften (z.B. DeGEVAL, European Evaluation Society (EES)).

²⁹⁶ Ein wichtiges Instrument dazu ist die durch die GFS/ JRC der EU-Kommission durchgeführte Initiative ERAWATCH (<http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/>). Ferner ist auf die EU-finanzierte Projekt INNO-Appraisal (<http://www.proinno-europe.eu/appraisal>) zu verweisen, mit dem 2010 eine umfangreiche Erfassung und Analyse der Evaluationspraktiken in der Innovationspolitik der EU erstellt wurde.

²⁹⁷ Vgl. dazu u.a. Kuhlmann/ Edler (2003), Georgiou (1997), Fier/ Czarnitzki (2005), Salais (2008). Die EU hat ferner 2012 einen Vorschlag ausgearbeitet, der einen aggregierten, sogenannten Composite-Indikator als eine solche für die Innovationsfähigkeit beinhaltet und der derzeit diskutiert wird.

²⁹⁸ Vgl. Teil I.1.2.1 sowie Teil I.1.3.1.

Evaluationsaktivitäten mit verschiedenen Schwerpunkten durch. Kuhlmann sieht in dieser Ebene daher gleichermaßen wissenschaftsinterne und wissenschaftsexterne Motive für die Evaluation als gegeben.²⁹⁹

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen die Vielschichtigkeit der Evaluationsaktivitäten im Umfeld der Forschungspolitik, die noch zudem weitgehend parallel und voneinander unabhängig (bzw. unkoordiniert) abläuft und damit einen hohen Aufwand für einzelne Beteiligte und Institutionen bedeuten kann. Ferner wird ersichtlich, dass ein Spannungsverhältnis gegenüber den wissenschaftsextern auferlegten Formen der (institutionalisierten) Evaluation besteht. Ergänzt um die praktisch-methodischen Schwierigkeiten der Evaluation, insbesondere die Frage der geeigneten Indikatoren und deren Rückwirkungen, überrascht es daher nicht, dass auch von Teilen der Wissenschaft eine starke Kritik an der bestehenden Evaluationspraxis geäußert wird.³⁰⁰ Wie bereits ausgeführt, soll es aber nicht Ziel der vorliegenden Arbeit sein, die methodischen Aspekte der Evaluationsaktivitäten näher zu untersuchen, sondern die Relevanz der (Policy-) Evaluation am Fallbeispiel der Forschungspolitik zu hinterfragen. Festzuhalten bleibt daher an dieser Stelle, dass die Forschungspolitik gegenüber anderen Politikfeldern, bereits auf eine vergleichsweise ausgeprägte Evaluationstradition und damit auch Evaluationskultur zurückgreifen kann.

2.1.2 Institutionalisierte Evaluation in der politischen Verwaltung der Europäischen Union

In Teil I.1.2 wurde bereits angesprochen, dass viele große internationalen Organisationen, schon früh im Zuge des NPM und Better-Regulation Leitbildes damit begonnen haben Evaluationsverfahren systematisch als Teil von Performance Management und Evidence-Based Policy Modellen zu institutionalisieren. Im Folgenden erfolgt zur besseren Einordnung der Evaluation in der EU-Forschungspolitik ein Überblick über die Entwicklung des Evaluationssystems in der politischen Verwaltung der EU, insbesondere in der EU-Kommission.

²⁹⁹ Vgl. Kuhlmann (2009), S. 286.

³⁰⁰ Vgl. Teil I.1.3.3.

Die Entwicklung der Evaluation in der EU-Verwaltung bis 1999³⁰¹

In den Ausführungen zur EU-Forschungspolitik wurde bereits auf die Initiative FAST und das daraus hervorgegangene MONITOR Programm hingewiesen, die auch im folgenden Teil zur Entwicklung der Evaluation in der EU-Forschungspolitik noch einmal gesondert beschrieben werden.³⁰² An dieser Stelle soll nur insofern der Bezug hergestellt werden, dass im Rahmen von MONITOR Sensi/ Cracknell 1991 eine Studie zu den Evaluationsaktivitäten in der EU-Verwaltung durchführten.³⁰³ Die Studie zeigte u.a., dass Evaluationen vor allem in den Feldern der Entwicklungshilfepolitik, der Regionalpolitik und der Forschungspolitik schon früh etabliert wurden, wobei in allen Fällen die formative (Lern-) Funktion zur Verbesserung der laufenden Förderprogramme als Evaluationszweck im Vordergrund stand. Während die Evaluationsaktivitäten in der Entwicklungshilfepolitik vor allem internationalen Entwicklungen in diesem Feld folgten,³⁰⁴ können in den entsprechenden Aktivitäten der Regionalpolitik ab den frühen 1980er Jahren, wichtige Vorläufer der Programmevaluation in Europa gesehen werden.³⁰⁵ Abgesehen von den genannten Feldern sowie der noch ausführlicher darzustellenden Entwicklung in der Forschungspolitik, wurden der Studie zufolge auch in einigen anderen Politikfeldern bereits Evaluationen eingesetzt. Häufig ist dort allerdings die Grenze zwischen Evaluation und einer weniger „wissenschaftlich-methodisch“ fundierten Berichterstattung über die Wirkung politischer Maßnahmen als fließend anzusehen.³⁰⁶ Zusammenfassend kann bis Mitte der 1990er Jahre noch von einer mehrheitlich in den programm-basierten Politikfeldern stattfindenden, sektoriell bestimmten und in der Intensität sehr unterschiedlichen Evaluationsaktivität auf der Basis eines rein dezentralen Ansatzes in der EU (-Kommission) gesprochen werden.

Ab Mitte der 1990er Jahre kam es vor dem Hintergrund des in Folge des Vertrages von Maastricht deutlich erweiterten Budget- und Kompetenzumfangs der EU,³⁰⁷ zu einem starken Anstieg der Nachfrage nach wirkungs- und leistungsbezogenen Informationen durch das EU-Parlament und den Europäischen Rat aber auch durch Akteure außerhalb der der EU-Organen, einschließlich der interessierten Öffentlichkeit. Wohl nicht zuletzt dadurch bedingt, dass die Vereinbarung einer

³⁰¹ Für die Phase bis etwa 1999 basiert dieser Überblick in weiten Teilen auf einem ausführlichen Beitrag von Summa/ Toulemonde (2002) sowie dem davon beeinflussten Beitrag von Leeuw (2006).

³⁰² Vgl. Teil II.2.2.1.

³⁰³ Vgl. dazu die Angaben bei Summa/ Toulemonde (2002), S. 409.

³⁰⁴ Vgl. OECD DAC (1991)

³⁰⁵ Vgl. Pollitt (1998), S. 214; Stockmann (2010), S. 28; Leeuw (2006), S. 72 f. sowie vor allem Summa/ Toulemonde (2002), S. 418 f. und Toulemonde/ Summa-Pollitt/ Usher (2005) u.a. auch mit Verweis auf das in diesem Bereich wichtige MEANS Programm in den 1990er Jahren.

³⁰⁶ Vgl. dazu auch die allgemeinen Probleme der Abgrenzung von Evaluation in Teil I.1.1.1.

³⁰⁷ Beigetragen haben dürfte wohl nicht zuletzt auch die EU-Erweiterung um die vergleichsweise „evaluationsfreundlichen“ skandinavischen Staaten Schweden und Finnland.

Vielzahl der Politikmaßnahmen in Form von Richtlinien oder Empfehlungen zwar auf EU-Ebene erfolgt, die Umsetzung und Implementierung allerdings durch nationale Akteure stattfindet, lag der Schwerpunkt der Aktivitäten allerdings zunächst im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung bzw. (Regulatory) Impact Assessments (GFA/ RIA) als einer Form der (ex-ante) Evaluation.³⁰⁸

Zugleich erhöhte die bereits angesprochene internationale Entwicklung (NPM, Better Regulation) auch in der EU-Kommission selbst den Druck, entsprechende Reformmaßnahmen des Verwaltungsmanagements, mit dem Ziel einer Verbesserung der Transparenz und Rechenschaft anhand von Leistungsinformationen einzuleiten. Im Zuge der Initiative „Sound and Efficient Management (SEM2000)“³⁰⁹ wurde 1996 ein Memorandum der EU-Kommission unter dem Titel „Evaluation: Concrete Steps towards best practice across the Commission“³¹⁰ veröffentlicht. Dieses Memorandum markiert gewissermaßen den Beginn einer zentralen Koordination und systematischen Einführung der Evaluation als institutionalisiertes Verfahren in der politischen Verwaltung der EU. Neben Ausführungen zu dem bereits erwähnten RIA enthält es eine Anzahl von „Vorschlägen“ bzw. Empfehlungen zur strukturellen und prozessualen Einbindung von retrospektiven (Ex-post- und Interim-) Evaluationen in den Policy- und Managementprozess der Generaldirektionen sowie die Absicht unterstützende Maßnahmen durch die zentralen Dienststellen zu erarbeiten.

Durch die sukzessive Übernahme eines Teils dieser Vorschläge in die Haushaltsordnung sowie in weitere (interne) Verfahrensvorschriften der EU-Kommission, wurde die Evaluation vor allem im Bereich der ausgabewirksamen Politikmaßnahmen der Kommission weiter intensiviert. Ausgangspunkt der Regelungen blieb das bereits bestehende und auch bis heute im Wesentlichen beibehaltene Prinzip einer dezentralen und dadurch den ausführenden Stellen nahe stehenden Organisation der Evaluationsverfahren in den jeweiligen Generaldirektionen. Der Generaldirektion Haushalt wurden aber Koordinationsaufgaben sowie (später) eine die Entwicklung und die Qualität der Evaluationsaktivität überwachende Funktion übertragen.³¹¹

Das Interesse an der Durchführung von Evaluationen in der EU-Verwaltung blieb aber nicht nur auf die Kommission (mit den entsprechenden Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Evaluation) begrenzt. Unter dem Titel "Sound Financial Management Audits" startete der Europäische Rechnungshof ab Mitte der 1990er Jahre eine (kleine) Anzahl von evaluationsähnlichen Maßnahmen,

³⁰⁸ Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Terminologie der EU abweichend von dem in der internationalen Literatur sowie Verwaltungspraxis den Begriff Impact Assessment als eine ex-ante Form der GFA ansieht (und ansonsten von Impact Evaluation spricht).

³⁰⁹ Vgl. COM (1995).

³¹⁰ Vgl. COM (1996).

³¹¹ Vgl. Summa/ Toulemonde (2002), S. 413 f.

konzentrierte sich im weiteren aber vor allem darauf, wiederholt den weitergehenden Aufbau eines stärker zentral geregelten Evaluationssystems innerhalb der EU-Kommission einzufordern.³¹²

Die Entwicklung der Evaluation in der EU Verwaltung seit 1999

Noch unter der von Jaques Santer geleiteten EU-Kommission, deren Rücktritt kurze Zeit später die Reformbestrebungen im Bereich des Managements der EU-Institutionen insbesondere natürlich der EU-Kommission nochmals intensiviert, fand 1999 eine Bestandsaufnahme der Evaluationspraxis in der EU-Kommission in der Folge des Memorandums von 1996 statt. Diese kam u.a. zu dem Schluss, dass die Evaluationsaktivität bzw. die Anzahl und Qualität der, hauptsächlich extern vergebenen, Evaluationen insgesamt zwar erkennbar zugenommen hatte, weiterhin aber eine sehr ungleiche Verteilung sowie Intensität der Aktivität zwischen den einzelnen Politikfeldern bestand.³¹³ Zudem erwähnt die Bestandsaufnahme, dass die Evaluationsergebnisse nur eine sehr bedingte Wirkung auf die jeweiligen Management- und Policy-Prozesse, speziell auch auf Fragen der Ressourcenallokation vermuten ließen.³¹⁴ Die verschiedenen Ergebnisse und Auswertungen zur Evaluationsaktivität fanden Berücksichtigung in einer Erklärung der EU-Kommission im Juli 2000³¹⁵, die die Rolle der Evaluation im neu eingeführten ('Activity-based') Managementsystem hervorhebt. Im Wesentlichen konsolidiert und verankert diese Erklärung viele der bereits 1996 als 'Best Practices' formulierten Punkte als verbindlich und ergänzt vor allem einige Aspekte und konkrete Maßnahmen auf der zentralen Ebene.³¹⁶

³¹² Vgl. Anderson (1996), Annex 4; Summa/ Toulemonde (2002), S. 420 sowie Leeuw (2006), S. 73. Die Idee der Evaluation durch die klassischen Prüfungsinstanzen, hier vor allem die Rechnungshöfe, erlebt gegenwärtig unter dem Begriff 'Performance Audit' eine gewisse 'Renaissance'(vgl. INTOSAI (2010)). Nach wie vor steht aber das hier bereits angedeutete Problem der Balance der empfundenen Unabhängigkeit einer Durchführung der Evaluation durch 'Externe' dem Aspekt der Notwendigkeit einer gewissen fachlichen Nähe und Kenntnis des Evaluationsgegenstandes gegenüber. Zur Abgrenzung und Diskussion vor allem im Hinblick auf die Unabhängigkeit, den Evaluationszweck und die Akzeptanz der Empfehlungen siehe auch Teil IV.2.2.1.

³¹³ In Bezug auf die Qualität und Erwartungen verweisen Summa/ Toulemonde (2002), S. 416 allerdings auch auf interne Berichte der EU-Kommission in den Jahren 1998 und 1999, nach denen in den Evaluationen, bspw. bei der verfügbaren Datenbasis (Monitoring) und methodisch-prozeduralen Aspekten, noch Verbesserungsbedarf gesehen wurde.

³¹⁴ Vgl. Summa/ Toulemonde (200), S. 415 f.

³¹⁵ Vgl. COM (2000a).

³¹⁶ Hervorzuheben ist in der Erklärung von 2000 die verbindliche Übernahme der Definition von Evaluation in der EU-Kommission: "Evaluation is a "judgement of interventions according to their results, impacts and the needs" sowie " It is a process in which DGs and Services engage in order to identify what can be learned for policy and planning. Furthermore, evaluation findings should contribute to Commission level decision-making on priorities and resource allocation. This Communication is concerned with the planning and implementation of evaluation activities by the Commission for its own decision making purposes." vgl. COM (2000a), S. 2.

Die weitere Entwicklung wurde 2001 eingeleitet durch das Weißbuch "Europäisches Regieren" und die sich daran anschließende Diskussion, die insbesondere zur Verankerung des Better-Regulation Leitbildes und entsprechender Initiativen im System der EU führte. 2002 veröffentlichte die EU-Kommission eine Erklärung zum (Regulatory) Impact Assessment, die insbesondere auch eine Liste von 21 Evaluationsstandards nach dem Vorbild anderer internationaler Organisationen sowie den Vorschlägen verschiedener (inter-) nationaler Evaluationsgesellschaften beinhaltete. Eine Anzahl von Studien zur Evaluationspraxis in der EU-Kommission, darunter die bereits in Teil I.2.3.2 angesprochenen Untersuchungen zur Verwendung der Evaluationsergebnisse in den Jahren 2002 und 2005, und schließlich eine umfassende Prüfung des 'Evaluationssystems' der EU-Kommission durch den Europäischen Rechnungshof 2005, resultierten zunächst in erweiterten Regelungen zur Evaluation ausgabewirksamer Maßnahmen in der Haushaltsordnung der EU. 2007 folgte eine deutlich umfassendere Erklärung der Kommission zur Durchführung und Qualitätssicherung von Evaluationen sowie mit dem Ziel die Evaluationsaktivitäten in den Dienststellen der EU-Kommission weiter zu intensivieren.³¹⁷ Mit dieser Erklärung wurden erneut etablierte Praktiken,³¹⁸ darunter insbesondere die o.g. Evaluationsstandards³¹⁹ und die inhaltliche Abgrenzung des Evaluationsbegriffs,³²⁰ verbindlich festgeschrieben, die sich in Folge der Erklärung von 2000 entwickelt hatten.

Aktueller Stand und weitere Entwicklung der Evaluation in der EU-Verwaltung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Volumen der Evaluationsaktivität über die vergangenen 15 Jahre ein enormes Wachstum erfahren hat. Ein durch das Generalsekretariat der EU-Kommission im Mai 2010 erstellter 'Multi Annual Overview of Evaluations & Impact Assessments'³²¹ listet für den Zeitraum von 2002-2009 über 1.400 solcher Maßnahmen auf. Unter Hinzuziehung der jährlichen Berichte lässt sich abschätzen, dass sich die Zahl der retrospektiven (ex-post und interim-)

³¹⁷ COM (2007).

³¹⁸ Ein weiterer wichtiger Beitrag ist das bis heute aktuelle Handbuch der EU-Kommission (COM (2004x)

³¹⁹ Vgl. Teil I.2.4.

³²⁰ Gemäß COM (2007), S. 1 umfasst Evaluation "*die Beurteilung von Maßnahmen nach ihren Ergebnissen, Auswirkungen und Zielvorgaben. Sie wird systematisch eingesetzt und liefert klare Fakten für den Entscheidungsprozess. Darüber hinaus trägt sie dazu bei, die Maßnahmen der Kommission effizienter, kohärenter und zielführender zu gestalten. Die Evaluierung sorgt für mehr Transparenz sowie für eine stärkere Rechenschaftspflicht und fördert das Lernen aus Erfahrungen.*"

³²¹ COM (2010b).

Evaluationen dabei auf etwa 900 beläuft, wobei seit 2004 von einer Stabilisierung der Zahl der jährlich durchgeführten Evaluationen auf etwa 110 gesprochen werden kann.³²²

Es ist davon auszugehen, dass in der aktuellen Finanz- und Haushaltskrise der EU die Nachfrage nach der Erstellung von Leistungs- und Wirkungsinformationen als Grundlage von Ressourcen- bzw. Allokationsentscheidungen weiter zunehmenden dürfte. Als Beleg dafür, dass dies auch durch die EU-Kommission aufgenommen wird, kann die Aussage des derzeitigen Präsidenten der EU-Kommission, José Manuel Barroso, in den politischen Leitlinien für die EU-Kommission von 2009 herangezogen werden: "*But I want to go further. We need to match this huge investment in ex ante assessment with an equivalent effort in ex post evaluation – to ensure that our proposals really do deliver what they promise and to enable us to revise and correct them where they fail to work as expected.*"³²³

Seit 2010 zeigen sich zudem die Wirkung der neuen Regelungen in der EU durch den Lissabonner Vertrag u.a. in einer erweiterten Auskunftspflicht der EU-Kommission gegenüber dem EU-Parlament und dem Europäischen Rat nach den Artikeln 318 und 319 AEUV. Diese legen nahe, die bisherige, quantitativ-enumerative Berichterstattung der EU-Kommission um eine qualitative Synthese der Evaluationsaktivität bis hin zu einer Metaevaluation erweitern, wobei allerdings derzeit noch unklar oder zumindest umstritten ist, wie den entsprechenden Vorgaben zu entsprechen ist.³²⁴

Vor dem Hintergrund des trotz der zunehmenden zentralen Koordination noch immer überwiegend dezentral organisierten Evaluationssystems bestehen noch immer Unterschiede in der Intensität der Evaluation zwischen den Politikfeldern. Deutlich wird aber, dass die im Folgenden betrachtete Evaluation in der EU-Forschungspolitik trotz ihrer relativ langen und eigenen Entwicklung in einen größeren Zusammenhang und eine gewisse organisationale Management- und Evaluationskultur des EU-Systems eingebettet ist, deren Auswirkungen auch bei der Analyse der tatsächlichen Evaluationsverwendung zu berücksichtigen sein werden.

³²² Es ist aber zu beachten, dass die Zahl der dort erfassten Maßnahmen auf den Meldungen der einzelnen Generaldirektionen beruht und nicht notwendigerweise alle stattfindenden Evaluationen oder evaluationsähnlichen Aktivitäten erfasst (s. dazu auch die bereits mehrfach erwähnte Abgrenzungsproblematik). Zu den einzelnen jährlichen Berichten siehe die entsprechende Rubrik auf der Website des Generalsekretariates der EU-Kommission unter http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/documents_en.htm.

³²³ COM (2009), S. 29.

³²⁴ Vgl. COM (2012a) und die dazu gegebene Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofes ERH (2012).

2.2 Evaluationssysteme und -verfahren in der EU-Forschungspolitik

2.2.1 Vorläufer und die frühen Programmevaluationen

Mit dem Auftrag an die EU-Kommission Vorschläge für gemeinsame forschungspolitische Maßnahmen auf EU-Ebene zu erarbeiten, entstand Mitte der 1970er Jahre die nach dem damaligen Forschungskommissar benannte Dahrendorf-Initiative, die 1978 in das erste, 'Forecasting and Assessment in Science and Technology Programme (FAST-I)' überging.³²⁵ Ziel der Initiative(n) war es langfristige bzw. strategische Aufgaben und Prioritäten für eine künftige EU-Forschungspolitik zu definieren, was die Grundlage für die 1984 begonnenen Forschungsrahmenprogramme (FRP) bildete.³²⁶ FAST-I fand seine Fortsetzung 1983 im FAST-II sowie ab 1989 unter dem weiter unten noch besprochenen MONITOR Programm als FAST-III.

Die FAST Programme stellten ihrer Zielsetzung nach vor allem prospektive Informationen zur Verfügung und können damit als Vorläufer der späteren (Regulatory) Impact Assessments angesehen werden.³²⁷ Vor dem Hintergrund des allgemeinen gesellschaftspolitischen Leitbildes³²⁸ sowie des in Teil II.2.1.1 dargestellten spezifischen Umfeldes der Forschungspolitik, wurden allerdings bereits im Verlauf der ersten beiden FRP von 1983-1991 unter dem Titel ‚EVAL-1c‘ bzw. ‚EVAL-2c‘ zwei Initiativen als Teil eines Aktionsplanes der EU-Kommission durchgeführt, die sich gezielt auf die Konzipierung und Durchführung von retrospektiven (ex-post-/ interim-) Evaluationen der FRP, konzentrierten. Die Initiative EVAL-2c wurde dabei maßgeblich von dem unter dem 2. FRP finanzierten Programm MONITOR gestützt, das sich weiter in die Unterprogramme FAST-III (s.o.) und ‚Activities in support of the evaluation of R&D programmes‘ (SPEAR) aufteilte.³²⁹

Die Verpflichtung zur Durchführung retrospektiver Evaluationen war von Anfang an Bestandteil aller legislativen Entscheidungen der EU zur Durchführung der FRP und deren Teilprogramme. Da die in den FRP zusammengefassten Teilprogramme im EU-Vertrag als eigenständige Rechtsakte eingestuft wurden, denen zumindest der Europäische Rat zustimmen muss,³³⁰ wurden nicht nur Evaluationen

³²⁵ Vgl. auch Teil II.1.1.2 sowie Sturm (2008), S. 241.

³²⁶ Zu den FAST-I Zielen s. CORDIS <http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=prog.advSearch>; die CORDIS-Datenbank der EU ermöglicht über die Suchfunktion unter der angegebenen Adresse sowie mittels der jeweiligen Programmabkürzung (hier insbesondere der im folgenden genannten FAST I-III, EVAL-1c/ 2c, MONITOR, SPEAR) Zugang zu weitergehenden Informationen zu allen von der EU unter den FRP finanzierten Forschungsprojekten sowie einer Vielzahl weiterer Maßnahmen in der EU-Forschungspolitik.

³²⁷ Vgl. insbesondere auch zu den Unterschieden von RIA und Ex-ante Evaluation Teil II.2.1.2 sowie II.2.2.2.

³²⁸ Vgl. Teil I.1.3.1.

³²⁹ Vgl. CORDIS <http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=prog.advSearch>; Genau genommen gehörte zu MONITOR ein weiteres Unterprogramm, SFAST, das wie FAST-III primär prospektiv angelegt war.

³³⁰ Vgl. Teil II.1.2.2. sowie II.1.2.3.

des Gesamtprogrammes sondern auch aller entsprechenden Teilprogramme vorgenommen. Ergänzend wurden, mehr oder weniger ad-hoc, Evaluationen mit horizontalen, die Teilprogramme übergreifenden Fragestellungen, sowie auf Initiative und unter Hoheit der EU-Mitgliedsstaaten Evaluationsstudien zur regionalen Wirkung der FRP erstellt.³³¹ Über die (pro- und retrospektiven) Evaluationsaktivitäten hinaus wurde von Beginn an deutlich, dass ein geeignetes Monitoring-System zur operativ-administrativen Steuerung der Maßnahmen, aber vor allem zur Generierung einer Datenbasis (Evidence-base) für diese Evaluationen erforderlich war. Aus dieser Notwendigkeit entwickelte sich schrittweise ein weiteres Berichtswesen mit evaluations-ähnlichen Funktionen.³³²

Organisatorisch wurde das Evaluations- und Monitoring-System ähnlich dem später in der gesamten EU-Kommission eingeführten Modell als ein dezentrales, an die jeweilige autonome Managementverantwortung auf (Teil-) Programmebene gebundenes System gestaltet. Hinzu kommt die zentrale Koordination durch ein 'horizontales' Referat in der GD Forschung, das zudem ein internes Netzwerk mit den anderen am FRP beteiligten GDs und Stellen leitet.³³³ Innerhalb der einzelnen GDs, insbesondere in der GD Forschung, die die meisten Teilprogramme der FRP implementiert, besteht ebenfalls eine (de-)zentrale Aufteilung der Evaluationsaktivität auf die jeweils verantwortlichen Direktorate. Die Dezentralisierung der Evaluationsfunktion ist allerdings nicht gleichbedeutend mit einer entsprechenden Verteilung der eigentlichen Evaluationsdurchführung. Sowohl auf Ebene des FRP als auch der Teilprogramme findet überwiegend eine Vergabe der Evaluation an externe Dienstleister und/ oder Experten statt. Die jeweilige Stelle in der Verwaltung ist vor allem für die Planung der Verfahren, die Ausschreibung einschließlich der Erstellung der Bedingungen (Terms-of-Reference, ToR), die Auswahl der Evaluatoren, die weitere administrative Begleitung bis zum Abschlussbericht sowie insbesondere auch die Bereitstellung von Programminformationen für die Evaluation zuständig. Dazu werden i.d.R. entsprechende 'Steuerungsgruppen' eingerichtet.³³⁴

³³¹ Zur Koordination dieser Studien sowie zum Erfahrungsaustausch im EFR existiert dazu ein 'EU-RTD-Evaluation-Network', vgl. http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=network

³³² Vgl. dazu insbesondere die weiteren Ausführungen zu den 5YA in Teil II.2.2.2 sowie zur Abgrenzung von Evaluation und Monitoring Teil I.1.1.3.

³³³ Von einer gewissen organisations-spezifischen Bedeutung ist dabei, aber dass die Teilprogramme der FRP von unterschiedlichen Generaldirektionen mit jeweils eigener Management- sowie politischen Verantwortung und Zuständigkeit, durchgeführt wurden (in FP7 sind bspw. 6 GDs und 4 Kommissare beteiligt), was eine Koordination auf der Ebene des gesamten FRP bis heute erschwert. Vgl. auch Teil II.2.2.3.

³³⁴ Diese Praxis führt unmittelbar zur Frage der Unabhängigkeit bzw. Abwägung der Vor- und Nachteile einer Interventions- (hier Programm-) nahen Koordination und Verantwortung der Evaluation, die bereits in Teil I.2.1.1 angesprochen wurde. Eine entsprechende Diskussion dieses Punkt soll an dieser Stelle allerdings unter Verweis auf die ausführlicheren Ausführungen in Teil IV.2.2.1 unterbleiben.

2.2.2 Von den 5-Year Assessments in Richtung einer Policy-Evaluation

Die vorangehenden Ausführungen zu den frühen Programmevaluationen und den auch für die weitere Entwicklung wichtigen organisatorischen Aspekten zeigt bereits den Umfang und die Parallelität des bestehenden Evaluationssystems in der frühen Phase. Die andauernde Ergänzung der FRP um weitere Forschungsfelder bzw. Förderinstrumente und die damit einhergehende Komplexität sowie stärkere organisatorische Aufteilung der einzelnen Teilprogramme auf die verschiedenen Dienststellen der EU-Kommission, erforderte zunehmend eine bessere Systematisierung und Strukturierung der Evaluationsaktivitäten. Das bereits erwähnte Programm SPEAR richtete sich daher Anfang der 1990er Jahre gezielt auf die Analyse und Verbesserung der bereits laufenden Evaluationsaktivitäten in den FRP, insbesondere mit Blick auf mögliche prozessuale und strukturelle Aspekte des Evaluationssystems. Dies bereitete schließlich den Übergang zu einem neuen Evaluations- und Monitoringschema, den 5-Year-Assessments (5YA), vor.

Five-Year Assessments (5YA):

Auch vor dem Hintergrund der Diskussionen zur allgemeinen Reform des Managementsystems der EU-Kommission (SEM2000)³³⁵, schlug die Kommission 1994 zusammen mit dem Entwurf des 4. FRP eine Neuregelung des Evaluationssystems als Kaskadenmodell mit einander zeitlich überlappenden Evaluationsverfahren vor. Nach diesem Modell sollten alle vier Jahre (bewertende) Assessments der Teilprogramme als Grundlage einer anschließenden Evaluation des gesamten FRP stattfinden. Dieses Vorgehen kombiniert eine ex-post Analyse der jeweils vorangegangenen fünf Jahre mit einer interim-Analyse des jeweils laufenden FRP zum Zeitpunkt des 5YA und einer ex-ante Komponente mit Blick auf die jeweils in Planung befindlichen, nachfolgenden FRP.³³⁶ Abbildung 23 verdeutlicht die zeitliche Überlappung und Verbindung der 5YA mit den einzelnen FRP.

Analog zu diesem evaluierenden Verfahren wurde auch das Monitoring als wichtige Datenbasis nach dem Prinzip des Kaskadenmodells im entsprechenden fünf-Jahres Rhythmus organisiert. Der Vorschlag für das neue Schema wurde mit der Entscheidung zum 4. FRP festgelegt und das genaue Vorgehen mit dem CREST-Ausschuss des Europäischen Rates abgestimmt. Die Evaluationen sollten demnach, organisiert und unterstützt durch die EU-Kommission, (weiterhin) von externen Experten durchgeführt werden. Das Monitoring sollte durch die EU-Kommission selbst unter Hinzuziehung

³³⁵ Vgl. Teil II.2.1.2.

³³⁶ Vgl. Durieux/ Fayl (1997), S. 373 f.; EU (1998); EU (2002).

externer Spezialisten erfolgen. Zwischen 1997 und 2004 wurden drei 5-Year-Assessments (5YA) der FRP durchgeführt, die im Folgenden auch mit den Namen der jeweiligen den Evaluationsausschüssen (Panels) vorsitzenden Personen als Davignon-, Majó- und Ormala-Bericht bezeichnet werden.³³⁷

Die rechtliche Basis für die 5YA wurde in den Programmentscheidungen zum 4., 5. und 6. FRP sowie den jeweiligen EURATOM Programmen festgelegt und im Wesentlichen über die drei Programme gleichlautend beibehalten; die Teilprogramme unterlagen ähnlichen Regelungen.³³⁸ Als Kriterien der Evaluationen wurden die Effektivität, Effizienz und Relevanz der Programme festgelegt. Die näheren Bedingungen erfolgen durch die Ausschreibungsbedingungen (Terms of Reference, ToR) in Absprache mit dem CREST Ausschuss des Europäischen Rates. Für die Durchführung wurden von der EU-Kommission je Verfahren zwischen 11 und 13 'unabhängige Experten' sowie jeweils ein Berichterstatter nominiert, wobei insbesondere in den Panels der frühen 5YA eine große Anzahl ehemaliger Minister bzw., wie auch im Fall von Davignon selbst, EU-Kommissare, vertreten waren.

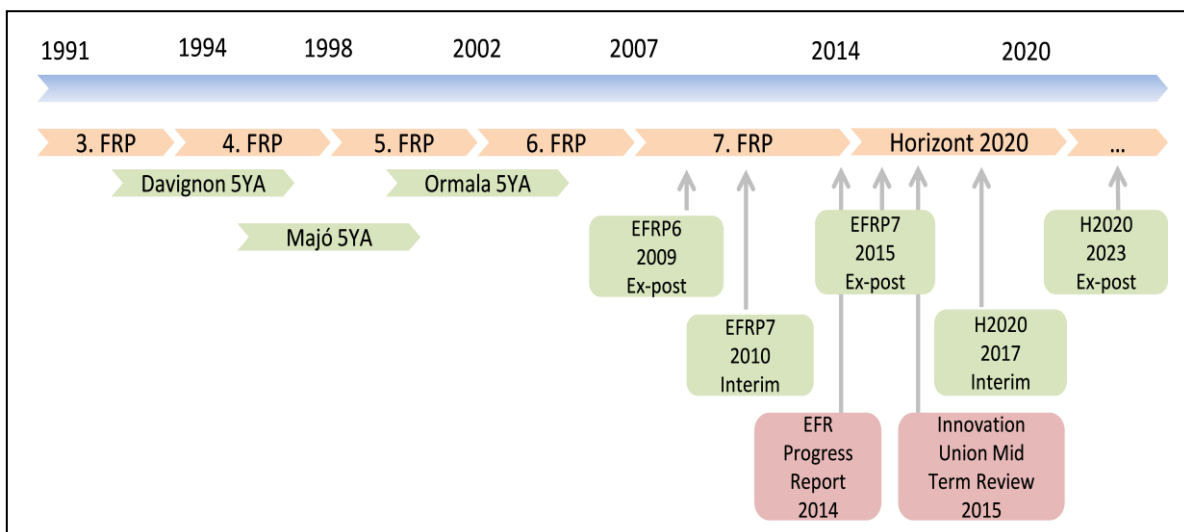


Abb. 23: Evaluationen in der EU-Forschungspolitik in Bezug zu den FRP; eigene Darstellung

Methodisch stellen die 5YA auf Ebene der FRP vor allem eine Synthese der einzelnen 5YA der Teilprogramme sowie der parallelen Monitoring-Berichte und ggf. ergänzender Studie zu spezifischen oder horizontalen Aspekten dar. Hinzu kommen Interviews mit den Programmverantwortlichen und

³³⁷ Vgl. COM (1997) – Davignon-Bericht; COM (2000b) – Majó-Bericht; COM (2004) – Ormala-Bericht.

³³⁸ Die jeweiligen Artikel enthalten ggf. Klarstellungen oder Präzisierungen, die allerdings im Kern keine signifikanten Abweichungen des Modells bedeuten. Veränderungen ergeben sich aber teilweise aus den nachfolgend angesprochenen Ausschreibungsbedingungen (ToR) der einzelnen Verfahren.

ab dem Majó-Bericht auch systematische Befragungen von Programmteilnehmern. Ferner wird die Datenbasis durch Konsultationen/ Stellungnahmen von Mitgliedsstaaten und Interessengruppen im Rahmen der Vorbereitung der nachfolgenden FRP ergänzt.³³⁹ Über die drei 5YA lässt sich, nicht zuletzt auch beeinflusst durch die dargestellte Entwicklung der allgemeinen Evaluationsbestimmungen in der EU-Kommission³⁴⁰, eine Professionalisierung der Evaluationsaktivität feststellen. Insbesondere der Ormala-Bericht (2004) enthält bereits deutlich umfangreichere Angaben zur Methodik und Vorgehensweise sowie eine Veröffentlichung der ToR und einer Liste der herangezogenen Quellen und Informationen als Anhang zum Bericht.

Allen drei Berichten gemeinsam ist eine starke Fokussierung auf eine, durch die jeweiligen Rahmenbedingungen der Forschungspolitik (u.a. Lissabon Agenda, EFR Erklärung, Erweiterung der EU) geprägte, vorwärts gerichtete Gestaltung der Folgeprogramme. Der Europäische Rechnungshof hat dazu 2008 am Beispiel des Ormala-Reports festgestellt, dass von den 18 in den ToR vorgesehenen Fragen nur 5 im Bericht umfassend sowie 3 weitere teilweise angesprochen wurden. Insbesondere die ex-post Bewertung der Fragen zur Zielerreichung (Achievements) ist demnach wenig ausgeprägt.³⁴¹ Dies ist sicherlich zum Teil auf Defizite der, trotz der Monitoring-Aktivitäten, als unzureichend empfundenen Datenbasis und methodischer Probleme zurückzuführen, folgt aber nicht zuletzt, zumindest für die frühen 5YAs auch dem sehr allgemein gehaltenen (rechtlichen) Mandat der 5YA sowie der dargestellten 'politischen' Besetzung der Panels.

Die (bisherigen) Evaluationen des 6. und 7. Forschungsrahmenprogrammes (EFRP6/ EFRP7)

Den Erfahrungen mit den 5YA sowie der weiter ansteigenden Komplexität der FRP (Anzahl der Teilprogramme, Budget), nicht zuletzt infolge der weiteren Entwicklung des Europäischen Forschungsraums (EFR) folgend, kam es 2005 zu einer erneuten Anpassung des Evaluationssystems. Zugleich kann dabei bedingt durch die Einbindung der EFR-Initiativen ab dem 6. FRP und dem Übergang zu einer 'echten' EU-Forschungspolitik³⁴² ein erster Schritt von der bisherigen Programm-

³³⁹ Eine weitergehende Analyse der in den Evaluationsverfahren verfolgten Methoden ist in dieser Arbeit explizit nicht vorgesehen. Es wird aber an dieser Stelle auf einer Untersuchung des Europäischen Rechnungshofes von 2007 hingewiesen, in der diese Frage detaillierter aufgegriffen wird und insgesamt kritisch bzw. als verbesserungsfähig beurteilt wird. Vgl. ERH (2008), Figure 6, S. 17 sowie auch Teil IV.2.2.2.

³⁴⁰ Vor allem die Veröffentlichung der Evaluationsstandards 2002 und die folgende Änderung der Haushaltsordnung), vgl. Teil II.2.1.2.

³⁴¹ Vgl. ERH (2008), Figure 7, S. 18

³⁴² Vgl. Teil II.1.1.2.

evaluation zu einer umfassenderen Policy-Evaluation gesehen werden.³⁴³ Mit dem (Regulatory) Impact Assessment als Teil des Vorschlages der EU-Kommission zum 7. FRP,³⁴⁴ wurde 2005 ein überarbeitetes Evaluationsschema vorgestellt, dass durch eine erneute Bindung der Evaluationsverfahren an die jeweiligen, einzelnen Rahmenprogramme sowie eine bessere Einbindung in den Policy-Prozess administrative Erleichterungen ermöglichen sollte. Beginnend mit dem zum Zeitpunkt des Vorschlages laufenden 6. FRP sollen die FRP jeweils in der Mitte der Laufzeit (interim) sowie etwa 2 Jahre nach Ende der Programmlaufzeit³⁴⁵ (ex-post) evaluiert werden. Die programmübergreifende Evaluation der 5YA hatte sich vor allem in der praktischen Durchführung (z.B. in Bezug auf die Datenbasis und die Zurechnung) als problematisch herausgestellt. Zu beachten ist zudem, dass mit dem 7. FRP die Laufzeit des Programms von 4 auf 7 Jahre verlängert wurde und damit die alle 4 Jahre erfolgenden 5YA den übergreifenden Ansatz ebenfalls weitestgehend aufgeben hätten.

Vor allem sollte durch die Neuregelung aber die Vielzahl an Evaluations- und Monitoring- Aktivitäten reduziert, besser aufeinander abgestimmt und nicht zuletzt administrativ vereinfacht werden. Insbesondere wurde das strikte Kaskadensystem zugunsten eines flexibleren Mehrebenen-Systems aufgegeben und zwischen den beteiligten Dienststellen in der EU-Kommission (GDs) klarere Zuständigkeiten der zentralen und dezentralen Ebenen geschaffen. Weiterhin wurden die Monitoring-Verfahren besser systematisiert und erweitert allerdings zugleich auch von der verpflichtenden Beteiligung externer Teilnehmer entbunden.

Bisher sind zwei entsprechende Verfahren, die Ex-Post Evaluation der 6. FRP (EFRP6) im Februar 2009 und die Interim-Evaluation des 7. FRP (EFRP7) im November 2010 nach dem neuen Verfahren abgeschlossen worden.³⁴⁶ Die rechtliche Basis wurde 2006 in Artikel 7 (2) der Entscheidung zum 7. FRP³⁴⁷ verankert und in der Folge auch für die Ex-post Evaluation des 6. FRP übernommen. Mandat bzw. Kriterien der EFRP6/7 sind vor allem die 'Achievements' und die 'Implementation' der jeweiligen FRP im Hinblick auf die Effektivität und Effizienz, aber auch explizit eine Bewertung der Programm-

³⁴³ Zur (allerdings umstrittenen) Abgrenzung von Programm- und Policy-Evaluation siehe Stockmann/ Meyer (2010), S. 67 f.); des Weiteren wird der Unterschied zwischen den beiden Evaluationen vor allem darin gesehen, dass i.d.R. die Aufgabe einer Policy-Evaluation sowohl methodisch als auch von der Datenbasis als wesentlich komplexer angesehen wird, da insbesondere das Ziel- und Indikatorensystem und die Interdependenzen mit anderen Policies und Maßnahmen als deutlich problematischer einzuschätzen sind.

³⁴⁴ Vgl. COM (2005).

³⁴⁵ Allerdings bedeutet das Ende der Programmlaufzeit nur, dass die Möglichkeit neuer vertraglicher Förderungsvereinbarungen abgeschlossen ist. Die vereinbarten Projekte laufen i.d.R. noch bis zu 4 Jahren nach Ende der Programmlaufzeit, so dass zum Evaluationszeitpunkt zwei Jahre nach Programmende noch immer ein guter Teil der Maßnahmen (und Zielerreichung) nicht bewertbar ist. Zum allgemeinen Problem der Wirkungsmessung siehe auch Teil II.2.2.3.

³⁴⁶ Vgl. COM (2009a) sowie COM (2010c).

³⁴⁷ Vgl. EU (2006).

logik und Programmgestaltung mit Blick auf deren Angemessenheit und Eignung zur Erreichung der übergeordneten Politikziele (Intervention-Logic).³⁴⁸ Dabei helfen sollen ein durch ein weitgehend zentralisiertes Monitoring zu erhebendes Daten- und Indikatorensystem mit entsprechenden jährlichen Berichten sowie ein von der EU-Kommission zu erarbeitender, zwischenzeitlicher Fortschrittsbericht, der für das 7. FRP im April 2009 vorgelegt wurde.³⁴⁹

Die Durchführung der Evaluationen erfolgte weiter durch ein von der Kommission zu nominierendes Panel unabhängiger Experten, allerdings sehen die ToR der EFRP6/7 detaillierte Kriterien für die Auswahl und Zusammenstellung der Mitglieder der Panels auf der Basis einer in einer offenen Interessenbekundung ('open-call') erstellten Liste vor. Unter den 13 bzw. 10 nominierten Mitgliedern der Panels befand sich in beiden Verfahren nur noch ein Teilnehmer, der vormals ein hohes politisches (Minister-) Amt hatte. Die Panels wurden zudem unterstützt durch 5 bzw. 6 weitere Experten für Evaluation, die für die FRP-Evaluationen spezifische Fragen und Themen aufarbeiteten.

2.2.3 Zusammenfassende Betrachtung und aktuelle Entwicklungen

Insgesamt kann von einem ausgeprägten und komplexen Mehrebenen-System in der Evaluation der EU-Forschungspolitik gesprochen werden. Auf der obersten Ebene der FRP-Evaluation ist gegenüber der in den ersten 5YA noch überwiegenderen Synthese der Evaluationen der Teilprogramme zunehmend von einer eigenständigen Evaluation zu sprechen. Vor allem den beiden EFRP steht durch die Änderungen im Monitoring eine deutlich breitere Evidence-Base zur Verfügung, die prinzipiell auch Möglichkeiten zur Triangulation von Ergebnissen erlaubt. Ferner wird wie bereits über die 5YA hinweg, die Tendenz zu einer weiteren Professionalisierung der Verfahren sichtbar.

Das öffentlich zugängliche Evaluations-Archiv der GD Forschung weist für den Zeitraum von 1996 bis 2012 über 270 Dokumente aus. Darunter sind neben den verschiedenen (Teil-)Programm-

³⁴⁸ Die Erstellung einer sogenannten 'Intervention-Logic' stellt eine wesentliche Voraussetzung zur Evaluation der entsprechenden Maßnahme dar. Im Kern soll bereits mit der Verabschiedung der Maßnahme von den übergeordneten (Politik-) Zielen ausgehend eine Operationalisierung in untergeordnete Ziele (auf verschiedenen Ebenen) sowie die Festlegung geeigneter Indikatoren zur Zielerreichung erfolgen. Eine solche Intervention-Logik ist in den Bestimmungen zu den RIA durch die EU-Kommission vorgesehen und war damit erstmals für das 7. FRP explizit erforderlich. In der Praxis gestaltet sich allerdings vor allem die Operationalisierung der Politikziele nicht selten als problematisch. Vgl. zur Diskussion der Intervention-Logic in der EU-Forschungspolitik auch ERH (2008), Tz. 19 ff..

³⁴⁹ Vgl. COM (2009c).

evaluationen und Monitoring-Berichten eine Vielzahl von einzelnen Studien und Berichten auch im Zusammenhang mit den (Regulatory) Impact Assessments.³⁵⁰ Der 2012 erstmals erschienene Jahresbericht zur Evaluationsaktivität der GD Forschung³⁵¹ nennt alleine für 2011 und die GD Forschung den Abschluss von 21 Evaluationen und evaluationsähnliche Studien sowie eine Planung von 29 bzw. 25 solcher Aktivitäten für die Jahre 2012 und 2013.

Die zentrale Evaluations- und Monitoring-Unit der GD Forschung bestand Anfang 2013 aus 23 Personen, hinzukommen noch einmal die für die dezentrale Durchführung verantwortlichen Personen in den einzelnen Teilprogrammen und thematischen Feldern des EFR in der GD Forschung selbst sowie in den anderen GDs. Für 2006 gibt die EU-Kommission insgesamt an, dass etwa 1.25% der Gesamtanzahl ihrer Mitarbeiter mit Evaluations- und Impact Assessment Aufgaben betraut sind.³⁵² Eine Berechnung des Europäischen Rechnungshofs von 2007 ergibt, dass für die Jahre 2003-2006 etwa 0,15% des Haushalts der an der Ausführung der FRP beteiligten GDs für Evaluationsaktivitäten, einschließlich der Evaluationen von einzelnen Forschungsprojekten, aufgewendet wurden. Damit wird der von der EU-Kommission in der ersten Fassung der Evaluationsstandards 2002 angestrebte Referenzwert von 0,5% des operativen Budgets deutlich unterschritten.³⁵³ In absoluten Zahlen gibt bspw. der oben erwähnte Jahresbericht 2011 der Evaluationsunit der GD Forschung an, dass in 2011 rund 2,6 Mio. EUR für die 21 in 2011 unter Aufsicht der GD Forschung durchgeführten Evaluationen und evaluationsähnlichen Studien ausgegeben wurden.³⁵⁴

Das Evaluationssystem ist aus Sicht der EU-Kommission nach wie vor explizit von der nach innen gerichteten Philosophie des Lernens (formativer Zweck) und dem Ziel der Verbesserung bestehender Maßnahmen bestimmt,³⁵⁵ wobei eine eventuelle Rechenschaftslegung (summativer Zweck) natürlich vor allem auch durch die externen Adressaten ausgeübt wird und damit nicht ausgeschlossen werden kann. Innerhalb der EU-Kommission sind aber zumindest formal keine direkten operativen Maßnahmen, bspw. Allokationsentscheidungen, mit den Evaluationen verbunden.

Die Problematik der Unabhängigkeit der Evaluation gegenüber der Programmnahe der die Evaluation steuernden und durchführenden Stelle, wird vor allem durch die Vergabe an externe Experten

³⁵⁰ Siehe http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=archive; hinzukommen auch noch einmal rund 20 Einträge/ Dokumente für den Zeitraum von 1973-1995.

³⁵¹ Vgl. COM (2012b).

³⁵² Vgl. ERH (2008), Tz. 61. Um den aktuellen Stand zu ermitteln ist anzumerken, dass ein neuerer Bericht zu den Zahlen nur als Follow-up Report der Zahlen von 2006 auf aggregierter Ebene für die gesamte Kommission vorliegt und den Anteil für die Research-DGs daher nicht einzeln ausweisen. Der aggregierte Anteil hat sich von 2006 bis 2011 allerdings nicht wesentlich verändert.

³⁵³ Vgl. ERH (2008), Tz. 62.

³⁵⁴ Vgl. COM (2012b), S. 10.

³⁵⁵ Vgl. Teil II.2.1.2. zur Definition der Evaluation in der Erklärung der EU-Kommission von 2000.

berücksichtigt. Nach wie vor, wenn auch zunehmend transparenter und nach detailliert festgelegten Kriterien, nimmt aber die Kommission die Nominierungen vor. Gewisse Schwierigkeiten bestehen zwar hinsichtlich der Anzahl und zunehmend auch der Rotation der zur Verfügung stehenden externen Experten in einem immer vernetzter werdenden Europäischen Forschungsraum. Allerdings zeigt eine Befragung des Europäischen Rechnungshofs von 2007, dass die primären Empfänger der Evaluationen im CREST Ausschuss des Europäischen Rates sowie im ITRE Ausschuss des EU-Parlamentes zu mehr als 70% mit der Unabhängigkeit der Evaluationspanels zufrieden sind und dies für eine angemessene Regelung halten.³⁵⁶ Dies wird sicherlich mit dadurch bedingt, dass die Ausschreibungsbedingungen (ToR) einschließlich der Regeln für die Besetzung der Panels für die Evaluationsverfahren im Vorfeld mit dem ERAC (zuvor CREST) und mittlerweile auch dem ITRE Ausschuss abgestimmt werden. Darüber hinaus gewährleistet die Konsultation der Ausschüsse auch eine bessere Ausrichtung an den Informationsinteressen der externen Adressaten der Evaluationen.

Hinsichtlich der Fragestellungen bzw. des Mandates fällt auf, dass die beiden EFRP 6/7 der Bewertung der Zielerreichung und der Implementation methodisch und im Umfang der Berichterstattung deutlich mehr Raum einräumen als die früheren Verfahren. Dennoch bleibt die Evaluation auf der Ebene des Gesamtprogrammes (FRP) im Wesentlichen zukunftsorientiert und programmgestaltend.

Ferner lässt sich feststellen, dass mit der zunehmenden Erfahrung und Professionalisierung auch die Einbindung einer Programm- oder auch Interventions-Logik einschließlich der entsprechenden Ziel- und Indikatoren-Systeme ausgebaut und in das Monitoring eingebunden wird. Daraus hervorgegangen ist u.a. ein umfassendes und kontinuierliches Monitoring einer Anzahl von Input- und Output-Indikatoren, die insbesondere auch für die administrativ-operative Steuerung im Managementsystem verwendet werden. Für die Evaluationszwecke besteht darüber hinaus ein hohes Interesse an Daten und Indikatoren, die eine weitergehende (langfristige) Outcome- und Impact-Messung und Bewertung ermöglichen. Entsprechende Forschungsprojekte und Aktivitäten³⁵⁷ laufen u.a. im Rahmen der EFR-Initiativen, allerdings sind neben der Datenbasis auch anspruchsvolle methodische Voraussetzungen und Absprachen zu gewährleisten.

Die aktuellen Planungen zur Evaluation in der EU-Forschungspolitik auf der Ebene des gesamten FRP sehen vor, dass 2015 eine Ex-Post Evaluation des 7. FRP erfolgen soll. Für das nachfolgende FRP

³⁵⁶ Vgl. ERH (2008), Figure 4 sowie Teil IV.2.2.1.

³⁵⁷ Vgl. http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/conferences/30-09-11/final_programme.pdf

'Horizont 2020' ist für 2017 eine Interim- sowie für 2023 eine Ex-Post-Evaluation vorgesehen.³⁵⁸ Darüber hinaus wird aber auch die mit dem EFR verbundene Berichterstattungspflicht bis 2014 ein umfassendes Evaluationsverfahren der EFR-Initiativen erforderlich machen. Ähnliches gilt für die übergeordnete Innovation Union Flagship Initiative, für die 2015 eine Mid-Term Review vorgesehen ist. Das Impact-Assessment zu Horizont 2020 enthält bereits eine Anzahl von zukunftsorientierten Vorschlägen und möglichen Maßnahmen. Die genaue Evaluationsstrategie für die genannten Evaluationen und ein entsprechendes kommissionsinternes RTD-Evaluation Manual werden derzeit allerdings noch erarbeitet.

³⁵⁸ Vgl. COM (2011), S. 25.

III. Entwicklung der EU-Forschungspolitik vor dem Hintergrund der zentralen Evaluationsempfehlungen

1 Zentrale Evaluationsempfehlungen in der EU-Forschungspolitik

1.1 Auswahl und Systematisierung der zentralen Empfehlungen

1.1.1 Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung und Auswahl der zentralen Empfehlungen

Ziel der Fallstudie ist es die Wirksamkeit der Evaluationsempfehlungen für die Gestaltung der (nachfolgenden) EU-Forschungspolitik zu analysieren. Entsprechend konzentriert sich die weitere Untersuchung auf die Empfehlungen derjenigen Verfahren, die die Gesamtebene der Forschungsrahmenprogramme (FRP) als zentrales Instrument der EU-Forschungspolitik evaluieren. Des Weiteren soll, angesichts der Komplexität des Evaluationssystems und des Politikfeldes, eine Beschränkung auf die vier Evaluationsverfahren ab der Erklärung zum Europäischen Forschungsraum im Jahr 2000 (und damit dem Übergang zur EU-Forschungspolitik im engeren Sinne) erfolgen. Namentlich sind dies der Majó-Bericht von 2000, der Ormala-Bericht von 2004, die Ex-post Evaluation des 6. FRP von 2009 und die Interim Evaluation des 7. FRP von 2010.³⁵⁹ Der Auswahl entsprechend werden in Teil III.2 und III.3 damit vor allem die Entwicklungen vom 6. bis zum 8. FRP/ Horizont 2020 sowie die in diesem Zeitraum erfolgten Maßnahmen im Rahmen des EFR Gegenstand der Analyse sein.

Im Folgenden werden zunächst die zentralen Empfehlungen der vier genannten Evaluationsverfahren inhaltlich nach Feldern und auf einer weiteren Ebene nach Kategorien systematisiert, um für die weitere Untersuchung der Entsprechung von Empfehlungen und der Entwicklung der EU-Forschungspolitik ein Raster bereitzustellen. Daran anschließend werden diesem Raster die einzelnen Empfehlungen zugeordnet und zu einzelnen 'Untersuchungspunkten' zusammengefasst.

Die zentralen Empfehlungen selbst werden den Zusammenfassungen (Executive Summaries) der Berichte zu den einzelnen Evaluationsverfahren entnommen und, sofern erforderlich, durch weitere Beschreibungen im Hauptteil der Berichte ergänzt. Die drei Verfahren von 2004-2010 beinhalten jeweils zehn explizit herausgestellte (Kern-) Empfehlungen sowie bis zu vier weitere Kernaussagen, die in der Analyse ebenfalls als zentrale Empfehlungen behandelt werden. Der Majó-Bericht von 2000 enthält in der Zusammenfassung zwar keine entsprechende Liste, aus dem Text lassen sich aber analog Kernaussagen und damit die zentralen Empfehlungen herausarbeiten. Der vollständige Text der "Executive Summaries" der vier Evaluationsverfahren ist der Arbeit zudem als Anhang beigefügt.

³⁵⁹ Vgl. auch die Tabelle in Teil III.1.1.3.

1.1.2 Allgemeine Beobachtungen zu den Evaluationsergebnissen und zentralen Empfehlungen

*"The Framework Programme has proven its worth and should continue, but it needs to be improved and enhanced."*³⁶⁰ Dieses Zitat aus der Zusammenfassung des Majó-Berichts von 2000 kann als exemplarisch für das Gesamtergebnis aller vier hier näher betrachteten Evaluationsverfahren angesehen werden. Ergänzend lässt sich aus der Ex-post Evaluation des 6. FRP hinzufügen: *"The expert group (...) can find no evidence that plausible alternative approaches would have been more successful in the same timeframe, acknowledging the ambition, scale and importance of FP6."*³⁶¹

Somit kann durchgehend vom Vorliegen einer gewissen "Ja, aber ..." Haltung gesprochen werden, die im Sinne der intendierten formativen Zwecksetzung der Evaluationsverfahren mehr oder weniger an einer Fortsetzung und Verbesserung (Lernen) des bestehenden Programmansatzes orientiert ist. Insbesondere kommt keines der hier betrachteten Evaluationsverfahren zu einem 'harten' bzw. 'ablehnenden' Urteil, mit dem bspw. die Terminierung einer Maßnahme oder gar des gesamten Programmes empfohlen wird.³⁶²

Ferner ist festzustellen, dass sich die Empfehlungen der einzelnen Verfahren untereinander nicht widersprechen. D.h. es entstehen keine direkten Konflikte, die zu konträren Schlussfolgerungen und sich entgegengesetzte Folgemaßnahmen in der Verwendung der Empfehlungen führen könnten. Vielfach sind die Empfehlungen sogar komplementär bzw. aufeinander aufbauend.³⁶³

Thematisch unterschieden sich die Ergebnisse und Empfehlungen der Verfahren³⁶⁴ hauptsächlich in der Gewichtung der verschiedenen Themen und Aspekte vor dem Hintergrund der jeweils aktuellen forschungs- und/ oder EU-politischen Ereignisse (bspw. die Lissabon-Strategie und die verschiedenen Erklärungen zum EFR ab 2000 oder die Erweiterung der EU 2004). Hinzu kommen natürlich auch die jeweiligen Programmschwerpunkte und die zunehmenden Erfahrungen mit den FRP über die Zeit.

³⁶⁰ Vgl. COM (2000b), S. 18.

³⁶¹ Vgl. COM (2009a), S. iv.

³⁶² Innerhalb der Evaluationsverfahren zu den Teilprogrammen gibt es allerdings einen Fall, indem ein bestehendes Instrument (Networks of Excellence) mit negativem Ergebnis evaluiert wurde. In der Folge wurde dieses Instrument auch abgeschafft. Ohne eine detaillierte Untersuchung der Evaluationen auf der Ebene der Teilprogramme vorgenommen zu haben, kann aber davon ausgegangen werden, dass es sich auch diesbezüglich um eine Ausnahme in der Evaluation der EU-Forschungspolitik handelt.

³⁶³ In einigen Fällen wird es damit schwierig abzugrenzen, in welchem Umfang einer in einem späteren Verfahren weitergeführte Empfehlung als 'hinreichend entsprochen' gelten kann. Es ist an dieser Stelle aber anzumerken, dass zumindest in keinem der Verfahren explizit auf eine 'mangelnde' Verwendung einer ggf. ähnlichen, früheren Empfehlung hingewiesen wird. Siehe dazu auch Teil IV.3.2.

³⁶⁴ Der Zusammenhang bzw. das Verhältnis von Ergebnissen und Empfehlungen in den einzelnen Verfahren soll in Teil IV.2.1.1 nochmals ausführlicher diskutiert werden.

Inhaltlich fällt auf, dass sich eine hohe Anzahl von Empfehlungen insbesondere in den frühen Verfahren auf die übergeordneten Ziele und Themenbereiche der EU-Forschungspolitik bezieht anstatt die Erreichung der vereinbarten Ziele in den Mittelpunkt zu stellen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Zielfindungsprozess in der EU-Forschungspolitik andauert bzw. durch teilweise gegensätzliche Meinungen und Interessen geprägt ist. Eine Stellungnahme einer hochrangigen Expertengruppe zu den Zielen der EU-Forschungspolitik auf der Basis eines Evaluationsverfahrens war daher sowohl zu erwarten als auch durchaus vorgesehen.³⁶⁵

1.1.3 Felder und Kategorien für die Zuordnung der zentralen Empfehlungen

Zweck der Systematisierung und Zuordnung der Empfehlungen ist es ein Raster oder auch im folgenden Schritt einen Katalog von Untersuchungspunkten für die nachfolgende Gegenüberstellung dieser Punkte mit der Entwicklung der EU-Forschungspolitik zu erhalten. Insofern ist zu berücksichtigen, dass es nicht primär darum geht eine strenge Abgrenzung der Felder und Kategorien bzw. eine eindeutige und ausschließliche Zuordnung der einzelnen Empfehlungen zu diesen vorzunehmen. Es bestehen insbesondere eine Anzahl von Bezügen zwischen den Empfehlungen, die ein solch striktes Vorgehen erheblich erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen würden. Entsprechend bleibt es nicht aus, dass einige wenige Empfehlungen mehr als einer Kategorie zuzuordnen sind. Beispiele dafür sind in einigen Empfehlungen zur Innovationsstrategie oder zur Infrastrukturförderung zu finden. In den unmittelbar folgenden Abschnitten III.1.2 und III.1.3 werden die Empfehlungen zunächst nur unter der Kategorie berücksichtigt, auf die sie sich in ihrem überwiegenden Anteil bezieht. Die weitere Untersuchung in Teil III.2 und III.3 beziehen aber auch mögliche Überschneidungen mit ein.

Als oberste Ebene der Systematisierung wird in der Arbeit unterschieden zwischen Empfehlungen mit Bezug auf die Inhalte der EU-Forschungspolitik und Empfehlungen mit Bezug auf die Strukturen der EU-Forschungspolitik. Die Ebene der Inhalte lässt sich ihrerseits wiederum einteilen in die Felder: Empfehlungen zu den wesentlichen Zielen und Strategien (Strategische Ziele)³⁶⁶ sowie Empfehlungen zu den vorrangigen Themen und Kernbereichen (Thematische Schwerpunkte). Auf Ebene der Strukturen wird weiter unterteilt in die Felder: Empfehlungen zu den politischen und institutionellen

³⁶⁵ Vgl. dazu auch Teil IV.2.1.

³⁶⁶ Zu beachten ist hier, dass letztlich natürlich alle Empfehlungen der Erreichung der Strategischen Ziele dienen. In dieser Kategorie sind daher nur diejenigen Empfehlungen aufgenommen, die sich explizit und direkt auf die Ausgestaltung und Formulierung der Strategischen Ziele beziehen.

Strukturen (Political Governance) sowie Empfehlungen zu den administrativen Strukturen und Instrumenten (Administrative Governance). Die dargestellte Unterteilung in die Felder verdeutlicht nochmals Abbildung 24 in Form einer Vier-Felder-Matrix.



Abb. 24: Systematisierung der Empfehlungen zur EU-Forschungspolitik nach Feldern; eigene Darstellung

In den beiden folgenden Abschnitten werden die vier Felder zu den Inhalten und Strukturen der EU-Forschungspolitik weiterhin in jeweils drei (inhaltliche) Kategorien eingeteilt, die es ermöglichen die Empfehlungen der Evaluationsverfahren zuzuordnen. Abbildung 25 zeigt bereits im Überblick diese Kategorien. In den gebildeten Kategorien werden als weitere Ebene 'Untersuchungspunkte' für die Analyse der Entsprechung in der EU-Forschungspolitik in Teil III.2 und III.3 zusammengestellt. Die Darstellung in den beiden folgenden Abschnitten beschränkt sich daher auf die kurze Nennung der Kategorien und Untersuchungspunkte sowie die Angabe der wichtigsten, zugehörigen Empfehlungen. Genauere Erläuterungen zu den Kategorien ergeben sich aus der anschließenden Untersuchung in Teil III.2 und III.3.

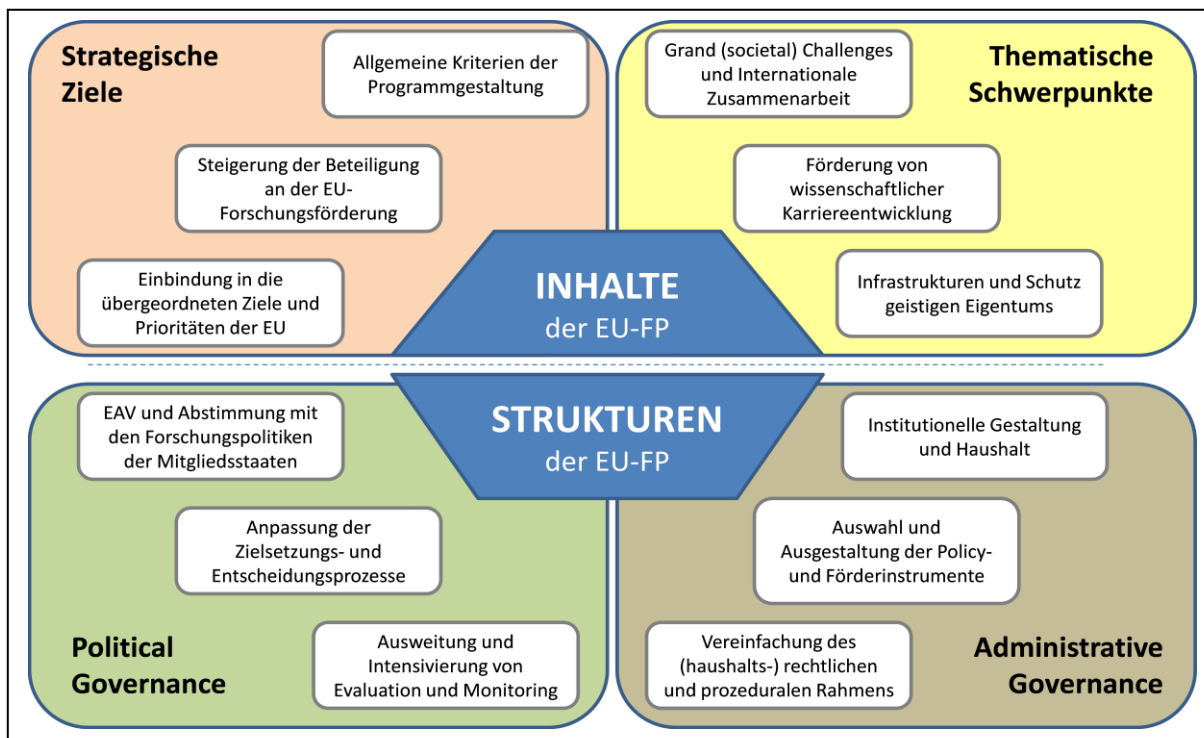


Abb. 25: Systematisierung der Empfehlungen zur EU-Forschungspolitik nach Kategorien; eigene Darstellung

Die nachfolgenden Abschnitte verweisen dabei vielfach auf die Abschlussberichte zu den Evaluationsverfahren sowie die jeweiligen Stellungnahmen der EU-Kommission zu diesen Berichten. Um nicht in jedem einzelnen Fall eine Referenz zum Literaturverzeichnis geben zu müssen, wird der weiteren Betrachtung die folgende Übersicht vorangestellt:

Evaluationsbericht	Abkürzung	Referenz im Literaturverzeichnis	Referenz der zugehörigen Stellungnahme
Majó-Bericht von 2000	5YA 2000	COM (2000b)	COM (2000c)
Ormala-Bericht von 2004	5YA 2004	COM (2004)	COM (2005a)
Evaluation des 6. FRP von 2009	EFRP6 2009	COM (2009a)	COM (2009b)
Evaluation des 7. FRP von 2010	EFRP7 2010	COM (2010c)	COM (2011a)

Tab. 4: Abkürzungen und Referenzen der untersuchten Evaluationsverfahren und Stellungnahmen; eigene Darstellung

1.2 Zentrale Empfehlungen zu den Inhalten der EU-Forschungspolitik

1.2.1 Empfehlungen zu den wesentlichen Zielen und Prinzipien (Strategische Ziele)

Einbindung der EU-Forschungspolitik in die übergeordneten Politikziele und Prioritäten der EU	
The most important conclusion of our Panel is that the Framework Programme alone will not be enough to serve the goals set at Lisbon. RTD policy is inextricably linked with policies in other spheres, especially education and innovation. Our Panel is convinced that the required changes need to be conceived within an overall strategy for Europe, articulated at the level of the EU and supported by all the Member States. The Panel recommends increasing the emphasis on the research needed to support other EU policies.	5YA 2000
Innovation is another policy area in which new initiatives are needed to improve the position of Europe. Innovation policy is linked with RTD policy but is much broader, involving financial, market, legal, fiscal and cultural aspects, and will require actions outside the Framework Programme. The Panel supports such endeavours and urges the Commission to ensure that innovation-related activities are high on the agenda of actions supported by the Community Structural Funds and the Accession Funds for the applicant countries.	5YA 2000
Europe must strive for the best integration of the New Member States. Inclusion in all EU policies and instruments is a prerequisite for effectively tapping the significant human and economic potential of these countries to build a more competitive and cohesive Europe, enjoying sustained development. The Framework Programmes should help accelerate the process of integration.	5YA 2004
To pave the way for increased participation from Member States that are under-represented greater prominence should be given to improved connections between the Structural Funds and the FP.	EFRP7 2010
It is also important to ensure that education does not become the forgotten side of the Knowledge Triangle and thus that the linkages between research and innovation are adequately complemented by research training.	EFRP7 2010

Untersuchungspunkte für die Analyse der Entsprechung in Teil III.2:

- **Integration der FRP in eine umfassende und übergreifende (Innovation-) Policy-Strategy**
- **Verbesserte Abstimmung der EU-Forschungs- mit der EU-Regional- bzw. Kohäsionspolitik** insbes. zur Unterstützung der Beteiligung von im FRP unterrepräsentierten Mitgliedsstaaten

Beteiligung an der EU-Forschungsförderung	
The industrial orientation and participation in the Framework Programme must be enhanced. This requires restoring industrial relevance and leadership in programmes aimed at innovation and competitiveness. In particular, high-tech SMEs should be able to find direct participation more attractive.	5YA 2004
SME participation in the thematic priorities is important and should be encouraged. However, the utility of an overall 15% target should be re-examined in favour of mechanisms which are more in line with the relevant industrial dynamics	EFRP6 2009
Steps must be taken to substantially increase the participation of female researchers in FP projects, by means of much more pro-active approaches such as (re)introducing specific gender equality actions after quality criteria as a condition of funding in large instruments. Statistics must be systematically and continuously gathered, analysed and monitored and actions taken if progress towards equality is not being achieved	EFRP6 2009
A well-articulated innovation strategy needs to ensure that instruments and priorities encourage participation from a broad spectrum of small and large enterprises, universities and research and technology organisations.	EFRP7 2010
Further steps to increase female participation in FP7 should be taken in its remaining years, in particular: <ul style="list-style-type: none"> • Measures to boost female participation should be reinforced throughout project life-cycles, paying particular attention to overcoming gender-specific obstacles which women face. • The Commission should reinvigorate its approach to promoting female scientists and should aim to galvanise Member States to address gender gaps, especially where female researchers face specific obstacles, while ensuring that it redoubles its efforts to achieve gender balance with a specific strategy for the remainder of FP7. It should accept its responsibilities in a leadership role, with the support of the Member States, to use positive measures for the training of female scientists, including a dedicated scheme under the Marie Curie actions. • The 40% target for female participation in Programme and Advisory Committees should be sensitively but rigorously implemented. 	EFRP7 2010

Untersuchungspunkte für die Analyse der Entsprechung in Teil III.2:

- **Förderung der Beteiligung der Industrie insbesondere von Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) an den Forschungsrahmenprogrammen**
- Deutliche Anstrengungen zur **Erhöhung der Beteiligung von Wissenschaftlerinnen an den FRP** bzw. den geförderten Forschungsprojekten

Allgemeine Kriterien der Programmgestaltung	
The Panel recommends maintaining the emphasis on social relevance and continuing to use Key Actions as a way of focusing programmes, emphasising excellence and the participation of leading-edge researchers and encouraging participants to propose 'riskier' projects.	5YA 2000
The Framework Programme should primarily promote European leadership at a global level in science and technology. This requires excellence in research, longer term research agendas, and more emphasis on radical innovation and risk-taking research in the projects supported by the Programme	5YA 2004
The Framework Programme must continue to address the issue of trust and legitimacy of science and technology in Europe. Science and society issues must continue to be addressed in a separate programme whilst also being embedded in all other programmes. Action is needed both at EU and Member State level.	5YA 2004
A new bottom-up format (inspired by NEST in FP6) should be introduced to test research directions and original ways of achieving collaboration. The format's characteristics should be swift and risk-taking, 'scientific excellence' being the only criterion for selection	EFRP6 2009
Specific actions should be taken in the context of the evolving financial crisis to channel financial support for research and innovation to areas of crucial importance for European competitiveness.	EFRP6 2010

Untersuchungspunkte für die Analyse der Entsprechung in Teil III.2:

- (Beibehaltung und Vorrang von) **Wissenschaftlicher Exzellenz** (Scientific Excellence) **und Risikobereitschaft** als Leitprinzip/ Kriterium **bei der Projektauswahl**
- **Stärkung der gesellschaftlichen Relevanz und Akzeptanz der EU-Forschungspolitik** durch die aktive Einbindung entsprechender Aspekte in die verschiedenen thematischen Programme sowie die Beibehaltung spezifischer Forschungsprogramme

1.2.2 Empfehlungen zu den vorrangigen Themen und Bereichen (Thematische Schwerpunkte)

Große (Gesellschaftliche) Herausforderungen und Internationale Zusammenarbeit	
It is crucial for Europe's future scientific and technological vitality and competitiveness to ensure that research is seen by young people as an attractive career choice. Focusing the FP more strongly on addressing the major global needs and challenges could be one way of addressing this issue.	EFRP6 2009
The 'Third country' terminology must be abandoned as it stands in the way for strategic thinking. It should be replaced by three strategies: one for EU FP collaboration with the developing countries; one for collaboration with growth economies; and one for collaboration with industrialised countries outside the EU. The budget for cooperation with the major existing (such as US and Japan) and emerging economies (including India, China and Brazil) should be increased dramatically and strategies tailored to reinforce mobility with these countries and to engage them as partners in the mainstream of the FP, thereby strengthening both the quality and purpose of ERA. FP activities for collaborating with developing countries should concentrate on topics and technologies of relevance for development and where EU scientists are globally in the lead	EFRP6 2009
Addressing the 'Grand Challenges' confronting the European Union should increasingly be at the heart of EU research policy, starting in the last three years of FP7, but more emphatically so in a successor programme.	EFRP7 2010
Opening of the FP7 to international cooperation is of great value. As other regions rapidly strengthen their research and innovation capacities (with Asia perhaps being the most notable example), but also as the urgency to address global challenges grows, the ability of European research and innovation to link up with other regions, markets and research and innovation agendas and to meet global needs for innovative solutions to 'Grand Challenges' becomes increasingly important. A review based upon a thorough analysis of the current strategy towards international cooperation is needed. The international perspective must be integrated into all programmes and instruments.	EFRP7 2010
The research and innovation strategy also has to take into account the need to support European enterprises' efforts to integrate in global innovation networks. The open, international character of the FP7 could therefore be expanded.	EFRP7 2010

Untersuchungspunkte für die Analyse der Entsprechung in Teil III.2:

- **Fokussierung auf Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen** (Grand Societal Challenges), auch mit Blick auf die Nachwuchsförderung und die Erhöhung der Akzeptanz und Wahrnehmung der EU-Forschungspolitik
- **Überarbeitung und Weiterentwicklung der Strategie zur Internationalen Zusammenarbeit** mit dem Ziel einer besseren Differenzierung der Drittstaaten und der Stärkung der Internationalen Beteiligung an den FRP

Förderung von wissenschaftlicher Karriereentwicklung	
The Panel recommends urgent action to counter envisaged skill shortages over the next decade. This will involve measures to increase the attractiveness to young people of careers in science, actions encouraging retraining, and steps to ensure that the potential increase of scientific talent as a result of enlargement is fully tapped. The Panel recommends enhancing measures encouraging the mobility of researchers within the EU and between the EU and elsewhere and Retaining support for generic, competence-building RTD activities.	5YA 2000
Human resources and mobility programmes should be extended in scale and scope. Links to national/regional programmes should be encouraged for greater leverage. Programme design must ensure that industry finds it attractive to participate. Stronger emphasis on mobility between the public and private sectors and from and to third countries is needed.	5YA 2004
It is crucial for Europe's future scientific and technological vitality and competitiveness to ensure that research is seen by young people as an attractive career choice. Focusing the FP more strongly on addressing the major global needs and challenges could be one way of addressing this issue. Other elements would be to promote further the mobility of young European scientists and to allow more students and young researchers from scientifically emerging countries to study and work in Europe	EFRP6 2009
Moreover, within the FP, the importance of the People programme for developing the potential for scientists from EU12 should be stressed, as should the scope for using infrastructures.	EFRP7 2010

Untersuchungspunkt für die Analyse der Entsprechung in Teil III.2:

- Allgemeine Ausweitung der **Maßnahmen zur Förderung von wissenschaftlichem Personal und des Nachwuchses** in diesem Bereich, insbesondere durch Mobilitäts- und Weiterbildungsprogramme sowie ergänzende Kommunikationsaktivitäten.

Infrastrukturen und Schutz von geistigem Eigentum	
The Commission should launch a consultation with the main stakeholders in order to improve the IPR procedures within Framework Programmes. However, the basic principles on IPR rules for the Framework Programme seem appropriate.	5YA 2004
The Expert Group recommends continuing the ESFRI process, including its roadmap and foresight activities, recognising that FP activities that support research infrastructures which serve multiple fields have proven highly effective	EFRP6 2009
To develop and implement high quality research infrastructures. Research infrastructures (RIs) are pivotal for the Knowledge Triangle, and as such are a pillar for implementing the ERA, but there needs to be coherence between what is funded by FP7 under the heading of Capacities, the ESFRI and capacity building undertaken as part of Cohesion policy and what is being considered in the context of Joint Programming. More effort should be made to boost RIs during the latter stages of FP7, especially the Integrated Infrastructure Initiatives (I3) that have the greatest scope for added value at European level. In addition there should be a focus on promoting their impact by establishing synergies between training instruments and utilisation of RIs and by stimulating industrial and third country access.	EFRP7 2010

Untersuchungspunkte für die Analyse der Entsprechung in Teil III.2:

- **Fortsetzung und kohärentere Gestaltung der Infrastrukturförderung** durch eine Weiterführung des ESFRI-Prozesses sowie bessere Abstimmung mit anderen Politikfeldern und Maßnahmen
- **Reflektion der Regeln zum Schutz von geistigem Eigentum in den FRP** über eine Ermittlung von Möglichkeiten und Bedarf durch Konsultation der wichtigen Stakeholder

1.3 Zentrale Empfehlungen zu den Strukturen der EU-Forschungspolitik

1.3.1 Empfehlungen zu den Politischen Strukturen und Institutionen (Political Governance)

European Added Value und Abstimmung mit den Forschungspolitiken der EU-Mitgliedsstaaten	
RTD policies in the Member States need to reinforce rather than duplicate each other. In the Panel's view, the European Commission has a key facilitation role to play in this area. The Commission should take the lead in outlining the steps needed to pool infrastructure and policy-intelligence resources across the EU. The Panel also urges all the Member States to lend their unequivocal support to these efforts.	5YA 2000
The ERA process must continue. The coherence between national science and innovation policies and the Framework Programmes must increase. The Framework Programme should cover high European value RTD activities, with tailoring for local effectiveness and take-up occurring at national and regional levels.	5YA 2004
A simple and robust definition of European Added Value is needed for the design and implementation of future Framework Programmes.	5YA 2004
The FP should not develop into a substitute for the RTD policies of Member States or for other local problems, but should be better synchronised with national research efforts in order to strengthen and structure the ERA. It should also consciously avoid monopoly. At present, the Commission and the FP have a hand in almost all European RTD cooperations, risking a monotony of thinking and ideas and precluding the benefits of diversity in the European research system.	EFRP6 2009
To advance ERA and Innovation Union objectives, integrating the research base by overcoming fragmentation in research is vital, while simultaneously achieving a sharper division of labour between what is done at EU level and what is undertaken in national programmes. European research and innovation efforts must concentrate on themes where critical mass is vital for success and where breakthroughs require cross-border solutions, while also allocating sufficient resources to R&D topics which promise radical innovations.	EFRP7 2010

Untersuchungspunkte für die Analyse der Entsprechung in Teil III.3:

- **Europäischer Mehrwert (EAV) als zentrales Gestaltungskriterium der EU-Forschungspolitik im Europäischen Forschungsraum (EFR)**
- **Rolle und Aufgabe der EU-Forschungspolitik im EFR** in Form einer Intensivierung der direkten Zusammenarbeit unter weitgehender Koordination durch die EU-Kommission

Anpassung der Zielsetzungs- und Entscheidungsprozesse in der EU-Forschungspolitik	
The Panel recommends a major review of the systems and procedures used to decide overall goals, specify delivery mechanisms and implement programmes. (...) We recommend adoption of a European RTD strategy at the highest political levels. The Heads of Government should then delegate the task of formulating and implementing this strategy to the European Commission, supported by an appropriate advisory structure. These changes will necessitate a greater level of trust by the Member States in the ability of the Commission to deliver an effective Framework Programme. In particular, the Panel sees no need to continue the Programme Committees.	5YA 2000
The aspiration for European RTD must be better articulated and clearly reflected in the Framework Programme. The Framework Programme would benefit from a better focus at the overall priority level and reduced specificity at individual programme level.	5YA 2004
Prior to proposing plans for FP8, the Commission should analyse and more clearly document the current and future rationale of the FP at both aggregate and micro levels. The number of goals set for a FP should be commensurate with the Commission's and other actors' capacity to manage towards these goals. The Commission should document and make more transparent the consultation processes involved in designing a FP at both the aggregate and the Work Programme level	EFRP6 2009
An FP, however, needs to be more than a reflection of what competing beneficiary or stakeholder communities want of it at the outset. It needs the flexibility to evolve and change.	EFRP6 2009

Untersuchungspunkte für die Analyse der Entsprechung in Teil III.3:

- **Bessere Darstellung der Ziele und Erarbeitung einer expliziten und klaren Programm-Logik im FRP** von Top- zu Mikro-Level Zielen unter Berücksichtigung der Machbarkeit bzw. Erreichbarkeit
- **Erhöhung der Autonomie der EU-Kommission in der Programm-Implementierung** durch Abschaffung der Programm-Ausschüsse zugunsten einer ergänzenden Beratungsstruktur

Ausweitung und Intensivierung von Evaluation und Monitoring	
The system of evaluation can be considered as well established. Impact assessment should become one of the most important elements of evaluation.	5YA 2000
The assessment of the Framework Programme should be further developed systematically and should reflect the new understanding of the interactive nature of innovation. Assessment should also address the structural impact of the Framework Programme on the European economic and research landscape.	5YA 2004
The Commission should broaden its evaluation culture considerably, in order to measure and demonstrate the impacts of the FP. To date, evaluations of the FP have tended to focus on the planning and organisation of the most recent programme. There is a significant deficit in our understanding of the effects of the FP over time and on the wider context (including institutions; disciplines and technologies; industry; society at large; policy). While the programme-focused style of evaluation promoted by the Commission's internal regulations is of course important, it is hard to develop a good understanding of how the FP works and to improve it without also considering these other perspectives	EFRP6 2009

Untersuchungspunkte für die Analyse der Entsprechung in Teil III.3:

- **Ergänzung der Evaluationsaktivitäten um langfristige und umfassendere Wirkungsanalysen der FRP** im Umfeld der Innovationspolitik (Impact-Evaluation)
- **Verwendung von ex-ante Regulatory Impact Assessments**

1.3.2 Empfehlungen zu den Administrativen Strukturen und Instrumenten (Admin. Governance)

Institutionelle Gestaltung und Haushalt	
It will be necessary for Heads of Government to reconsider the priority attached to science, technology and innovation. These activities are critical to the development of the knowledge-based society envisaged at Lisbon. Accordingly, the Panel recommends increasing the relative size of the budgets allocated to science and technology compared to other policy domains.	5YA 2000
We support the establishment of a European Research Council. The Council needs sufficient resources to make a difference to the European science base. It must promote excellence in science, be cost efficient and encourage the development of world-class research environments. Scientific fields with potential for long-term impact on competitiveness and innovation should also be strongly supported.	5YA 2004
We support the idea of establishing a limited number of ‘technology platforms’, with the objective of establishing European leadership in key emerging technologies, thereby increasing private investment in RTD. These large collaborative programmes should be industry-driven, with public/private partnerships for both funding and execution. They should involve academic institutions, large and small companies and, often, participants from outside Europe. Excellent management of pooled resources, from Framework Programme, national sources and industry will be needed to make an impact.	5YA 2004
The level of funding should, at least, be maintained. Although the straitened budgetary conditions following the severe economic crisis will mean tough choices have to be made in public spending, the competitive challenges that the EU faces require sufficient investment in long-term economic development and there should be no reduction in funding for FP7 in its latter stages. There is a compelling case for continued substantial funding of research in the Eighth Framework Programme, not least as one of the key tools to achieve the Europe 2020 goals. A reasonable level of funding per year could be that reached in the last year of FP7. In relative terms, this would mean that the percentage of the total EU budget that FP7 will have when it ends should be regarded as a minimum. Funding at this rate would help to overcome the problem that many individual proposals adjudged to be excellent are not funded which, coupled with the substantial effort needed to prepare a proposal, may deter some of the best researchers from applying.	EFRP7 2010

Untersuchungspunkte für die Analyse der Entsprechung in Teil III.3:

- Deutliche **Erhöhung des EU-Haushalts für Forschung und Technologische Entwicklung**, sowohl in absoluten Zahlen als auch des relativen Anteils am EU-Haushalt
- **Einrichtung des European Research Council und von institutionellen Kooperationsprojekte mit der Industrie** als (teil-) autonome Institutionen

Auswahl und Ausgestaltung der Policy- und Förderinstrumente	
The Panel is convinced that the percentage of GDP spent in the EU on public and private RTD should rise to at least 3% over the next ten years. Higher levels will be necessary without parallel efforts to avoid duplication of effort across the EU. Private sector RTD expenditure will need to be stimulated if Europe is to keep pace with its competitors. The Panel recommends the use of indirect measures such as RTD tax incentives across the EU in order to flag to the rest of the world that Europe is an attractive place to conduct RTD.	5YA 2000
The Panel recommends maintaining a strong emphasis on collaborative RTD projects supplemented by a variety of other actions. The EU Treaty allows for the use of other policy instruments to support scientific and technological activity. Some of these have been used, but the Panel is convinced that existing policy tools need to be further exploited in a restructured and expanded Framework Programme.	5YA 2000
The selection of instruments should be made more flexible to facilitate the specific characteristics of the funded RTD. The new instruments should be maintained in the next Framework Programme, not least for stability. Research proposers should have the freedom to select the appropriate instruments.	5YA 2004
A moratorium on new instruments should be considered until the existing ones have been sufficiently developed and adequately evaluated, and care should be taken to avoid a confusing proliferation of instruments.	EFRP7 2010
The mix of funding measures in FP7 and successor programmes should strike a different balance between bottom-up and top-down approaches to research, with greater emphasis in the specific programme Cooperation during 2011-2013 on more open calls.	EFRP7 2010

Untersuchungspunkte für die Analyse der Entsprechung in Teil III.3:

- **Konsolidierung und Gewichtung der bestehenden Instrumente zur Forschungsförderung,**
insbesondere Erhöhung der Möglichkeiten zur freien Einreichung von Projektvorschlägen
- **Nutzung bzw. Einrichtung indirekter Policy-Instrumente in der EU-Forschungspolitik** (öffentliche Nachfrage und Ausschreibungen, forschungsbezogene Steuer- und Beihilfe-Erleichterungen)

Vereinfachung des (haushalts-) rechtlichen und prozeduralen Rahmens	
Concerning programme administration, many participants were dissatisfied with application procedures and, to a lesser extent, with payment delays. The Panel recommends making procedures much simpler and easier to understand.	5YA 2000
The Panel recommends an urgent re-engineering of the overall management and administration of the Framework Programme.	5YA 2000
The administration of the Framework Programme should be streamlined and simplified. The streamlining and simplification of the application procedure, management and financial control of the projects must be vigorously pursued. There is a need to improve procedures, including the establishment of permanent panels in some thematic priority areas or actions for the evaluation process throughout the duration of a Programme.	5YA 2004
Administration of the FP needs radical overhaul, not incremental tinkering. The Commission should engage external help to review its procedures – including its financial control procedures, with specific targets including reducing the ‘headline’ time-to-contract indicator by 50% and of moving from a cost basis in contracts to a price basis, so that cost no longer needs to be audited except perhaps for a small number of projects. In its support of scientific projects, the Commission should continue to change from a contract to a grant basis	EFRP6 2009
Simplification needs a quantum leap, and the Expert Group calls for all Directorates-General and agencies rapidly to implement the short-term simplification measures recently put forward in a Communication by the Commission and to ensure that they are applied rigorously from 2011-2013. Coherence of procedures and approaches between Commission Directorates General and the Executive Agencies responsible for administering FP7 is of crucial importance. The Expert Group proposes that the Commission consider the upcoming revision of the Financial Regulations as an opportunity to create more flexible conditions for research in subsequent FPs. In addition the Group pleads for the Commission to switch from its present low-risk/low-trust attitude to a more trust-based and risk-tolerant approach.	EFRP7 2010
Innovation also requires more attention to the distinctive needs of industry, among which reductions in administrative burdens are vital.	EFRP7 2010

Untersuchungspunkte für die Analyse der Entsprechung in Teil III.3:

- **Vereinfachung der administrativen Verfahren zur Projektverwaltung** einschließlich der dafür notwendigen Anpassung der EU-Haushaltsordnung zur Reduktion von negativen Anreizen
- **Anpassung des Managementleitbildes bzw. der Managementphilosophie in der EU-Forschungspolitik** durch Vereinbarung eines Trust-based Approach

2 Entsprechung der EU-Forschungspolitik mit den inhaltlichen Empfehlungen

2.1 Entsprechung mit den Empfehlungen zu den wesentlichen Zielen und Prinzipien

2.1.1 Einbindung der Forschungspolitik in die übergeordneten Politikziele und Prioritäten der EU

Der Zuordnung in Teil III.1.2.1 folgend lassen sich insbesondere fünf Empfehlungen aus den Verfahren von 2000, 2004 und 2010 herausstellen, die die Rolle der EU-Forschungspolitik, speziell der EU-Forschungsrahmenprogramme (FRP), im Gesamtsystem der EU-Politik(en) und EU-Politikziele betreffen. Diese lassen sich in die beiden im Weiteren behandelten Untersuchungspunkte aufteilen.

Integration der FRP in eine umfassende und übergreifende (Innovation-) Policy-Strategie

Empfohlen wird vor allem im Majó-Bericht (Juli 2000), vor dem Hintergrund der im Frühjahr 2000 erklärten Lissabon-Strategie, eine umfassende und Politikfeld-übergreifende Strategie für Europa auf höchster politischer Ebene der EU (bzw. der Mitgliedsstaaten) zu verabschieden und darin auch die unterstützende Rolle der EU-Forschungspolitik für die anderen EU-Politikfelder zu betonen. In anderen Passagen des Berichts sowie in den späteren Verfahren wird dies vor allem unter dem Begriff Innovationspolitik bzw. Innovationsstrategie diskutiert.³⁶⁷

Die EU-Kommission verweist in ihrer Stellungnahme zum Majó-Bericht (Oktober 2000) zu den entsprechenden Empfehlungen auf die nahezu zeitgleich mit der Erstellung des Evaluationsberichtes erfolgte Erklärung zum Europäischen Forschungsraum, die ebenfalls die Verabschiedung einer solchen Strategie vorsieht.³⁶⁸ Hervorgehoben wird in der Stellungnahme (sowie der Erklärung zum EFR) ferner der Bedarf einer koordinierten Forschungs- und Innovationspolitik in Europa. Es wird anerkannt, dass eine umfassende Anpassung des nachfolgenden FRP als zentrales Instrument zur Umsetzung des EFR sowie als Hebel zu einer verstärkten Koordination mit den anderen beteiligten EU-Politikfeldern erforderlich ist. Dies wird wiederum die Basis einer weitergehenden, übergreifenden Strategie in der Folge der Lissabon-Strategie verstanden.

In der Tat wurden mit dem 2002 begonnenen 6.FRP erstmals eine Anzahl von Instrumenten und Maßnahmen eingeführt, die der Implementierung des EFR dienen. Das 7. FRP sowie Horizont 2020

³⁶⁷ Vgl. auch Teil II.1.1.1.

³⁶⁸ Vgl. COM (2000). Die Annahme erfolgte durch das EU-Parlament sowie den Europäischen Rat im Juni 2000, wobei die entsprechende Vorlage der EU-Kommission bereits im Januar 2000 veröffentlicht wurde.

setzen dies in zunehmend verstärkter Form fort.³⁶⁹ Weitere Impulse ergaben sich bspw. aus den mit dem „Ljubljana-Prozess“ 2008 eingerichteten EFR-Initiativen.³⁷⁰ Die „Mid-Term Review“ und die 2005 erfolgte Anpassung der Lissabon Strategie führten zwar noch nicht zu einer entsprechend umfassenden Strategieausweitung, bereitete aber den Boden für die nachfolgende „Innovation-Union Initiative (IU)“ der EU.³⁷¹ Mit der IU gelang es im Jahr 2010 eine umfassende Innovationspolitik einzurichten, die eine Vielzahl von EU-Politikfeldern in 34 Maßnahmen, darunter die „Vollendung“ des EFR, miteinander verbindet. Des Weiteren werden mit Beginn von Horizont 2020, das selbst ebenfalls zu den 34 Maßnahmen gehört, ab 2014 eine Anzahl von bisherigen Einzelmaßnahmen (bspw. das EIT) in das FRP eingebunden. Dies soll insbesondere auch auf administrativer Ebene eine bessere inhaltliche Koordination ermöglichen.

Verbesserte Abstimmung der EU-Forschungs- mit der EU-Regional- bzw. Kohäsionspolitik

Empfohlen wird vor allem im Ormala-Bericht von 2004 sowie im EFRP7 von 2010 die FRP in Verbindung mit den Struktur- und Kohäsionsfonds stärker zur Integration der neuen, seit 2004 beigetretenen, EU-Mitgliedsstaaten zu nutzen. Im Kern geht es darum, die Beteiligung der „forschungsschwächeren“ und folglich bei der FRP-Teilnahme „unterrepräsentierten“ Mitgliedsstaaten über eine bessere Abstimmung der EU-Programme und Fonds zu erhöhen.³⁷²

Der Punkt der Abstimmung mit der Regional- und Kohäsionspolitik ist Ausdruck einer klassischen Frage³⁷³ in der Zielsetzung der (EU-) Forschungspolitik. Die Vereinbarkeit bzw. der Ausgleich der beiden allgemeinen EU-politischen Ziele: der Schaffung einer bestmöglichen regionalen und sozialen Konvergenz in Europa, (auch im Interesse eines wirtschaftlich starken Binnenmarktes) bei einem gleichzeitigen, vor allem auf der Wettbewerbsfähigkeit beruhenden, Wachstum des Wohlstandes. Die Betrachtung der Wettbewerbsfähigkeit führt über eine Exzellenz-orientierte Förderung in der

³⁶⁹ Beispiele dafür sind u.a. die im 6. FRP eingeführten ERA-NETs die im 7. FRP zu ERA-NET+ weiterentwickelt wurden. Vgl.: http://ec.europa.eu/research/fp6/index_en.cfm?p=9_eranet.

³⁷⁰ Vgl. Teil II.1.3.2.

³⁷¹ Vgl. dazu auch Teil II.1.3.3. Es wurden aber bereits vor Verabschiedung der IU-Initiative schon weitere Maßnahmen an der Schnittstelle von EU-Forschungspolitik und anderen Politikfeldern eingerichtet. Zu nennen sind bspw. das Competitiveness and Innovation Framework Programme (vgl. <http://ec.europa.eu/cip/>) sowie eine stärkere Betonung der forschungs- und innovations-politischen Ziele in den EU-Strukturfonds und andere Programme im Bereich der Weiterbildung. Es fehlte allerdings auch in der überarbeiteten Lissabon-Strategie noch weitgehend an einer wirksamen Integration der zunehmenden Anzahl von locker abgestimmten (Einzel-) Maßnahmen mit der die Gesamtstrategie.

³⁷² Der Aspekt der Abstimmung von EU-Forschungs- und Strukturpolitik wird auch noch einmal spezifischer in Bezug auf die Infrastrukturförderung diskutiert, vgl. Teil III.2.2.3.

³⁷³ Vgl. Madsen (2010), S. 74.

Konsequenz schnell zu einer Konzentration auf die bereits wirtschafts- und forschungsstarken Regionen.³⁷⁴ „Traditionell“ und in ihrer Grundkonzeption³⁷⁵ ist die EU-Forschungspolitik dabei auf das Wettbewerbsziel ausgerichtet. Letztlich bleibt die EU aber gleichermaßen beiden Zielen verpflichtet und bemüht sich daher um einen Ausgleich über die Regional- bzw. Strukturpolitik.

Die EU-Kommission verweist 2005 in ihrer Stellungnahme zum Ormala-Bericht darauf, dass die zehn 2004 neu beigetretenen Mitgliedsstaaten bereits aktiv in die Diskussion zur Gestaltung des 2007 begonnenen 7. FRP einbezogen wurden. Ferner bestand seit dem 4. FRP eine generelle Offenheit der Programme für eine Beteiligung von Institutionen in den Beitrittsländern, die auch wahrgenommen wurde. Das 7. FRP sieht zudem ein spezifisches, regional orientierte Maßnahme („Regions of Knowledge“) vor, die u.a. eine bessere Abstimmung mit der Regionalpolitik und die Förderung von Forschungskapazitäten in den „forschungsschwächeren“ Regionen unterstützen soll. In der Stellungnahme zum EFRP7 bezieht sich die EU-Kommission 2011 auf die Existenz einer „Synergies Expert Group (SEG)“, die aufbauend auf Analysen des CREST/ ERAC Ausschuss des Europäischen Rates den Aspekt der Abstimmung beratend begleitet. Ferner wird auf die verbesserte Abstimmung im Rahmen der Innovation-Union Initiative sowie auch einer weiteren (Leit-) Initiative der EU 2020 Strategie, der „Digital-Agenda-Initiative“ hingewiesen, nach denen die Regionalpolitik verstärkt den Aufbau von Forschungskapazitäten einbinden soll.³⁷⁶

Der 2006 erfolgte Beschluss zum EU-Finanzrahmen von 2007-2013 sieht vor, dass mehr als 25% des Haushalts für die Kohäsionspolitik über den European Regional Development Fund (ERDF) für den Aufbau von Forschungs- und Innovationskapazitäten und die Förderung von Forschungsinfrastrukturen vorgesehen sind.³⁷⁷ In absoluten Zahlen entspricht dies etwa 86 Mrd. Euro und damit weit mehr als dem Finanzvolumen des 7. FRP (etwa 53 Mrd. Euro) für denselben Zeitraum.³⁷⁸ Allerdings lassen die Programmrichtlinien des ERDF den EU-Mitgliedsstaaten weitgehende Freiheiten bei der genauen Verwendung dieser Mittel. Zudem kann vor allem die grundsätzlich erforderliche Kostenteilung/ Ko-Finanzierung der jeweiligen Förderprojekte zwischen EU und den Regionen insbesondere in den wirtschafts- und forschungsschwachen Regionen zu einer begrenzten

³⁷⁴ Entsprechend verhält sich natürlich auch die Interessenlage der Regionen bzw. der EU-Mitgliedsstaaten in Bezug auf die Gestaltung der EU-Forschungspolitik. Den wirtschafts- und forschungsstarken Mitgliedsstaaten (u.a. Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Skandinavien) ist vor allem an einer Orientierung der EU-Forschungspolitik an der Exzellenzförderung bzw. einer „Stärkung der Starken“ gelegen, während sich die „schwächeren“ Mitgliedsstaaten vor allem auf das Konvergenzziel berufen.

³⁷⁵ Ausdruck dafür ist insbesondere das Prinzip der „Competitive Calls“, vgl. Teil II.1.3.1.

³⁷⁶ Zur IU siehe den vorangehenden Untersuchungspunkt sowie Teil II.1.3.3. Zur Leitinitiative "Digital-Agenda" vgl.: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

³⁷⁷ Vgl. http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fw0713_en.cfm

³⁷⁸ Vgl. Teil II.1.3.1.

Inanspruchnahme dieser forschungsbezogenen Fördermittel führen. Für den EU-Finanzrahmen von 2014-2020 ist erneut eine ähnliche Summe für Projekte zum Aufbau von Forschungs- und Innovationskapazitäten im ERDF vorgesehen, die allerdings ggü. der Vorperiode nach differenzierteren Kriterien vorgenommen werden soll.³⁷⁹ Zudem sollen die Mittel der Strukturfonds künftig vermehrt zur Förderung von Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU/ SME) eingesetzt werden. Von hoher praktischer Relevanz ist in diesem Zusammenhang, dass mit der Programmperiode von 2014 an weitgehend gleiche Regeln für die Kostenerstattung von Forschungsförderungsprojekten in den Programmen der beiden Politikfeldern gelten sollen. Ergänzend ist schließlich auf die Veröffentlichung eines Grünbuchs der EU-Kommission von 2011 zu einem „Common Strategic Framework“ hinzuweisen, in dem auch die bessere Abstimmung von EU-Forschungspolitik und EU-Regional- bzw. Kohäsionspolitik thematisiert wird.³⁸⁰

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

Die vorangehende Untersuchung der Entsprechung der Entwicklung der EU-Forschungspolitik mit den fünf zentralen Empfehlungen, die der Kategorie „Einbindung der EU-Forschungspolitik in die übergeordneten Politikziele und Prioritäten der EU“ zugeordnet wurden, konzentriert sich auf den Verweis auf die wichtigsten nachfolgenden Maßnahmen und Ereignisse. Wie auch für die weiteren Kategorien bzw. Untersuchungspunkte ist es nicht Ziel dieser Arbeit eine umfassendere inhaltliche Diskussion der EU-Forschungspolitik vorzunehmen, sondern die grundsätzliche Entsprechung zu hinterfragen.

In Bezug auf die Innovationsstrategie und -politik ist einerseits zu sehen, dass, wenn zum Teil auch mit einem erheblichen zeitlichen Abstand von etwa 10 Jahren, eine hohe Entsprechung der Empfehlungen von 2010 zu verzeichnen ist. Hinsichtlich der unmittelbaren zeitlichen Ereignisse fällt allerdings auch auf, dass der Majó-Bericht erst kurz nach der Erklärung zur Lissabon-Strategie und zum EFR veröffentlicht wurde und letztlich vor allem bereits getroffene Entscheidungen begründet sowie die Diskussion weiterführt. Es kann damit nicht von einer unmittelbaren Ursächlichkeit (im

³⁷⁹ Ein wichtiger Teil dieser Kriterien ist die Verpflichtung zur Erarbeitung einer sogenannten „Research and Innovation Smart Specialisation Strategie (RIS3)“ durch die an der Förderung teilnehmenden Staaten/Regionen. Ferner wird, wie bereits zuvor, eine am relativen Aufholbedarf der Regionen orientierte Abstufung (vormals Ziel 1-3 Regionen) vorgenommen, die unterschiedliche Anteile der Forschungs- und Innovationsbezogenen Mittel an der Gesamtförderung vorsieht. Je schwächer die Region, desto relativ weniger Mittel sind vom Programm für Forschung und Innovation vorreserviert, um ggf. zunächst Voraussetzungen für eine spätere F&I-Entwicklung, bspw. auf dem Transportsektor, zu schaffen. Vgl. <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>.

³⁸⁰ Vgl. COM (2011b).

Sinne einer Zurechnung) dieses Berichtes für die bereits länger bestehende Diskussion um eine Innovationspolitik gesprochen werden, die zur EFR Erklärung mit den entsprechenden weiteren Zielen führte.

Hinsichtlich der Abstimmung von EU-Forschungs- und Strukturpolitik ist ebenfalls eine konstante und zunehmend intensivere Entwicklung zu erkennen, die als eine hohe Entsprechung mit den drei herausgestellten, zentralen Empfehlungen gewertet wird.

2.1.2 Beteiligung an der EU-Forschungsförderung

Der Kategorie „Beteiligung an der EU-Forschungsförderung“ lassen sich, über die bereits im vorangehenden Abschnitt diskutierte regionale Beteiligung hinaus, fünf zentrale Empfehlungen aus den Evaluationsverfahren von 2004, 2009 und 2010 zuordnen. Diese betreffen insbesondere die Beteiligung der Industrie, hier noch spezifischer der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU/ SME), sowie die Beteiligung von Wissenschaftlerinnen an der EU-Forschungsförderung bzw. den FRP.

Förderung der Beteiligung der Industrie, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)

Zwei Empfehlungen aus den Verfahren von 2004 und 2009 fordern dazu auf, den Anteil der Industriebeteiligung, vor allem von Hochtechnologie-KMU, durch eine für diese Teilnehmer attraktive und relevante Programmgestaltung zu erhöhen. Zugleich wird allerdings die zwischenzeitlich eingeführte globale Zielgröße einer 15%igen Beteiligungsquote von KMU in allen einzelnen Teilprogrammen als zu undifferenziert kritisiert. Eine weitere Empfehlung aus dem Verfahren von 2010 regt allgemeiner eine ausgewogenere Beteiligung der verschiedenen Forschungseinrichtungen und der Industrie an, wobei allerdings im Zusammenhang mit dem Hauptteil des Evaluationsberichtes klar wird, dass dies insbesondere vor dem Hintergrund einer als zu gering empfundene Industrie- bzw. KMU-Beteiligung erfolgt.

Die Industriebeteiligung, sowie mehr noch die damit verbundene Industrieorientierung der FRP ggü. einer mehr auf öffentliche Forschungseinrichtungen gerichtete Förderung der Grundlagenforschung, gehört ebenfalls zu den „klassischen Themen“ in der (EU-) Forschungspolitik.³⁸¹ Infolge der bereits

³⁸¹ Vgl. dazu auch die Abgrenzung zur Industriepolitik in Teil II.1.1.1 sowie Madsen (2010), S. 73 f.

an-gesprochenen Verlagerung des Schwerpunktes der EU-Forschungspolitik hin zu einer marktnäheren innovationsorientierten Politik,³⁸² erhalten diese Punkte allerdings zusätzliches Gewicht, da insbesondere von KMU hohe Wettbewerbs- und Beschäftigungsimpulse erwartet werden.

Die EU-Kommission bestätigt in ihren jeweiligen Stellungnahmen zu den drei Evaluationsverfahren das Ziel einer höheren Beteiligungsquote der Industrie sowie KMU und weist auf die verstärkte Industrieorientierung des 7. FRP sowie der Innovation-Union Initiative hin. Hervorgehoben werden insbesondere die mit dem 7. FRP zu umfassenden Public-Privat-Partnerships ausgebauten Joint-Technology-Initiatives (JTI) als direkte Kooperationsprojekte mit der Industrie.³⁸³ Die Stellungnahme zum Verfahren von 2010 ergänzt dies um den Hinweis auf die geplante Zunahme der Förderung von European Innovation Partnerships (EIP) durch das EIT unter der Innovation-Union Initiative.³⁸⁴

Speziell für die KMU Beteiligung wird zum einen auf die erfolgreiche Kooperation mit EUREKA im KMU-Programm EUROSTARS hingewiesen.³⁸⁵ Des Weiteren wird in der Stellungnahme zum Verfahren von 2004 zugesagt, im 7. FRP thematisch und administrativ mehr Rücksicht auf die KMU-Interessen zu nehmen sowie, in Ergänzung anderer Förderprogramme der EU, vorzuschlagen die spezifischen Förderprogramme für KMU deutlich auszuweiten. In Bezug auf die 15% Quote, bemerkt die EU-Kommission 2009 in der Stellungnahme zum EFP6, dass es sich dabei um eine, dem Vorschlag des 7. FRP durch die Legislative (Europäischer Rat und EU-Parlament) hinzugefügte, politische Zielvorgabe handelt, um die Bedeutung des Beteiligungsziels zu betonen (und messbar zu machen). Es wird ferner in der Stellungnahme darauf hingewiesen, dass Ende 2008 eine Anzahl von spezifischen Studien zur KMU Beteiligung in Auftrag gegeben wurden, die eine bessere Einbindung von KMU in die künftigen FRP unterstützen sollen.

Erhöhung der Beteiligungsquote von Wissenschaftlerinnen

Aspekte der geschlechterbezogenen Beteiligungsquote werden erst mit den beiden „neueren“ Evaluationsverfahren von 2009 und 2010 in den zentralen Empfehlungen thematisiert. Beide Verfahren nennen vergleichsweise konkrete Maßnahmen, die helfen sollen die Beteiligungsquote an

³⁸² Vgl. Teil II.1.3.1 Darüber hinaus ist auch das 3%-Ziel der Lissabon-Strategie bzw. der Barcelona-Erklärung von Bedeutung, das vorsieht u.a. durch die öffentliche Forschungsförderung ein doppelt so hohes privates Forschungs-(Investitions-) Volumen zu generieren. Vgl. Teil II.1.3.2.

³⁸³ Vgl. Teil II.1.3.3 sowie Teil III.3.2.1.

³⁸⁴ Vgl. Teil II.1.3.3 sowie zu den EIP: http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=eip

³⁸⁵ Vgl. Teil II.1.1.2 sowie zu EUREKA-EUROSTARS: <http://www.eurostars-eureka.eu/>

der Projektförderung, aber auch an der Rahmenprogrammgestaltung selbst, spürbar zu erhöhen. Demnach sollen, allerdings unter dem Vorrang der wissenschaftlichen Qualität bzw. Exzellenz als Kriterium der Programmgestaltung,³⁸⁶ die (Wieder-) Einführung von „Frauenquoten“ in größeren Projekten erwogen und die Entwicklung dieser Quoten systematisch durch ein entsprechendes Monitoring nachvollzogen werden. Des Weiteren sollen spezifische Karriere-Hemmnisse für Wissenschaftlerinnen (bspw. Abwesenheiten in Mutterschutzzeiten) durch weitere Maßnahmen und Förderungen ausgeglichen und, bspw. im Rahmen der Marie-Curie Förderprogramme, mehr Mittel für die Weiterbildung von Wissenschaftlerinnen zur Verfügung gestellt werden. Die EU-Kommission soll diesbezüglich im Rahmen des EFR stärker auf die EU-Mitgliedsstaaten einwirken. Auf der Ebene der (beratenden und beschließenden) Ausschüsse in der EU-Forschungspolitik soll die angestrebte 40%-Quote weiblicher Beteiligung konsequent durchgesetzt werden.

Die EU-Kommission unterstützt in ihren Stellungnahmen von 2009 und 2011 zu den Empfehlungen zwar grundsätzlich das Ziel der Erhöhung der Beteiligungsquote und akzeptiert diesbezüglich eine Vorbildfunktion im EFR. Sie schränkt aber insofern die Erwartungen ein, dass die europäischen FRP verglichen mit den nationalen Forschungsförderprogrammen bereits über eine durchschnittlich höhere Beteiligungsquote von Wissenschaftlerinnen aufweisen. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Frage der Beteiligung einen weit umfassenderen Ansatz über eine Anzahl von Politikfeldern sowie im Rahmen des EFR auch auf der Ebene der nationalen Bildungs- und Wissenschaftssysteme erfordert. Hervorgehoben werden diesbezüglich der Bedarf an einer besseren Datensammlung und Analyse zur Frage der Geschlechterbeteiligung sowie die Stimulation von „bottom-up“ Initiativen aus dem Wissenschaftssystem bzw. der Industrie heraus, wie dies bspw. der „Code of best practices for women and ICT“ darstellt.³⁸⁷ Als konkrete Maßnahmen werden in den Stellungnahmen die Umsetzung 40% Quote für alle direkt von der EU-Kommission beeinflussbaren Ausschüsse, die Durchführung weiterer Studien zu möglichen Maßnahmen, ein verstärktes Monitoring der Entwicklung sowie die Einrichtung eines „Career-Restart-Panel“ im Marie-Curie Programm vorgesehen.

³⁸⁶ Vgl. auch Teil II.2.1.3.

³⁸⁷ Vgl. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/code-best-practices-women-ict>

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

Aus den in den diversen Stellungnahmen der EU-Kommission hervorgehobenen Maßnahmen und Initiativen, die über die Laufzeit des 7. FRP auch tatsächlich umgesetzt wurden bzw. werden, wird bereits ersichtlich, dass eine fortlaufende Berücksichtigung der Frage der höheren Industrie- sowie KMU Beteiligung stattfindet. Das neue FRP Horizont 2020, das unter anderem auch das CIP³⁸⁸ als wichtiges KMU-Förderprogramm mit einbindet, setzt zum einen die Industrieorientierung im Sinne der Innovation-Union Initiative weiter fort und baut die laufenden Maßnahmen der JTIs sowie des EIT weiter aus.³⁸⁹ Unter den Titeln „Industrial Leadership“ sowie „Societal Challenges“ als zwei der drei Prioritäten von Horizont 2020 ist zum einen vorgesehen, das bisherige KMU-spezifische Förderinstrument weiter auszubauen sowie durch ein weiteres zu ergänzen, vor allem aber auch weiterhin etwa 15% des Fördervolumens dieser beiden Prioritäten an KMU zu vergeben.³⁹⁰ An der grundsätzlichen politischen 15%-Zielvorgabe wird damit zwar festgehalten, allerdings wird zugleich die Möglichkeit geschaffen eine flexible Anwendung über alle Maßnahmen und Teilprogramme hinweg zu treffen.

Ergänzend zu den bereits angeführten Maßnahmen werden mit Horizont 2020 auch Bemühungen verstärkt, den Zugang zu Risikokapital bzw. Finanzierungsquellen für Forschungsvorhaben allgemein zu erleichtern.³⁹¹ Ferner sollen weitere, umfassende Vereinfachungsmaßnahmen³⁹² in der Forschungs-förderung vorgenommen werden, die insbesondere KMU den Zugang zu und die Verwaltung von Forschungsprojekten erleichtern sollen.

Aus den Stellungnahmen der EU-Kommission wird ferner bereits deutlich, dass die Gleichstellungsfrage vor allem als ein Thema für den EFR sowie die Politikfeld-übergreifende Innovation-Union Initiative betrachtet wird. Insbesondere die 2012 verabschiedete Erklärung zum ERA-Framework bezieht sich in einer der fünf „key-priorities“ explizit auf die Gleichstellungsfrage.³⁹³ Das FRP Horizont 2020 geht diesbezüglich aber nicht erkennbar über das 7. FRP hinaus. Im Hinblick auf das Marie-Curie Programm ist bspw. zwar eine Erhöhung des Gesamtbudgets, aber (noch) keine neue geschlechterspezifische Förderung im FRP vorgeschlagen. In Bezug auf die Besetzung der Ausschüsse

³⁸⁸ Vgl. <http://ec.europa.eu/cip/>

³⁸⁹ Vgl. auch Teil II.1.3.3 sowie Teil III.3.2.1.

³⁹⁰ Die dritte (eigentlich erste) Priorität stellt „Excellent Science“ dar, die vor allem auf Grundlagenforschung fokussiert ist und von ERC durchgeführt wird; vgl. Teil II.1.3.3 sowie COM (2011), S. 28 ff.

³⁹¹ Vgl. COM (2011), S. 54 ff.

³⁹² Vgl. auch Teil III.3.2.3.

³⁹³ Vgl. COM (2012), S. 4 sowie Teil II.1.3.2

soweit diese dem direkten Einfluss der EU-Kommission unterliegen³⁹⁴, wird versucht im Rahmen der Möglichkeiten (bspw. der Verfügbarkeit unabhängiger Evaluatorinnen) die 40%-Quote zu erreichen.³⁹⁵

Mit Blick auf die Beteiligung von Wissenschaftlerinnen ist demnach zwar auf gewisse Vorbehalte und praktische Schwierigkeiten in der Umsetzung hinzuweisen, insgesamt kann aber für beide Untersuchungspunkte bzw. alle zentrale Empfehlungen zur Beteiligung an der EU-Forschungsförderung eine umfassende bzw. hohe Entsprechung in der EU-Forschungspolitik aufgezeigt werden.

2.1.3 Allgemeine Kriterien der Programmgestaltung

Fünf zentrale Empfehlungen aus allen vier Evaluationsverfahren sprechen allgemeine Kriterien oder auch Prinzipien der Programmgestaltung sowie der Projektauswahl an. Insbesondere sind dies die „Wissenschaftliche Exzellenz (Scientific Excellence)“ und die „Gesellschaftliche Relevanz (Societal Relevance)“. Als weiteres Kriterium/ Prinzip kommt noch der „Europäische Mehrwert (European Added Value, EAV)“ hinzu, der im Abschnitt „Abstimmung mit den Forschungspolitiken der Mitgliedsstaaten“ (Teil III.3.1.1) behandelt wird.

Wissenschaftliche Exzellenz und Risikobereitschaft bei der Projektauswahl

Der Begriff „Wissenschaftliche Exzellenz“ entzieht sich weitgehend einer objektiven Definition und ist in erster Linie als politisches Schlagwort zu verstehen. Gemeint ist aber im Kern eine hohe wissenschaftliche Qualität (der geförderten Forschungsprojekte) mit der implizit die (politische) Erwartung eines hohen Innovationspotentials und damit positiver Wettbewerbseffekte verbunden wird.³⁹⁶

Die Anforderung „Wissenschaftliche Exzellenz“ als wesentliches Kriterium bzw. Prinzip für die Auswahl von förderungswürdigen Projekten zu verwenden, wird grundsätzlich in allen vier untersuchten Evaluationsverfahren hervorgehoben, explizit aber in zwei zentralen Empfehlungen der Verfahren von 2000 und 2004 herausgestellt. In diesen beiden Empfehlungen wird ferner auch gefordert, dass

³⁹⁴ Zu nennen sind insbesondere die Ausschüsse zur Projekt-Evaluation sowie die beratenden Gremien, nicht aber bspw. die von den Mitgliedsstaaten besetzten Programm-Ausschüsse; vgl. Teil III.3.1.2.

³⁹⁵ Vgl. http://ec.europa.eu/research/era/gender-equality-and-gender-mainstreaming_en.htm

³⁹⁶ Vgl. Addis (2010), S. 4 ff.

die Programmgestaltung und die Projektauswahl mehr Offenheit bzw. Bereitschaft zur Zulassung radikal neuer und innovativ vielversprechender, zugleich aber in Bezug auf den Projekterfolg aber auch unsicherer (riskanterer) Projektideen zulassen und damit aktiv zur Einreichung entsprechender Projektvorschläge ermutigen.³⁹⁷ Zwei zentrale Empfehlungen aus den Verfahren von 2009 und 2010 greifen diese beiden Kriterien indirekt auf. Zum einen wird im Verfahren von 2009 angeregt eine erweiterte Version des Teilprogramms „New and Emerging Science and Technologies (NEST)“ zu schaffen, dass die zu fördernden Projekte ausschließlich nach den beiden o.g. Kriterien auswählt. Zum anderen wird im Verfahren von 2010 der Bezug zur Wettbewerbsfähigkeit herausgestellt.

Die EU-Kommission stimmt in ihren Stellungnahmen beiden Kriterien zu und nennt eine offenere Abfassung der Programmziele, flexiblere Prozeduren bei der Projektauswahl und höhere Bereitschaft zur Akzeptanz von „Misserfolgen“ in einzelnen Projekten als mögliche Maßnahmen bzw. nötige Voraussetzungen zur Anpassung der Programmgestaltung. Die Planungen zum 2007 mit dem 7. FRP eingerichteten European Research Council (ERC) werden in der Stellungnahme zum Verfahren von 2004 als wichtiger Schritt im Hinblick auf diese Maßnahmen angesehen.³⁹⁸ Die Risikobereitschaft sollte bereits gemäß der Stellungnahme zum Verfahren von 2004, also noch vor der entsprechenden Empfehlung von 2009, durch eine Ausweitung des erwähnten, mit dem 6. FRP eingeführten NEST Instruments unterstützt und zum Bestandteil aller Thematischen Programme im 7. FRP werden. In der Stellungnahme zum Verfahren von 2009 bestätigt die EU-Kommission dies im Wesentlichen, verweist ergänzend auf die „Future and Emerging Technologies Initiative“ im Bereich ICT. Sie erkennt aber den Bedarf weiter an einer Ausweitung auf die noch nicht erfassten thematischen Programme sowie insbesondere auf die programmübergreifende, interdisziplinäre Ebene zu arbeiten. Schließlich wird in Bezug auf die Risikobereitschaft auf die bereits erwähnten, unterstützenden Maßnahmen zur Risikokapitalbeschaffung sowie zum Zugang zu Finanzierungsquellen bspw. in Zusammenarbeit mit der EIB hingewiesen.

Stärkung der „Gesellschaftlichen Relevanz und Akzeptanz“ der EU-Forschungspolitik

„Gesellschaftliche Relevanz“ sowie Vertrauen in die Forschungsförderung bzw. die Wissenschaft im Allgemeinen werden ebenfalls in allen vier Evaluationsverfahren angesprochen. Auch hier stehen aber zunächst wiederum zwei explizite Empfehlungen der beiden Verfahren von 2000 und 2004 im

³⁹⁷ Eine ähnliche Aussage trifft das EFP6 Verfahren von 2009 unter dem Schlagwort „Great Ideas“, das aber nicht explizit in den zentralen Empfehlungen aufgenommen ist und daher hier nur ergänzend erwähnt wird.

³⁹⁸ Vgl. zum ERC die Darstellungen in Teil II.1.3.3.

Fokus. Einige weitere Empfehlungen in den Verfahren von 2009 und 2010 werden im folgenden Abschnitt unter der Kategorie „Große Gesellschaftliche Herausforderungen“ aufgegriffen. Die beiden erwähnten, zentralen Empfehlungen fordern die „Gesellschaftliche Relevanz und Akzeptanz“ zu einem elementaren Prinzip der Auswahl und Ausgestaltung aller thematischen (Teil-) Programme in den FRP zu erheben. Ferner sind in einem spezifischen Teilprogramm gezielt Projekte zu fördern, die Aspekte des Vertrauens der Gesellschaft in die Wissenschaft untersuchen.

Die Kommission unterstützt in ihrer Stellungnahme zum Verfahren von 2000 die Auffassung der Wesentlichkeit der „Gesellschaftlichen Relevanz und Akzeptanz“ und weist auf die vorgesehene Fortführung der im 5. FRP begonnen „Key Actions“ (thematischen Schwerpunkt-Initiativen) hin. Des Weiteren werden eine verstärkte Abstimmung mit anderen Politikfeldern und deren Zielen sowie eine umfassende Förderung der Verbreitung von Forschungsergebnissen vorgeschlagen.³⁹⁹ In der Stellungnahme zum Verfahren von 2004 wird auf Bemühungen der EU-Kommission hingewiesen, die Reaktion der europäischen Öffentlichkeit auf die Forschungspolitik zu untersuchen sowie durch entsprechende Kommunikationsmaßnahmen die Wahrnehmung der EU-Forschungspolitik zu erhöhen. Insbesondere wird ferner die Kommunikationsplattform SINAPSE als wichtiges Instrument zur Verbreitung der Forschungsergebnisse hervorgehoben. Zudem werden die Weiterführung des spezifischen Programms „Science in Society“ und ergänzende Maßnahmen zum Dialog und zur Kommunikation von forschungspolitischen Aspekten im 7. FRP angekündigt.

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

„Wissenschaftliche Exzellenz“ wird spätestens seit dem 5. FRP explizit als Grundprinzip der europäischen Forschungsförderung herausgestellt. Die weiteren FRP heben dies deutlich hervor; das FRP Horizont 2020 bspw. benennt die erste der drei Top-Prioritäten „Excellent Science“.⁴⁰⁰ Die Erhöhung der Risikobereitschaft insbesondere in der Projektauswahl ist vermutlich nur bedingt allgemein in den Programmen selbst zu verankern. Die (unabhängigen) Projekt-Evaluatoren werden zunehmend dazu angehalten die Innovationspotentiale abzuschätzen und entsprechend hoch zu gewichten.⁴⁰¹ Es bleibt aber dennoch erforderlich eine Abwägung mit dem gesetzlichen Auftrag eines verantwortungsvollen Umgangs mit öffentlichen Mitteln sowie der nachfolgend betrachteten gesellschaftlichen Legitimation und Akzeptanz der EU-Forschungspolitik vorzunehmen, was in der

³⁹⁹ Vgl. dazu ebenfalls Teil III.2.1.1 sowie Teil III.2.2.3.

⁴⁰⁰ Vgl. COM (2011), S. 28 ff. sowie Teil II.1.3.1.

⁴⁰¹ Vgl. COM (2011c), Teil 3.

Konsequenz eine gewisse Erfolgserwartung erforderlich macht. Der Punkt der Risikobereitschaft führt letztlich zu einer Grundsatzdiskussion, inwieweit die öffentliche Forschungsförderung, auch vor dem Hintergrund einer zunehmenden Politikevaluation, besser geeignet ist oder sein kann mehr Risikobereitschaft und damit auch weniger direkte Erfolgslegitimation zuzulassen als bspw. private Akteure dies können. Die Grundsatzdiskussion wird an dieser Stelle aber nicht weiter verfolgt.⁴⁰²

Das Programm „Science in Society“ aus dem 7. FRP wird mit Horizont 2020 unter dem Titel „Socio-economic science and humanities“ als Bestandteil in alle größeren Teilprogramme übernommen. Die Initiativen zur Kommunikation von Forschungspolitik und Forschungsergebnissen sind in Horizont 2020 ebenfalls verankert und werden in den Abschnitten 'Förderung der wissenschaftlichen Karriereentwicklung' sowie 'Verbreitung von Forschungsergebnissen' noch ausführlicher angesprochen.⁴⁰³

Die Key Actions sind thematische Vorläufer der ebenfalls im Folgenden noch näher zu analysierenden Entwicklung der Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen sowie der bereits erwähnten, in Horizont 2020 nochmals erweiterten Joint Technology Initiatives (JTI) und des EIT.⁴⁰⁴ Die Kommunikation und Verbreitung von Forschungsergebnissen wird als Priorität „Optimale Zirkulation“ (Open Access) im ERA-Framework von 2012 weiter verfolgt.⁴⁰⁵

Zusammenfassend und teilweise im Vorgriff auf die folgenden Abschnitte lässt sich aber bereits festhalten, dass die EU-Forschungspolitik in ihrer Entwicklung den zentralen Empfehlungen zu den Kriterien bzw. Prinzipien umfassend bzw. in hohem Ausmaß entspricht.

⁴⁰² Hier kann insbesondere auf die (volkswirtschaftlich/ nationalökonomische) Begründung und Diskussion der Forschungspolitik mit der zentralen Annahme des Marktversagens, insbesondere in der Grundlagenforschung, verwiesen werden. Vgl. dazu Teil II.1.1.1 sowie Klodt (1994).

⁴⁰³ Vgl. Teil III.2.1.2.

⁴⁰⁴ Vgl. Teil II.1.3.3 sowie Teil III.3.2.1.

⁴⁰⁵ Vgl. Teil II.1.3.2.

2.2 Entsprechung mit den Empfehlungen zu den vorrangigen Themen und Bereichen

2.2.1 Große Gesellschaftliche Herausforderungen und Internationale Zusammenarbeit

Die Bedeutung der Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen sowie der Internationalen Zusammenarbeit für die EU-Forschungspolitik werden vor allem in fünf zentralen Empfehlungen der beiden „neueren“ Evaluationsverfahren von 2009 und 2010 thematisiert.

Fokussierung der EU-Forschungspolitik auf die Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen

In zwei Empfehlungen aus dem Verfahren von 2010 wird aufgefordert die Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen in den Mittelpunkt der EU-Forschungspolitik zu stellen und damit zu einer Lösung für diese Herausforderungen auf internationaler Ebene beizutragen. Im Verfahren von 2009 wird der Aspekt in einer zentralen Empfehlung, unter dem Begriff „major global needs and challenges“, als eine mögliche Maßnahme aufgegriffen, die vor allem der Attraktivität der Wissenschaft und der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses helfen soll.⁴⁰⁶

Die Fokussierung auf die Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen folgt insbesondere der fortlaufenden Debatte um die, im vorangegangenen Abschnitt vorgestellte gesellschaftliche Relevanz und Akzeptanz als wesentliches (Gestaltungs-) Prinzip der EU-Forschungspolitik. Dies findet nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines wachsenden Bewusstseins in der Öffentlichkeit statt, dass eine Anzahl gesellschaftlicher „Probleme“ nur in einer transnationalen bzw. globalen Zusammenarbeit lösbar sind. Beispiele dafür sind die Klimaveränderung sowie die Energieversorgung bzw. -sicherheit, die über die nationalen Kompetenzen und Möglichkeiten hinausgehen.

Die EU-Kommission selbst geht in ihren Stellungnahmen zu den Verfahren bzw. den Empfehlungen nur sehr allgemein auf den Punkt der Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen ein und konzentriert sich mehr auf die anderen in den jeweiligen Empfehlungen angesprochenen Aspekte (Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Internationale Zusammenarbeit), macht aber ihre Unterstützung des Ansatzes deutlich. Untersucht man diesbezüglich die Entwicklung, fällt auf, dass das (politische) Schlagwort „Große Gesellschaftliche Herausforderungen“ erst im Rahmen der Vorbereitung des FRP Horizont 2020 (in der Phase zwischen den beiden Evaluationsverfahren von 2009 und 2010) aktiv in die Diskussion der EU-Forschungspolitik eingebracht wurde. Mit der maßgeblichen Unterstützung der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft wurde in der zweiten

⁴⁰⁶ Vgl. auch Teil III.2.2.3.

Jahreshälfte 2009 der Punkt im Programmentwurf des FRP Horizont explizit als eine der drei Prioritäten („Societal Challenges“) aufgenommen.⁴⁰⁷

Überarbeitung und Weiterentwicklung der Strategie zur Internationalen Zusammenarbeit

Im Evaluationsverfahren von 2009 wird empfohlen, die bestehende Terminologie der „Drittländer“ in der Strategie zur internationalen Zusammenarbeit der EU-Forschungspolitik zugunsten einer nach dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand differenzierenden, dreifache Einteilung aufzugeben.⁴⁰⁸ Die Zusammenarbeit mit den aktuell und zunehmend wirtschafts- und forschungsstarken Staaten USA, Japan, China, Indien und Brasilien soll deutlich ausgeweitet werden (u.a. durch Einbindung dieser Staaten in die FRP sowie umfangreichere Mobilitätsprogramme für Wissenschaftler). Die Zusammenarbeit mit den sich entwickelnden Staaten soll sich vor allem auf die für diese Regionen relevanten Forschungsbereiche beziehen, in denen die EU auf wissenschaftlicher Ebene weltweit als führend gilt.

Das Verfahren von 2010 betont in zwei zentralen Empfehlungen die Notwendigkeit der internationalen Vernetzung der EU-Forschungspolitik und der FRP mit den globalen Innovations- und Marktentwicklungen sowie zur Lösung der bereits angesprochenen Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen. Entsprechend wird ebenfalls gefordert, die bestehende Strategie zur Internationalen Zusammenarbeit zu überarbeiten und die FRP entsprechend offen zu gestalten.

Internationale Zusammenarbeit, zunächst mit dem deutlichen Schwerpunkt der Beteiligung von Wissenschaftlern aus „Drittstaaten“ an den geförderten Forschungsprojekten, wurde von Beginn an als eigenes Feld bzw. als Querschnittsaufgabe der FRP und der einzelnen Teilprogramme berücksichtigt. Hinzu kam in den 1990er Jahren als wesentliche Aufgabe die Integration der zwölf 2004 bzw. 2007 beigetretenen EU-Mitgliedsstaaten. Mit der Erklärung zum EFR im Jahr 2000 und der nachfolgenden Entwicklung wurde verstärkt eine Abstimmung und Koordination (mit) der inter-

⁴⁰⁷ Unter dem Titel „Societal Challenges“ werden in Horizont 2020 sechs Teilprogramme laufen, die sich mit den erwähnten Fragen des Klimawandels und der Energieversorgung, aber u.a. auch Gesundheit/ Demographie, Ernährungssicherheit, Transport und (innerer) Sicherheit der Gesellschaft beschäftigen bzw. entsprechende Forschungsprojekte unterstützen werden. Zu einer etwas detaillierten Darstellung vgl. Teil II.1.3.1.

⁴⁰⁸ Gemeint sind alle Staaten, die nicht als EU-Mitgliedsstaaten oder assoziierte Staaten direkt in die FRP einbezogenen Staaten, Als assoziierte Staaten werden dabei im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit solche Staaten betrachtet, denen von der EU (i.d.R. gegen eine finanzielle Beteiligung) die Möglichkeit eingeräumt wird, in den Rahmenprogrammen als Teilnehmerstaaten eingebunden zu werden. Dies nehmen derzeit u.a. die EFTA Staaten (Norwegen, Schweiz) aber auch einige nicht-europäische Staaten wie bspw. Israel wahr. Darüber hinaus wird auch weiterhin den Ländern, die den Status eines EU-Beitrittskandidaten erfüllen Zugang zu den FRP gegeben.

nationalen, forschungspolitischen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten in den Bereich aufgenommen.⁴⁰⁹ Der Ljulina Prozess führte 2008 u.a. zum Vorschlag einer deutlich erweiterten Strategie sowie zur Einrichtung eines entsprechenden koordinierenden Gremiums der EU mit den Mitgliedsstaaten im EFR.⁴¹⁰

Die EU-Kommission hält zwar in der Stellungnahme zum Verfahren von 2009 an der Terminologie „Drittstaaten“ als einem für die politische Diskussion hilfreichen und vereinfachenden Begriff fest, stimmt aber zu, unterhalb dieses Begriffs, die bereits bestehende Differenzierung der Strategie zur Internationalen Zusammenarbeit auf der Ebene der FRP sowie des EFR weiterzuentwickeln. Es wird auf bestehende bilaterale Maßnahmen der EU mit Russland und Indien im 7. FRP hingewiesen, die in Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten weiter ausgebaut werden sollen. Der hohe Offenheitsgrad der FRP soll fortgeführt werden, wobei insbesondere der Anteil der Beteiligung von Wissenschaftlern aus den hochentwickelten Drittstaaten als bisher unzureichend und verbesserungswürdig angesehen wird. Entsprechend wird vorgesehen, bilaterale Vereinbarungen mit diesen Drittstaaten nach dem Vorbild der Zusammenarbeit mit den USA im Bereich der Gesundheitsforschung weiter auszubauen.⁴¹¹ Abschließend wird in der Stellungnahme der EU-Kommission zum Verfahren von 2010 eine umfassende Revision der Strategie zur Internationalen Zusammenarbeit, unterstützt durch entsprechende Studien und in Abstimmungen mit den Mitgliedsstaaten, für Ende 2011 angekündigt.

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

Die explizite und umfassende Aufnahme der Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen in das FRP Horizont 2020 wurde bereits dargestellt.

In Bezug auf die Internationale Zusammenarbeit gilt für Horizont 2020 weiterhin das grundsätzliche Prinzip der Offenheit für die Beteiligung von Wissenschaftlern aus Drittstaaten. Ebenso bleibt das FRP offen für die Aufnahme weiterer Staaten als assoziierte Staaten. Vor allem im Rahmen des Teilprogramms „Integrative, innovative und sichere Gesellschaften“ unter der Priorität „Societal

⁴⁰⁹ Vgl. COM (2000) sowie Teil II.1.3.2.

⁴¹⁰ Zur Strategie siehe COM (2008) – A Strategic European Framework for International Science and Technology Cooperation; als Gremium entstand das Strategic Forum for International Scientific and Technological Cooperation (SFIC), vgl. Teil II.1.3.2.

⁴¹¹ Anzumerken ist hier, dass für die entwickelten Staaten bzw. deren Wissenschaftler zwar einer grundsätzliche Offenheit zur inhaltlichen Teilnahme an den FRP-Projekten besteht. Eine finanzielle Förderung wird aber i.d.R. nur dann gewährt, wenn diese Wissenschaftler innerhalb der EU bzw. für europäische Forschungsträger arbeiten oder eine Vereinbarung auf gegenseitige, vollumfassende Teilnahme an der Forschungsförderung in der EU sowie dem jeweiligen Drittstaat (wie bspw. im Bereich Health mit den USA) besteht.

Challenges“ sollen gezielt weitere Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten angestrebt werden.⁴¹² Die angekündigte neue Strategie zur Internationalen Zusammenarbeit wurde Anfang 2012 von der EU-Kommission vorgestellt und in der Folge von den entsprechenden Gremien sowie dem Europäischen Rat angenommen.⁴¹³

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die EU-Forschungspolitik in ihrer Entwicklung den Empfehlungen zu den Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen und zur Internationalen Zusammenarbeit umfassend bzw. in hohem Ausmaß entspricht.

2.2.2 Förderung von wissenschaftlicher Karriereentwicklung

Neben den bereits unter dem Punkt 'Beteiligung von Wissenschaftlerinnen an den FRP' diskutierten Empfehlungen lassen sich vier weitere zentrale Entwicklungen aus allen vier Evaluationsverfahren der Kategorie 'Förderung der wissenschaftlichen Karriereentwicklung' oder auch 'wissenschaftlichen Personalentwicklung' zuordnen. Aufgrund der inhaltlichen Nähe der vier Empfehlungen soll diese im Weiteren abweichend von dem bisherigen Vorgehen in nur einem Untersuchungspunkt betrachtet werden.

Vorgeschlagen wird zusammenfassend eine allgemeine Ausweitung der Maßnahmen zur Förderung des wissenschaftlichen Personals und des Nachwuchses in diesem Bereich, insbesondere durch Mobilitäts- und Weiterbildungsprogramme sowie ergänzende Kommunikationsaktivitäten. Drei der Empfehlungen fordern explizit eine Ausweitung des Angebotes sowie eine stärkere Ermunterung zur Wahrnehmung von Mobilitätsprogrammen in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedsstaaten bzw. Regionen und der Industrie. Abgesehen von einer Ausweitung der Mobilitätsprogramme auf EU-Ebene wird eine größere Offenheit der FRP für den Austausch mit außereuropäischen Regionen, einschließlich der Maßnahmen zur Anwerbung von Wissenschaftlern aus Drittstaaten empfohlen. Ebenso sprechen sich die drei Empfehlungen wie bereits erwähnt (allgemein) für eine Ausweitung der Programme zur Personalförderung ('Human-Resources-Programms') sowie den Bereich der Weiterbildungsmaßnahmen aus. Die Empfehlung aus dem Verfahren von 2010 stellt ergänzend fest, dass die entsprechenden Programme vor allem in ihrer Bedeutung für den Aufbau wissenschaftlicher Kapazitäten in den nach 2004 der EU beigetretenen Staaten stärker hervorgehoben werden sollten.

⁴¹² Vgl. COM (2011), S. 10.

⁴¹³ Vgl. COM (2012c).

Das Feld der Karriereförderung von Wissenschaftlern und wissenschaftlichem Nachwuchs wurde bereits früh in die FRP einbezogen. Für das eng verbundene Politikfeld der Bildungspolitik ist allerdings in den EU-Verträgen die ausschließliche Kompetenz der EU-Mitgliedsstaaten bzw. der Regionen festgelegt, die nur ein begrenztes Tätigwerden der EU in Form von Zusatzangeboten zulassen. Ähnlich wie das erfolgreiche akademische Austauschprogramm für Studenten (ERASMUS) wurde daher unter dem Namen 'Marie-Curie' ein ähnliches Mobilitäts- und Weiterbildungsprogramm für bereits graduierte, insbesondere jüngere Wissenschaftler geschaffen.⁴¹⁴ Abgesehen von Maßnahmen im Bereich der gesellschaftlichen Akzeptanz der EU-Forschungspolitik ("Science and Society")⁴¹⁵ erfolgte aber vor allem mit der Erklärung zum EFR im Jahr 2000 eine wesentliche Erweiterung dieses Tätigkeitsfeldes (s.u.). Neben einer besseren Koordination mit der nationalen Bildungspolitik wird es damit grundsätzlich möglich umfassendere Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Wissenschaftlern in Europa zu schaffen.

In der Stellungnahme zum Verfahren von 2000 verweist die EU-Kommission, neben einem Hinweis auf die Planungen im 6. FRP die Mobilitätsprogramme zu erweitern sowie Weiterbildungsangebote durch e-learning Angebote zu ergänzen, auf die Verantwortung bzw. die Aufgabe der EU-Mitgliedsstaaten, entsprechende Maßnahmen z.B. durch ein Benchmarking der (Aus-) Bildungssysteme innerhalb und außerhalb des EFR weiter zu entwickeln. Die Stellungnahme zum Verfahren von 2004 verweist auf die kurz nach der Fertigstellung der Evaluationsberichtes im April 2005 erfolgte Erklärung des Europäischen Rates zur Anpassung der Lissabon Strategie.⁴¹⁶ In dieser wurde, unter explizitem Hinweis auf die betreffende Evaluationsempfehlung zur Förderung der Personalentwicklung in der Forschung, einer verstärkten Aktivität auf europäischer Ebene im Rahmen des EFR zugestimmt. Vor allem geht die Stellungnahme zum Verfahren von 2004 aber detailliert auf einzelne Maßnahmen im Rahmen des zum Zeitpunkt der Stellungnahme vorgeschlagenen (und später so verabschiedeten) Programms 'PEOPLE' als eine der vier großen Programmlinien des 7. FRP ein. Hinsichtlich des Marie Curie Programms wurde abgesehen von der mit der zentralen Positionierung im 7. FRP verbundenen Erhöhung der Aufmerksamkeit eine deutliche finanzielle Ausweitung vorgenommen sowie eine weitergehende Einbindung in die Initiativen zum EFR vorgesehen.⁴¹⁷ Die Stellungnahmen zu den Verfahren von 2009 und 2010 verweisen ferner ergänzend auf die EFR-

⁴¹⁴ Vgl. <http://ec.europa.eu/research/mariecurieactions/>

⁴¹⁵ Vgl. Teil III.2.1.3.

⁴¹⁶ Vgl. Teil II.1.3.3.

⁴¹⁷ Als wichtige EFR-Initiativen sind in der Folge des Beschlusses des Europäischen Rates und in der Vorbereitung des Ljubljana-Prozesses vor allem die "European Charter of Researchers" sowie der "Code of conduct for the recruitment of researchers" zu nennen. (<http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/rights/europeanCharter>)

Initiative "European Partnership for Researchers"⁴¹⁸, die Schaffung von Erleichterungen im Bereich der Arbeitsmöglichkeiten für Wissenschaftler aus Drittstaaten in der EU ('Scientific Visas') sowie die Maßnahmen in den bereits angesprochenen Bereichen der Internationale Zusammenarbeit und des Kapazitätsaufbaus in der Regional- und Kohäsionspolitik.⁴¹⁹

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

Der Bereich Karriere- bzw. Nachwuchsförderung bleibt eine der zentralen EFR- Initiativen bzw. Prioritäten nach der 2012 verabschiedeten Erklärung zum ERA-Framework.⁴²⁰ Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Bildungspolitik (sofern diese auf EU Ebene erfolgen kann) ist zu erkennen, dass eine verstärkte Abstimmung der Politikfelder erfolgt. Auf organisatorischer Ebene innerhalb der EU-Kommission zeigte sich dies u.a. darin, dass die Generaldirektion Bildung und Kultur die Verantwortung für den Ausgestaltung und Steuerung der Marie-Curie Projekte übernommen hat, wobei die Implementation des Programms durch die mit dem 7. FRP eingerichtete Exekutivagentur REA erfolgt.⁴²¹ Das FRP Horizont 2020 sieht erneut eine erhebliche Ausweitung des Marie-Curie Programms unter der Priorität 'Excellent Science' vor. Durch die zusätzlichen Finanzmittel für den ERC steigt zudem die Möglichkeit im Rahmen der Individualförderung mehr Nachwuchswissenschaftler zu unterstützen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die EU-Forschungspolitik in ihrer Entwicklung den Empfehlungen zur Förderung der wissenschaftlichen Karriereentwicklung umfassend bzw. in hohem Ausmaß entspricht.

⁴¹⁸ Vgl. COM (2008a).

⁴¹⁹ Vgl. Teil III.2.1.2 sowie Teil III.2.2.1.

⁴²⁰ Vgl. Teil II.1.3.2.

⁴²¹ Vgl. Teil II.1.2.2.

2.2.3 Infrastrukturen und Schutz von geistigem Eigentum

Abschließend zur Betrachtung der inhaltlichen Ebene bzw. der Thematischen Schwerpunkte, sind drei zentrale Empfehlungen aus den Verfahren 2000, 2004 und 2009 der Förderung wissenschaftlicher Infrastrukturen und dem Schutz geistigen Eigentums zuzuordnen.

Fortsetzung und kohärente Gestaltung der Infrastrukturförderung

In zwei Empfehlungen aus den Verfahren von 2009 und 2010, wird gefordert, den durch das European Strategy Forum on Research Infrastructures (ESFRI) unter dem Titel ESFRI-Roadmap vorgeschlagenen Prozess bzw. Plan zur Infrastrukturentwicklung weiter zu verfolgen.⁴²² Dabei soll allerdings verstärkt auf die Kohärenz mit den verschiedenen Fördermaßnahmen im Rahmen der FRP, der Strukturfonds bzw. Kohäsionspolitik und der EFR Maßnahmen zum Joint Programming⁴²³ geachtet werden. Weiterhin sollen das Engagement in den FRP (insbesondere die im 7. FRP sogenannten 'Intergrated Infrastructure Initatives') verstärkt sowie weitere Synergien mit anderen Maßnahmen, wie den Weiterbildungsprogrammen oder der Internationalen Zusammenarbeit, angestrebt werden.

Forschungsinfrastrukturen sind, wie in Teil II.1.1.2 ausführlich dargestellt, gewissermaßen der Ausgangspunkt der EU-Forschungspolitik und als solcher ebenfalls von Beginn an Teil der FRP. Dennoch ist das Feld weiterhin maßgeblich durch intergouvernementale Kooperation bestimmt. Entsprechend wurde mit der Erklärung des EFR 2000 und im weiteren Verlauf der Entwicklung des EFR auch die Koordination und der Ausbau der Infrastrukturförderung unter Führung des oben genannten ESFRI Gremiums in die Initiativen/ Prioritäten einbezogen.⁴²⁴

Die EU-Kommission bestätigt in ihrer Stellungnahme zum Verfahren von 2009 ihre Bereitschaft zur Fortsetzung des ESFRI-Prozesses, fordert aber ebenso eine entsprechende Beteiligung der EU-Mitgliedsstaaten sowie auf globaler Ebene. Hingewiesen wird auf eine im ESFRI-Prozess vorgesehene und im 7.FRP neu aufgenommene Maßnahme zur Entwicklung der nächsten Generation von Forschungsinfrastrukturen. Ferner wird angekündigt, die rechtlichen Rahmenbestimmungen für die europäischen Forschungsinfrastrukturen zu verbessern. In der Stellungnahme zum Verfahren von 2010 weist die EU-Kommission auf die bessere Abstimmung der Zusammenarbeit sowie der

⁴²² Vgl. Teil II.1.3.2 sowie http://ec.europa.eu/research/infrastructures/index_en.cfm?pg=esfri-roadmap

⁴²³ Vgl. zur Abstimmung mit dem Joint Programming auch Teil III.3.1.1.

⁴²⁴ Vgl. auch Teil II.1.3.2.

Ermittlung von Synergien mit der Regional- bzw. Kohäsionspolitik sowie mit der EIB auch bei den Finanzierungsquellen für KMU hin.⁴²⁵ Ferner wird die Fortsetzung der Förderung von Infrastrukturen bestätigt sowie angekündigt im Arbeitsprogramm für 2012 den Zugang von Wissenschaftlern aus Drittstaaten und Maßnahmen zur Stimulation des Interesses von Industriepartnern an der Nutzung von Infrastrukturen zu berücksichtigen. Schließlich wird auf laufende Arbeiten zur Entwicklung von sogenannten „e-infrastructures“ im Rahmen der EU2020-Leitinitiative „Digital Agenda“ hingewiesen.⁴²⁶

Reflektion der Regeln zum Schutz von geistigem Eigentum

Im Evaluationsverfahren von 2004 wird in einer zentralen Empfehlung angeregt, im Rahmen eines Konsultationsprozesses mit den wichtigsten Stakeholdern den Bedarf und die Möglichkeit zur Verbesserung der Regelungen zum Schutz geistigen Eigentums in den FRP zu ermitteln.

Die EU-Kommission antwortet in der entsprechenden Stellungnahme ausführlich auf die Empfehlung und deutet darauf hin, dass bereits im Vorfeld des 6. FRP sowie in den zum Zeitpunkt der Stellungnahme laufenden Vorbereitungen des 7. FRP entsprechende Konsultationen und Workshops mit den Stakeholdern durchgeführt und berücksichtigt wurden. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Regelungen zum Schutz geistigen Eigentums über die FRP hinausgehend auch in anderen Politikfeldern (insbes. der Wettbewerbspolitik) von hoher Bedeutung sind und entsprechend dort entwickelt bzw. verhandelt werden.

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

Abgesehen von der Finanzierung der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS/ JRC) und des European Institute of Technology (EIT) als Forschungs- und Koordinationseinrichtungen der EU, sind im FRP Horizont 2020 etwa 2,5 Mrd. EUR unter der Priorität „Excellent Science“ für Infrastrukturförderung vorgesehen. Darunter befindet sich auch mehr Unterstützung für die „e-infrastructures“ sowie erweiterte Zielsetzungen in Bezug auf die Abstimmung mit den Programmen zur wissenschaftlichen

⁴²⁵ Vgl. dazu Teil III.2.1.1 und III.2.1.2.

⁴²⁶ Vgl. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

Personalentwicklung und zur Einbindung der Industrie in die Nutzung der Infrastrukturen durch innovationsorientierte Forschungsprojekte in Verbindung mit den Infrastrukturen.⁴²⁷

In Bezug auf die Regelungen zum Schutz geistigen Eigentums, ist in Ergänzung der vorangehenden Ausführungen auf die Ende 2012 erfolgte Verabschiedung der gesetzlichen Regeln zum Europäischen Patent als Teil der Innovation Union Initiative und der EU2020 Strategie hinzuweisen.⁴²⁸

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die EU-Forschungspolitik in ihrer Entwicklung den Empfehlungen zu den Infrastrukturen und zu Schutz von geistigem Eigentum umfassend bzw. in hohem Ausmaß entspricht.

⁴²⁷ Vgl. COM (2011), S. 39 ff.

⁴²⁸ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:361:0001:0008:en:PDF>

3 Entsprechung der EU-Forschungspolitik mit den strukturellen Empfehlungen

3.1 Entsprechung mit den Empfehlungen zu den politischen Strukturen und Verfahren

3.1.1 European Added Value (EAV) und Abstimmung mit den Politiken der EU-Mitgliedsstaaten

Die Abstimmung der EU-Forschungspolitik mit den Forschungspolitiken der EU-Mitgliedsstaaten sowie der Europäische Mehrwert (European Added Value (EAV)) als weiteres wesentliches Prinzip der Gestaltung der EU-Forschungspolitik wurden zwar bereits unter einigen inhaltlichen Punkten angesprochen, werden hier aber noch einmal im Zusammenhang und aus der strukturellen Perspektive betrachtet. Insgesamt lassen sich insbesondere fünf Empfehlungen aus allen vier Verfahren den beiden folgenden Untersuchungspunkten zuordnen.

Europäischer Mehrwert (EAV) als zentrales Gestaltungskriterium der EU-Forschungspolitik im EFR

Vor allem drei Empfehlungen aus den Verfahren von 2004 und 2010 fordern mehr oder weniger explizit die Bestimmung des Europäischen Mehrwerts (EAV) als ein klar definiertes und zentrales Kriterium für die Ausgestaltung der EU-Forschungspolitik in Abgrenzung zu den forschungspolitischen Maßnahmen auf nationaler und regionaler Ebene. Die EU-Forschungspolitik soll in Abstimmung mit den EU-Mitgliedsstaaten insbesondere diejenigen Maßnahmen einleiten, die einen hohen EAV aufweisen; die nationale sowie regionale Ebene deren genauere Implementierung und ggf. lokale Anpassung übernehmen.

Das Prinzip des EAV wurde spätestens ab Mitte der 1990er Jahre intensiv als Weiterführung des allgemeinen Subsidiaritätsprinzips und des Proportionalitätsprinzips in der EU-Forschungspolitik für die FRP entwickelt und diskutiert.⁴²⁹ Das Subsidiaritätsprinzip, als EU-vertragliche Norm zur Kompetenzverteilung zwischen der EU und den EU-Mitgliedsstaaten, schränkt gemäß Artikel 5 EUV die Zuständigkeit der EU auf diejenigen Bereiche ein, die die EU-Mitgliedsstaaten "*nicht in eigener Tätigkeit ausreichend verwirklichen können*".⁴³⁰ Das Proportionalitätsprinzip limitiert jede Maßnahme seitens der EU auf den Umfang den die Erreichung Zielsetzung der EU-Verträge erforderlich macht.⁴³¹

Die beiden allgemeinen Prinzipien werden durch den EAV weiter ausgeführt und um das Element der Effektivität erweitert. Die EU-Kommission sieht den EAV insbesondere dann als gegeben an, wenn

⁴²⁹ Vgl. Stampfer (2008).

⁴³⁰ Vgl. auch Teil II.1.2.1.

⁴³¹ Vgl. COM (2005a), S. 8, FN 15.

eine (forschungspolitische) Maßnahme auf EU Ebene effektiver ausgeführt werden kann und damit zu einem Wert führt, der über das hinausgeht, was durch entsprechende Maßnahmen auf nationaler oder regionaler Ebene erreicht werden könnte.⁴³² In der Anwendung auf die Inhalte der EU-Forschungspolitik werden als mögliche Kriterien für das Vorliegen des EAV u.a. die Notwendigkeit der Erreichung einer kritischen Masse von Teilnehmern (und Ressourcen) bei Projekten und grenzüberschreitende Aufgaben oder Probleme genannt.⁴³³

Prinzipiell gibt es somit zwar eine gewisse Abgrenzung und entsprechende Kriterien für den EAV. In der Praxis ist die genaue Bestimmung, ob und inwieweit die Voraussetzungen und Kriterien erfüllt sind aber immer wieder umstritten und Gegenstand von oftmals interessengeleiteten Auseinandersetzungen zwischen den politischen Ebenen. Die Begründung des EAV ist daher eine zentrale Aufgabe bei der Erstellung und Verhandlungen der FRP. Insofern ist die Empfehlung einer klaren Definition des EAV auch im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung zu verstehen. Es wird nicht nur die Berücksichtigung und Bestimmung als Prinzip, sondern implizit auch eine klare Darstellung des EAV für die konkreten Maßnahmen der FRP gefordert.

Angesichts der zentralen Bedeutung und der bereits seit den 1990er Jahren andauernden Diskussion des EAV, verweist die Stellungnahme der EU-Kommission zum Verfahren von 2004 auf die allgemein etablierte und akzeptierte Stellung des EAV in der EU-Forschungspolitik und hebt die umfangreichen Ausführungen zum EAV in der Begründung des Vorschlags zum 7. FRP hervor. In der Tat widmet sich insbesondere das erstmals in Verbindung mit dem 7. FRP durchgeführte (Regulatory) Impact Assessment (RIA) von 2005 in wesentlichen Teilen der Frage und Begründung des EAV.⁴³⁴ Ferner wird der EAV als wichtiges Prinzip für die im Verlauf des 7. FRP vorzunehmende Auswahl der "Specific Support Actions" (eines der Instrumente des 7. FRP) bestätigt. Die Stellungnahme zum Verfahren von 2010 weist insbesondere auf die zentrale Stellung der Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen im FRP Horizont hin, die ebenfalls nicht zuletzt aus dem Prinzip des EAV abgeleitet sind.⁴³⁵

⁴³² Vgl. COM (2005a), S. 7.

⁴³³ Vgl. Stampfer (2008), S. 13 ff.

⁴³⁴ Vgl. COM (2005).

⁴³⁵ Vgl. Teil III.2.2.1.

Rolle und Aufgabe der EU-Forschungspolitik im EFR

Jeweils eine Empfehlung aus allen vier Verfahren beschäftigt sich mit der Rolle der EU-Forschungspolitik im Allgemeinen sowie der FRP und der EU-Kommission im Speziellen. Im Verfahren von 2000 wird der EU-Kommission klar die Verantwortung zugesprochen, eine leitende Funktion bei der Ausarbeitung der erforderlichen Schritte zu einer Zusammenführung der forschungspolitischen Ressourcen (insbes. auch bei den Infrastrukturen) in Europa zu übernehmen. Darüber hinaus wird (wie auch in den anderen Empfehlungen) die allgemeine Zuständigkeit der EU-Kommission betont, die Entwicklung des EFR Prozesses weiter voranzubringen. Die Abstimmung von EU- und nationalen Forschungspolitik(en) soll zudem verhindern, dass die EU-Forschungspolitik als Ersatz für nationale oder regionale Maßnahmen betrachtet bzw. als monopolistischer forschungs-politischer Ansatz in Europa verstanden wird (siehe die Empfehlung von 2009). Ziel ist es ein koordiniertes und komplementäres Vorgehen mit klaren, aufeinander abgestimmten Zuständigkeiten zu erreichen.

Die Empfehlungen entsprechen nahezu vollumfänglich den bereits 2000 erklärten EFR Zielen und sind damit überwiegend ähnlich allgemein formuliert. Letztlich wird somit vor allem das nahezu zeitgleich beschlossene Vorgehen bestätigt und unterstützt.⁴³⁶ Es überrascht daher nicht, dass die Stellungnahmen der EU-Kommission im Wesentlichen auf die bereits erfolgten EFR Erklärungen und Initiativen über die Zeit bis hin zur Einbindung des EFR in den EU-Vertrag verweisen, die sich direkt aus den entsprechenden Zielen ergeben.⁴³⁷ Die speziellere Empfehlung zur Zusammenarbeit im Bereich der Infrastrukturen wird so bspw. durch einen Hinweis auf den ESFRI Prozess kommentiert.⁴³⁸

Hervorzuheben sind ferner das grundsätzliche Vorgehen im Rahmen der "Methode der offenen Koordinierung"⁴³⁹ auf der Policy Ebene und die (graduellen) Fortschritte im "Joint Programming" (z.B. in Form der ERA-NET und ERA-NET+ Initiativen) als zentrale Maßnahme auf der operativen Ebene der Zusammenarbeit im EFR.⁴⁴⁰ Im Hinblick auf die Abstimmung von EU Ebene und regionaler Ebene wird auf das Programm "Regions of Knowledge" unter dem 7. FRP hingewiesen.⁴⁴¹ Ergänzt werden die Ausführungen zur Abstimmung ferner um Hinweise auf die laufende Projekte und Arbeiten auf der

⁴³⁶ Vgl. dazu auch Teil III.2.1.1.

⁴³⁷ Vgl. Teil II.1.3.2.

⁴³⁸ Vgl. auch Teil III.2.2.3.

⁴³⁹ Vgl. Teil II.1.2.3.

⁴⁴⁰ Vgl. auch Teil III.2.1.1.

⁴⁴¹ Vgl. ebenfalls Teil III.2.1.1.

Ebene der EU, ein Benchmarking, sowie insbesondere auch Indikatoren für einen Vergleich der Wissenschaftssysteme, im EFR als Voraussetzung künftiger Policy-Maßnahmen zu schaffen.⁴⁴²

In Bezug auf die monopolistische Stellung der EU-Forschungspolitik wird in der Stellungnahme der EU-Kommission kritisch angemerkt, dass die entsprechende Empfehlung nicht aufgrund der im entsprechenden Evaluationsverfahren erlangten Daten/ Evidenzen zu begründen ist. Zudem bleibt in der Praxis durch die Anzahl der verschiedenen Institutionen, die an der EU-Forschungspolitik mitwirken (u.a. ESF, EUREKA, CERN oder ITER), eine Pluralität der EU-Forschungspolitik gewährleistet.

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

Das FRP Horizont 2020 wird, wie bereits das 7. FRP, von einem umfangreichen (Regulatory) Impact Assessment begleitet, das insbesondere auf den EAV zur Begründung der vorgeschlagenen Maßnahmen ausgerichtet ist.⁴⁴³ Die Bestimmung des EAV ist darüber hinaus auch eine wesentliche Aufgabe der Abstimmung und der Fortschritte im EFR. Die in der Zusammenarbeit mit der Regional- und Kohäsionspolitik vorgesehene Entwicklung von nationalen und regionalen "Research and Innovation Smart Specialisation Strategies"⁴⁴⁴ soll ebenso eine bessere Abstimmung der Aufgaben und Zuständigkeit im EFR unterstützen.

Die Beurteilung der Entsprechung mit den Empfehlungen zum EAV und der Rolle der EU Ebene der Forschungspolitik wird, mehr noch als bei einigen anderen Punkten, bestimmt durch die sehr allgemein gehaltenen Empfehlungen der Evaluationsverfahren. Wie ausgeführt bestätigen und unterstützen die Empfehlungen im Wesentlichen die bereits vorgesehene und laufende Entwicklung. Zwar sind gemessen an der Zielsetzung in den EFR Erklärungen in einigen Aspekten (insbesondere in der operativen Zusammenarbeit im Rahmen des Joint Programming) nur recht langsame Fortschritte zu verzeichnen. Zusammenfassend lässt sich aber auch zu den hier untersuchten Punkten feststellen, dass eine umfassende bzw. hohe Entsprechung von Empfehlungen und Entwicklung der EU-Forschungspolitik aufgezeigt werden kann.

⁴⁴² Vgl. Teil II.2.3.1.

⁴⁴³ Vgl. COM (2011d) sowie COM (2005).

⁴⁴⁴ Vgl. Teil III.2.1.1.

3.1.2 Anpassung der Zielsetzungs- und Entscheidungsprozesse in der EU-Forschungspolitik

Vier zentrale Empfehlungen aus den Verfahren von 2000, 2004 und 2009 beziehen sich mehrheitlich auf die Prozesse der Programm-Zielsetzung (einschließlich des Zielsystems in Form einer Programm-Logik) und der Entscheidung bei der Implementierung der Programme. Dabei bestehen in einigen Fällen Überschneidungen mit den in Teil III.3.2 zu untersuchenden Empfehlungen zu den administrativen Strukturen. Im Folgenden wird der Fokus aber auf der Makroebene liegen.⁴⁴⁵

Bessere Darstellung der Ziele sowie Erarbeitung einer expliziten und klaren Programm-Logik im FRP

Jeweils eine Empfehlung aus den Verfahren 2004 und 2009 fordert eine Verbesserung der Zielformulierung und der daraus abgeleiteten Programm-Logik. Zugleich sollten sich die politischen Zielvorgaben stärker auf die Top-Prioritäten auf der Ebene des Gesamtprogramms konzentrieren und dabei die Möglichkeiten der praktischen Erreichbarkeit dieser Ziele berücksichtigen. Die EU-Kommission sollte ferner den Konsultationsprozess zur Programmgestaltung auf der Ebene des Gesamtprogramms und der Teilprogramme besser dokumentieren sowie sichtbarer machen.

Die EU-Kommission erklärt in der Stellungnahme zum Verfahren von 2004 die Übereinstimmung des Programmvorschlags für das 7. FRP mit der Empfehlung, erläutert kurz die wesentlichen Aspekte des Zielsystems sowie den konzeptionellen Aufbau des FRP und betont die klare, einfach zu lesende und verständliche Programmgestaltung. Ferner wird auf die den FRP Entwurf begleitende Veröffentlichung "Building the ERA of knowledge for Growth"⁴⁴⁶ verwiesen, die die Zielsetzungen in vereinfachter Form darstellt. In der Stellungnahme zum Verfahren von 2009 wird auf die zentrale Bedeutung der EFR Initiativen und der Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen als Leitlinie für das Zielsystem des geplanten FRP Horizont 2020 hingewiesen. Zudem kündigt die EU-Kommission darin an, einen umfassenden und offen sichtbaren Konsultationsprozess in der Vorbereitung des FRP Horizont 2020 durchzuführen, sowie mit dem (Regulatory) Impact Assessment eine detaillierte Begründung der Zielsetzung und der Struktur von Horizont 2020 vorzulegen.

Die Empfehlungen, insbesondere die im Verfahren von 2004 aufgestellten Punkte, sind vor dem Hintergrund der Entwicklung der FRP sowie der allgemeinen Bestrebungen zum Performance-Management in der EU-Kommission zu sehen. Entsprechende Ausführungen insbesondere auch zur Einführung bzw. Verwendung einer expliziten Programm-Logik wurden bereits im Zusammenhang

⁴⁴⁵ Vgl. Teil III.1.1.3.

⁴⁴⁶ Vgl. COM (2005b).

mit der Vorstellung des Evaluationssystems in der EU-Forschungspolitik gemacht.⁴⁴⁷ Für das 7. FRP wurde erstmals ein ausführliches (Regulatory) Impact Assessment vorgenommen, was vor allem die Notwendigkeit zur Erarbeitung einer klareren Zielformulierung sowie eines entsprechenden Zielsystems erhöhte bzw. mit sich brachte. Analog gilt dies ebenfalls für das FRP Horizont 2020.⁴⁴⁸

In Bezug auf die Konzentration der politischen Zielsetzungen auf die Top-Level Ziele wird vor allem auf den folgenden Untersuchungspunkt verwiesen. Die Berücksichtigung der praktischen Erreichbarkeit der politisch erklärten Ziele ist insofern einzuschränken, als dass zumindest die zeitlichen Vorgaben zur Vollendung des EFR, aber auch die übergeordneten Ziele der Lissabonner Strategie in der Zwischenzeit relativiert bzw. angepasst werden mussten.⁴⁴⁹ Bezogen auf die FRP ist allerdings ebenfalls festzustellen, dass die direkten Programmziele nicht die absolute Erreichung der forschungspolitischen Ziele über die Laufzeit vorgeben, sondern 'lediglich' zur Zielerreichung beitragen sollen.

Das FRP Horizont wurde durch ein umfassendes Konsultationsverfahren begleitet, dessen Ablauf und Ergebnisse auf den Internetseiten zum FRP offen einzusehen sind.⁴⁵⁰ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang ebenso auf das 2011 erfolgte Konsultationsverfahren zum Grünbuch "Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding" sowie dessen Analyse durch die EU-Kommission.⁴⁵¹ Das (Regulatory) Impact Assessment zu Horizont 2020 nimmt eine Anzahl von Aspekten aus diesen Konsultationsverfahren auf und diskutiert bzw. analysiert diese mit Blick auf den Programmvorschlag.⁴⁵²

Erhöhung der Autonomie der EU-Kommission in der Programm-Implementierung

Die anderen beiden zentralen Empfehlungen aus den Verfahren von 2000 und 2009 sehen vor, dass die EU-Kommission mehr Freiheit bei der Implementierung der FRP zugunsten einer flexibleren Programmgestaltung über den Verlauf der (mittlerweile 7 jährigen) Laufzeit der FRP erhalten sollte. Damit sollen die FRP besser in der Lage sein auf sich ändernde Prioritäten während der Laufzeit zu reagieren. Die politische Ebene, insbesondere die Vertreter der Mitgliedsstaaten sollten sich im Europäischen Rat, auf die Vereinbarung einer "High-Level European RTD Strategy" konzentrieren und

⁴⁴⁷ Vgl. Teil II.2.2.3.

⁴⁴⁸ Vgl. COM (2005) sowie COM (2011d).

⁴⁴⁹ Vgl. Teil II.1.3.2.

⁴⁵⁰ Vgl. http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=public-consultation

⁴⁵¹ Vgl. COM (2011b).

⁴⁵² Vgl. COM (2011d).

deren Umsetzung weitgehend der EU-Kommission übertragen. Insbesondere wird dafür plädiert, die Programm-Ausschüsse auf der Ebene der Teilprogramme aufzugeben.

In ihren Stellungnahmen verweist die EU-Kommission auf die Erklärung zum EFR und die Lissabon Strategie (sowie später der Innovation Union Initiative im Rahmen der EU 2020 Strategie) als "High-Level European RTD Strategy". Im Hinblick auf die flexiblere Programmgestaltung sowie die Aufgabe der Programm-Ausschüsse äußert sich die EU-Kommission in ihren Stellungnahmen zu den Verfahren dagegen sehr zurückhaltend. Die Programm-Ausschüsse werden als eine "well-established practice" in der Kommission bezeichnet und hervorgehoben, dass im Allgemeinen die (politischen) Bestimmungen auf der Ebene der Teilprogramme ausreichenden Spielraum für die Implementierung und Gestaltung zulassen.

Die Frage der Programm-Ausschüsse und der Flexibilität der Teilprogramme ist vor allem begrenzt durch Artikel 182 des EU-Vertrages. Artikel 182, Absatz 3 und 4 bestimmen insbesondere, dass die Durchführung des Rahmenprogramms durch spezifische Programme erfolgt, deren Einzelheiten der Durchführung, Laufzeit und für notwendig erachtete Mittel vom Rat gemäß dem besonderen Gesetzgebungsverfahren festgelegt bzw. beschlossen werden, wobei dem Rat prinzipiell die Möglichkeit zur Änderung offensteht. Bis zum Vertrag von Lissabon war dazu nach Artikel 166 (als Vorgänger von Artikel 182) noch ein Beschluss des Rates mit der qualifizierten Mehrheit vorgeschrieben.⁴⁵³ Die Einsetzung von Programmausschüssen auf der Ebene des Rates ist damit zwar nicht unmittelbar im EU-Vertrag festgelegt, wird aber implizit aus den Bestimmungen abgeleitet.

In der Praxis bedeutet die Festlegung der einzelnen Bestimmungen durch den Rat und die Erfordernis zur Beschlussfassung in den Programmausschüssen natürlich eine gewisse Begrenzung der Flexibilität, insbesondere der Reaktionsfähigkeit über die FRP Laufzeit. Als problematisch hat sich dabei vor allem die (hohe) Anzahl der Programmausschüsse erwiesen, da für jedes Teilprogramm ein eigenes Verfahren durchzuführen ist. Mit dem FRP Horizont wird dieser Frage daher insofern begegnet, dass nur noch drei Teilprogramme nach Artikel 182 vorgeschlagen werden. In der Konsequenz sind damit nur noch drei Programmausschüsse zu bilden, womit man sich erhofft, vor allem die erforderlichen administrativen aber auch die inhaltlichen Abstimmungsprozesse zu vereinfachen und ggf. zu beschleunigen.⁴⁵⁴

⁴⁵³ Vgl. auch Teil II.1.2.1.

⁴⁵⁴ Die Umsetzung dieses Vorschlags wurde zum Zeitpunkt der Fertigstellung der vorliegenden Arbeit allerdings noch zwischen EU-Parlament und Europäischem Rat diskutiert. Insbesondere der Europäische Rat trat dabei für eine Beibehaltung einer höheren Anzahl an Programmausschüssen ein.

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

In Bezug auf die Entsprechung ergibt sich ein etwas gemischtes bzw. differenzierteres Bild. Die verbesserte Darstellung der Zielsetzung und die Erarbeitung einer expliziten und klaren Programm-Logik in den FRP kann, insbesondere mit Verweis auf die Regulatory Impact Assessments und die Einbindung der EFR Initiativen/ Prioritäten, recht klar aufgezeigt werden. Zur Erhöhung der Autonomie der EU-Kommission in der Programm-Implementierung und vor allem der Abschaffung der Programmausschüsse ist dagegen nicht ersichtlich, inwieweit tatsächliche Fortschritte erzielt wurden. Allerdings scheint hier mit den Veränderungen in der Struktur von Horizont 2020 zumindest ein Schritt erfolgt, dessen Wirksamkeit sich allerdings noch zeigen muss.

Zusammenfassend kann damit aufgrund der Einschränkung hinsichtlich der Flexibilisierung und der Abschaffung der Programmausschüsse nur von einer teilweisen Entsprechung in Bezug auf die beiden hier zu analysierenden Untersuchungspunkte gesprochen werden.

3.1.3 Ausweitung sowie Intensivierung der Evaluations- und Monitoring-Verfahren

In den drei Verfahren von 2000, 2004 und 2009 lässt sich jeweils eine zentrale Empfehlung herausstellen, die sich auf die Weiterentwicklung der Evaluations- und Monitoring-Verfahren bezieht. Auf den Aspekt der Programm-Logik als einer wichtigen Voraussetzung dieser Verfahren wurde bereits im vorangegangenen Abschnitt (III.3.2.1) eingegangen. Im Folgenden werden daher vor allem der Aspekt der Ausrichtung der Evaluationsverfahren und deren Durchführung im Vordergrund stehen.

Ergänzung der Evaluationsaktivitäten um langfristige und strukturbezogene Wirkungsanalysen

Insbesondere zwei zentrale Empfehlungen aus den Verfahren von 2004 und 2009 fordern neben der bestehenden Praxis der Evaluation der FRP eine Ausweitung der Evaluationsverfahren bzw. des Evaluationsmandates hinsichtlich der langfristigen, strukturbeeinflussenden Wirkungen der FRP auf die Innovations- und Wissenschaftssysteme in Europa.

Die EU-Kommission weist in der Stellungnahme zum Verfahren von 2004 umfassend auf die erfolgten Maßnahmen und Anpassungen des Evaluations- und Monitoring-Systems ab dem 7. FRP (sowie mit

Rückwirkung auf das 6. FRP) hin.⁴⁵⁵ Betont werden u.a. die stärkere Ausrichtung auf 'Outcome-' und 'Impact-' Aspekte einschließlich der dazu erforderlichen Datenbasis. Ferner wird auf Planungen zu einer umfassenderen Durchführung von Evaluationsstudien zu horizontalen und thematischen Aspekten der FRP hingewiesen, die gezielt auch auf langfristige und system- bzw. strukturbezogene Wirkungen eingehen sollen. Die Stellungnahme zum Verfahren von 2009 bekräftigt diese Auffassung und weist auf erfolgte Schritte, insbesondere Abstimmungen und Gespräche mit den EU-Mitgliedsstaaten sowie Experten hin.⁴⁵⁶

Wie bereits in der Darstellung zum aktuellen Stand der Evaluationsverfahren in der EU-Forschungspolitik in Teil II.2.3 der vorliegenden Arbeit dargestellt, ist die Entwicklung von Impact Evaluationen zwar wünschens- und erstrebenswert, aber vor allem auch mit erheblichen methodischen Herausforderungen verbunden. Die aktuellen, hier untersuchten Evaluationsverfahren sowie die Monitoring-Verfahren richten sich überwiegend auf die Programmimplementierung und die Input orientierten Faktoren. Mit den verstärkten Bemühungen die Zielsysteme und Programm-Logik besser darzustellen ist auch eine vermehrte Wahrnehmung von Output-Faktoren verbunden. Insgesamt ist zudem mit der laufenden Entwicklung in Richtung umfassenderer Policy-Evaluationen, insbesondere im Umfeld der für 2014 anstehende Evaluation des EFR, mit einer weiteren Entwicklung hin zu einer Impact Evaluation auch für die Ebene der FRP zu rechnen.

Durchführung von ex-ante Regulatory Impact Assessments

Eine zentrale Empfehlung bezieht sich dem Titel des Untersuchungspunktes entsprechend auf die Durchführung des (Regulatory) Impact Assessment als wesentlichem Teil des Evaluationssystems.

Die Empfehlung aus dem Verfahren von 2000 wird zwar für das nachfolgende 6. FRP nicht umfassend angewendet und ist ebenfalls nicht in der Stellungnahme der EU-Kommission zu Verfahren von 2000 einbezogen. Allerdings ist in der weiteren Entwicklung, vor allem bedingt durch die allgemeinen Entwicklungen auf der Ebene der EU-Kommission zum (Regulatory) Impact Assessment und deren bereits mehrfach angesprochene Durchführung für das 7. FRP und Horizont 2020 eine Entsprechung festzustellen.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung in Teil II.2.

⁴⁵⁶ Vgl. Teil II.2.2.3.

⁴⁵⁷ Vgl. Teil II.2.1.2 sowie COM (2005) und COM (2011d).

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

Die Ausrichtung bzw. Erweiterung der Evaluationsaktivitäten hin zu Impact Evaluationen unterliegt vor allem methodischen Schwierigkeiten, wird aber aktiv verfolgt und insbesondere im Rahmen des EFR weiter an Bedeutung gewinnen. Die Durchführung von (Regulatory) Impact Assessments erfolgte zumindest mit zeitlicher Verzögerung ab 2005.

Zusammenfassend kann daher eine umfassende bzw. hohe Entsprechung der Entwicklung in der EU-Forschungspolitik mit den hier untersuchten Punkten festgestellt werden.

3.2 Entsprechung mit den Empfehlungen zu den administrativen Strukturen und Instrumenten

3.2.1 Institutionelle Gestaltung und Haushalt

Die Evaluationsverfahren von 2000, 2004 und 2010 enthalten vier zentrale Empfehlungen, die sich auf den Haushalt und die Institutionelle Ausgestaltung, genauer die Einrichtung des Europäischen Forschungsrates (ERC) und Projekte zur direkten Kooperation mit der Industrie, der EU-Forschungspolitik beziehen.

Erhöhung des EU-Haushalts für Forschung und Technologische Entwicklung

Die Verfahren von 2000 und 2010 nehmen in zwei zentralen Empfehlungen Stellung zur Höhe des Haushaltes und fordern dazu auf, den Haushalt für forschungspolitische Maßnahmen (nach Möglichkeit) absolut zu erhöhen. Zumindest aber soll der Haushalt, auch im Falle einer Kürzung des gesamten EU-Haushaltes vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Finanz- und Haushaltskrise, auf dem Stand der letzten Periode des 7. FRP, beibehalten und damit ggf. der relative Anteil für Forschung am Gesamt-Haushalt der EU erhöht werden. Die beiden Verfahren von 2004 und 2009 enthalten zwar keine entsprechenden Aussagen in den zentralen Empfehlungen selbst, unterstützen in der Gesamtaussage aber ähnliche Vorschläge.

Die Entsprechung mit den Empfehlungen lässt sich vergleichsweise kurz durch den Verweis auf die Haushaltsentwicklung bzw. das Finanzvolumen der FRP von 2000 bis 2012 aufzeigen. Vom 5. FRP bis zum 7. FRP sind sowohl das absolute Budget der FRP über die volle Laufzeit sowie das jeweilige jährliche Budget als auch der relative Anteil am EU-Haushalt stetig angestiegen.⁴⁵⁸ Für das FRP Horizont 2020 wird von 2014-2020 erneut ein höheres absolutes und relatives Budget zur Verfügung gestellt.

⁴⁵⁸ Für den relativen Anteil soll hier nur eine grobe Abschätzung vorgenommen werden: Der jährliche Gesamthaushalt der EU stieg zwischen dem Jahr 2000 und 2012 relativ stetig von ca. 90 auf ca. 130 Mrd. EUR um rund 45% an. Im gleichen Zeitraum stieg das jährliche Budget für die FRP von ca. 3.75 auf ca. 10 Mrd. EUR dagegen um mehr als 250%. Entsprechend lässt sich ablesen, dass auch der relative Anteil der FRP deutlich zugenommen hat. Quelle: EU-Kommission, http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_de.cfm) sowie Teil II.1.3.1, Abb. 21.

Einrichtung des ERC und von institutionellen Kooperationsprojekte mit der Industrie

Zwei zentrale Empfehlungen aus dem Verfahren von 2004 unterstützen die Einrichtung des Europäischen Forschungsrates (ERC) sowie von institutionell eigenständigen Projekten zur direkten Kooperation mit der Industrie entsprechend der mit dem 6. FRP begonnen Europäischen Technologieplattformen. Der ERC soll mit hinreichenden Finanzmitteln vor allem einer Förderung der wissenschaftlichen Exzellenz sowie der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit dienen. Die Technologieplattformen sollen als Public-Privat-Partnership unter Führung der Industriepartner vor allem die privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung erhöhen und eine enge Verbindung mit akademischen Partnern sowie KMUs in den Schlüsseltechnologiebereichen fördern.

Ebenso wie für den vorangegangenen Punkt kann in Bezug auf die Einrichtung des ERC und der Europäischen Technologieplattformen, die im 7. FRP zu Gemeinsamen Technologieinitiativen (JTI) erweitert wurden, die Entsprechung relativ kurz durch den Verweis auf die in Teil II.1.3.3 dieser Arbeit besprochene Entwicklung aufgezeigt werden. Beide institutionellen Initiativen wurden (und werden) mit dem 7. FRP intensiv im Sinne der Empfehlungen von 2004 betrieben und werden im FRP Horizont 2020 erheblich ausgebaut bzw. finanziell erweitert.

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

Den vorstehenden Ausführungen folgend kann zusammenfassend eine umfassende bzw. hohe Entsprechung der Entwicklung in der EU-Forschungspolitik mit den hier untersuchten Punkten bzw. Empfehlungen festgestellt werden.

3.2.2 Ausgestaltung der Policy- und Förderinstrumente

Die Ausgestaltung der Policy- und Förderinstrumente in der EU-Forschungspolitik wird in fünf zentralen Empfehlungen der Verfahren von 2000, 2004 und 2010 angesprochen. Im Wesentlichen wird vorgeschlagen die bestehenden Förderinstrumente ggf. mit veränderter Gewichtung beizubehalten sowie zusätzlich verstärkt die Nutzung von indirekten Policy-Instrumenten zur Unterstützung der forschungspolitischen Ziele in Erwägung zu ziehen.

Konsolidierung und Gewichtung der bestehenden Instrumente zur Forschungsförderung

Vier Empfehlungen aus den drei genannten Verfahren sprechen sich dafür aus, die bestehenden Politik- bzw. Förderinstrumente in einem umfassenderen FRP weiter auszubauen (2000), die mit dem 6. FRP neu geschaffenen Instrumente beizubehalten (2004) und die Entwicklung neuer Instrumente auszusetzen, um zuvor die bestehenden Instrumente zu konsolidieren bzw. zu evaluieren (2010). Ferner wird empfohlen, beginnend mit dem 7. FRP mehr zu "bottom-up" Verfahren und "open calls" überzugehen,⁴⁵⁹ die eine thematisch weitgehend freie bzw. ungebundene Einreichung von Projektvorschlägen zulassen (2010).

Die Reihe der angeführten Empfehlungen suggeriert in der verkürzten Darstellung, dass ausgehend vom 5. FRP zunächst eine Erweiterung der Instrumente mit dem 6. FRP geschaffen werden soll, die darauf erfolgte Erweiterung zu vertiefen ist und schließlich nach dem 7. FRP keine neuen Instrumente mehr zu entwickeln sind. Der Eindruck stimmt allerdings nur bedingt. Zieht man den Text der Evaluationsberichte hinzu, geht es vor allem darum, mögliche Konflikte und Ineffizienzen durch ein Nebeneinander einer wachsenden Anzahl von Instrumenten zu verhindern und eine gewisse Stabilität der Förderungsverfahren für die Antragsteller zu gewährleisten.

Die Stellungnahmen der EU-Kommission sind dementsprechend zurückhaltend. Es wird anerkannt, dass viele der bestehenden Instrumente gute Ergebnisse gezeigt haben (bzw. dies versprechen) und eine Beibehaltung sowie ggf. eine Erweiterung vorgesehen ist. Für das Kerninstrument der kooperativen und transnationalen Forschungsprojekte ist dies auch über alle weiteren FRP mit jeweils steigenden Finanzvolumen nachzuvollziehen. Abgelehnt wird aber die weitgehende Festlegung auf bestehende Instrumente vor dem Hintergrund sich verändernder bzw. erweiternder Zielsetzungen sowie neuer Vorschläge und Ideen, insbesondere im Rahmen des EFR und der entsprechenden Initiativen. Entsprechend enthält auch das FRP Horizont 2020 substantiell erweiterte bzw. 'neue' Instrumente.⁴⁶⁰ In Bezug auf die Konsolidierung der Instrumente wird daher u.a. auf das Grünbuch zum "Common Strategic Framework"⁴⁶¹ und die sich anschließende Diskussion hingewiesen, über den eine gemeinsame Grundlage für die forschungspolitischen Maßnahmen geschaffen wurde und an dem sich alle Instrumente in ihrer komplementären Ausrichtung orientieren.

⁴⁵⁹ Vgl. Teil II.1.3.1.

⁴⁶⁰ Bspw. im Bereich 'Future and Emerging Technologies (FET)'; vgl. COM (2011), S. 28 ff.

⁴⁶¹ Vgl. Teil III.3.1.2.

Hinsichtlich der Ausweitung von "bottom-up" Initiativen ist hinzuweisen auf den Anstieg des Finanzvolumens für die Förderung durch den ERC sowie der Mittel für die Marie Curie Projekte unter der Priorität "Excellent Science" im FRP Horizont 2020, die in beiden Fällen eine im Wesentlichen thematisch ungebundene Förderung bzw. Einreichung von Vorschlägen ermöglichen. Dennoch ist die EU-Kommission in der Stellungnahme zum Verfahren von 2010 zurückhaltend in ihrer Zustimmung zur Erweiterung der "bottom-up" Verfahren. Vor dem Hintergrund des gesamten Anstiegs des Finanzvolumens von Horizont 2020 und vor allem auch im Hinblick auf die weitgehend top-down und thematisch festgelegte Priorität der "Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen"⁴⁶², ist nicht von einer deutlichen Erhöhung des Anteils an freien Verfahren zu sprechen.

Nutzung bzw. Einrichtung indirekter Policy-Instrumente in der EU-Forschungspolitik

Eine zentrale Empfehlung aus dem Verfahren von 2000 bezieht sich explizit auf die Nutzung und Einrichtung von indirekten Policy-Instrumenten bzw. Maßnahmen zu forschungspolitischen Zwecken, insbesondere in Form steuerlicher Anreize zur Stimulation von höheren Forschungsinvestitionen im privaten Sektor.

Die Frage der Nutzung und Einführung indirekter Instrumente stellt ein weiteres 'klassisches' Thema in der (EU-) Forschungspolitik dar. Der Zusatz 'indirekt' deutet bereits an, dass es sich in der Regel um Instrumente und Maßnahmen handelt, die nicht unmittelbar in der Forschungspolitik, sondern vorrangig in oder zumindest in enger Abstimmung mit anderen Politikfeldern, wie der Steuer- oder Wettbewerbspolitik zu treffen sind. Für die EU ergibt sich insbesondere hinsichtlich der in der Empfehlung genannten Steueranreize das Problem, dass entsprechende Maßnahmen nur auf nationaler Ebene entschieden werden kann und zudem Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden sind. Insofern sind bspw. auch die entsprechenden Regelungen zur Beihilfe anzupassen, die allerdings wieder maßgeblich im Rahmen der Kompetenzen der EU erfolgen kann.

Entsprechend ist ein umfassendes Vorgehen in enger Abstimmung der Politikfelder und politischen Ebenen erforderlich. Über die Innovation Union Initiative und die Weiterentwicklung des EFR sind derzeit eine Anzahl von Maßnahmen in Vorbereitung, indirekte Maßnahmen einzuleiten (bspw. im Bereich der Beihilfe-Bestimmungen oder in Form von Benchmarking Untersuchungen zur Praxis und Wirksamkeit von indirekten Instrumenten im EFR). Einzelne EU-Mitgliedsstaaten (bspw. Frankreich)

⁴⁶² Vgl. Teil III.2.2.3.

haben bereits nationale Programme zu steuerlichen Anreizen von Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen aufgelegt, insgesamt stehen konkrete Maßnahmen allerdings noch weitgehend aus.

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

Betrachtet man die direkten Wirkungen der Empfehlungen in Form von konkreten Maßnahmen oder Folgen kann hier abweichend den meisten anderen Untersuchungspunkten in der Summe 'nur' von einer eingeschränkten bzw. teilweisen Entsprechung der Entwicklung in der EU-Forschungspolitik mit den hier untersuchten Punkten gesprochen werden. Die Beurteilung ist allerdings insofern zu relativieren, dass im Bereich der indirekten Instrumente zumindest einige Maßnahmen vereinbart wurden, die nur mit zeitlichem Verzug wirksam werden können wobei die Frage der Nutzung indirekter Instrumente allerdings weiterhin auf der Tagesordnung bleiben dürfte.

3.2.3 Vereinfachung des haushaltsrechtlichen und prozeduralen Rahmens

Ein in über alle vier Verfahren wiederkehrender und in fünf zentralen Empfehlungen behandelter Bereich ist die Vereinfachung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen und der administrativen Vorgänge in der Projektverwaltung, einschließlich des Managementleitbildes oder auch der Managementphilosophie in der EU-Forschungspolitik.

Vereinfachung der administrativen Verfahren zur Projektverwaltung

Vier Empfehlungen beziehen sich auf die Vereinfachung der administrativen Verfahren insbesondere im direkten Zusammenhang mit der Projektverwaltung, von der Einreichung des Projektvorschlags über die Projektauswahl und Berichterstattung bis hin zum Projektabschluss und den damit verbundenen Kontrollverfahren (siehe auch den folgenden Untersuchungspunkt). In den einzelnen Verfahren wird wiederholt empfohlen die Verfahren einfacher und verständlicher auszugestalten sowie entsprechende Maßnahmen einheitlich über alle beteiligten Dienststellen der EU-Kommission umzusetzen. Es wird vorgeschlagen im Sinne der Forschungsförderung auf die (Überarbeitung der) haushaltsrechtlichen Bestimmungen der EU einzuwirken. Insbesondere vom vertragsbasierten Prinzip der Kostenerstattung zu einem System pauschaler Zuwendungen überzugehen, um entsprechenden Kontroll- und Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

Die Forderung nach einer Vereinfachung der administrativen Regeln und Bestimmungen insbesondere in der Projektverwaltung kann als eine Konstante der EU-Forschungspolitik bezeichnet werden. Dies gilt gleichzeitig allerdings auch für die Anzahl an Maßnahmen zur Nachbesserungen und Anpassung der Regeln zwischenzeitlich sowie mit den jeweils neuen FRP eingeführt wurden. Als ein Beispiel neueres Beispiel dafür kann die auch in der Empfehlung aus dem Verfahren von 2010 angesprochene und Anfang 2011 umgesetzte Entscheidung der EU-Kommission angesehen werden, die eine Anzahl von Vereinfachungsmaßnahmen nachträglich in das 7. FRP eingefügt hat.⁴⁶³

Mindestens seit dem 6. FRP sind im Vorfeld aller Programmänderungen umfassende Arbeiten zur administrativen Vereinfachung erfolgt. Die andauernde Diskussion und damit auch Empfehlung in den Evaluationsverfahren stellt zwar in gewisser Weise den Erfolg der verschiedenen Maßnahmen in Frage. Allerdings ist zu beachten, dass wie auch in den Empfehlungen angesprochen, enge Grenzen durch die EU-Haushaltsordnung⁴⁶⁴ bestehen und letztlich eine entsprechende Unterstützung durch den Gesetzgeber erforderlich scheint, um wichtige Vereinfachungen zu erreichen. Hinzukommen die stetige Weiterentwicklung und durchaus erhebliche Ausweitung der Instrumente und Initiativen in der EU-Forschungspolitik über die FRP hinweg.⁴⁶⁵

Anpassung des Managementleitbildes bzw. der Managementphilosophie in der EU-Forschungspolitik

Eine zentrale Empfehlung aus dem Verfahren von 2010 spricht sich für einen Übergang von der wahrgenommenen risiko-aversen und kontroll-fokussierten zu einer risikotoleranten und vertrauensbasierten Philosophie des Managements in der Forschungspolitik aus. Im Vordergrund stehen dabei ebenfalls die zuvor diskutierten Vereinfachungen der administrativen Verfahren, insbesondere der Verzicht auf bzw. die Einschränkung von ressourcen-intensive (Finanz-) Kontrollen durch die EU-Kommission oder die von ihr beauftragte Prüfer.

Die Frage des vertrauensbasierten und risikotoleranten Leitbildes schließt in gewisser Weise an die Diskussion zur Risikobereitschaft bei der Projektauswahl an, die in Teil III.2.2.2 untersucht wurde. Analog ist letztlich auch hier auf den Konflikt und die erforderliche Abwägung zwischen den verschiedenen Zielen der Forschungspolitik und dem verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln hinzuweisen. Für das FRP Horizont 2020 hat die EU-Kommission angekündigt insbesondere

⁴⁶³ Vgl. COM (2011e).

⁴⁶⁴ Vgl. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/regulations/syn_pub_rf_modex_de.pdf

⁴⁶⁵ Als derzeit aktuelles Beispiel ist die Überarbeitung des rechtlichen Rahmen für die Joint-Technology Initiatives (JTI) als Public-Private-Partnerships mit dem Ziel der Vereinfachung zu nennen.

eine deutliche geringere Anzahl von Finanzkontrollen durchzuführen.⁴⁶⁶ Allerdings ist auch hier wieder auf die Bereitschaft und das erforderliche Entgegenkommen des Gesetzgebers hinzuweisen. Bspw. beurteilen der Haushaltskontrollausschuss des EU-Parlaments und der Europäische Rechnungshof die Frage der erforderlichen Kontrollen in der Forschungsförderung wesentlich unterschiedlicher als der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie des EU-Parlaments, der für die inhaltliche Gestaltung der EU-Forschungspolitik zuständig ist.⁴⁶⁷

Aktuelle Entwicklungen und Beurteilung der Entsprechung der vorstehenden Untersuchungspunkte

Es führt im Rahmen dieser Arbeit zu weit ausführlicher auf die Thematik und ggf. die Erfolge bzw. Defizite bei der Vereinfachung und des Managementleitbildes einzugehen. Entscheidend ist es aus der Perspektive der Entsprechung vor allem festzustellen, dass eine konstante und mindestens in den Phasen der Vorbereitung von neuen FRP sehr intensive Auseinandersetzung mit diesen Fragen einschließlich entsprechender Maßnahmen erfolgt. Dem folgend wird auch Horizont 2020 wieder mit einer großen Anzahl von Erleichterungen einhergehen. Ohne intensiver auf die inhaltlichen Aspekte einzugehen, ist aber ebenso abzusehen, dass diese weiterhin nicht allen (teilweise gegensätzlichen) Kritikpunkten in Bezug auf die Vereinfachung entsprechen werden und können.

Zusammenfassend lässt sich auch hier, abschließend zur Untersuchung der Entsprechung mit den strukturellen Empfehlungen eine umfassende bzw. hohe Entsprechung der Entwicklung in der EU-Forschungspolitik mit den hier untersuchten Punkten feststellen.

⁴⁶⁶ Vgl. COM (2011), S. 8.

⁴⁶⁷ Vgl. Teil II.1.2.2.

IV. Auswertung der Fallstudie und Ergebnisse der Arbeit

1 Auswertung der Fallstudie und Zwischenfazit

1.1 Zusammenstellung der wesentlichen Beobachtungen zur Entsprechung

Die folgende Tabelle 5 stellt noch einmal die wichtigsten Beobachtungen zur Entsprechung der zentralen Evaluationsempfehlungen mit der Entwicklung der EU-Forschungspolitik anhand der herausgearbeiteten und in Abbildung 25 veranschaulichten Kategorien und Untersuchungspunkte zusammen, um so die anschließende Auswertung und Analyse des Ausmaßes der Entsprechung sowie der Wirksamkeit der Evaluationsempfehlungen zu erleichtern.

Kategorie	Untersuchungspunkt	Beobachtetes Ausmaß der Entsprechung	Sonstige wichtige Beobachtungen / Anmerkungen
Empfehlungen zu den wesentlichen Zielen und Prinzipien (Strategische Ziele)			
Einbindung der EU-Forschungspolitik in die übergeordneten Politikziele und Prioritäten der EU	Integration der FRP in eine umfassende und übergreifende (Innovation-) Policy-Strategy	HOCH (umfassend)	zeitlicher Verzug bei der Entsprechung von fast 10 Jahren
	Verbesserte Abstimmung der EU-Forschungs- mit der EU-Struktur- bzw. Regionalpolitik	HOCH (umfassend)	--
Beteiligung an der EU-Forschungsförderung	Förderung der Beteiligung der Industrie insbesondere von Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) a. d. Forschungsrahmenprogrammen	HOCH (umfassend)	Permanentes bzw. 'klassisches' Thema der EU-Forschungspolitik (konstante Berücksichtigung)
	Erhöhung der Beteiligung von Wissenschaftlerinnen an den FRP	HOCH (umfassend)	--
Allgemeine Kriterien der Programmgestaltung	Wissenschaftlicher Exzellenz (Scientific Excellence) und Risikobereitschaft als Leitprinzip/ Kriterium bei der Projektauswahl	HOCH (umfassend)	Permanentes bzw. 'klassisches' Thema der EU-Forschungspolitik (zumindest Exzellenz)

Kategorie	Untersuchungspunkt	Beobachtetes Ausmaß der Entsprechung	Sonstige wichtige Beobachtungen / Anmerkungen
	Stärkung der gesellschaftlichen Relevanz und Akzeptanz der EU-Forschungspolitik	HOCH (umfassend)	--
Empfehlungen zu den vorrangigen Themen und Bereichen (Thematische Schwerpunkte)			
Große (Gesellschaftliche) Herausforderungen und Internationale Zusammenarbeit	Fokussierung auf die Großen Gesellschaftlichen Herausforderungen (Grand Societal Challenges)	HOCH (umfassend)	--
	Überarbeitung und Weiterentwicklung der Strategie zur Internationalen Zusammenarbeit	HOCH (umfassend)	--
Förderung von wissenschaftlicher Karriereentwicklung	Maßnahmen zur Förderung von wissenschaftlichem Personal und des Nachwuchses	HOCH (umfassend)	--
Infrastrukturen und Schutz von geistigem Eigentum	Fortsetzung und kohärentere Gestaltung der Infrastrukturförderung	HOCH (umfassend)	--
	Reflektion der Regeln zum Schutz von geistigem Eigentum in den FRP	HOCH (umfassend)	--

Kategorie	Untersuchungspunkt	Beobachtetes Ausmaß der Entsprechung	Sonstige wichtige Beobachtungen / Anmerkungen
Empfehlungen zu den Politischen Strukturen und Institutionen (Political Governance)			
European Added Value und Abstimmung mit den Forschungspolitiken der EU- Mitgliedsstaaten	Europäischer Mehrwert (EAV) als zentrales Gestaltungskriterium der EU-Forschungspolitik im Europäischen Forschungsraum (EFR)	HOCH (umfassend)	Sehr vage bzw. allgemein gehaltene Empfehlung(en)
	Rolle und Aufgabe der EU- Forschungspolitik im EFR	HOCH (umfassend)	Hoher Zeitverzug (bzw. Zeitbedarf) in der Entsprechung
Anpassung der Zielsetzungs- und Entscheidungsprozesse in der EU- Forschungspolitik	Bessere Darstellung der Ziele und Erarbeitung einer expliziten, klaren Programm-Logik im FRP	HOCH (umfassend)	--
	Erhöhung der Autonomie der EU-Kommission in der Programm-Implementierung	TEILWEISE (eingeschränkt)	Keine Bereitschaft/ Interesse zur Anpassung der EU- vertraglichen Bestimmungen gegeben
Ausweitung und Intensivierung von Evaluation und Monitoring	Ergänzung der Evaluationsaktivitäten um langfristigere und umfassendere Wirkungsanalysen der FRP	HOCH (umfassend)	Limitationen in der methodischen und praktischen Umsetzung
	Verwendung von ex-ante Regulatory Impact Assessments	HOCH (umfassend)	--

Kategorie	Untersuchungspunkt	Beobachtetes Ausmaß der Entsprechung	Sonstige wichtige Beobachtungen / Anmerkungen
Empfehlungen zu den Administrativen Strukturen und Instrumenten (Admin. Governance)			
Institutionelle Gestaltung und Haushalt	Erhöhung des EU-Haushalts für Forschung und Technologische Entwicklung	HOCH (umfassend)	--
	Einrichtung des European Research Council und von institutionellen Kooperationsprojekte mit der Industrie	HOCH (umfassend)	--
Auswahl und Ausgestaltung der Policy- und Förderinstrumente	Konsolidierung und Gewichtung der bestehenden Instrumente zur Forschungsförderung	TEILWEISE (eingeschränkt)	Ablehnung von Empfehlungen als nicht faktenbasiert
	Nutzung bzw. Einrichtung indirekter Policy-Instrumente in der EU-Forschungspolitik	TEILWEISE (eingeschränkt)	Hoher Zeitverzug bzw. geplant aber noch nicht umgesetzt
Vereinfachung des (haushalts-) rechtlichen und prozeduralen Rahmens	Vereinfachung der administrativen Verfahren zur Projektverwaltung	HOCH (umfassend)	--
	Anpassung des Managementleitbildes bzw. der Managementphilosophie in der EU-Forschungspolitik	HOCH (umfassend)	--

Tab. 5: Zusammenstellung der Beobachtungen der Fallstudie; eigene Darstellung

1.2 Ausmaß und Muster der Entsprechung

In den Ausführungen zum Analysemodell wurde bereits festgelegt, dass in der Fallstudie primär qualitativ vorgegangen sowie das Ausmaß der Entsprechung in Form einer einfachen Aggregation der Einzelbeobachtungen bestimmt werden soll. Die Tabelle im vorausgegangenen Abschnitt verdeutlicht, dass in der weit überwiegenden Zahl der Untersuchungspunkte von einer umfassenden bzw. hohen Entsprechung der (zentralen) Evaluationsempfehlungen mit der Entwicklung der EU-Forschungspolitik gesprochen werden kann. Lediglich in 3 von 23 Untersuchungspunkten lässt sich eine eingeschränkte Entsprechung, bei keinem der Punkte eine umfassende Ablehnung oder Ignoranz der Empfehlungen feststellen. In der Summe ist damit ein sehr hohes Ausmaß der Entsprechung festzustellen.

Darüber hinaus wurde vor dem Hintergrund der Diskussion in der Evaluationsverwendungsforschung, die Frage nach eventuellen Mustern oder Regelmäßigkeiten der Entsprechung aufgeworfen, die Rückschlüsse auf die die Wirksamkeit beeinflussenden Faktoren zulassen. Insofern soll hier neben der aggregierten Betrachtung kurz darauf eingegangen werden, ob aus den Beobachtungen der Fallstudie solche Muster ableitbar sind und welche Hinweise sich daraus ggf. ergeben.

Das der Arbeit ursprünglich zugrunde liegende Konzept, ging vor dem Hintergrund der dargestellten Kritik an der Evaluationsverwendung in der Wissenschaft und der Praxis von einem wesentlich differenzierteren Ergebnis in Bezug auf die Entsprechung aus. Erwartet wurde zumindest eine Anzahl von Fällen in denen den Empfehlungen deutlich erkennbar nicht oder nur in sehr geringem Maße entsprochen wurde. Die daraus abgeleitete Vermutung oder auch Hypothese sah vor, dass mit einer gewissen empirischen Unterlegung eine Korrelation zwischen dem Ausmaß der Entsprechung und bestimmten Faktoren, wie bspw. inhaltlichen Themen der Empfehlungen, organisatorischen Ausprägungen der einzelnen Evaluationsverfahren oder auch Veränderungen des institutionellen Umfeldes, aufgezeigt werden könne.

Aus den Beobachtungen abzuleiten ist für einige Empfehlungen ein recht hoher zeitlicher Abstand oder auch Verzug der Entsprechung. Im Einzelfall könnte dieser in Frage stellen, inwieweit die ursprüngliche Evaluationsempfehlung in der Praxis wirklich noch als ursächlich für die deutlich spätere Entsprechung anzusehen ist.⁴⁶⁸ Geht man einen Schritt weiter, lässt sich feststellen, dass dieser Verzug etwas häufiger bei den gemäß Abbildung 26 der Makro-Ebene zugeordneten Empfehlungen zu den Strategischen Zielen und der Political Governance auftritt. Daraus ließe sich

⁴⁶⁸ Vgl. dazu auch die Ausführungen zur Zurechnung in Teil IV.3.1.2.

wiederum die Vermutung aufstellen, dass bei den Empfehlungen zu dieser Ebene die Diskussions- und Entscheidungsprozesse aufgrund ihres Umfangs und der höheren Zahl der beteiligten Akteure deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen. Die grundsätzliche Beobachtung zur (umfassenden bzw. hohen) Entsprechung insgesamt beeinträchtigen diese Betrachtungen allerdings nicht.

1.3 Zwischenfazit zur Evaluationsverwendung in der EU-Forschungspolitik

Das hohe Ausmaß an Entsprechung wird dem Analysemodell der Arbeit folgend als (entscheidender Indikator für) eine Wirksamkeit der Evaluationsempfehlungen interpretiert. Damit ist zunächst auch festzuhalten, dass die Evaluationsverfahren eine Relevanz für die Politikgestaltung aufweisen.

Das festgestellte Ausmaß der Entsprechung und Wirksamkeit überrascht insofern, als zu Beginn der Arbeit, auch vor dem Hintergrund der dargestellten Kritik an der Evaluation, mit einem deutlich differenzierten Bild der Wirksamkeit der Evaluationsempfehlungen gerechnet wurde. Diese Erwartung war auch die Grundlage dafür, in der Auswertung, aufbauend auf beobachteten Mustern oder Regelmäßigkeiten der Wirksamkeit (bzw. gerade auch der Nicht-Verwendung) eine Korrelationsanalyse mit ausgewählten, die Wirksamkeit beeinflussenden Faktoren anzustreben. Angesichts des sehr hohen Ausmaßes der Entsprechung im untersuchten Fall, kann eine solche Analyse allerdings nicht hinreichend begründet erfolgen.

Damit kann zwar von einer gewissen „Enttäuschung“ in Bezug auf diese Teilfrage gesprochen werden. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass es die eigentliche Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit ist, das (tatsächliche) Ausmaß der Wirksamkeit der institutionalisierten Evaluationsverfahren anhand der Entsprechung der zentralen Evaluationsempfehlungen der vier betrachteten Evaluationsverfahren mit der nachfolgenden Entwicklung der EU-Forschungspolitik zu untersuchen und daraus folgend Rückschlüsse auf ihre Relevanz für die Politikgestaltung abzuleiten. Zentrales Ziel der Arbeit ist es, die bestehende Kritik an der Evaluationswirksamkeit bzw. der Wirksamkeit der Empfehlungen der institutionalisierten Evaluationsverfahren zu hinterfragen und so zur Wahrnehmung der tatsächlichen Evaluationswirksamkeit beizutragen.

Das hohe Ausmaß der Evaluationswirksamkeit im untersuchten Fallbeispiel ermöglicht, dass der nicht selten erhobenen Behauptung einer weitgehenden „Wirkungs- oder Nutzlosigkeit“ der

institutionalisierten Evaluationsverfahren klar widersprochen werden kann bzw. dass diese Behauptung zumindest nicht uneingeschränkt aufrecht erhalten werden kann.

Dabei ist natürlich wiederum einschränkend anzumerken, dass dieses Ergebnis auf einer (Einzel-) Fallstudie zur EU-Forschungspolitik beruht. Vor einer abschließenden Feststellung der Ergebnisse der Arbeit, einschließlich einer eventuellen Verallgemeinerung der Beobachtungen dieser Ergebnisse auf die Wirksamkeit der Empfehlungen von institutionalisierten Evaluationsverfahren über das untersuchte Politikfeld sowie das institutionelle Umfeld hinaus, soll daher hinterfragt werden, inwieweit möglicherweise spezifische Faktoren und Bedingungen im Fallbeispiel das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Insbesondere werden im nachfolgenden Abschnitt mögliche Einflüsse hinsichtlich der Ausprägung der Evaluationsempfehlungen, der Ausgestaltung der Evaluationsverfahren sowie des spezifischen institutionellen Umfeldes und der Rahmenbedingungen genauer betrachtet. In Übereinstimmung mit dem zuvor nochmals skizzierten Forschungsziel erfolgt allerdings 'nur' eine punktuelle und oberflächliche Betrachtung, keine weitere detaillierte Untersuchung. Ferner werden vor einem abschließenden Ergebnis und Fazit zur Arbeit, ergänzend zu den Ausführungen zum Forschungsdesign, noch einmal mögliche Einwände gegenüber den methodischen Aspekten des gewählten Analysemodells erwogen. Abbildung 26 verdeutlicht nochmals das nachfolgende Vorgehen der Auswertung der Beobachtungen anhand der aufgeworfenen Fragen.

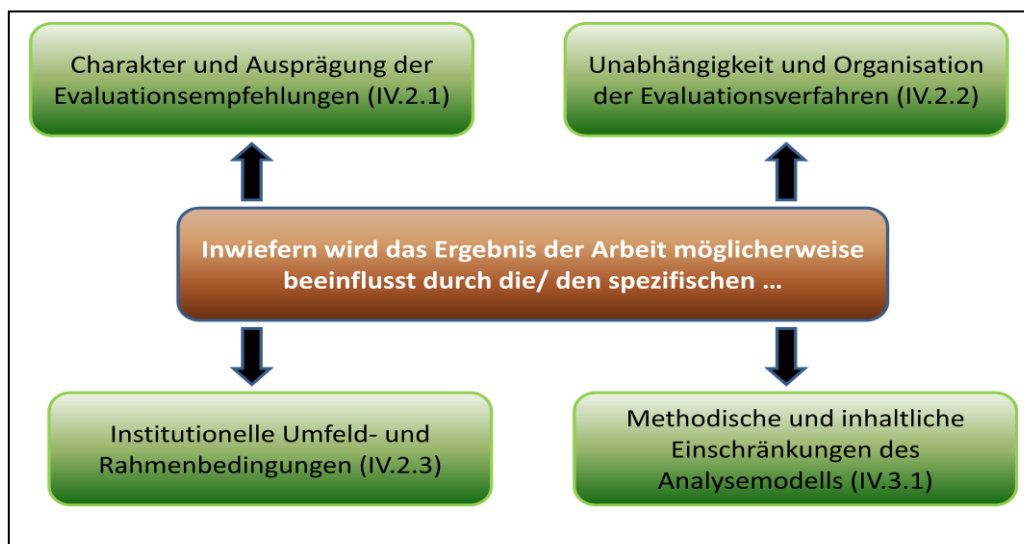


Abb. 26: Hinterfragung der Beobachtungen und Ergebnisse der Fallstudie; eigene Darstellung

2 Diskussion und Hinterfragung der beobachteten Evaluationsverwendung

2.1 Charakter und Ausprägung der Evaluationsempfehlungen

2.1.1 Evaluationsergebnis und Evaluationsempfehlungen

An einigen Stellen der Arbeit⁴⁶⁹ wurde bisher zusammenfassend von Evaluationsergebnissen und Evaluationsempfehlungen gesprochen. Im Folgenden soll aber noch einmal hervorgehoben werden, dass Fokus und Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit die (zentralen) Empfehlungen sind und eine gewisse Differenzierung von den Evaluationsergebnissen zu beachten ist.

In der Evaluationsforschung wird teilweise recht heftig die Frage diskutiert, inwiefern Evaluatoren überhaupt Empfehlungen aussprechen sollten bzw. inwieweit Empfehlungen überhaupt Ziel von Evaluationen sein sollten.⁴⁷⁰ Dieser Diskussion liegt nicht zuletzt auch die Problematik der Definition bzw. Abgrenzung und Zwecksetzung von Evaluation zugrunde.⁴⁷¹ Der wesentliche Unterschied zwischen Ergebnissen und Empfehlungen besteht darin, dass letztere bereits eine weitergehende Interpretation der in der Evaluation systematisch und mit (zumindest dem Anspruch nach) nachvollziehbarer Methodik ermittelten Ergebnisse bedeuten. Dabei fließt indirekt der Informations- und Wissensstand der Evaluatoren/ Experten ein, der i.d.R. nicht explizit offengelegt wird und ggf. auf subjektiven, nicht nachprüfbar Annahmen oder Erfahrungen sowie Interessen beruhen kann. Einer wissenschaftlich strengen (puristischen) Abgrenzung folgend können somit die abgeleiteten Empfehlungen nicht mehr als Teil der Evaluation selbst verstanden werden.

Iriti et al.⁴⁷² systematisieren und verdeutlichen diese Betrachtung indem sie ein 'Continuum' von den Evaluations-beobachtungen (Findings) über die Ergebnisse oder Schlussfolgerungen (Conclusions) hin zu verschiedenen Ebenen von Evaluationsempfehlungen (Levels of Recommendations) erstellen und in den verschiedenen Schritten die jeweils neu hinzukommenden Informationen ergänzen (siehe Abbildung 27).

Über die Abgrenzungsproblematik hinaus zeigt sich die Diskussion ob Evaluationen (interpretierende) Empfehlungen anstreben sollten auch in der Frage der Gestaltung der Evaluationsverfahren und der Rolle bzw. Unabhängigkeit der Evaluatoren, wie dies in der vorliegenden Arbeit bereits mit Verweis

⁴⁶⁹ Vgl. v.a. Teil II.1.1.2 "Allgemeine Beobachtungen zu den Evaluationsergebnissen und zentralen Empfehlungen".

⁴⁷⁰ Vgl. Iriti et al. (2005), S. 464 ff.

⁴⁷¹ Vgl. Teil I.1.1.1 sowie I.1.1.3.

⁴⁷² Vgl. Iriti et al. (2005), S. 466 f.

auf die Debatte zwischen Weiss und Patton angesprochen wurden.⁴⁷³ In der Praxis werden von den Beteiligten aber im Rahmen der Evaluation oftmals gerade auch solche Interpretationen und weitergehende Vorschläge in Form von Empfehlungen erwartet. Auch im untersuchten Fallbeispiel sind in den Ausschreibungsbedingungen zur Evaluationsvergabe explizit Empfehlungen vorgesehen. Dabei wird zwar zum einen implizit unterstellt, dass die Empfehlungen unmittelbar aus den erzielten Evaluationsergebnissen entwickelt werden, andererseits soll aber auch das Wissen der Evaluatoren bzw. Experten über die Evaluation hinaus ein zusätzlicher Nutzen sowie ggf. eine Legitimation der Evaluationsverfahren ermöglichen.⁴⁷⁴

Findings and participant Recommendations	Evaluative conclusions only	Recommend set of options	Recommend one option over others	Recommend one option and how to implement
Evaluation data	Evaluation data	Evaluation data	Evaluation data	Evaluation data
	Comparison to research or evaluation of similar programs (external), cost effectiveness (internal), or standards/criteria established a priori	Program theory (What program elements are linked to the area of concern and could be manipulated to improve it?)	Analysis of the conceptual components of the area of focus AND Understanding of program theory, mission, resources, and capacities AND Program's past performance/history AND Cost of possible interventions	Program's past performance/history AND Understanding of program theory, mission, resources, and capacities AND/OR Cost of possible interventions AND Best practices of comparable programs and relevant research AND/OR Evaluator's substantive knowledge AND/OR Knowledge of political context

Abb. 27: Proposed Continuum of Evaluation Findings and Conclusions and Levels of Recommendations; Quelle: Iriti et al. (2005), S. 467, Figure 1, (verkürzte Darstellung)

⁴⁷³ Vgl. Teil I.2.1.1.

⁴⁷⁴ Zu den Problemen die sich spezifisch aus diesem Expertenwissen ergeben siehe auch Teil IV.3.1.3.

Für die vorliegende Arbeit entwickeln die vorangehenden Ausführungen und die Unterscheidung von Ergebnissen und Empfehlungen insofern Bedeutung, dass der Charakter sowie die Objektivität und damit letztlich die Glaubwürdigkeit der Evaluationsempfehlungen nochmals zu hinterfragen ist. Zum einen betrifft dies die bereits angesprochene Unabhängigkeit der Evaluatoren/ Experten bzw. der Evaluationsverfahren insgesamt, die in Teil IV.2.2 diskutiert werden. Zum anderen geht es aber zunächst auf der inhaltlichen Ebene der Empfehlungen selbst um die Frage, inwieweit in den untersuchten Evaluationsverfahren wirklich über die Ergebnisse hinausgehende Empfehlungen und Änderungsvorschläge für die Implementierung und Gestaltung der (EU-Forschungs-) Politik gegeben sind.

2.1.2 Bestimmtheit und Veränderungsanspruch der Empfehlungen

Mit 'Bestimmtheit und Veränderungsanspruch' der Empfehlungen wird im Folgenden bezeichnet, welchen Detaillierungsgrad oder welche Tiefe die Empfehlungen aufweisen und in welchem Umfang Veränderungen der bisherigen Politik (Inhalte, Strukturen und Prozesse) eingefordert bzw. vorgeschlagen werden. Mit anderen Worten soll in diesem und dem folgenden Abschnitt der (mögliche) Einwand hinterfragt werden, dass es sich bei den untersuchten Empfehlungen im Wesentlichen nicht 'nur' um vage formulierte Vorschläge zur Fortsetzung der bestehenden Politik handelt und dass das hohe Ausmaß der Wirksamkeit auch auf diesen spezifischen, unbestimmten Charakter der Empfehlungen zurückzuführen ist. Dabei soll aber nicht tiefer auf die fachliche Ebene der einzelnen Empfehlungen eingegangen, sondern primär die Art der Aussagen eingeschätzt werden.

Die Betrachtung der Bestimmtheit bzw. des Detaillierungsgrades kann zunächst ebenfalls mit dem im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten 'Continuum' von Iriti et al. systematisiert werden, das die Empfehlungen in den drei 'Level of recommendation' u.a. danach einteilt, wie viel Freiheit die Empfehlungen den Politikverantwortlichen bei der Implementierung überlassen. Unterschieden wird vor allem ob mehrere oder nur eine Option und ggf. noch konkrete Maßnahmen zur Umsetzung in den Empfehlungen vorgegeben werden.

Die Betrachtung des Veränderungsanspruches folgt zunächst den vorwiegend theoretischen Arbeiten von Johnston, der auf der 'Typology of Organizational Change' von Downs aufbauend die Evaluations-

wirksamkeit erklärt.⁴⁷⁵ Nach Johnston beeinflusst die Art der in der Empfehlung geforderten Veränderung, im Sinne der von Downs aufgestellten Typologie von Veränderung ('behavioral-change', 'rules-based-change', 'structural change' und 'purpose-based-change') in absteigender Reihenfolge auch die Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz der jeweiligen Empfehlung.

Peck/ Gorzalski fassen Johnston's Arbeit für ihren "Evaluation-Use Framework" wie folgt zusammen: *"Behavioral changes involve individuals' behaviors and are generally in sync with existing organizational values and practices. Changes to rules include practices regarding how individuals should act in accordance with the formal regulations set by the organization. Structural changes include changes to the hierarchies, power, and income of an organization. Purpose-based changes involve altering the overall mission and underlying values of the organization. According to Johnston (1988), behavioral changes are more likely to be accepted, whereas recommendations that change the purpose of the organization are least likely to be accepted."*⁴⁷⁶ Empfehlungen die 'lediglich' eine begrenzte Verhaltensänderung erforderlich machen fallen den Beteiligten demnach i.d.R. leichter als bspw. Ziel- oder Werteänderungen der gesamten Organisation (oder hier Policy) und haben damit eine höhere Wahrscheinlichkeit der Wirksamkeit. Abbildung 28 verdeutlicht nochmals diesen Zusammenhang.

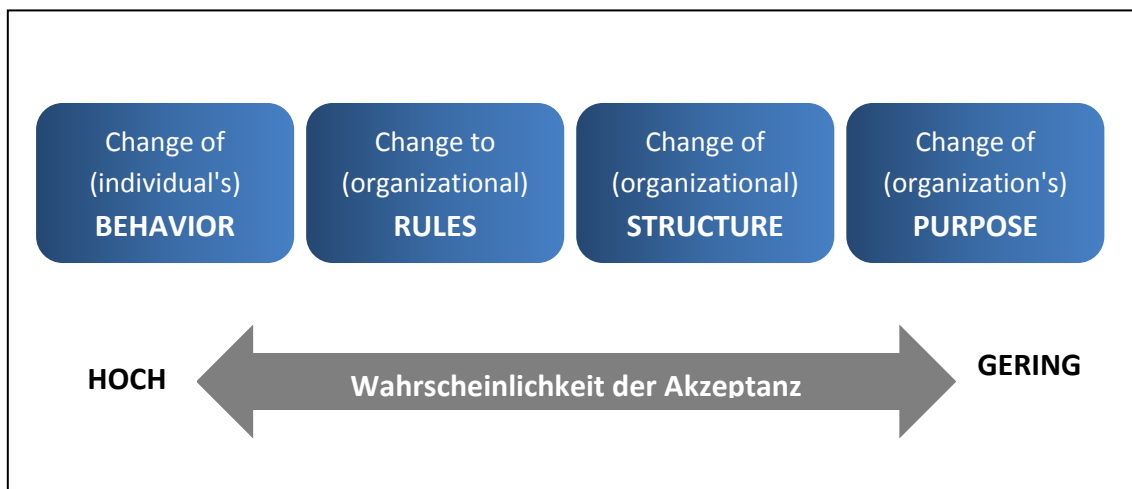


Abb. 28: Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz von Evaluationsempfehlungen nach Art der eingeforderten Veränderung (change); in Anlehnung an Johnston (1988)

⁴⁷⁵ Vgl. Johnston (1988) sowie Downs (1967).

⁴⁷⁶ Peck/ Gorsalsky (2009), S. 142; siehe dazu auch Teil I.2.2.3.

Eine andere Möglichkeit den Veränderungsanspruch zu betrachten ergibt sich aus der Frage des Neuigkeitswertes der Empfehlungen für die Beteiligten insbesondere die Politikverantwortlichen. Dabei gilt die Annahme, dass mit einer erhöhten Möglichkeit zur Antizipation der Empfehlungen die Reaktionszeit und damit auch die Akzeptanz und letztlich die Wahrscheinlichkeit zur Wirksamkeit der Empfehlungen ansteigen.

Dies betrifft zum einen die Partizipation der Politikverantwortlichen in der Evaluation ('process-use'), die noch einmal im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Verfahren angesprochen wird; vorrangig wird aber der Aspekt der bereits bekannten, wiederkehrenden Ideen in den Evaluationsempfehlungen zu hinterfragen sein. Der letztere Punkt beinhaltet zugleich die im Folgenden zumindest kurz diskutierte, inhaltliche Ebene der Empfehlungen, wird aber ebenfalls noch einmal im Zusammenhang mit der spezifischen Organisation der Evaluationsverfahren im anschließenden Teil IV.2.2 der Arbeit aufgeworfen.

2.1.3 Einschätzungen zum Einfluss auf die Evaluationswirksamkeit in der Fallstudie

Da es nicht Ziel der Arbeit ist eine detaillierte, systematische Untersuchung der Empfehlungen auf der jeweiligen fachlich-inhaltlichen Ebene durchzuführen, wird im Weiteren 'nur' eine etwas oberflächliche und allgemein gehaltene Einschätzung des Charakters der Empfehlungen nach den drei herausgearbeiteten Aspekten Bestimmtheit, Veränderungsanspruch und Neuigkeitswert vorgenommen.

Betrachtet man die Empfehlungen unter dem Blickwinkel der 'Bestimmtheit' im Sinne des Modells von Iriti et al., lässt sich feststellen, dass nur in einigen wenigen Ausnahmefällen die Vorgabe einer konkreten Option einschließlich klarer bzw. restriktiver Vorgaben zur Umsetzung erfolgt. Dies gilt insbesondere für einige Empfehlungen in den Untersuchungspunkten 'Auswahl und Ausgestaltung der Policy- und Förderinstrumente' (Teil III.3.2.2) sowie 'Anpassung der Zielsetzungs- und Entscheidungsprozesse' (Teil III.3.1.2), in denen interessanterweise ebenfalls nur eine 'teilweise' bzw. eingeschränkte Entsprechung in der Untersuchung festgestellt wurde. Des Weiteren werden auch in einigen Empfehlungen unter den Untersuchungspunkten 'Beteiligung von Wissenschaftlerinnen an den FRP' (Teil III.2.1.2) und 'Internationale Zusammenarbeit' (Teil III.2.2.1) konkrete Schritte vorgeschlagen, in denen zwar die Entsprechung zusammengenommen als 'Hoch' bzw. umfassend beurteilt wird, die allerdings im Detail auch nicht vollumfassend umgesetzt wurden.

Unter dem Blickwinkel des 'Veränderungsanspruchs' und im Sinne der Arbeiten von Johnston, lässt sich feststellen, dass in den Empfehlungen keine signifikante Infragestellung oder tiefgehende Kritik der Grundlagen oder Ziele der EU-Forschungspolitik, z.B. in Form einer umfassenden Terminierung von Teilprogrammen, vorgeschlagen wird. Analysiert man die in den Empfehlungen benutzten Verben, findet man vor allem solche, die den Ausbau, die Beibehaltung oder die höhere Gewichtung von Maßnahmen vorschlagen (bspw. expand / extend/ increase/ to ..., maintain/ continue to ..., focus / concentrate on ...). Darüber hinaus werden häufig recht offen gestaltete Vorschläge formuliert (bspw. consider/ enhance to ..., review ..., encourage ...). Deutlich stärkere Forderungen z.B. zur Einschränkung oder Aufgabe von Maßnahmen (bspw. 'abandon to ...') stellen wie bereits oben angedeutet die Ausnahmen dar. Letztlich werden an keiner Stelle fundamentale Änderungen ('change of purpose') eingefordert. In aller Regel werden lediglich moderate Anpassungen bzw. Verschiebungen der Gewichtung sowie oftmals eine Erweiterung der bestehenden Maßnahmen der Forschungspolitik vorgeschlagen, ohne dabei zugleich andere Maßnahmen einzuschränken.

Im Hinblick auf den 'Neuigkeitswertes' bzw. die möglichen 'Antizipation', wurde bei einigen Empfehlungen bzw. Untersuchungspunkten in Teil III der Arbeit explizit darauf hingewiesen, dass es sich um 'klassische' sowie ggf. permanente Fragen der EU-FP handelt.⁴⁷⁷ Der fachlich-inhaltliche Neuigkeitswert sowie die Angemessenheit der Empfehlungen ist aber, wie bereits mehrfach betont, nicht Gegenstand der Arbeit, da dies in vielen Fällen eine eigene Forschungsarbeit beinhalten würde und den Umfang einer Einzelarbeit bei weitem überstiege.

Im Grundsatz ist, wie ebenfalls bereits angesprochen, mit der Durchführung einer Evaluation durch eine Expertengruppe auch immer der prinzipielle Anspruch oder zumindest die Hoffnung auf die Generierung 'neuer Ideen' verbunden. Zu beachten ist aber ebenso, dass die Evaluation nur einen Teil der (forschungs-) politischen Debatte darstellt.⁴⁷⁸ Insbesondere sind die berufenen Experten zumindest zum Teil selbst an der allgemeinen Fachdiskussion beteiligt sowie auch Beteiligte oder Betroffene der EU-Forschungspolitik.⁴⁷⁹ André zeigt in seinem Beitrag zur Geschichte der EU-Forschungspolitik auf, dass in der laufenden Entwicklung und Diskussion eine Vielzahl von wiederkehrenden Themen und teilweise traditionellen Konflikten zu verzeichnen ist. Die Ideen des Europäischen Forschungsraums (EFR) oder auch des Europäischen Technologieinstituts (EIT) bspw.

⁴⁷⁷ Vgl. dazu auch die zusammenfassende Tabelle in Teil IV.1.

⁴⁷⁸ Vgl. auch Teil IV.3.1.3.

⁴⁷⁹ Vgl. auch Teil IV.2.2.1.

gehen bereits auf entsprechende Ideen in den 1970er Jahren zurück.⁴⁸⁰ Dementsprechend ist auch nicht anzunehmen, dass die unterschiedlichen Evaluationsverfahren als der Ursprung wesentlicher, neuer Ideen zu betrachten sind. Darüber hinaus wird mit der Evaluation i.d.R. ja auch primär angestrebt die Erreichung bereits vereinbarter Ziele zu überprüfen und vorrangig Vorschläge zur Implementierung zu unterbreiten und ggf. diesen Vorschlägen eine höhere Sichtbarkeit im politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozess zu geben.

Insgesamt kann damit davon auszugehen werden, dass die zentralen Evaluationsempfehlungen keine wirklichen Überraschungen für die Beteiligten beinhalten. Hinzu kommen die noch im folgenden Abschnitt anzusprechenden Aspekte der Antizipation der Empfehlungen aufgrund der Organisation der Verfahren und im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit.

2.2 Unabhängigkeit und Organisation der Evaluationsverfahren

2.2.1 Unabhängigkeit der Verfahren und Auswahl der Evaluationspanels

Die Unabhängigkeit der Evaluationsverfahren und damit der Evaluationsergebnisse gehört zu den Standardthemen in der Evaluationsdiskussion. Die Diskussion und die zugrundeliegende Theorien sollen hier aber nicht umfassend aufgearbeitet werden.⁴⁸¹ Im Kern geht es in den folgenden Absätzen 'nur' um einige kurze Anmerkungen zur organisationalen Nähe der untersuchten Evaluationsverfahren bzw. der Evaluationsfunktion zur Ebene der Politikgestaltung und -implementierung, sowie zum Einfluss der Expertenauswahl auf das Ausmaß der Evaluationswirksamkeit.

Die Organisation und Koordination der institutionalisierten Evaluationsverfahren in der EU wird dezentral durch die zuständigen Generaldirektionen oder auch Fachabteilungen der EU-Kommission geleitet und unterliegt i.d.R. einer Qualitätskontrolle durch die jeweils übergeordnete Stelle.⁴⁸² Im Falle der hier untersuchten Evaluationsverfahren der EU-Forschungspolitik auf der Ebene der Forschungsrahmenprogramme erfolgt diese Aufgabe durch Steuerungsgruppen, unter Leitung der zentralen Evaluationsfunktion der GD Forschung. Die Evaluationsfunktion ist dabei als Linienfunktion Teil des gleichen Direktorates, das auch für die Programm- bzw. Politikgestaltung und die Koordination der Implementierung verantwortlich ist. Zum einen folgt dies der Idee die

⁴⁸⁰ Vgl. André (2006) sowie Teil II.1.3.2.

⁴⁸¹ Vgl. Teil I.2.2.4 sowie Teil I.2.1.1.

⁴⁸² Vgl. zur Organisation der Evaluationsverfahren insbesondere Teil II.2.1 der Arbeit.

Evaluationsverfahren unmittelbar in den Policy-Prozess einzubinden und die damit die Wirksamkeit der Ergebnisse zu verbessern,⁴⁸³ zum anderen führt dies zur Kritik durch diese Nähe zur der Politikgestaltung und -implementierung zur Frage, ob eine hinreichende Objektivität und Glaubwürdigkeit der Evaluationsverfahren bzw. der Evaluationsempfehlungen gegeben ist.

In den Ausführungen zur empirischen Evaluationsverwendungsforschung wurde bereits aufgezeigt, dass eine Anzahl von Untersuchungen eine positive Wirkung der Partizipation der Beteiligten an den Evaluationsverfahren auf die Evaluationswirksamkeit feststellt. Insbesondere empirische Untersuchungen zum 'Process-use' deuten auf eine höhere Akzeptanz und Wirksamkeit der Evaluationsempfehlungen hin, wenn die Beteiligten über einen gewissen Grad an 'Ownership' der Evaluation verfügen.⁴⁸⁴ Darüber hinaus kann angenommen werden, dass ein klares Bekenntnis zum formativen Zweck der Evaluation den Beteiligten die Akzeptanz leichter macht als eine primär zum Zweck der Rechenschaft erfolgte Evaluation, auch wenn diese Zwecke in der Praxis nicht vollständig zu trennen sind.⁴⁸⁵ Schließlich ist anzuführen, dass häufig eine organisationale Nähe zur Politikgestaltung und -implementierung für erforderlich gehalten wird, um die inhaltlich-fachliche Qualität der Evaluation bspw. durch Wissen und Erfahrungen der Beteiligten und den bestmöglichen Zugang zu relevanten Informationen zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund der möglichen Zweifel an der Objektivität und Glaubwürdigkeit der Verfahren gewinnt vor allem der Aspekt der Auswahl unabhängiger Experten noch zusätzlich an Bedeutung. Die Auswahl der Evaluationspanels erfolgt dabei ebenfalls durch die Steuerungsgruppe in der GD Forschung der EU-Kommission, die allerdings nicht völlig frei agieren kann. Insbesondere für die Verfahren nach 2004 bestehen detailliert vorgegebene Auswahlkriterien, die als Teil der Ausschreibungsbedingungen (ToR), mit dem CREST/ ERAC-Ausschuss des Europäischen Rates als wichtigem Adressaten der Evaluation abgestimmt werden müssen. In der Praxis zeigt sich, dass die zunächst sehr politisch geprägten Panels im Laufe der Zeit deutlich ausgewogener und mit mehr Wissenschaftler besetzt wurden.⁴⁸⁶

Es kann und soll an dieser Stelle keine fundierte Stellungnahme zur Qualifikation der ausgewählten Experten erfolgen. Grundsätzlich ist aber schon an anderer Stelle die Gefahr der Selbstreferenzierung bzw. Selbstevaluation des Wissenschaftssystems angesprochen worden.⁴⁸⁷ Zudem ist zu sehen, dass die Evaluations- und Fachexperten in gewisser Masse nicht zuletzt auch Beteiligte bzw. Betroffene

⁴⁸³ Vgl. Teil I.2.2.1 zum 'process-use'.

⁴⁸⁴ Vgl. Teil I.2.3.1.

⁴⁸⁵ Vgl. Teil I.1.1.3.

⁴⁸⁶ Vgl. dazu Teil II.2.2.2.

⁴⁸⁷ Vgl. Teil II.2.1.1.

der Forschungspolitik sind sowie natürlich nicht zuletzt aufgrund ihres Fachwissens, einschließlich ihrer Beteiligung an der wissenschaftspolitischen Diskussion, für die Evaluationspanels ausgewählt wurden. Ergänzt man die bereits begrenzte Anzahl an qualifizierten Experten sowie erforderliche Quoten bei der Besetzung der Panels (u.a. nach regionalen, institutionellen oder geschlechterbezogenen Kriterien) wird ersichtlich, dass den Bemühungen um eine ausgewogene Zusammenstellung mit unabhängigen Experten Grenzen gesetzt sind.

2.2.2 Anmerkungen zur methodische Glaubwürdigkeit der Evaluationsverfahren

Wie bereits zu Beginn der vorliegenden Arbeit ausgeführt, ist eine Analyse der Methodik und damit auch der methodischen Glaubwürdigkeit der Evaluationsverfahren explizit nicht Thema der Untersuchung. Dies unterscheidet die Arbeit insbesondere von einer Metaevaluation. Aufgrund der Rolle der methodischen Glaubwürdigkeit für die Einschätzung der Ergebnisse der Arbeit sollen im Folgenden aber dennoch einige methodische Aspekte kurz angesprochen werden. Die untersuchten Evaluationsverfahren basieren zu einem nicht unerheblichen Teil auf der Aggregation und Synthese von anderen Evaluationsverfahren zu einzelnen Bereichen und Themen der EU-Forschungspolitik, insbesondere den verschiedenen Teilprogrammen.⁴⁸⁸ Des Weiteren erfolgt eine Synthese der vor allem in öffentlichen Konsultationen und ergänzend in Interviews mit beteiligten Personen erhobenen Informationen und Meinungen durch die Evaluatoren. Erst in den späteren zentralen Evaluationsverfahren werden eigene Analysen und Studien, z.B. zu sogenannten horizontalen, die Teilprogramme übergreifenden Fragen, gezielt eingebunden. Inwiefern die Synthese oder auch Konsolidierung von Meinungen bereits als fakten- bzw. evidenz-basiert anzusehen ist, kann zumindest in Frage gestellt werden.⁴⁸⁹

Insgesamt ist auf ein sehr hohes Aggregationsniveau der Empfehlungen hinzuweisen und die Frage zu stellen, ob dies in der Tendenz zu übermäßig allgemeinen bzw. wenig detaillierten Aussagen führt.⁴⁹⁰ Dem ist entgegenzuhalten, dass zumindest die frühen Verfahren nur auf eine begrenzte Datenbasis

⁴⁸⁸ Dieses Merkmal zeigt ebenfalls, dass die Analyse der Methodik im Rahmen einer Metaevaluation der Evaluationsverfahren einen erheblichen Umfang bedeuten würde, da letztlich auch die Methodik aller zugrundeliegenden Teilevaluationen mit zu untersuchen wäre.

⁴⁸⁹ Das in dieser Arbeit nicht in die detaillierte Untersuchung einbezogene Evaluationsverfahren von 1997 (Davignon-Report) spricht auch an einer Stelle davon, dass die Konsultationsverfahren insbesondere darunter leiden, überwiegend von bestimmten Einzelinteressen (z.B. Mitgliedsstaaten, Interessengruppen) geprägt sind, die gesamteuropäische Perspektive aber kaum zu berücksichtigen (vgl. COM (1997), S. 10).

⁴⁹⁰ Vgl. auch Teil IV.2.1.2.

und nicht auf eigene Analysen zurückgreifen konnten. Andererseits war es aber gerade Ziel der zentralen Evaluationsverfahren, alle verfügbaren Ergebnisse zusammenzuführen und in einer begrenzten Anzahl von zentralen Empfehlungen zusammenzufassen.

Unter den Ausführungen zum 'Bestimmtheitsgrad'⁴⁹¹ wurde bereits angemerkt, dass in den wenigen Fällen, die detaillierte Vorschläge zur Implementierung geben, auch eine eingeschränkte Entsprechung festgestellt wurde. Ob und inwieweit sich dies in einer Untersuchung der Evaluationswirksamkeit der detaillierteren Teilevaluationen bestätigen würde, kann allerdings auf der Grundlage der erfolgten Untersuchung der zentralen Verfahren nicht abgeschätzt werden.

Aufgrund der in den einzelnen Verfahren enthaltenen Angaben zur Methodik ist davon auszugehen, dass keine Verfahren zur Triangulation der Evaluationsergebnisse vorgenommen wurden. Der Europäische Rechnungshof stellt ferner in seinem Bericht von 2008, einen "*Insufficient focus on the development of innovative [evaluation] methodologies*" für die Five-Year-Assessments (5YA) fest.⁴⁹² In einigen der untersuchten Evaluationsverfahren wird zudem die Bearbeitungszeit der (zentralen) Evaluationen mit sechs Monaten als (zu) kurz kritisiert.

2.2.3 Einschätzungen zum Einfluss auf die Evaluationswirksamkeit in der Fallstudie

Es bleibt eine Anzahl offener Fragen und möglicher Einwände zur Unabhängigkeit und Organisation der untersuchten Evaluationsverfahren, die auch die Möglichkeit zur Verallgemeinerung des Ergebnisses der Arbeit, das hohe Ausmaß der Evaluationswirksamkeit, betreffen.

In Bezug auf die Unabhängigkeit ist u.a. zu erwägen die Evaluationsfunktion nicht nur als zentrale, sondern auch als Stabsstelle in der GD Forschung zu organisieren, was z.B. auf der Ebene der maßgeblich in die zentralen Verfahren eingehenden Evaluationen der Teilprogramme aber auch der Synthese eine zusätzliche Glaubwürdigkeit bedeuten könnte. Ebenso ließe sich fragen welche Alternativen zur Koordination der Evaluationsverfahren durch die EU-Kommission im Sinne einer Steigerung der Unabhängigkeit bestehen, ohne dabei das Konzept der institutionalisierten Evaluationsverfahren komplett in Frage zu stellen (und damit Evaluation als vollständig extern durchgeführtes Verfahren der Gefahr von einseitigem Lobbyismus oder Interessenpolitik, also dem

⁴⁹¹ Vgl. Teil IV.2.1.3.

⁴⁹² ERH (2008), Figure 6, S. 17.

Gegenteil von Unabhängigkeit, auszusetzen). Bspw. wäre zu überlegen, inwiefern bei den wichtigsten Adressaten der Evaluation innerhalb des Politisch-Administrativen System (EU-Parlament und Europäischer Rat) ein wirkliches Interesse (sowie die erforderlichen Kapazitäten) vorhanden sind, entsprechende Evaluationen selbst durchzuführen bzw. zu organisieren. Der Europäische Rechnungshof stellt allerdings in seinem Bericht von 2007 eine relative hohe Zufriedenheit der Adressaten der Evaluation in Bezug auf die Unabhängigkeit der Evaluationsverfahren fest. Der CREST Ausschuss des Europäischen Rates beantwortet diese Frage zu 87%, der ITRE Ausschuss des EU-Parlamentes immerhin zu 71% positiv.⁴⁹³ Entsprechend kann zumindest angenommen werden, dass die bestehenden Regelungen, insbesondere die Abstimmung der Ausschreibungsbedingungen als ausreichend in Bezug auf die Unabhängigkeit betrachtet werden und nicht unbedingt ein Interesse besteht, die Evaluationsverfahren eigenständig zu übernehmen.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass eine vollständige Unabhängigkeit und Objektivität der Evaluationsverfahren schon aufgrund der begrenzten Rationalität, der unvollkommenen Information und der nie ganz auszuschließenden subjektiven Komponente in der Person der Evaluatoren als illusionär gelten dürfte. Es kann letztlich damit immer 'nur' um eine bestmögliche Annäherung gehen. Der absolute Anspruch der Evaluation und der Evidenz-based-Policy auf Objektivität bzw. die alleinige "Wahrheit" wird auch noch einmal in Teil IV.3.1.3 angesprochen.

⁴⁹³ Vgl. ERH (2008), Figure 4.

2.3 Besonderheiten des institutionellen Umfelds sowie wichtige Rahmenbedingungen

2.3.1 Vorhandene Evaluationskultur und etabliertes Management-Leitbild

Die vergleichsweise lange Erfahrung mit Evaluationen und insbesondere mit institutionalisierten Evaluationsverfahren in der (EU-) Forschungspolitik wurde bereits zu Beginn der Arbeit als Besonderheit sowie einer der wesentlichen Gründe für die Auswahl der Fallstudie herausgestellt und im weiteren Verlauf der Arbeit näher ausgeführt.⁴⁹⁴ Diese Erfahrungswerte, verbunden mit einer gewissen Gewöhnung an die Evaluationsverfahren und teilweise auch einer Automatisierung der Abläufe soll hier als Evaluationskultur bezeichnet werden.⁴⁹⁵

Inwiefern diese Evaluationskultur das Ausmaß der Entsprechung und der Wirksamkeit der Evaluation beeinflusst, kann auf der Basis der Untersuchung der Arbeit als Einzelfallstudie nicht direkt gefolgert werden. Über die Zeit bzw. die verschiedenen Verfahren hinweg lässt sich zudem kein nennenswerter Unterschied der Entsprechung feststellen. Naheliegender erscheint allerdings, dass eine bereits etablierte Praxis der Evaluation bei den Beteiligten weniger Unsicherheit und damit Ablehnung und Distanz zur Evaluation im Hinblick auf die möglichen Folgen und den tatsächlichen Zweck bzw. Gebrauch der Evaluationsergebnisse auslöst.⁴⁹⁶ Daraus kann abgeleitet werden, dass zumindest prinzipiell eine höhere Bereitschaft zur Akzeptanz der Evaluationsergebnisse und –empfehlungen im untersuchten Fallbeispiel bestehen könnte, als dies ggf. in Politikfeldern mit einer weniger stark ausgeprägten Evaluationskultur der Fall ist.

Eine weitere Besonderheit im institutionellen Umfeld der Fallstudie kann in der hohen Bereitschaft und Ambition der EU (-Kommission) gesehen werden, mit den Managementreformen Ende der 1990er Jahre ein stärker Leistungs- bzw. Performance-basiertes Managementsystem zu etablieren.⁴⁹⁷ Die Reformen boten, nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Rücktritts der Santer-Kommission, gleichermaßen ein Gelegenheitsfenster⁴⁹⁸ und den notwendigen politischen Druck, schrittweise eine Anzahl von Elementen des NPM- und des Better-Regulation Leitbildes einzuführen. Insbesondere die umfassende Durchsetzung von Regulatory Impact Assessments (RIA) ab 2004 einschließlich detaillierter Zielsysteme⁴⁹⁹ sowie geeigneter Indikatoren und deren Monitoring fördern auch die

⁴⁹⁴ Vgl. Teil I.3.2.1 und Teil II.2.2.

⁴⁹⁵ Dabei ist zu beachten, dass eben diese Automatisierung auch die Gefahr einer Gleichgültigkeit gegenüber der Evaluation und eines Bedeutungsverlustes der Evaluationsverfahren bedeuten kann. Siehe dazu die Ausführungen zur Kritik an der (institutionalisierten) Evaluation, Teil I.1.3.3.

⁴⁹⁶ Vgl. dazu die Ausführungen zum formativen bzw. summativen Evaluationszweck in Teil I.1.1.3.

⁴⁹⁷ Vgl. Teil II.2.1.2.

⁴⁹⁸ Das oft angeführte „window of opportunity“.

⁴⁹⁹ Vgl. Teil II.2.1.2.

Sichtbarkeit und Einbindung der (ex-post) Evaluationsverfahren in den politisch-administrativen Prozessen, was zumindest die Chancen auf eine Wirksamkeit der Evaluation erhöht.

Ferner ist mit der stärkeren Performance-Orientierung im Management-Leitbild, auch wenn wie dargestellt die Evaluationen erklärtermaßen eine formative Zwecksetzung verfolgen, ein erhöhter Rechtfertigungsbedarf der politischen Verwaltung verbunden. Die Befolgung von unabhängigen und evidenz-basierten (Experten-) Empfehlungen lässt sich vor diesem Hintergrund als Strategie zur Risikoreduktion bzw. aus Legitimationsinteresse verstehen.

Ähnlich wie bei der zuvor diskutierten Evaluationskultur kann somit angenommen werden, dass das zumindest in Ansätzen etablierte (Performance-) Management-Leitbild positiv zum Ausmaß der Entsprechung und Wirksamkeit der Evaluation im Fallbeispiel beiträgt.

2.3.2 Konsens – und Kollegialsystem im politisch-administrativen System der EU

Das Legitimationsinteresse an der Evaluation und deren Befolgung spielt neben der erwähnten Risikoreduktion noch eine weitere Rolle im Rahmen der Verhandlung und Durchsetzung von forschungspolitischen Maßnahmen und Interessen. Die EU-Institutionen, insbesondere auch die EU-Kommission, entscheiden in vielen Bereichen mit Einstimmigkeit oder zumindest nach dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit. Die Vorschläge der EU-Kommission, z.B. der Entwurf eines neuen Forschungsrahmenprogrammes, werden vor ihrer Vorlage an die legislativen Instanzen (Europäischer Rat und EU-Parlament) vom Kollegium der EU-Kommissare grundsätzlich in Einstimmigkeit verabschiedet. Die doppelte Legislative sowie die verglichen mit vielen nationalen, parlamentarischen Mehrheitssystemen starke Stellung des Europäischen Rates gegenüber dem EU-Parlament im Gesetzgebungsverfahren führen diese hohen Anforderungen an die Mehrheitsfindung weiter. Die Entscheidungen im Europäischen Rat sind ebenfalls entweder an eine Einstimmigkeit oder (zunehmend) qualifizierte Mehrheit gebunden.⁵⁰⁰ Gegenüber „klassischen“ Mehrheitssystemen reicht damit die einfache Mehrheit im Parlament nicht aus. Daraus ergibt sich im Grundsatz ein erhöhter Verhandlungs- und Kompromissbedarf zwischen einer großen Anzahl von Institutionen und Akteuren (Entscheidungsträgern) mit häufig divergenten Interessen.

⁵⁰⁰ Vgl. Teil II.1.2.1.

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird dieses Modell der EU auch als Konsenssystem bezeichnet.⁵⁰¹ Im Hinblick auf die (festgestellte) Evaluationsverwendung könnte somit vermutet werden, dass rationalen und evidenz-basierten Argumenten in einem vielschichtigen und ausgeprägten Verhandlungs- und Konsenssystem eine höhere Bedeutung und Wahrnehmung zukommt. Diese Überlegung verweist auch auf den eingangs der Arbeit vorgestellten „Strategic Use“⁵⁰² von Evaluation.

Aus der untersuchten Fallstudie kann wie gesagt abgeleitet werden, dass das spezifische Konsens- und Kollegialsystem der EU die Evaluationswirksamkeit positiv beeinflusst haben könnte. Inwiefern allerdings die Vermutung verallgemeinerbar ist, dass ein Konsenssystem eine solche positive Wirkung stützt, muss mit Vorsicht betrachtet werden. Sager/ Rissi kommen, ebenfalls auf der Basis einer Einzelfallstudie zur Wirksamkeit von Regulatory Impact Assessments (RIA) in der Schweiz, zu der Auffassung, dass die Bedeutung evidenz-basierter Verfahren in einem konsens-orientierten, politischen Entscheidungsprozess eher gering zu sein scheint.⁵⁰³ Dennoch soll hier zumindest angenommen werden, dass die Notwendigkeit zum Konsens prinzipiell zur Berücksichtigung und Wirksamkeit von Evaluationsergebnissen beiträgt, wobei allerdings noch eine weitere wesentliche Voraussetzung, die im Folgenden diskutierte Möglichkeit Kompromisse zu gewährleisten, hinzukommen muss.

2.3.3 Politisches Klima und Kapazitäten zur Umsetzung der Empfehlungen

Betrachtet man die politische und ökonomische Debatte in Europa sowie den OECD Staaten, lässt sich in Bezug auf die Forschungs- oder weiter gefasst Innovations- und Wettbewerbspolitik in den vergangenen Jahrzehnten eine steigende Aufmerksamkeit feststellen. Es kann in der Debatte als weitgehend akzeptiert gelten, dass eine positive Korrelation zwischen den (öffentlichen und privaten) Forschungs-, Technologie- und Innovationsaufwendungen (FTI-Aufwendungen) und dem Brutto-Inlands-Produkt (BIP), somit letztlich dem Wohlfahrtsniveaus einer Volkswirtschaft besteht (siehe Abbildung 29).

⁵⁰¹ Vgl. Lijphard (1999), S. 42 ff., wobei zu einem Konsenssystem auch noch weitere Elemente (bspw. das föderalistische Zweikammernsystem) kommen, die hier nicht im Detail diskutiert werden.

⁵⁰² Vgl. Teil I.2.1.1.

⁵⁰³ Natürlich ebenso vor dem spezifischen institutionellen Hintergrund des Schweizer Systems insbesondere der direkten Demokratie; vgl. Sager/ Rissi (2011).

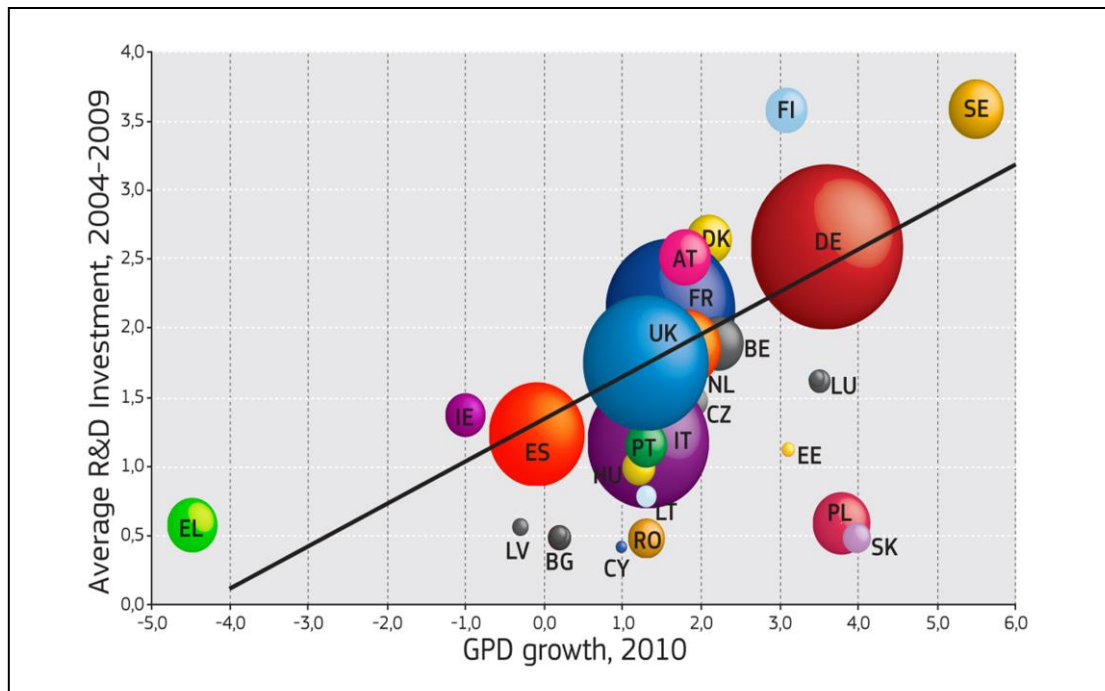


Abb. 29: BIP und FTI-Aufwendungen, Quelle: EU-Kommission (Schulungsunterlagen)

In der Folge konzentrierten sich insbesondere die forschungs- (und finanz-) starken Mitgliedsstaaten in der EU zunehmend auf eine forschungsorientierte Wettbewerbspolitik mit dem entsprechenden finanziellen Mitteleinsatz auch auf Ebene der EU. Der Haushalt für die EU-Forschungspolitik ist demnach stetig, auch im Verhältnis zum Gesamthaushalt der EU, angestiegen. Auch der aktuelle Finanzrahmen der EU für die Periode 2014-2020 sieht erneut einen, wenn auch gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission und den Forderungen des EU-Parlaments deutlich geringeren, Anstieg des Haushaltes für das FRP Horizont 2020 vor, wohingegen der Gesamthaushalt, angesichts der bestehenden Finanz- und Haushaltskrise, erstmals seit Bestehen der EU, leicht reduziert wurde.⁵⁰⁴ Das „politische Klima“ und die zur Verfügung stehenden Mittel können somit als positiv für den Ausbau der EU-Forschungspolitik beurteilt werden.

Im Hinblick auf die Evaluationsempfehlungen, die überwiegend die Fortsetzung sowie einen Ausbau der forschungspolitischen Maßnahmen fordern bzw. vorschlagen, wird somit ein hoher Spielraum eröffnet diesen Vorschlägen auch nachzukommen. Verteilungskonflikte werden durch die steigenden Haushaltsmittel weitgehend entschärft, Terminierungen oder umfassende Rücknahmen von Maßnahmen sind nicht erforderlich. Es entsteht damit zumindest kein direkter Widerstand von Beteiligten gegen einzelne Evaluationsempfehlungen. Darüber hinaus besteht auch ein Interesse der

⁵⁰⁴ Vgl. auch Teil II.1.3.1.

Beteiligten die steigenden Mittel bestmöglich einzusetzen und dazu Ideen oder zumindest inhaltliche Unterstützung aus den Evaluationsverfahren zu gewinnen.

Schließlich soll im Rahmen der Kapazitäten zur Umsetzung der Evaluationsempfehlungen noch einmal angemerkt werden, dass es sich bei der EU-Forschungspolitik um ein vergleichsweise kompaktes und überschaubares Politikfeld handelt, dass zudem, insbesondere finanziell betrachtet, weitgehend in Form eines (Forschungsrahmen-) Programmes organisiert ist. Diese Organisation als „Paket“ vereinfacht nicht zuletzt die Möglichkeit der Durchführung von Evaluationen auf Ebene des gesamten Politikfeldes, als auch die Wahrnehmung der Evaluationsempfehlungen im Sinne des „idealtypischen Policy-Cycles“.⁵⁰⁵

⁵⁰⁵ Vgl. Teil I.1.2.1.

3 Kritik und Ergebnisse der Arbeit

3.1 Kritische Betrachtung des Analysemodells sowie der Forschungsfrage

3.1.1 Einfluss der methodischen Vorgehensweise auf das Ergebnis der Arbeit

Der vorausgegangene Abschnitt IV.2 hat das Untersuchungsergebnis, das Ausmaß der Wirksamkeit, primär vor dem Hintergrund der inhaltlichen Besonderheiten des gewählten Fallbeispiels diskutiert. Darüber hinaus ist aber auch noch einmal eine kurze Hinterfragung des gewählten Analysemodells der Arbeit und insbesondere dessen Einschränkungen vorzunehmen. Das methodische Vorgehen sowie die wichtigsten Annahmen selbst wurden bereits ausführlich in der Darstellung der Arbeit zum Forschungsdesign⁵⁰⁶ erläutert. Im Weiteren erfolgt daher eine Konzentration auf den möglichen Einfluss dieser Aspekte auf die beobachteten Ergebnisse und die Aussagekraft der Arbeit.

Das gewählte Format der **Einzelfallstudie** begrenzt grundsätzlich die Möglichkeit der Ableitung einer verallgemeinerbaren Aussage aus den Ergebnissen der Untersuchung. Dieser Nachteil wird aber bewusst zugunsten des Vorteils einer intensiveren und einen längeren Zeitraum abdeckenden Untersuchung des Fallbeispiels eingegangen. In der Arbeit wird primär, vor dem Hintergrund der Evaluationsverwendungsforschung, das Ziel verfolgt, über eine Untersuchung des Ausmaßes der Entsprechung, einen empirischen Forschungsbeitrag zur Wahrnehmung und Transparenz der Evaluationswirksamkeit in der Praxis zu leisten. Dabei wird aber zugleich auch ein indirekter Beweis der Relevanz der institutionalisierten Evaluationsverfahren geführt, indem die Gegenthese, die Kritik bzw. der Vorwurf der mangelnden Wirksamkeit, im Fallbeispiel verworfen wird. Auch wenn dies eine schwächere Aussage als ein (wünschenswerter) direkter Beweis der Relevanz darstellt, ist damit dennoch eine gewisse Verallgemeinerungsfähigkeit der Aussage gegeben.

Ebenso ermöglicht die Einzelfallstudie es im Unterschied zu einem vergleichenden Forschungsansatz nicht, den Einfluss einzelner Faktoren (oder Variablen) zu isolieren und zu testen. Es ist aber noch einmal klarzustellen, dass es nicht Anspruch der Arbeit ist, die Gründe für das Ausmaß an Wirksamkeit zu untersuchen. Insbesondere der spezifische Einfluss und das relative Gewicht des Faktors „Institutionalisierung“ auf die Wirksamkeit sind durch eine Einzelfallstudie nicht hinreichend zu beweisen. Thema der Arbeit ist es daher nicht die allgemeine Vorteilhaftigkeit und Ausgestaltung der Institutionalisierung als Faktor für die Evaluationswirksamkeit zu untersuchen, sondern am Beispielfall die tatsächliche Wirksamkeit der institutionalisierten Evaluationsverfahren zu überprüfen

⁵⁰⁶ Vgl. insbesondere Teil I.3.2.2 und I.3.2.3.

und daraus Hinweise für die Forschung und die Praxis abzuleiten. Mit anderen Worten geht es nicht um die Frage WARUM, sondern primär darum, OB überhaupt eine Wirksamkeit der (institutionalisierten) Evaluationsverfahren gegeben ist.

Die getroffene Entscheidung in der Untersuchung anhand einer **Dokumentenanalyse** vorzugehen und insbesondere auf eine systematische Befragung der an den Evaluationsverfahren und der Politikgestaltung beteiligten Akteure zu verzichten, stellt eine weitere mögliche Einschränkung der Aussagefähigkeit und der Validität der Ergebnisse der Untersuchung dar. Es ließe sich argumentieren, dass eine „reine“ Betrachtung der Dokumentenlage nur eine unzureichende Auskunft über die „tatsächliche“ Situation zulässt. Ein solches Argument würde gewissermaßen unterstellen, dass die „Papierlage“ die wirklichen Prozesse und Zusammenhänge der Evaluationswirksamkeit nicht zutreffend wiedergibt bzw. erkennen lässt. Dem Argument ist daher ebenfalls mit dem Hinweis auf das weiter oben nochmals klargestellte Ziel der Arbeit entgegenzuhalten, dass nicht der Prozess der Wirksamkeit im Fokus der Untersuchung steht, sondern das Resultat, d.h. die tatsächlich erfolgte Politikgestaltung. In diesem Zusammenhang ist noch einmal hervorzuheben, dass nicht die Wirksamkeit direkt, sondern die Entsprechung Gegenstand der Untersuchung ist. Unter dieser Prämisse, wird die „Papierlage“ bzw. die Dokumentenanalyse, die ja letztlich diese Resultate ermittelt, als der Forschungsfrage angemessen und geeignet angesehen.

Neben der grundsätzlichen Entscheidung für eine Dokumentenanalyse ließe sich aber auch deren Umsetzung, insbesondere die **Tiefe der Analyse** bzw. der Umfang der herangezogenen Dokumente, kritisch hinterfragen. Die Untersuchungsergebnisse beruhen vor allem auf den Stellungnahmen der EU-Kommission zu den Empfehlungen im Anschluss an die jeweiligen Evaluationsverfahren und deren Abgleich mit den nachfolgenden Veröffentlichungen sowie gesetzlichen Beschlussfassungen, insbesondere zu den Forschungsrahmenprogrammen (FRP) und im Umfeld des europäischen Forschungsraums (EFR). In der Tat wurde zu Beginn der Arbeit eine weitergehende Dokumentenanalyse, bspw. anhand von Sitzungsprotokollen o.ä. zur Beschlussfassung, erwogen. Im Verlaufe der Untersuchung hat sich aber herausgestellt, dass insbesondere die Stellungnahmen eine sehr gute und umfassende Grundlage für die Untersuchung der Entsprechung erlauben, so dass vielfach keine Notwendigkeit einer weitergehenden Analyse gesehen wurde.

In Bezug auf die Tiefe der Analyse ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Mehrheit der Empfehlungen sehr allgemein bzw. unbestimmt formuliert ist.⁵⁰⁷ Dem folgend umfassen auch die Möglichkeiten zur Entsprechung teilweise eine große Anzahl unterschiedlicher Varianten und Intensitäten zur Umsetzung. Insbesondere die inhaltliche Form und Angemessenheit der Umsetzung war aber erklärtermaßen nicht Ziel und Aufgabe der vorliegenden Arbeit.⁵⁰⁸

3.1.2 Einfluss der wesentlichen Annahmen auf das Ergebnis der Arbeit

Einige Annahmen der Untersuchung, insbesondere zum Neuigkeitswert der Empfehlungen sowie zum normativ-positivistischen Verständnis der Evaluationswirksamkeit, wurden bereits unter den inhaltlichen Aspekten und Besonderheiten der Fallstudie diskutiert.⁵⁰⁹

Zurückzukommen ist an dieser Stelle vor allem noch einmal auf den spezifischen Umgang mit der Zurechnungsproblematik in der Arbeit. Die Frage nach der Zurechnung beruht auf dem Ideal des eindimensionalen Ursache-Wirkungs-Prinzips und versucht eine weitgehend lineare Beziehung bzw. Wirkungskette zwischen Ereignissen herzustellen. In einem komplexen System mit einer Vielzahl interdependenter Faktoren, wie hier dem Policy- Prozess, treten in Bezug auf die Zurechnung schnell Schwierigkeiten auf.

An anderer Stelle der Arbeit wurde bereits darauf hingewiesen, dass der vielfach gesuchte, lineare Wirkungszusammenhang im Politik- bzw. Policy- (Making-) Prozess mittlerweile als Modell vielfach abgelehnt wird.⁵¹⁰ Das Ziel der Arbeit wurde dementsprechend „reduziert“ auf die Forschungsfrage, ob die institutionalisierten Evaluationsverfahren in der EU-Forschungspolitik einen Beitrag zur Politikentwicklung bzw. Politikgestaltung geleistet haben, nicht notwendigerweise, ob sie dafür „ursächlich“ waren. Dieser Frage entsprechend wird auch der Begriff der „Evaluationsverwendung“ in der Arbeit, der neueren Evaluationsverwendungsforschung folgend, aus der engen Bindung an das „klassische“, ebenfalls weitgehend lineare, Steuerungsverständnis herausgelöst und in einem weiteren Sinne als „Evaluationswirksamkeit“ verstanden.

⁵⁰⁷ Vgl. Teil IV.2.1.2.

⁵⁰⁸ Vgl. Teil I.3.1.2.

⁵⁰⁹ Vgl. Teil IV.2.1.2.

⁵¹⁰ Vgl. Teil I.2.3 sowie Stehr/ vom Storch (2011).

3.1.3 Rolle und Grenzen der Evaluation im Policy-Making-Process

Neben der Betrachtung des Analysemodells zur Beantwortung der herausgearbeiteten Forschungsfrage, sollen aber auch noch einmal in der gebotenen Kürze einige kritische Anmerkungen zum zugrundeliegenden Forschungsinteresse, der Relevanz der Evaluation für die Politikgestaltung, und die diesbezügliche Aussagefähigkeit der Ergebnisse der Arbeit angesprochen werden.

Bereits zu Beginn der Arbeit wird hervorgehoben, dass die Evaluation im Allgemeinen sowie die institutionalisierten Evaluationsverfahren im Besonderen, als Element des „Evidence-based-Policy“-Leitbildes nur einen von mehreren Einflussfaktoren auf die Politikgestaltung darstellen. Davies⁵¹¹ bspw. stellt in seinen Arbeiten unter dem Titel „Evidence-based-Government“ eine Vielzahl weiterer Faktoren vor, die neben den evidenz-orientierten Aspekten von Bedeutung scheinen (vgl. Abbildung 30). Kuhlmann reduziert die Evaluation vor diesem Hintergrund auf die Rolle eines „Intelligenten Zulieferers“ zur Entscheidungsfindung bzw. Politikgestaltung.⁵¹²

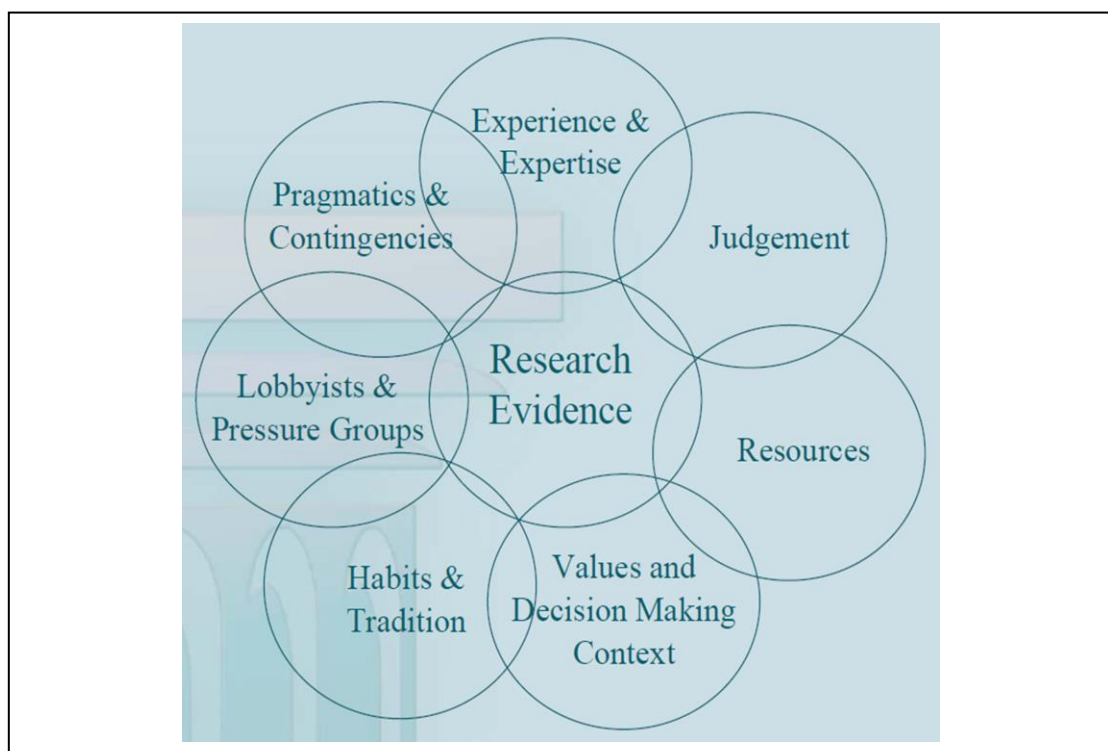


Abb. 30: Factors other than evidence; Quelle: Davies (2007), S. 7.

⁵¹¹ Vgl. Davies (2007).

⁵¹² Vgl. Kuhlmann (2006), S. 303.

Darüber hinaus ist noch einmal auf das in der Arbeit an einigen Stellen bereits angesprochene, ebenfalls der Evidence-based-policy zugrundeliegende, normativ-positivistische Leitbild sowie die daraus hervorgehende Diskussion der demokratischen Legitimation der (Experten-) Evaluation als Grundlage der Politikgestaltung hinzuweisen, die aber in der vorliegenden Arbeit nicht weiter diskutiert werden.⁵¹³

Die zuvor genannten Punkte und kritischen Anmerkungen werden zwar als durchaus relevant für das weitergehende Forschungsinteresse, für die eigentliche Bewertung und Interpretation der Untersuchung sowie der Ergebnisse der Arbeit im Rahmen der gestellten Forschungsfrage allerdings letztlich nicht als entscheidend angesehen. Anders betrachtet, war ja auch insbesondere die Problematik der Komplexität der Einflussfaktoren auf die Politikgestaltung ein wichtiger Grund die Forschungsfrage der Arbeit von der „Ursächlichkeit (und Zurechenbarkeit) der Evaluation“ auf einen „Beitrag der Evaluation“ bei der Politikgestaltung einzugrenzen.⁵¹⁴

3.2 Ergebnis und Schlussfolgerungen der Arbeit

3.2.1 Relevanz der institutionalisierten Evaluationsverfahren für die Politikgestaltung

Die Diskussion und Hinterfragung der Beobachtungen zeigt, dass das untersuchte Fallbeispiel eine Anzahl günstiger Faktoren und (Rahmen-) Bedingungen für eine Wirksamkeit der Evaluations-ergebnisse bzw. -empfehlungen aufweist. Insbesondere die Ausprägung der Empfehlungen und der institutionelle Kontext scheinen die Akzeptanz und Übernahme in die Politikgestaltung positiv zu unterstützen. In Bezug auf das Ergebnis der Untersuchung bieten diese Merkmale aber vor allem mögliche Erklärungen. Das im Fallbeispiel beobachtete hohe Ausmaß der Entsprechung und Evaluationswirksamkeit selbst wird damit nicht in Frage gestellt.

Die diskutierten Aspekte zur Unabhängigkeit sowie Glaubwürdigkeit der Ergebnisse und Verfahren sind etwas differenzierter zu beurteilen. Gewisse Zweifel bestehen insbesondere an der methodischen Qualität einiger Evaluationsverfahren einschließlich der Datenbasis. Eine genauere, weitergehende Untersuchung der Methodik war allerdings explizit nicht Ziel der vorliegenden Arbeit.

⁵¹³ Vgl. insbesondere Teil IV.3.1.3.

⁵¹⁴ Vgl. Teil IV.3.1.2.

Im Hinblick auf die Unabhängigkeit zeigt die Diskussion ferner die prinzipiellen Grenzen auf, die der Evaluation im (fach-) politischen Kontext immer gegeben sind. Ob und inwiefern allerdings Maßnahmen zur Verbesserung der beiden genannten Aspekte letztlich zu anderen Evaluationsergebnissen geführt hätten, die noch darüber hinaus zu abweichenden Ergebnisse in Bezug auf die Entsprechung hätten führen können, ist als sehr hypothetisch zu beurteilen. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Evaluationsergebnisse nicht zuletzt limitiert sind durch die Präzision der zugrundeliegenden Politikziele, deren Erreichung sie bewerten sollen.

Die im vorangehenden Abschnitt in Bezug auf den Forschungsansatz abschließend diskutierten Einschränkungen der Aussagekraft der Ergebnisse der Arbeit betreffen primär die Möglichkeit zur Verallgemeinerung und weniger das Untersuchungsergebnis der Einzelfallstudie.

Im Wesentlichen bleibt es damit bei der bereits im Zwischenfazit erfolgten Feststellung des (überraschend) hohen Ausmaßes an Entsprechung der Evaluationsempfehlungen mit der Politikentwicklung im untersuchten Fallbeispiel.⁵¹⁵ Aus der hohen Entsprechung wird dem Analysemodell der Arbeit folgend auf eine Wirksamkeit der institutionalisierten Evaluationsverfahren auf die Politikgestaltung geschlossen. Die Fallstudie zur EU-Forschungspolitik zeigt somit deutlich, dass, vor dem Hintergrund der in der Arbeit diskutierten, spezifischen Faktoren und Bedingungen, eine Relevanz der Evaluationsverfahren gegeben ist. Zumindest aus der Sicht des Fallbeispiels ist damit der erhobenen Kritik an der fehlenden Wirksamkeit bzw. der Behauptung der Irrelevanz der institutionalisierten Evaluation klar zu widersprechen.

Der Übertragbarkeit und Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse der Untersuchung auf andere Fälle (z.B. andere Politikfelder, Evaluationsverfahren oder institutionelle Umfeldler) sind allerdings enge Grenzen gesetzt, die schon in der Auswahl des Forschungsansatzes der Einzelfallstudie bedingt sind und insofern in der vorliegenden Arbeit bewusst eingegangen wurden. Dennoch lässt sich auf einige andere, theoretische und empirische Arbeiten hinweisen, die das Ergebnis der Untersuchung stützen sowie in Teilen weiter ausführen.

De Laat untersuchte 2005 im Rahmen einer Studie für die EU-Kommission die Wirksamkeit von Evaluationsergebnissen anhand einiger Fallbeispiele aus verschiedenen EU-Politikfeldern, wobei er allerdings die EU-Forschungspolitik nicht einbezieht. Zusammenfassend kommt die Studie (ebenfalls)

⁵¹⁵ Zu beachten ist allerdings weiterhin, dass in der Arbeit die Entsprechung aufgrund des Umgangs mit der Zurechnungsfrage (nur) als Indikator für die Wirksamkeit herangezogen wird.

zu dem Ergebnis, dass die Evaluation in der EU-Kommission einen hohen Einfluss auf die Gestaltung und Implementation von Ausgabeprogrammen aufweist. Dagegen wirkt sie nach De Laet allerdings weniger auf politische Prioritäten und globale Ressourcen- bzw. Haushaltsentscheidungen.⁵¹⁶ Ferner wurde bereits in der Darstellung zur Evaluationsverwendungsforschung (Teil I.2.3) auf die Arbeiten und Untersuchungen von Stamm sowie Balthasar hingewiesen, die u.a. ebenfalls zu dem Ergebnis kommen, dass insbesondere die direkte Ergebnisverwendung ('instrumental use') der Evaluation im Politisch Administrativen System nicht so selten zu sein scheint, wie dies in der Kritik häufig 'verallgemeinernd' unterstellt wird.⁵¹⁷

Neben den weiteren Untersuchungen zur tatsächlichen Evaluationswirksamkeit lassen sich in der Evaluationsverwendungsforschung ebenfalls unterstützende Aussagen in Bezug auf die im Fallbeispiel vorgefundenen und diskutierten Faktoren sowie (Rahmen-) Bedingungen der Wirksamkeit herausstellen. Abgesehen von der Ausgangsannahme selbst, dass die Institutionalisierung der Evaluationsverfahren positiv zur Wirksamkeit beiträgt,⁵¹⁸ kommen Weiss sowie Feinstein zum Schluss, dass bestimmte Kombinationen von Faktoren und Bedingungen die Wirksamkeit positiv beeinflussen. Für Weiss sind vor allem die drei folgend genannten Bedingungen häufig mit einem (tatsächlichen) 'instrumental use' verbunden: *"(1) if the implications of the findings are relatively non-controversial, neither provoking rifts in the organization nor running into conflicting interests; (2) if the changes that are implied are within the program's existing repertoire and are relatively small-scale, and (3) if the environment of the program is relatively stable, without big changes in leadership, budget, types of clients served or public support."*⁵¹⁹ Feinstein führt aus, dass sowohl Anreize (Incentives) als auch Möglichkeiten (Capacities) zur Evaluationsdurchführung und Evaluationsverwendung vorhanden sein müssen, um eine hohe Wirksamkeit zu gewährleisten.⁵²⁰ Beide Elemente nach Feinstein wie auch die Bedingungen von Weiss lassen sich auch in der untersuchten Fallstudie weitgehend wiederfinden.

In gewisser Weise allgemeingültig ist somit auf Basis der Ergebnisse der untersuchten Einzel-fallstudie sowie der genannten anderen Arbeiten die bereits getroffene Feststellung, dass die

⁵¹⁶ Vgl. De Laet (2005), S. ii f. Daneben ist auch auf eine frühere Studie (ebenfalls im Auftrag der EU-Kommission) von Williams et al. (2002) hinzuweisen, in der vor allem die Verbreitung und verschiedenen Praktiken der Evaluation in der EU-Kommission analysiert werden; vgl. dazu auch Teil II.2.3.2.

⁵¹⁷ Vgl. Stamm (2003), S. 196, Balthasar (2005), S. 2.

⁵¹⁸ Vgl. dazu Teil I.2.3.2 insbesondere die dort angeführten Arbeiten von Widmer/ Neunschwader (2004), aber auch Arbeiten im Themenfeld 'Organisationslernen' z.B. Leeuw et al. (1994).

⁵¹⁹ Weiss (1997), S. 23f.

⁵²⁰ Vgl. Feinstein (2002), S. 436f.

generelle Kritik an der Irrelevanz der institutionalisierten Evaluationsverfahren in dieser Form nicht aufrecht erhalten werden kann. Gewisse Faktoren und Bedingungen, deren Vorliegen auch in der Arbeit aufgezeigt werden konnte, scheinen zudem die Wirksamkeit positiv zu beeinflussen. Eine zwar wünschenswerte, weitergehende Verallgemeinerung der Ergebnisse der Arbeit, bspw. auf andere Politikfelder und institutionelle Umfeldler, kann auf der Basis der vorliegenden Einzelfallstudie allerdings nicht unmittelbar vorgenommen werden und sollte, sofern doch angestrebt, zumindest das Vorliegen sehr ähnlicher Faktoren und Bedingungen voraussetzen.

3.2.2 Mangelnde Wahrnehmung der Evaluationswirksamkeit in der Politikgestaltung

Die Wirksamkeit und damit die 'Funktion' der Evaluationsverfahren scheint angesichts des hohen Ausmaßes der Entsprechung im Wesentlichen gegeben. Im Hinblick auf den möglichen Beitrag der Arbeit, praxisbezogene Hinweise zur Gestaltung der Evaluationsverfahren im untersuchten Fallbeispiel zu geben, um dadurch deren Wirksamkeit zu erhöhen, ergibt sich aus den Ergebnissen der Arbeit somit kein unmittelbarer Bedarf.

Weitaus auffälliger erscheint aber das Missverhältnis zwischen der festgestellten, sehr hohen Entsprechung und der (subjektiven) Wahrnehmung dieser Entsprechung bzw. Wirksamkeit bei den Beteiligten, zumindest soweit es sich um 'echte Kritik'⁵²¹ an der Wirksamkeit der Evaluation handelt. Für das untersuchte Fallbeispiel wird an dieser Stelle noch einmal auf den Bericht des Europäischen Rechnungshofes von 2008 verwiesen, der in einer Befragung der wichtigsten Adressaten der Evaluation zur EU-Forschungspolitik feststellt, dass eine überwiegende Zahl dieser Adressaten sich unzureichend über die tatsächliche Evaluationswirksamkeit informiert fühlt.⁵²² Letztlich hängt aber die Glaubwürdigkeit der institutionalisierten Evaluationsverfahren und die Rechtfertigung des damit verbundenen Ressourceneinsatzes entscheidend auch an dieser Wahrnehmung.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Arbeit wird damit ein weitergehender Bedarf zur Aktivität von Seiten der Wissenschaft insbesondere aber auch in der Praxis gesehen, die Wahrnehmung der Evaluationswirksamkeit zu verbessern. Auf wissenschaftlicher Seite könnte man aus dieser Sicht zu der Einschätzung kommen, dass in der Evaluationsverwendungsforschung zu viel Konzentration auf

⁵²¹ Unter 'echte Kritik' ist hier gemeint, dass die Ursache nicht primär auf Einzelinteressen oder emotional fundierten Widerstand zurückzuführen ist, vgl. Teil I.1.3.3.

⁵²² Vgl. ERH (2008), Figure 9.

die Frage nach den Faktoren und Arten bzw. Mechanismen der Wirksamkeit stattfindet, aber zu wenig Wert auf die Frage der tatsächlichen Evaluationswirksamkeit in verschiedenen Kontexten gelegt wird. Zwar gibt es in der schon lange stattfindenden Diskussion zur Verwendungsforschung eine Anzahl von empirischen Untersuchungen, insgesamt kann aber noch immer festgestellt werden, dass zu wenig Empirie zur Wirksamkeit vorliegt. Noch einmal mehr gilt dies für Untersuchungen mit einem langfristig angelegten Beobachtungszeitraum, wie dies die vorliegende Arbeit vornimmt. Darüber hinaus wären, vor dem Hintergrund der zunehmenden Durchführung institutionalisierter Politikevaluationen, umfassende Meta-Evaluationen, die auch Aspekte der Methodik der Evaluation einschließen, anzustreben.⁵²³

Auf Seiten der Praxis, sind, abgesehen von der möglichen Anregung und Finanzierung der oben genannten Studien, vor allem Bestrebungen zu unterstützen, die eine stärkere Kontrolle und Transparenz der Evaluationswirksamkeit durch einen systematischeren 'Follow-up' einfordern. Obwohl bspw. die Ausschreibungsbedingungen (ToR) der in der Arbeit untersuchten Evaluationsverfahren dies vorsehen, erfolgt in den Berichten der jeweils nachfolgenden Verfahren regelmäßig keine explizite Stellungnahme zur Wirksamkeit der zentralen Empfehlungen der vorangehenden Verfahren. Ferner könnte systematisch eine noch konsequentere, explizitere Einbindung der Evaluationsergebnisse und -empfehlungen in den Regulatory Impact Assessments (RIA) oder auch in anderen Veröffentlichungen vorgenommen werden. Als hilfreich für die zentrale Kontrolle der Evaluationswirksamkeit ist aber vor allem ein systematisches Vorgehen nach dem Vorbild der Auditmethodologie, insbesondere in Form von Aktionsplänen und deren Umsetzungskontrolle anzusehen, die wiederum mit einer spezifische Berichterstattung über die Fortschritte an die übergeordneten Stellen oder auch die Aufsichtsbehörden verbunden sein sollte.

Inwiefern mehr Aktivität oder eine aktivere Rolle der Aufsichtsbehörden und Adressaten der Evaluationen selbst (hier vor allem des EU-Parlamentes oder des Europäischen Rates) in der Evaluationsdurchführung und deren Follow-up sinnvoll ist, erfordert allerdings eine weitergehende Betrachtung. Vorstellbar und zunehmend häufiger zu hören ist bspw. die Forderung an die unabhängigen Prüfungsinstitutionen (hier in erster Linie den Europäischen Rechnungshof) auch sogenannte 'Performance-Audits' und nicht 'nur' klassische Rechtmäßigkeitsprüfungen (Compliance-Audits), wie z.B. die Befolgung der gegebenen Evaluationsstandards, vorzunehmen.⁵²⁴

⁵²³ Vgl. Wessels (2007).

⁵²⁴ Vgl. ERH (2008) sowie Teil II.2.1.2.

Zusammenfassend zur Frage der Wahrnehmung der Evaluationswirksamkeit ist damit festzustellen, dass mehr Datenerhebungen und Untersuchungen zur tatsächlichen Evaluations-wirksamkeit in der Wissenschaft und der Praxis und vor allem daran anschließend mehr Transparenz und Kommunikation zur festgestellten Evaluationswirksamkeit erforderlich sind.

3.2.3 Abschließende Anmerkungen und Ausblick zur Evaluation in der EU-Forschungspolitik

Die EU-Forschungspolitik verfügt, zumindest auf Programm- und Projektebene, über eine hohe und seit langem verfolgte Evaluationskultur. Damit einher geht eine weit(er)gehende Professionalisierung der Evaluationsverfahren, einschließlich der entsprechenden Evaluationsstandards. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zur Evaluationswirksamkeit zeigen diesbezüglich eine grundsätzliche Funktion des Systems. In Bezug auf das Ausmaß der Wirksamkeit wurden zudem keine signifikanten Unterschiede zwischen den 5-Year Assessments (5YA) und den nachfolgenden Evaluationen der Forschungsrahmenprogramme (EFRP) festgestellt. Der vorangehende Abschnitt schlägt dementsprechend vor allem Maßnahmen vor, die dabei helfen sollen eine Konzentration auf die Wahrnehmung der Evaluationswirksamkeit vorzunehmen. Ergänzend weist die Arbeit darauf hin, dass möglicherweise Verbesserungen der Glaubwürdigkeit, vor allem hinsichtlich der methodischen Qualität, der zentralen Evaluationsverfahren anzustreben sind.

Im Hinblick auf die zentrale Kontrolle der Evaluationswirksamkeit im untersuchten Umfeld ist darauf hinzuweisen, dass das Generalsekretariat der EU-Kommission zunehmend auf die Dokumentation der Wirksamkeit der Evaluationsergebnisse achtet und dazu bereits interne Verfahren vorschlägt, die auch in der anstehenden Überarbeitung der Evaluationshandbücher der EU-Kommission eingebunden werden sollen. Darüber hinaus ist auf die derzeit laufenden Diskussionen zur genauen Ausgestaltung der Berichterstattungspflicht der EU-Kommission an das EU-Parlament im Rahmen des Lissabonner EU-Vertrages hinzuweisen.⁵²⁵

Vor dem Hintergrund zunehmend knapper werdender finanzieller Ressourcen der öffentlichen Haushalte und weiter schwindender Akzeptanz der Europäischen Institutionen in der Öffentlichkeit, scheint es ferner wahrscheinlich, dass noch auf absehbare Zeit performance-orientierte Leitbilder das Verwaltungs- und Politikhandeln der EU Organe stark beeinflussen und damit den Ausbau

⁵²⁵ Vgl. auch Teil II.2.1.2.

institutioneller Evaluation fördern werden. Generell lassen die aktuellen Erklärungen der EU-Kommission erwarten, dass eine weitere Stärkung und Intensivierung der Evaluationsaktivität in den kommenden Jahren zu erwarten ist. Darüber hinaus werden gegenüber den in der Vergangenheit verbreiteteren Programmevaluationen mehr und mehr umfassenden Policy-Evaluationen eingefordert.⁵²⁶

Die EU-Forschungspolitik wird dabei zunehmend auf die Evaluation der Initiativen und Maßnahmen zum Europäischen Forschungsraum (EFR) einzugehen haben, die zugleich als Teil der Forschungsrahmenprogramme auch in die Evaluationsverfahren zu Horizont 2020 eingebunden sind. Die Ausarbeitung und Organisation des Evaluationssystems in der EU-Forschungspolitik für die kommenden Jahre ist damit eine der derzeit großen Herausforderungen in diesem Bereich. Dabei ist ebenfalls auf die wachsende Nachfrage oder auch Forderung nach Outcome- und Impact-Evaluation (mit einem entsprechenden Monitoring) sowie auf die gestiegenen Anforderungen an die Koordination der Evaluationsverfahren angesichts der wachsenden Anzahl an beteiligten Dienststellen hinzuweisen.⁵²⁷

Diese Entwicklungen stellen einerseits methodische und administrative Herausforderungen dar, bedeuten aber letztlich auch politische Anforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Konsens- und Konfliktfähigkeit. In der Darstellung der EU-Forschungspolitik, der Untersuchung zum Ausmaß der Entsprechung sowie auch in der Diskussion der Beobachtungen der Arbeit wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass es eine Zahl von bleibenden bzw. wiederkehrenden Fragen in der EU-Forschungspolitik gibt.⁵²⁸ Wie belastbar die Evaluationswirksamkeit sich daher erweist, d.h. inwiefern die Evaluation als Element der Evidence-based Policy im Konfliktfall⁵²⁹ Entscheidungen zur Politikgestaltung weiterhin in diesem Ausmaß beeinflussen könnte und damit mögliche ideologische oder interessengebundene Argumente an Stellenwert verlieren, bleibt abzuwarten.

⁵²⁶ Vgl. auch Teil II.2.1.2.

⁵²⁷ Vgl. Teil II.2.2.3.

⁵²⁸ Vgl. auch André (2006) sowie Madsen (2010), S.74f..

⁵²⁹ Bspw. einer erforderlichen Terminierung von Maßnahmen oder Programmbestandteilen vor dem Hintergrund der künftigen Haushaltslage im Zuge der Krise.

Fazit: Zentrale Ergebnisse und Offene Frage der Arbeit

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit ist die seit Anfang des vergangenen Jahrzehnts international zu beobachtende Zunahme von institutionalisierten Evaluationsverfahren im Politisch-Administrativen System sowie die gleichzeitig zunehmende Kritik an der Wirksamkeit und Relevanz dieser Verfahren. Von dieser Annahme der fehlenden Wirksamkeit ausgehend wird in der Literatur und Praxis vor allem auf die Gefahr systematischer Fehlallokationen öffentlicher Mittel sowie eines zunehmenden Akzeptanzverlusts bei einer gleichzeitig weitgehenden Automatisierung bzw. Verselbständigung (Bürokratisierung) der Evaluationsverfahren hingewiesen. Die Hinterfragung, ob und inwieweit die institutionalisierten Evaluationsverfahren den Erwartungen entsprechend wirksam werden, insbesondere die Politikgestaltung beeinflussen und über die Zeit eine Relevanz für diese entwickeln, ist somit von hohem Interesse.

Eine diesbezügliche Analyse der Literatur und des Forschungsstandes zeigt allerdings, dass, trotz einer Vielzahl von Arbeiten im Feld der Evaluationsverwendungsforschung, noch immer vor allem eine empirische Forschungslücke besteht. Im Einklang mit Teilen der Literatur wird daraus die Erkenntnis abgeleitet, die empirische Erforschung der Wirksamkeit von Evaluationen noch stärker auf den konkreten Einzelfall sowie den jeweils spezifischen Kontext zu konzentrieren.

Forschungsleitende Frage der vorliegenden Arbeit ist es daher, die Relevanz der institutionalisierten Evaluationsverfahren anhand ihrer 'tatsächlichen' Wirksamkeit am konkreten Beispielfall der EU-Forschungspolitik zu untersuchen. Wirksamkeit wird dabei ausgehend von der Erwartungshaltung der Beteiligten, als eine erkennbare Korrelation oder auch Entsprechung von Evaluation und nachfolgender Politikgestaltung verstanden. Dem folgend ist es zentrale Aufgabe der Arbeit, eine Gegenüberstellung der Evaluationsergebnisse mit der darauf folgenden Politikentwicklung im gewählten Fallbeispiel vorzunehmen und daraus das Ausmaß an Entsprechung bzw. Abweichung zu bestimmen. Dazu werden im Fallbeispiel vier, über einen Zeitraum von etwa 15 Jahren erfolgte Evaluationsverfahren vorgestellt, die jeweils zugehörigen Empfehlungen inhaltlich systematisiert und anhand von daraus abgeleiteten Untersuchungspunkten auf ihre Entsprechung analysiert.

Im Ergebnis wird in 20 von insgesamt 23 herausgearbeiteten Untersuchungspunkten eine 'hohe bzw. umfassende Entsprechung' beobachtet. In der Summe führt die Untersuchung damit zur Feststellung eines hohen Ausmaßes an Entsprechung der Evaluationsempfehlungen mit der Politikentwicklung im untersuchten Fallbeispiel. Aus dieser hohen Entsprechung ist dem Analysemodell der Arbeit folgend auf eine Wirksamkeit und Relevanz der institutionalisierten Evaluationsverfahren auf die Politikgestaltung zu schließen.

Gewisse spezifische Faktoren und Bedingungen scheinen dabei im Fallbeispiel die Wirksamkeit der institutionellen Evaluationsverfahren positiv zu beeinflussen. Im Einzelnen sind dies:

- der Charakter und die Ausprägung der Evaluationsempfehlungen, vor allem deren begrenzte Bestimmtheit und eingeschränkte Veränderungsansprüche an der Politik;
- das spezifische institutionelle Umfeld der Evaluation, in Form der etablierten Evaluations- und Managementkultur sowie des Konsens- und Kollegialsystems in der EU-Kommission;
- das spezifische 'politische Klima' und die daraus resultierenden Kapazitäten zur Umsetzung der Evaluationsempfehlungen, insbesondere in Form von finanziellen Ressourcen.

Die erzielten Ergebnisse der Arbeit stützen somit prinzipiell die Annahme einer Wirksamkeit und Relevanz der institutionalisierten Evaluationsverfahren für die Politikgestaltung. Auf der Basis der Untersuchung des Fallbeispiels ist damit der Behauptung der fehlenden Wirksamkeit sowie Irrelevanz der institutionalisierten Evaluation klar zu widersprechen. Einer weitergehende Verallgemeinerbarkeit dieser Aussage zur Relevanz sind bedingt durch den Forschungsansatz als Einzelfallstudie zwar enge Grenzen (u.a. in Form der spezifischen Faktoren und Bedingungen des Fallbeispiels) gesetzt. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen aber auch andere Forschungsarbeiten, auf die die Arbeit abschließend hinweist. Als allgemeingültig ist insofern zumindest die Schlussfolgerung anzusehen, dass die generelle Kritik an der Wirksamkeit bzw. Irrelevanz der institutionalisierten Evaluationsverfahren in dieser Form nicht aufrecht erhalten werden kann. Die Kritik bzw. Gefahr von möglichen Fehlallokationen und des Akzeptanzverlustes in die Evaluation ist dementsprechend zu relativieren.

Aus dem Ergebnis lässt sich andererseits aber folgern, dass insbesondere im Hinblick auf die Akzeptanzproblematik eine Verstärkung der Bemühungen zur Wahrnehmung der Evaluationswirksamkeit auf Seiten der Beteiligten geboten scheint. Die Arbeit stellt hierzu einige Vorschläge und Ideen (insbesondere die Ausweitung entsprechender Untersuchungen und deren Kommunikation) zusammen, die diese Wahrnehmung verbessern können.

Die vorliegende Arbeit leistet damit vor allem einen ergänzenden und weiterführenden Beitrag zur (empirischen) Evaluationsverwendungsforschung sowie einen anwendungsorientierten Beitrag zur Wahrnehmung der Evaluationswirksamkeit. Insbesondere ermöglicht die Arbeit für den untersuchten Fall eine größere Transparenz der Relevanz der Evaluationsverfahren auf der Basis einer systematischen Untersuchung. Dadurch wird auch für die im Beispielfall direkt an der Evaluation beteiligten und von ihr betroffenen Akteure ein Beitrag zur Akzeptanz der Verfahren für die Politikgestaltung

geleistet. Ein wichtiges Merkmal der Arbeit ist es dabei, dass bewusst ein Fallbeispiel gewählt wurde, das eine Betrachtung über einen langen Zeithorizont (etwa 15 Jahre) und mehrere aufeinander folgende Evaluationsverfahren mittels einer Dokumentenanalyse ermöglicht. Wenngleich in der Literatur eingefordert, lag eine solche langfristige Untersuchung, zumindest nach dem Kenntnisstand des Autors, in der Fachliteratur zur Evaluationsverwendungsforschung bisher noch nicht vor.

Zusammenfassend hervorzuheben ist ferner der primär empirisch-theorieverwendende Anspruch und Ansatz der Arbeit. Im Wesentlichen besteht der wissenschaftliche Beitrag der Arbeit daher wie dargestellt vor allem in einer Erweiterung der empirischen Datenbasis um eine Langzeitstudie sowie dem Hinweis auf die Wahrnehmungsproblematik. Die Ergebnisse der Arbeit bestätigen weiterhin zumindest indirekt die grundsätzliche Wirksamkeit und Relevanz der Institutionalisierung der Evaluationsverfahren. Damit trägt die Arbeit nicht zuletzt zur Versachlichung der teilweise recht emotional geführten Diskussion um die Relevanz der Evaluation bei. Dennoch bleiben, schon aufgrund der Komplexität des übergeordneten Forschungsinteresses an der Relevanz der institutionalisierten Evaluation, eine Anzahl offener Fragen, von denen abschließend als Hinweis für weitergehende Forschungsarbeiten die wichtigsten kurz angesprochen werden.

Offene Fragen und Forderungen

Die Einzelfallstudie, in der vorliegenden Arbeit, erlaubt letztlich keine abschließende Aussage zu den Gründen der festgestellten Ergebnisse. In der Diskussion der Untersuchungsergebnisse werden zwar bestimmte Faktoren und Bedingungen herausgearbeitet; insbesondere der relative Anteil dieser Faktoren und Bedingungen am Ergebnis kann aber nicht aufgezeigt werden. Eine weitergehende Analyse eines solchen relativen Anteils könnte bspw. durch eine weitergehende Beobachtung der künftigen Evaluationswirksamkeit im Fallbeispiel erfolgen sofern sich Veränderungen der in der Arbeit herausgestellten, spezifischen Faktoren und Bedingungen über die Zeit ergeben

Ein weiter Aspekt, den die Fallstudie explizit nicht aufnimmt, ist der Punkt der methodischen Qualität der untersuchten Evaluationsverfahren in der EU-Forschungspolitik. Eine dementsprechende Erweiterung der Fallstudie, würde diese um ein wesentliches Element in Richtung einer Meta-Evaluation erweitern und könnte insbesondere dazu beitragen die Kritik an der Glaubwürdigkeit der Evaluationsverfahren umfassender zu hinterfragen.

Neben der Weiterführung der untersuchten Einzelfallstudie, sei es über den Zeitverlauf oder auch hinsichtlich der betrachteten Aspekte, bietet es sich für eine weitergehende Untersuchung der Gründe der Wirksamkeit und eine Verallgemeinerung der Ergebnisse an, vergleichend vorzugehen. Dies schließt zugleich aber nicht aus zunächst weiterhin entsprechend dem auch in der vorliegenden Arbeit bewusst gewählten Formates der Einzelfallstudie vorzugehen. Im Gegenteil wurde bereits mehrfach die Notwendigkeit und der Mehrwert weiterer empirischer Erkenntnisse auch über Fallstudien herausgehoben. Ziel dieser Datensammlung wäre es aber in letzter Konsequenz eine vergleichende Analyse in Form einer Aggregation bzw. Synthese einer Vielzahl von Einzelfällen vorzunehmen.⁵³⁰ Eine solche vergleichende Untersuchung könnte zudem über den induktiven Schluss auf Basis einer hinreichend großen Anzahl von Fällen auch dabei helfen das bestehende Zurechnungsproblem zu reduzieren.⁵³¹ In diesem Sinne leistet die vorliegende Arbeit einen wichtigen und notwendigen 'Puzzlestein', der zusammen mit anderen Einzelergebnissen in nachfolgende Untersuchungen eingebracht werden kann.

Schließlich ist noch gesondert auf einen offenen Punkt hinzuweisen, der ebenfalls im Hintergrund des Forschungsinteresses an der Relevanz der institutionalisierten Evaluationsverfahren steht. Vor allem weil sich Evaluation häufig mit der Frage der Effizienz befasst, muss sie diese Frage auch sich selbst gegenüber gelten lassen. Der Ressourceneinsatz, der für eine Evaluation erforderlich ist, unterliegt vor diesem Hintergrund der Forderung einen Mehrwert oder auch positiven Nettonutzen zu liefern. Die vorliegende Arbeit fragt primär nach der Wirksamkeit bzw. Relevanz und damit der Effektivität der Evaluation. Die Relevanz stellt ihrerseits bereits ein wesentliches Element des Nutzens der Evaluation dar. Eine weitergehende Untersuchung des Mehrwertes verlangt aber, neben der Betrachtung der Kosten, insbesondere auch eine Quantifizierung dieses Nutzens.

Den Ergebnissen der Arbeit folgend, verbleibt angesichts der weiterhin zunehmenden Verbreitung von institutionalisierten Evaluationsverfahren als zentrale Feststellung der Arbeit aber vor allem eine wesentliche Forderung. Sowohl von Seiten der Wissenschaft als auch der Praxis scheint es geboten, die Aktivitäten zur Hinterfragung und Wahrnehmung der Evaluationswirksamkeit deutlich zu erhöhen. Zwar gibt es in der Wissenschaft, vor allem im Umfeld der schon lange stattfindenden Diskussion zur Evaluationsverwendungsforschung, eine Anzahl von entsprechenden empirischen

⁵³⁰ Vgl. dazu auch Feinstein (2002), S. 437 f.

⁵³¹ An dieser Stelle sind allerdings auch noch einmal die mit einer vergleichenden Analyse verbundenen Schwierigkeiten hervorzuheben, auf die in Teil I.2.3.1 und I.3.2 ausführlicher eingegangen wird und die in der vorliegenden Arbeit zu einer klaren Entscheidung für ein Vorgehen anhand einer Fallstudie geführt haben.

Untersuchungen. Insgesamt kann aber noch immer festgestellt werden, dass zu wenig Empirie zur tatsächlichen Evaluationswirksamkeit vorliegt. Noch einmal mehr gilt dies für Untersuchungen mit einem langfristig angelegten Beobachtungszeitraum, wie dies die vorliegende Arbeit vornimmt. Darüber hinaus wären, vor dem Hintergrund der zunehmenden Durchführung institutionalisierter Politikevaluationen, umfassendere Meta-Evaluationen, die auch Aspekte der Methodik der Evaluation einschließen, anzustreben. Die Praxis ihrerseits sollte im Interesse einer besseren Wahrnehmung, Akzeptanz sowie der (Ressourcen-) Legitimation der institutionalisierten Evaluationsverfahren die Erhebung und Dokumentation von Daten zur tatsächlichen Evaluationswirksamkeit intensivieren und kommunizieren.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Monographien und einzelne Beiträge:

Addis, Elisabetta (2010): *Scientific Excellence. Meta-analysis of gender and science research*. Brüssel.

Albaek, Eric (1995): *Policy Evaluation. Design and Utilization*. In Ray C. Rist (Ed.): *Policy evaluation: Linking theory to practice*. Aldershot; Brookfield: Edward Elgar, pp. 5–19.

Alkin, M. C. (1985): *A Guide for Evaluation Decision Makers*. Beverly Hills, CA: Sage publications.

Alkin, M. C. (Ed.) (2004): *Evaluation roots: Tracing theorist's views and influences*. Thousand Oaks, CA.

Alkin, M. C. (2005): *Evaluation use*. In Sandra Mathison (Ed.): *Encyclopedia of evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage publications, p. 145-147.

Alkin, M. C.; Christie, C. A. (2004): *An evaluation theory tree*. In M. C. Alkin (Ed.): *Evaluation roots: Tracing theorist's views and influences*. Thousand Oaks, CA, pp. 12–66.

Alkin, M. C.; Coyle, K. (1988): *Thoughts on evaluation misutilization*. In *Studies in Educational Evaluation* 14, pp. 331–340.

Anderson (1996): *Diagnostic sur l'évaluation des programmes communautaires*. Bruxelles.

André, Michel (2006): *L'espace européen de la recherche: histoire d'une idée*. In *Revue d'histoire de l'intergration européenne* 12 (2), pp. 131–150.

André, Michel (2007): *Das 7. Rahmenprogramm und die Geschichte der Europäischen Forschung*. In *FTEinfo Magazin über europäische Forschung, 2007* (Sonderausgabe Juni 2007), ohne Seitenangabe.

Ant, M.; Hammer, A.; Löwenbein, O. (Eds.) (2008): *Nachhaltiger Mehrwert von Evaluation*. Bielefeld: Bertelsmann.

Balthasar, Andreas (2005): *Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir?* In *LEGES* (1), pp. 65–80.

Balthasar, Andreas (2006): *The effects of institutional design on the utilization of evaluation*. In *Evaluation* 12 (3), pp. 353–371.

Balthasar, Andreas (2007): *Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen. Praxis und Verwendung von Evaluationen in der Schweizerischen Bundesverwaltung*. Zürich/ Chur: Rügger Verlag.

Beck, U. (1994): *The reinvention of politics: Towards a theory of reflexive modernization*. In U. Beck, A. Giddens, S. Lash (Eds.): *Reflexive Modernisation*. Stanford: Stanford University Press, pp. 1–55.

Beck, U.; Giddens, A.; Lash, S. (Eds.) (1994): *Reflexive Modernisation*. Stanford: Stanford University Press.

Bemelmans-Videc, Marie-Louise (2005): *Guidelines and Standards. Assuring the Quality of Evaluation and Audit Practice by Instruction*. In Robert Schwartz, John Mayne (Eds.): *Quality matters: Seeking confidence in evaluating, auditing and performance reporting*. New Brunswick, N.J.; London: Transaction Publishers (*Comparative Policy Evaluation, Volume XI*), pp. 145–169.

Bergmann, Jan (Ed.) (2012): *Handlexikon der Europäischen Union*. 4.th ed. Baden-Baden: Nomos.

Beywl, Wolfgang; Widmer, Thomas (2009): *Evaluation in Expansion. Ausgangslage für den intersektoralen Drei-Länder-Vergleich*. In Thomas Widmer, Wolfgang Beywl, Fabian Carlo (Eds.): *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 13–26.

Biesta, Gert (2010): *Why 'what works' still won't work. From evidence-based education to value-based education*. In *Studies in Philosophy and Education* 29 (5), pp. 491–503.

Birkholz, Kai; Maaß, Christian; von Maravic, Patrick; Siebart, Patricia (Eds.) (2006): *Public Management - Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Christoph Reichard*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.

Börchler, Stephan; Schützeichel, Rainer (Eds.) (2008): *Politikberatung*. Stuttgart: Lucius&Lucius.

Brandt, Tasso (2009): *Evaluation in Deutschland. Professionalisierungsstand und -perspektiven*. Münster, New York, Berlin, München: Waxmann Verlag (*Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung*, 7).

Brockhaus (2006): *Die Enzyklopädie*. Mannheim (9).

Busch, Rainer (1987): *Internationale technologiebestimmte Wettbewerbsfähigkeit und Forschungs- und Technologiepolitik. Eine komperative Studie*. Frankfurt/M., Bern, New York, Paris (*Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft*, 807).

Calliess, Christian; Ruffert, Matthias (2002): *Kommentar zu EUV und EGV*. Neuwied: Herrmann Luchterhand (2.).

Caplan, N.; Morrison, A.; Stambaugh, R. (1975): *The use of social science knowledge in policy decisions at national level*. Ann Arbor.

Caracelli, V.; Preskill, H. (Eds.) (2000): *The expanding scope of evaluation use*. San Francisco, CA: Jossey-Bass (*New directions for evaluation*, 88).

Chelimsky, Eleanor (1997): *Preface*. In Eleanor Chelimsky, W.R Shadish (Eds.): *Evaluation for the 21st century: A handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage publications, pp. 1–26.

Chelimsky, Eleanor (2006): The purpose of evaluation in a democratic society. In Ian F. Shaw, M. M. Greene J. Mark (Eds.): Handbook of evaluation: . Policies, programs and practices. London, Thousand Oaks, CA : Sage publications.

Chelimsky, Eleanor; Shadish, W.R (Eds.) (1997): Evaluation for the 21st century: A handbook. Thousand Oaks, CA: Sage publications.

Christie, C. A.; Alkin, M. C. (1999): Further reflections on evaluation misutilization. In *Studies in Educational Evaluation* 25, pp. 1–10.

Cousins, Bradley J.; Leithwood, Kenneth A. (1986): Current empirical research on evaluation utilization. In *Review of Educational Research* 56 (3), pp. 331–364.

Cousins, J. B.; Shulha, L. M. (2006): A comparative analysis of evaluation utilization and its cognate fields of inquiry. Current issues and trends. In Ian F. Shaw, M. M. Greene J. Mark (Eds.): Handbook of evaluation: . Policies, programs and practices. London, Thousand Oaks, CA : Sage publications, pp. 266–291.

Cummings, Rick (October/November 2002): Rethinking Evaluation Use. Paper presented at the 2002 Australasian Evaluation Society International Conference. Wollongong, Australia.

Dahler-Larsen, Peter (2005): Evaluation and Public Management. In Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, JR., Christopher Pollitt (Eds.): The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, pp. 615–642.

Davies, Philip (2007): Evidence-Based Government. How Do We Make It Happen? American Institutes for Research. Montreal, 15/10/2007.

De Laat, Bastiaan (2005): Study on the use of evaluation results in the Commission. Final report. Synthesis report, Annexes and Case Study reports. With assistance of European Policy Evaluation Consortium (EPEC). Brussels/ Paris.

DeGEval – Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V. (2008): Standards für Evaluation. 4th ed. Mainz.

Delanghe, Henri; Muldur, Ugur; Soete, Luc (Eds.) (2009): European Science and Technology Policy. Towards Intergration or Fragmentation? Cheltenham/ Northhampton: Edward Elgar.

Delarue, Joceleyne; Naudet, Jean-David; Sauvat, Véronique (2009): Les évaluations sont-elles utiles? Revue de littérature sue "connaissances et décisions". Paris (no. 3, janvier 2009).

Downs, A. (1967): Inside Bureaucracy. Bosten: Little Brown.

Durieux, Luc; Fayl, Gilbert (1997): The scheme used for evaluating the European research and technological development programmes. In OECD (Ed.): Conference on Policy Evaluation in Innovation and Technology. (online Tagungsband) unter

<http://www.oecd.org/science/inno/oecdconferenceonpolicyevaluationininnovationandtechnologypartiv.htm>). Paris, pp. 373–381.

Edler, Jakob; Kuhlmann, Stefan; Behrens, Maria (Eds.) (2003): *Changing Governance of Research and Technology Policy - The European Research Area*. Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar.

Eggner, Engelbert (1984): *Regionale Wirtschaftspolitik sowie Forschungs- und Technologiepolitik. Interdependenzen innerhalb des staatlichen "Unternehmens 'Strukturpolitik'" in der Bundesrepublik Deutschland*. Bochum: Studienverlag Brockmeyer.

Feinstein, Osvaldo N. (2002): Use of evaluations and the evaluation of their Use. In *Evaluation* 8 (4), pp. 433–439.

Ferlie, Ewan; Lynn, Laurence E., JR.; Pollitt, Christopher (Eds.) (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Fier, Andreas; Czarnitzki, Dirk (2005): *Zum Stand der empirischen Wirkungsanalyse der öffentlichen Innovations- und Forschungsförderung*. Mannheim.

Fitzpatrick, Jody L.; Sanders, James R.; Worthen, Blaine R. (2004): *Program Evaluation. Alternative Approaches and Practical Guidelines*. 3rd ed. Boston u.a.: Pearson Education.

Fleischer, Dreolin N.; Christie, C. A. (2009): Evaluation Use. Results from a Survey of U.S. American Evaluation Association Members. In *American Journal of Evaluation* 30 (2), pp. 158–175.

Frey, Bruno S. (2008): *Evaluitis - eine neue Krankheit*. In Hildegard Matthies, Dagmar Simon (Eds.): *Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen*. 1st ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 24/2007), pp. 125–140.

Frey, K.; Ledermann, Simone (2010): Evidence-based policy: A concept in geographical and substantive expansion. Introduction to a special issue. In *German Policy Studies* 6, pp. 1–15.

Fross, Kim; Rebin, Claus C.; Carlsson, Jerker (2002): Process Use of Evaluation. Types of use that precede lessons learned and feedback. In *Evaluation* 8 (1), pp. 29–45.

Furubo, Jan Eric (Ed.) (2002): *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.

Garcia, J. (2008): *A realistic account of evidence-informed tobacco control practice in ontario public health agencies*. Thèse de doctorat en philosophie. Waterloo, Canada.

Gaul, Jens-Peter; David, Uwe (2009): *Forschungsförderung in Europa - Eine Erfolgsgeschichte. Entwicklung und Funktion der Forschungsrahmenprogramme der Europäischen Union*. In *Wissenschaftsmanagement* (6), pp. 20–25.

Georghiou, Luke (1995): Research evaluation in European national science and technology systems. In *Research Evaluation* 1 (5), pp. 3–10.

Georghiou, Luke (1997): Issues in the Evaluation of Innovation and Technology Policy. In OECD (Ed.): Conference on Policy Evaluation in Innovation and Technology. (online Tagungsband) unter <http://www.oecd.org/science/inno/oecdconferenceonpolicyevaluationininnovationandtechnologypartiv.htm>), Chapter 3. Paris.

Grasso, Patrick G. (2005): Quality of Evaluative Information at the World Bank. In Robert Schwartz, John Mayne (Eds.): *Quality matters: Seeking confidence in evaluating, auditing and performance reporting*. New Brunswick, N.J.; London: Transaction Publishers (Comparative Policy Evaluation, Volume XI), pp. 91–111.

Guba, E. G.; Lincoln, Y. S. (1989): *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, California: Sage publications.

Guzzetti, Luca (1995): *A Brief History of European Union Research Policy*. Brussels/ Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Guzzetti, Luca (Ed.) (2000): *Science and Power: The Historical Foundations of Research Policies in Europe*. A conference organised by the Istituto e Museo di Storia della Scienza (Firenze, Italy). Florenz.

Guzzetti, Luca (2009): The 'European Research Area' idea in the history of Community policy-making. In Henri Delanghe, Ugur Muldur, Luc Soete (Eds.): *European Science and Technology Policy. Towards Intergration or Fragmentation?* Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, pp. 65–77.

Hansson, Finn (2006): Organizational Use of Evaluations. Governance and Control in Research Evaluation. In *Evaluation* 12 (2), pp. 159–178.

Härtel, Ines (2006): *Handbuch der Europäischen Rechtsetzung*. Berlin, Heidelberg.

Hennink, Monique; Stephenson, Rob (2005): Using Research to inform Health Policy: Barriers and Strategies in Developing Countries. In *Journal of Health Communication* 10, pp. 163–180.

Henry, Gary T.; Mark, Melvin M. (2003): Beyond Use: Understanding Evaluation's Influence on Attitudes and Actions. In *American Journal of Evaluation* 24 (3), pp. 293–314.

Héritier, Adrienne (1993): Policy Analyse: Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In Adrienne Héritier (Ed.): *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen (PVS Sonderheft, 24), pp. 9–36.

Héritier, Adrienne (Ed.) (1993): *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen (PVS Sonderheft, 24).

Homburg, Vincent; Pollitt, Christopher; van Thiel, Sandra (2007): Introduction. In Christopher Pollitt, Sandra van Thiel, Vincent Homburg (Eds.): *New public management in Europe: Adaptation and alternatives*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, pp. 1–9.

Hong, Heung Deug; Boden, Mark (2003): *R&D Programme Evaluation - Theory and Practice*. Aldershot, Hants; Burlington, VT: Ashgate Publishing Company.

Hornbostel, Stefan (2010): (Forschungs-) Evaluation. In Dagmar Simon, Andreas Knie, Stefan Hornbostel (Eds.): *Handbuch Wissenschaftspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 293–309.

Huberman, M.; Cox, P. (1990): Evaluation utilization: Building links between action and reflection. In *Studies in Educational Evaluation* 16, pp. 157–179.

INTOSAI (2010): *L'évaluation de programme pour les Institutions supérieures de contrôle*. Introduction. With assistance of Didier Migaud. Paris.

Iriti, Jennifer E.; Bickel, William E.; Awsumb Nelson, Catherine (2005): Using Recommendations in Evaluation. A Decision Making Framework for Evaluators. In *American Journal of Evaluation* 26, pp. 464–479.

Jann, Werner (2002): *Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder. Vom Management zu Governance?* In Klaus König (Ed.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden.

Jann, Werner (2005): *Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. With assistance of Kai Wegrich, Miriam Shergold, Christian van Stolk. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Jann, Werner; Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In Klaus Schubert, Nils C. Bandelow (Eds.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien, pp. 71-104.

Johnson, K. et al (2009): Research on Evaluation Use. A review of the Empirical Literature from 1986 to 2005. In *American Journal of Evaluation* 30 (3), pp. 377–410.

Johnson, R. Burke (1998): Towards a theoretical model of evaluation utilization. In *Evaluation and Program Planning* 21, pp. 93–110.

Johnston, William P. (1988): Increasing evaluation use. Some observations based on the results at the U.S. GAO. In *New Directions for Evaluation* 39, pp. 75–84.

Joint Committee (2006): *Handbuch der Evaluationsstandards*. Die Standards des Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. Sanders, James R. (Hrsg.); Übersetzt von Beywl, Wolfgang & Widmer, Thomas. 3rd ed. Wiesbaden.

Kallmayer, Axel (2002): Titel XVIII - Forschung und technologische Entwicklung - Art. 163. In Christian Calliess, Matthias Ruffert: Kommentar zu EUV und EGV. Neuwied: Herrmann Luchterhand (2.).

Kessler, Marie-Christine; Lascoumbes, Pierre; Setbon, Michel; Thoenig, Jean-Claude (Eds.) (1998): Evaluation des politiques publiques. Paris, Montréal: L'Harmattan.

Kirkhart, K. (2000): Reconceptualizing evaluation use. In V. Caracelli, H. Preskill (Eds.): The expanding scope of evaluation use. San Francisco, CA: Jossey-Bass (New directions for evaluation, 88), pp. 5–24.

Klodt, Henning (1994): Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik. Kiel (Kieler Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 664).

König, Klaus (Ed.) (2002): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden.

Krige, John; Guzzetti, Luca (Eds.) (1997): History of European Scientific and Technological Cooperation. Brussels/ Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Kroll, Alexander (2012): Why Public Managers Use Performance Information. Concepts, Theory, and Empirical Analysis. Potsdam: International Repository of the University of Potsdam. Available online at <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-59795>.

Kromrey, Helmut (2001): Evaluation - Ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis. In *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* 24 (2), pp. 105–129.

Kuhlmann, Stefan (2006): Evaluation in der Forschungs- und Innovationspolitik. In Reinhard Stockmann (Ed.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen: Leske + Budrich, pp. 289–310.

Kuhlmann, Stefan (2009): Evaluation von Forschungs- und Innovationspolitik in Deutschland - Stand und Perspektiven. In Thomas Widmer, Wolfgang Beywl, Fabian Carlo (Eds.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 283–294.

Kuhlmann, Stefan; Bühner, Susanne (2000): Erfolgskontrolle und Lernmedium: Evaluation von Forschungs- und Innovationspolitik. In *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 69 (3), pp. 379–394.

Kuhlmann, Stefan; Edler, Jakob (2003): Changing Governance in European Research and Technology Policy. In Jakob Edler, Stefan Kuhlmann, Maria Behrens (Eds.): Changing Governance of Research and Technology Policy - The European Research Area. Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, pp. 3–32.

Kuhlmann, Stefan; Heinze, Thomas (2003): Informationen zur Forschungsevaluation in Deutschland - Erzeuger und Bedarf. Gutachten für die Geschäftsstelle der Deutschen Forschungsgemeinschaft. In *Fraunhofer ISI Discussion Papers Innovation and Policy Analysis* (3).

Lasswell, Harold D. (1956): *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park, Md.

Ledermann, Simone (2012): Exploring the necessary conditions for evaluation use in program change. In *American Journal of Evaluation* 33 (2), pp. 159–178.

Leeuw, Frans L. (2006): Evaluation in Europe. In Reinhard Stockmann (Ed.): *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*. Opladen: Leske + Budrich, pp. 64–84.

Leeuw, Frans L.; Rist, Ray C.; Sonnichsen, Richard C. (Eds.) (1994): *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organisational Learning*. New Brunswick, N.J.; London: Transaction Publishers.

Leeuw, Frans L.; Sonnichsen, Richard C. (1994): Introduction: Evaluations and Organizational Learning: International Perspectives. In Frans L. Leeuw, Ray C. Rist, Richard C. Sonnichsen (Eds.): *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organisational Learning*. New Brunswick, N.J.; London: Transaction Publishers, pp. 1–16.

Lengwiler, Martin (2010): Kontinuitäten und Umbrüche in der deutschen Wissenschaftspolitik des 20. Jahrhunderts. In Dagmar Simon, Andreas Knie, Stefan Hornbostel (Eds.): *Handbuch Wissenschaftspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 13–25.

Leviton, L. C.; Hughes, E. F. X. (1981): Research on the utilization of evaluations. A review and Synthesis. In *Evaluation Review* 5 (4), pp. 525–548.

Lijphardt, Arend (1999): *Patterns of Democracy*. New Haven, London: Yale University Press.

Lundquist, Lennart (1976): Nagra synpunkter pa begreppet politisk planering. In *Statsvetenskaplig Tidskrift*, pp. 121–139.

Madsen, Claus (2010): *Scientific Europe. Policies and Politics of the European Research Area*. Brentwood: Multi-Science Publishing Co. Ltd.

Mark, Melvin M.; Henry, Gary T. (2004): The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence. In *Evaluation* 10 (1), pp. 35–57.

Mark, Melvin M.; Henry, Gary T.; Julnes, G. (1999): Towards an integrated framework for evaluation practice. In *American Journal of Evaluation* 20 (2), pp. 177–198.

Mathison, Sandra (Ed.) (2005): *Encyclopedia of evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.

Matthies, Hildegard; Simon, Dagmar (Eds.) (2008): *Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen*. 1st ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 24/2007).

Matthies, Hildegard; Simon, Dagmar; Knie, Andreas (2008): Gefühlte Exzellenz: Implizite Kriterien der Bewertung von Wissenschaft als Dilemma der Wissenschaftspolitik. In Hildegard Matthies, Dagmar Simon (Eds.): Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen. 1st ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 24/2007), pp. 331–346.

Mertens, Donna M. (1998): Research methods in education and psychology. Integrating diversity with quantitative and qualitative approaches. Thousand Oaks, CA: Sage publications.

Mertens, Donna M. (2006): Institutionalizing Evaluation in the United States of America. In Reinhard Stockmann (Ed.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen: Leske + Budrich, pp. 41–56.

Meyer, Wolfgang (2002): Was ist Evaluation. Saarbrücken (Arbeitspapiere, 5). Available online at http://www.ceval.de/typo3/fileadmin/user_upload/PDFs/workpaper5.pdf, checked on 6/01/2011.

Müller-Kohlenberg, H.; Münstermann, K. (Eds.) (2000): Bewertung von Humandienstleistungen. Evaluation und Qualitätsmanagement in Sozialer Arbeit und Gesundheitswesen. Opladen: Leske + Budrich.

OECD (1991): Principles for evaluation of development assistance. Development Assistance Committee. Paris.

OECD (Ed.) (1997): Conference on Policy Evaluation in Innovation and Technology. (online Tagungsband) unter <http://www.oecd.org/science/inno/oecdconferenceonpolicyevaluationininnovationandtechnologypartiv.htm>). Paris.

OECD (2009): Measuring Government Activity. Paris.

Owen, John M. (2007): Program Evaluation. Forms and Approaches. 3rd ed. New York, London: The Guilford Press.

Owen, John M.; Rogers, Patricia J. (1999): Program evaluation: Forms and approaches. London: Sage publications.

Patton, Michael Quinn (1988): How primary is your identity as an evaluator? In *Evaluation Practice* 9 (2), pp. 87–92.

Patton, Michael Quinn (1997): Utilization-focused evaluation: The new century text. 3rd ed. London, Thousand Oaks, CA : Sage publications.

Peck, Laura R.; Gorzalski, Lindsey M. (2009): An evaluation use framework and empirical assessment. In *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 6 (12), pp. 139–156.

Pelz, D. C. (1978): Knowledge Utilization in Criminal Justice. A research proposal submitted to the National Institute for Law Enforcement and Criminal Justice. Ann Arbor.

Pollitt, Christopher (1998): Evaluation in Europe - Boom or Bubble? In *Evaluation* 2 (4), pp. 214–224.

Pollitt, Christopher (2003): *The essential public manager*. Maidenhead; New York, N.Y.

Pollitt, Christopher; van Thiel, Sandra; Homburg, Vincent (Eds.) (2007): *New public management in Europe: Adaptation and alternatives*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Power, Michael (1996): *The Audit Explosion*. London: Demos.

Power, Michael (2008): Research Evaluation in the Audit Society. In Hildegard Matthies, Dagmar Simon (Eds.): *Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen*. 1st ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 24/2007), pp. 15–24.

Preskill, H.; Caracelli, V. (1997): Current and developing conceptions of use: Evaluation Use Topical Interest Group survey results. In *Evaluation Practice* 18, pp. 209–225.

Proeller, Isabella (2006): Wirkungsorientierung - Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung. In Kai Birkholz, Christian Maaß, Patrick von Maravic, Patricia Siebart (Eds.): *Public Management - Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis*. Festschrift für Christoph Reichard. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, pp. 153–166.

Rist, Ray C. (Ed.) (1995): *Policy evaluation: Linking theory to practice*. Aldershot; Brookfield: Edward Elgar.

Rossi, Peter H.; Freeman, Howard E.; Lipsey, Mark W. (1999): *Evaluation. A systemic approach*. 5th ed. London, Thousand Oaks, CA: Sage publications.

Rossi, Peter H.; Lipsey, Mark W.; Freeman, Howard E. (2004): *Evaluation. A systematic approach*. 7th ed. London, Thousand Oaks, CA: Sage publications.

Sabatier, Paul A. (1998): The political context of evaluation research. An Advocacy Coalition Perspective. In Marie-Christine Kessler, Pierre Lascoumbes, Michel Setbon, Jean-Claude Thoenig (Eds.): *Evaluation des politiques publiques*. Paris, Montréal: L'Harmattan, pp. 129–146.

Sager, Fritz; Ledermann, Simone (2008): *Valorisierung von Politikberatung*. In Stephan Börchler, Rainer Schützeichel (Eds.): *Politikberatung*. Stuttgart: Lucius&Lucius, pp. 310–325.

Sager, Fritz; Rissi, Christof (2011): The limited scope of policy appraisal in the context of referendum democracy. The case of regulatory impact assessment in Switzerland. In *Evaluation* 17 (2), pp. 151–163.

Salais, Robert (2008): *Evaluation und Politik: Auf der Suche nach guten Indikatoren für die Forschung*. In Hildegard Matthies, Dagmar Simon (Eds.): *Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen*. 1st ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 24/2007), pp. 193–212.

- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2009): *New Public Management*. 4.th ed. Stuttgart: UTB.
- Scherb, Johannes (2012): *Forschung und technologische Entwicklung (FTE, auch: Forschung und Entwicklung - FuE)*. In Jan Bergmann (Ed.): *Handlexikon der Europäischen Union*. 4.th ed. Baden-Baden: Nomos.
- Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Eds.) (2003): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien.
- Schwartz, Robert; Mayne, John (Eds.) (2005): *Quality matters: Seeking confidence in evaluating, auditing and performance reporting*. New Brunswick, N.J.; London: Transaction Publishers (Comparative Policy Evaluation, Volume XI).
- Scriven, Michael (1967): *The methodology of evaluation*. In R. E. Stake (Ed.): *Curriculum evaluation*. Chicago: Rand McNally.
- Scriven, Michael (1991): *Evaluation Thesaurus*. 4th ed. Newbury Park, California: Sage publications.
- Shadish, W.R; Cook, T. D.; Leviton, L. C. (1991): *Foundations of Program Evaluation: Theory and Practice*. London: Sage publications.
- Shaw, Ian F.; Mark, M. M. Greene J. (Eds.) (2006): *Handbook of evaluation: . Policies, programs and practices*. London, Thousand Oaks, CA : Sage publications.
- Shulha, Lyn M.; Cousins, Bradley J. (1997): *Evaluation Use: Theory, Research, and Practice since 1986*. In *Evaluation Practice* 18 (3), pp. 195–208.
- Simon, Dagmar; Knie, Andreas; Hornbostel, Stefan (Eds.) (2010): *Handbuch Wissenschaftspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Smith, Nick L.; Chircop, Saviour (1989): *The Weiss-Patton Debate: Illumination of the Fundamental Concerns*. In *American Journal of Evaluation* 10 (5), pp. 5–13.
- Spiel, Christiane; Bergsmann, Evelyn (2009): *Zur Nutzung der Evaluationsfunktion: Partielle Bestandsaufnahme und Pilotstudie in österreichischen und deutschen Bundesministerien*. In Thomas Widmer, Wolfgang Beywl, Fabian Carlo (Eds.): *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 477–485.
- Stake, R. E. (Ed.) (1967): *Curriculum evaluation*. Chicago: Rand McNally.
- Stamm, Margrit (2003): *Evaluation im Spiegel ihrer Nutzung: Grande idée oder grande illusion des 21. Jahrhunderts?* In *Zeitschrift für Evaluation* 2, pp. 7–28.
- Stamm, Margrit (2008): *Evaluation: Wirksame Wege zur Nutzung - Wege zur wirksamen Nutzung*. In M. Ant, A. Hammer, O. Löwenbein (Eds.): *Nachhaltiger Mehrwert von Evaluation*. Bielefeld: Bertelsmann, pp. 145–158.

Stampfer, Michael (2008): European Added Value of Community Research Activities. Expert Analysis in support of the Ex Post Evaluation of FP6. Wien.

Stehr, Nico; von Storch, Hans (2011): Der die Welt rettende Professor ist gescheitert. Forscher als Politikberater. In *Spiegel Online*, 11/12/2011. Available online at <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,802850,00.html>, checked on 11/12/2011.

Stek, Pieter (2003): Evaluations at the World Bank and Implications for Bilateral Donors. In *Evaluations* 9 (4), pp. 491–497.

Sternberg, Rolf (1995): Technologiepolitik und High-Tech Regionen. Ein internationaler Vergleich. Berlin: LTI.

Stichweh, Rudolf (2000): Differentiation of Science and Politics: Science Policy in the 19th and 20th Century. In Luca Guzzetti (Ed.): *Science and Power: The Historical Foundations of Research Policies in Europe*. A conference organised by the Istituto e Museo di Storia della Scienza (Firenze, Italy). Florenz, pp. 139–147.

Stockbauer, Uta (2000): Was macht Evaluationen nützlich? Überblick zum Forschungsstand - Ergebnisse von Fallstudien. In H. Müller-Kohlenberg, K. Münstermann (Eds.): *Bewertung von Humandienstleistungen. Evaluation und Qualitätsmanagement in Sozialer Arbeit und Gesundheitswesen*. Opladen: Leske + Budrich, pp. 121–128.

Stockmann, Reinhard (2008): Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Evaluation. Saarbrücken.

Stockmann, Reinhard (2002): Qualitätsmanagement und Evaluation - Konkurrierende oder sich ergänzende Konzepte? Saarbrücken.

Stockmann, Reinhard (Ed.) (2006): *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*. Opladen: Leske + Budrich.

Stockmann, Reinhard; Meyer, Wolfgang (2010): *Evaluation. Eine Einführung*. Opladen & Farmington Hills, MI: Verlag Barbara Budrich UTB.

Sturm, Roland (2008): Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union. In Werner Weidenfeld (Ed.): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Bonn (689), pp. 237–253.

Suchman, E. A. (1967): *Evaluative Research. Principles and Practices in Public Service and Social Action Programs*. New York, NY.: Russel Sage Foundation.

Summa, Hikka; Toulemonde, Jaques (2002): Evaluation in the European Union. Addressing Complexity and Ambiguity. In Jan Eric Furubo (Ed.): *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, pp. 407–424.

Taut, S. M.; Alkin, M. C. (2003): Program staff perceptions of barriers to implementation. In *American Journal of Evaluation* 24 (2), pp. 213–226.

Tomlinson, C.; Bland, L.; Moon, T. (1993): Evaluation utilization: A review of the literature with implications for gifted education. In *Journal for the Education of the Gifted* 16 (2), pp. 171–189.

Toulemonde, Jaques; Summa-Pollitt, Hilka; Usher, Neil (2005): Triple Check for Top Quality or Triple Burden? Assessing EU Evaluations. In Robert Schwartz, John Mayne (Eds.): *Quality matters: Seeking confidence in evaluating, auditing and performance reporting*. New Brunswick, N.J.; London: Transaction Publishers (Comparative Policy Evaluation, Volume XI), pp. 69–90.

Turek, Jürgen (2011): Forschungs- und Technologiepolitik. In Werner Weidenfeld (Ed.): *Europa von A-Z*. 12.th ed. Baden-Baden: Nomos/ UTB, pp. 228–234.

United Nations Evaluation Group (UNEG) (2005): *Standards for Evaluation in the UN System*. New York, NY.

Valovirta, Ville (2002): Evaluation utilization as argumentation. In *Evaluation* 8 (1), pp. 60–80.

van der Knapp, Peter (1995): Policy Evaluation and Learning: Feedback, enlightenment or argumentation. In *Evaluation* 1 (2), pp. 186–216.

van der Most, Frank (2010): Use and non-use of research evaluation. A literature review. Lund, Sweden (Paper no. 2010/16).

van Dooren, Wauter; Bouckaert, Geert; Halligan, John (2010): *Performance Management in the Public Sector*. New York, NY.: Routledge.

Vedung, Evert (1997): *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.

Vedung, Evert (2006): Evaluation Research and Fundamental Research. In Reinhard Stockmann (Ed.): *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*. Opladen: Leske + Budrich, pp. 103–126.

Vedung, Evert (2010): Four Waves of Evaluation Diffusion. In *Evaluation* 16 (3), pp. 263–277.

Vom Bruch, Rüdiger (2008): Qualitätsmaßstäbe bei der Forschungsmittelvergabe in historischer Perspektive. In Hildegard Matthies, Dagmar Simon (Eds.): *Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen*. 1st ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 24/2007), pp. 47–58.

Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl. Tübingen: Mohr.

Wegrich, Kai (2009): Better Regulation ? Grundmerkmale moderner Regierungspolitik im internationalen Vergleich. Gütersloh (Zukunft Regieren, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik, 1/2009).

Weidenfeld, Werner (Ed.) (2008): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Bonn (689).

Weidenfeld, Werner (Ed.) (2011): Europa von A-Z. 12.th ed. Baden-Baden: Nomos/ UTB.

Weiss, Carole H. (1979): The many meanings of research utilization. In *Public Administration Review* 39, pp. 426–431.

Weiss, Carole H. (1980): Knowledge creep and decision accretion. In *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1 (3), pp. 381–404.

Weiss, Carole H. (1988): If program decision is hinged only on information: A response to Patton. In *Evaluation Practice* 9 (3), pp. 15–28.

Weiss, Carole H. (1998): Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? In *American Journal of Evaluation* 19 (1), pp. 21–33. Available online at [http://www.idheap.ch/idheap.nsf/9a665b63d3a8260cc1256a0800365df0/bfa6f2dad3e3c77c1256e61006189a6/\\$file/texte_j6.pdf](http://www.idheap.ch/idheap.nsf/9a665b63d3a8260cc1256a0800365df0/bfa6f2dad3e3c77c1256e61006189a6/$file/texte_j6.pdf).

Weiss, Carole H.; Buculavas, Michael J. (1980): Thruth Tests and Utility Tests: Decision-Maker's Frames of Reference for Social Science Research. In *American Sociological Review* 45 (2), pp. 302–313.

Weiss, Carole H.; Murphy-Graham, Erin; Birkeland, Sarah (2005): An alternate route to policy influence. How evaluations affect D.A.R.E. In *American Journal of Evaluation* 26 (12), pp. 12–30.

Wessels, Jan (2007): Zeit zur Meta-Evaluation. In *IPS - innovation positioning system* (4), p. 4.

Widmer, Thomas (1996): Meta-Evaluation. Kriterien zur Bewertung von Evaluation. Bern: Haupt.

Widmer, Thomas (2008): Evaluationsansätze und ihre Effekte. Erfahrungen aus verschiedenen Politikfeldern. In Hildegard Matthies, Dagmar Simon (Eds.): *Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen*. 1st ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 24/2007), pp. 267–287.

Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang; Fabian Carlo (Eds.) (2009): *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Widmer, Thomas; Neuenschwander, Peter (2004): Embedding evaluation in the Swiss federal administration. Purpose, institutional design and utilization. In *Evaluation* 10 (4), pp. 388–409.

Wilhelm, Jan Lorenz (2012): *Wozu Evaluation? Organisationssysteme bewerten Stadtteolförderung mit Kalkül*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam (Potsdamer Geographische Praxis, 2).

Williams, Kevin; de Laat, Bastiaan; Stern, Eliot (2002): The use of evaluation in the Commission Services. Final report. Paris: Technopolis France. Available online at www.forkeningsradet.no/CSStorage/Flex_attachment/EvalCommissionServices.pdf.

Wollmann, Hellmut (2003): Kontrolle in Politik und Verwaltung. Evaluation, Controlling und Wissensnutzung. In Klaus Schubert, Nils C. Bandelow (Eds.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, pp. 335-360.

Yin, Robert K. (2003): Case Study Research - Design and Methods. 3.th ed. Thousand Oaks, CA: Sage publications.

Offizielle Dokumente und Quellen der Europäischen Institutionen:

Europäische Union / Europäische Gemeinschaften (EU)

Europäische Union (EU) (1951): Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. EGKS. Source: Celex: 11951K/TXT.

Europäische Union (EU) (1957): Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft. EURATOM. Source: Celex: 11957A/TXT.

Europäische Union (EU) (1957a): Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. EWG. Source: Celex: 11957E/TXT.

Europäische Union (EU) (1987): Einheitliche Europäische Akte, EEA. In : Amtsblatt der Europäischen Union, L 169 vom 29.06.1987.

Europäische Union (EU) (1992): Vertrag über die Europäische Union, Maastrichter Vertrag - EUV. In : Amtsblatt der Europäischen Union, C 191 vom 29.07.1992.

Europäische Union (EU) (10/11/1997): Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Amsterdamer Vertrag - EUV. In : Amtsblatt der Europäischen Union, C 340 vom 10.11.1997.

Europäische Union (EU) (1998): Decision No 182/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 22 December 1998 concerning the fifth framework programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (1998-2002). In : Official Journal of the European Communities, L 26/1 vom 1.2.1999.

Europäische Union (EU) (2001): Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Vertrag von Nizza - EUV. In : Amtsblatt der Europäischen Union, C 80 vom 10.03.2001.

Europäische Union (EU) (2002): Beschluss Nr. 1513/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2002 über das Sechste Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration als Beitrag zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums und zur Innovation (2002-2006). In : Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 232/1 vom 29.8.2002.

Europäische Union (EU) (2006): Decision No 1982/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (2007-2013). In : Official Journal of the European Union, L 412/1 vom 30.12.2006.

Europäische Union (EU) (2006a): Regulation (EC) No 1906/ 2006 of the European Parliament and the Council of 18 December 2006 laying down the rules for the participation of undertakings, research centres and universities in actions under the Seventh Framework Programme and for dissemination of research results (2007-2013). In : Official Journal of the European Union, L 391/1 vom 30.12.2006.

Europäische Union (EU) (2010): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Lissabonner Vertrag - EUV. In : Amtsblatt der Europäischen Union, C 83 vom 30.03.2010.

Europäische Union (EU) (2010a): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Lissabonner Vertrag - AEUV. In : Amtsblatt der Europäischen Union, C 83 vom 30.03.2010.

Europäischer Rechnungshof (ERH)

Europäischer Rechnungshof (ERH) (2008): Evaluating the EU Research and Technological Development (RTD) framework programmes - could the Commission's approach be improved? Special Report No 9/2007. Luxembourg.

Europäischer Rechnungshof (ERH) (2009): Networks of Excellence and Integrated Projects in Community Research Policy: Did they achieve their objectives? Special Report No 8/2009. Luxembourg.

Europäischer Rechnungshof (ERH) (2012): Opinion No 4/2012 on the Commission's evaluation report on the Union's finances based on results achieved established under Article 318 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Luxembourg (2012/C 179/01).

Europäischer Rat (ER)

Europäischer Rat (ER) (2000): Presidency Conclusions - Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. "Lisbon Strategy". Brüssel.

Europäischer Rat (ER) (2002): Presidency Conclusions - Barcelona European Council 15 and 16 March 2002. Brüssel (SN 100/1/02 REV1).

Europäischer Rat (ER) (2008): Council Conclusions on the launch of the "Ljubljana Process" - towards full realisation of ERA (10231/08 - 03/06/2008).

Europäischer Rat (ER) (2009): Council Resolution of 3 December 2009 on the enhanced governance of the European Research Area (ERA) . Brüssel (2009/C 323/01).

Europäische Kommission (COM)

Europäische Kommission (COM) (1995): European Commission General Report 1995, point 976: Commission Initiative "Sound Financial Management (SEM2000)". Brüssel.

Europäische Kommission (COM) (1996): Concrete steps towards best practice across the Commission. Communication to the European Parliament and the Council. Brüssel (SEC 96/659).

Europäische Kommission (COM) (1997): 5-Year Assessment of the European Community RTD Framework Programmes. Report of the Independent Expert Panel chaired by Viscount E. Davignon. February 1997. Brüssel.

Europäische Kommission (COM) (2000): Towards a European Research Area. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brüssel (COM(2000) 6 final - 18/01/2000).

Europäische Kommission (COM) (2000a): Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities. Communication to the Commission from Mrs. Schreyer in agreement with Mr. Kinnock and the President. According to action 16 of the Action Plan for Reform. Brüssel (SEC(2000)1051 - 26/07/2000).

Europäische Kommission (COM) (2000b): Five-Year Assessment of the European Union Research and Technological Development Programmes, 1995-1999. Report of the independent Expert Panel chaired by Joan Majó. July 2000. Brüssel.

Europäische Kommission (COM) (2000c): Comments of the Commission on the conclusions of the RTD Framework Programmes 5-Year Assessment. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brüssel (COM(2000) 659 final - 19/10/2000).

Europäische Kommission (COM) (2002): The European Research Area: Providing New Momentum. Strengthening - Reorienting - Opening up new perspectives. Brüssel (COM(2002) 565 final - 16/10/2002).

Europäische Kommission (COM) (2004): Five-Year Assessment of the European Union Research Framework Programmes 1999-2003. Report of the Independent Expert Panel chaired by Erkki Ormala. December 15, 2004. Brüssel.

Europäische Kommission (COM) (2005): Impact Assessment and Ex Ante Evaluation. Annex to the Proposal for the Council and European Parliament decisions on the 7th Framework Programme (EC and Euratom). Brüssel (COM(2005) 119 final).

Europäische Kommission (COM) (2005a): Responding to the Five-Year Assessment of Community research activities (1999-2003) carried out by high level independent experts. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brüssel (COM(2005) 387 final - 24/08/2005).

Europäische Kommission (COM) (2005b): Building the ERA of knowledge for growth. Communication from the Commission. Brüssel (COM (2005) 118 final vom 6.4.2005).

Europäische Kommission (COM) (2007): Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation. Communication to the Commission from Ms Grybauskaitė in agreement with the President. Brüssel (SEC(2007)213 - 21/02/2007).

Europäische Kommission (COM) (2008): A Strategic European Framework for International Science and Technology Cooperation. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brüssel.

Europäische Kommission (COM) (2008a): Better Careers and more Mobility: A European Partnership for Researchers. Source: COM(2008) 317 final.

Europäische Kommission (COM) (2009): Politische Leitlinien für die nächste Kommission. With assistance of José Manuel Barroso. Brüssel.

Europäische Kommission (COM) (2009a): Evaluation of the Sixth Framework Programmes for Research and Technological Development 2002-2006. Report of the Expert Group. February 2009. Brüssel.

Europäische Kommission (COM) (2009b): Response to the Reports of the Expert Groups on the Ex Post Evaluation of the Sixth Framework Programmes. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brüssel (COM(2009) 210 final - 29/04/2009).

Europäische Kommission (COM) (2009c): The progress made under the Seventh European Framework Programme for Research. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM(2009) 209 final - 29/04/2009).

Europäische Kommission (COM) (2010): Leitinitiative der Strategie Europa 2020 - Innovationsunion. Brüssel (KOM(2010) 546 endgültig - 06/10/2010).

Europäische Kommission (COM) (2010a): EUROPA 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Mitteilung der Kommission. Brüssel (KOM(2010) 2020 endgültig - 03/03/2010).

Europäische Kommission (COM) (2010b): Multi-annual Overview (2002-2009) of Evaluation & Impact Assessments. Brüssel.

Europäische Kommission (COM) (2010c): Interim Evaluation of the Seventh Framework Programme. Report of the Expert Group. Final Report 12 November 2010. Brüssel.

Europäische Kommission (COM) (2011): Establishing Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Brüssel (COM(2011) 809 final - 30/11/2011).

Europäische Kommission (COM) (2011a): Response to the Report of the Expert Group in the Interim Evaluation of the Seventh Framework Programme for Research, Technological Development and Demonstration Activities. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brüssel (COM(2011) 52 final).

Europäische Kommission (COM) (2011b): Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding. Analysis of Public Consultation. Brüssel.

Europäische Kommission (COM) (2011c): Rules for submission of proposals, and the related evaluation, selection and award procedures. Version 4, 28. February 2011. Brüssel (C(2011) 1132).

Europäische Kommission (COM) (2011d): Impact Assessment accompanying the Communication from the Commission 'Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation'. Brüssel (COM(2011) 808 final - 30/11/2011).

Europäische Kommission (COM) (2011e): Commission Decision of 24 January 2011 on the three measures for simplifying the implementation of Decision No 1982/2006/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision No 970/2006/Euratom and amending Decisions C(2007) 1509 and C(2007) 1625. Brüssel (C(2011) 174 final).

Europäische Kommission (COM) (2012): A Reinforced European Research Area Partnership for Excellence and Growth. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brüssel (COM(2012) 392 final - 17/07/2012).

Europäische Kommission (COM) (2012a): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse. Brüssel (COM(2012)40 final - 17/02/2012).

Europäische Kommission (COM) (2012b): DG RTD Annual Report on Programme Evaluation Activities 2011. With assistance of Author: Unit A.6 "Ex post Evaluation and Reporting". Brüssel.

Europäische Kommission (COM) (2012c): Enhancing and focusing EU international cooperation in research and innovation: A strategic approach. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brüssel (COM(2012) 497 final).

Anhang:

Zusammenfassungen (Executive Summaries) der untersuchten Evaluationsverfahren (vgl. auch die Übersicht in Teil III.1.1.3)

Five-Year Assessment 2000 (5YA 2000) - Majó Report

Executive Summary and Recommendations

The EU currently faces great challenges. At the March 2000 meeting of the European Council in Lisbon, the Union set itself the goal of becoming the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world. This puts research and technological development (RTD) policy at the heart of development strategies.

The most important conclusion of our Panel is that the Framework Programme alone will not be enough to serve the goals set at Lisbon.

Although there is much to commend in past and current Framework Programmes, the challenges we face as we move towards the new economy call not only for the Framework Programme itself to become a much more flexible policy instrument, but also for additional instruments and actions.

RTD policy is inextricably linked with policies in other spheres, especially education and innovation. **Our Panel is convinced that the required changes need to be conceived within an overall strategy for Europe, articulated at the level of the EU and supported by all the Member States.**

Framework Tomorrow

The Framework Programme has helped academic and industrial partners all across the EU to tackle problems collaboratively. It has also contributed to the training of researchers and to the development of the European research infrastructure.

There is still a need for these activities and they deserve to be continued, but the scope of the Framework Programme should also be increased in line with the need to meet the Lisbon goals and the demands of enlargement. The

Panel recommends:

- Maintaining the emphasis on social relevance and continuing to use Key Actions as a way of focusing programmes;
- Maintaining a strong emphasis on collaborative RTD projects supplemented by a variety of other actions;
- Emphasising excellence and the participation of leading-edge researchers;
- Encouraging participants to propose 'riskier' projects;
- Enhancing measures encouraging the mobility of researchers within the EU and between the EU and elsewhere;
- Retaining support for generic, competence-building RTD activities;
- Increasing the emphasis on the research needed to support other EU policies.

But more is needed in Europe today. The EU Treaty allows for the use of other policy instruments to support scientific and technological activity. Some of these have been used, but **the Panel is convinced that existing policy tools need to be further exploited in a restructured and expanded Framework Programme.**

This under-utilisation is a consequence of the way the Framework Programme is determined and implemented. The Panel recommends a major review of the systems and procedures used to decide overall goals, specify delivery mechanisms and implement programmes. **Specifically, we are**

convinced of the need to distinguish carefully between these activities and to allocate responsibility for them accordingly. We recommend adoption of a European RTD strategy at the highest political levels. The Heads of Government should then delegate the task of formulating and implementing this strategy to the European Commission, supported by an appropriate advisory structure.

These changes will necessitate a greater level of trust by the Member States in the ability of the Commission to deliver an effective Framework Programme. In particular, **the Panel sees no need to continue the Programme Committees.**

At the level of implementation, a review of the management and administration of the Framework Programme should concentrate on ways of **re-engineering existing structures and procedures to delegate responsibility for tasks downwards within the Commission, or externalise them.** At present there is excessive focus on adherence to procedures and not enough emphasis on ensuring overall goal attainment.

The changes recommended by the Panel to create a more flexible, expanded Framework Programme will require support at the highest political levels. This is because they call into question some of the basic principles governing the operation of the European Commission as a whole, not just the way research policy is formulated and implemented.

Beyond Framework

It will be necessary for Heads of Government to reconsider the priority attached to science, technology and innovation. These activities are critical to the development of the knowledge-based society envisaged at Lisbon. Accordingly, **the Panel recommends increasing the relative size of the budgets allocated to science and technology compared to other policy domains.**

The Panel is convinced that the percentage of GDP spent in the EU on public and private RTD should rise to at least 3% over the next ten years. Higher levels will be necessary without parallel efforts to avoid duplication of effort across the EU. Private sector RTD expenditure will need to be stimulated if Europe is to keep pace with its competitors. **The Panel recommends the use of indirect measures such as RTD tax incentives across the EU** in order to flag to the rest of the world that Europe is an attractive place to conduct RTD.

RTD policies in the Member States need to reinforce rather than duplicate each other. In the Panel's view, the European Commission has a key facilitation role to play in this area. The Commission should take the lead in outlining the steps needed to pool infrastructure and policy-intelligence resources across the EU. The Panel also urges all the Member States to lend their unequivocal support to these efforts.

The enlargement of the EU presents great social and economic opportunities for all, but only if appropriate actions are taken. The Central and Eastern European countries are waiting for the EU to take the lead by implementing a European RTD strategy which takes their needs fully into account. **The Panel recommends that support provided to these countries for RTD activities be channelled temporarily through the existing scientific Academies until new competitive structures for the organisation of science and industry can be developed.**

The Panel recommends urgent action to counter envisaged skill shortages over the next decade. This will involve measures to increase the attractiveness to young people of careers in science,

actions encouraging retraining, and steps to ensure that the potential increase of scientific talent as a result of enlargement is fully tapped. The Panel also supports the creation of truly European centres of teaching and research excellence capable of attracting the best minds in the world to live and work in the EU.

Innovation is another policy area in which new initiatives are needed to improve the position of Europe. Innovation policy is linked with RTD policy but is much broader, involving financial, market, legal, fiscal and cultural aspects, and will require actions outside the Framework Programme. The Panel supports such endeavours and **urges the Commission to ensure that innovation-related activities are high on the agenda of actions supported by the Community Structural Funds and the Accession Funds for the applicant countries.**

Framework Assessment

The Panel's positive assessment of activities over the last five years is the basis for recommending continuation and expansion of the Framework Programme. The emphasis on collaborative RTD projects was much appreciated by academic and industrial participants, allowing them to undertake strategically important work which would have been difficult to undertake otherwise. Networking, training-related activities and adequate procedures for the involvement of SMEs were also widely regarded as successful features of the Framework Programme.

Concerning programme administration, many participants were dissatisfied with application procedures and, to a lesser extent, with payment delays. **The Panel recommends making procedures much simpler and easier to understand.**

The overall orientation of the Fifth Framework Programme was endorsed by the Panel, though the initial implementation of the programme was not smooth. The new matrix management structures put in place to ensure adequate communication within and across programme areas did not function well. **The Panel recommends an urgent re-engineering of the overall management and administration of the Framework Programme.**

The system of evaluation can be considered as well established. Impact assessment should become one of the most important elements of evaluation.

Five-Year Assessment 2004 (5YA 2004) - Ormala Report

EXECUTIVE SUMMARY

The current Treaty of the European Union identifies two core strategic objectives for the European Research Framework Programmes: (i) strengthening the scientific and technological bases of industry to encourage its international competitiveness and (ii) supporting other policies of the European Union.

This Report, the third Five-Year Assessment of the Research Framework Programmes (European Community, Euratom), reviews the implementation and achievements of the Framework Programmes over the period 1999-2003. The recommendations cover the remainder of the Sixth Framework Programme, to 2006, and suggest improvements to the nature and direction of future Framework Programmes. In making these recommendations, the objective is to provide well-informed input to strengthen the quality, relevance and impact of current and future Framework Programmes.

The Challenge

During the period covered by this Report the European policy landscape has changed significantly as a result of the introduction of the Lisbon and Barcelona objectives and the establishment of the European Research Area (ERA).

Moreover, the overall European economic and research landscape is in flux. Global knowledge-based competition is changing fundamentally the environment in which European research and industry operate. Europe and the rest of the industrialised world can no longer take their technological leadership for granted. Whilst Europe still maintains leadership in certain industrial areas, supported by a well-educated workforce, concern about the future arises from the rapid expansion of European industry research and technological development and demonstration (RTD) outside Europe and the inability to attract the best talent into Europe from around the world. The increasing availability of high-quality, industrially relevant knowledge, efficient innovation environments, and easier access to markets outside Europe are contributing to a gradual loss of European competitiveness.

Europe is, increasingly, falling behind its main competitors. Europe's performance, in terms of growth, productivity and job creation is not sufficient to maintain prosperity in the future. These developments, and the challenges they raise, are reported in some detail in recent reports, such as those by Sapir (2003) and Kok (2004). The broad consensus is that research, education and innovation are at the heart of any response to these challenges.

European universities and research institutions have traditionally been able to develop and maintain the European knowledge base. In many fields this is still the case. However, only a few European universities are recognised as global leaders. This is, at least in part, a result of insufficient resources combined with the fragmented nature of the European RTD landscape. European universities and institutes are yet to fully respond to global competition for knowledge and talent.

In a knowledge-based economy innovation depends critically on collaborative networks involving academic and business enterprise research. The conventional view of a linear process of academic-based knowledge creation subsequently picked up and exploited by industry has given way to a new practice of interactive innovation facilitated by public/private partnerships, knowledge sharing and mutual learning.

Meanwhile, the new Member States are in the process of transition. They must, simultaneously, create an enterprise-friendly environment whilst building conditions for the knowledge-based economy. Institutional reforms and the allocation of sufficient resource to knowl

edge creation and sharing are both necessary steps in building a sustainable economic future. The intelligent use of structural funds combined with other EU and national instruments could provide solutions to these challenges.

The general public in Europe is becoming concerned about the social and economic impact of scientific and technological advances, as well as about how decisions relating to these developments are taken. In some areas the lack of public support is clearly apparent. For Europe to achieve the leadership in science and technology that is crucial for future prosperity, these concerns have to be addressed at both European and national levels.

In order to reverse the trends, Europe - the EU and the Member States together - must take coordinated actions to meet four key challenges to:

- attract and reward the best talent
- create a high-potential environment for business and industrial RTD
- mobilise resources for innovation and sustainable growth
- build trust in science and technology

The Commission's proposal to substantially increase the European research budget in the future is a welcome step in the right direction. This provides an opportunity to strengthen, significantly, the European knowledge base and European competitiveness. However, it can only succeed if this increase is accompanied by increases in the RTD budgets of the Member States. The signals are clear: the European Union as a whole must invest more in RTD to respond appropriately to these challenges.

Assessment Conclusions

The Panel concludes that the EU Research Framework Programmes have played an important role in developing the European knowledge base over the period of the review (1999-2003). The Framework Programmes have corrected some of the deficiencies in the European RTD landscape and have contributed significantly to bridging the gap between RTD and innovation. The strong emphasis on information and communication technologies and on life sciences has, for example, been instrumental in strengthening European capabilities. There has been strong interest from industry, universities, and other research institutes. The Framework Programmes have played an important part in the generation and diffusion of new knowledge and the formation and reinforcement of inter-organizational networks, both amongst European players and including players in associated States. All reports seen by the Panel, whether at Community or Member State level, consistently emphasised the significant additionality and European added value for the Framework Programmes.

Despite notable successes, however, the achievement of the Framework Programmes has been more modest in terms of direct contribution to innovations with the potential to deliver dominance in global markets. There has been much discussion of this apparent 'weakness'. However, evaluations and impact studies are generally conducted too early for major economic impacts to be evident. Moreover, the production of specific innovations has never been the core focus of the Framework Programme, which has been the strengthening of the European research system as a whole. Given the budgetary limitations of the Programme - less than five percent of the total government RTD expenditure in the EU area - we consider the achievements of the Framework Programme in this 'structural' role very important indeed.

Panel Recommendations on the Framework Programme

Based on the review detailed in this Report, the Panel makes the following recommendations to strengthen the relevance and impact of the Framework Programme, and to improve user-friendliness:

- 1. The aspiration for European RTD must be better articulated and clearly reflected in the Framework Programme.** *The Framework Programme would benefit from a better focus at the overall priority level and reduced specificity at individual programme level.*
- 2. The Framework Programme should primarily promote European leadership at a global level in science and technology.** *This requires excellence in research, longerterm research agendas, and more emphasis on radical innovation and risk-taking research in the projects supported by the Programme*
- 3. The industrial orientation and participation in the Framework Programme must be enhanced.** *This requires restoring industrial relevance and leadership in programmes aimed at innovation and competitiveness. In particular, high-tech SMEs should be able to find direct participation more attractive.*
- 4. A simple and robust definition of European Added Value is needed for the design and implementation of future Framework Programmes.**
- 5. The administration of the Framework Programme should be streamlined and simplified.** *The streamlining and simplification of the application procedure, management and financial control of the projects must be vigorously pursued. There is a need to improve procedures, including the establishment of permanent panels in some thematic priority areas or actions for the evaluation process throughout the duration of a Programme.*
- 6. The selection of instruments should be made more flexible to facilitate the specific characteristics of the funded RTD.** *The new instruments should be maintained in the next Framework Programme, not least for stability. Research proposers should have the freedom to select the appropriate instruments.*
- 7. Human resources and mobility programmes should be extended in scale and scope.** *Links to national/regional programmes should be encouraged for greater leverage. Programme design must ensure that industry finds it attractive to participate. Stronger emphasis on mobility between the public and private sectors and from and to third countries is needed.*
- 8. The Framework Programme must continue to address the issue of trust and legitimacy of science and technology in Europe.** *Science and society issues must continue to be addressed in a separate programme whilst also being embedded in all other programmes. Action is needed both at EU and Member State level.*
- 9. The Commission should launch a consultation with the main stakeholders in order to improve the IPR procedures within Framework Programmes.** *However, the basic principles on IPR rules for the Framework Programme seem appropriate.*
- 10. The assessment of the Framework Programme should be further developed systematically and should reflect the new understanding of the interactive nature of innovation.** *Assessment should also address the structural impact of the Framework Programme on the European economic and research landscape.*

Future Perspectives - Framework Conditions

The challenges for European research and innovation policy can only be addressed by a systemic approach reflecting the interactive nature of innovation and the complexity of the European innovation system. RTD policy should be coordinated with other socio-economic policies that affect the European innovation environment. These include competitiveness, intellectual property protection, competition, state aids, human resources, education, gender, and ethics. Demand-side policies, especially public procurement of RTD and innovative goods and regulation, also have a critical role to play in promoting innovation and the emergence of lead markets. We would like to see the Commission (i) address more clearly the contribution of the Framework Programmes to the broader EU policy formulation process; (ii) examine ways to enhance pull-through of innovative technologies through demand-side actions; and (iii) intensify efforts together with Member States to train more researchers and to retain them by making research careers more attractive.

We strongly advocate the swift implementation of the European patent with the requirement of a single language. The patentability of computer implemented inventions and of genetically modified organisms must be swiftly resolved. Fast and appropriate IP protection is an essential support for innovation and investment in RTD.

The Community State Aids rules are under revision. RTD networks, involving companies of all sizes with academia, and the new understanding of the interactive nature of innovation, challenge the traditional funding rules. Those limiting public funding to pre-competitive RTD and defining the level of support depending on the recipient firm should be reviewed. Europe's development should not be inhibited by the application of stricter rules than those of its main competitors.

Finally, based on the evidence reviewed, the Panel offers a few recommendations on future EU research policy:

- I. ***The ERA process must continue.*** *The coherence between national science and innovation policies and the Framework Programmes must increase. The Framework Programme should cover high European value RTD activities, with tailoring for local effectiveness and take-up occurring at national and regional levels. We endorse the actions in the Commission's communication on the future EU Research Policy. The actions must be appropriately designed to develop high-quality, internationally competitive research environments in Europe. They should provide Europe with a policy response to the key challenges identified above.*
- II. ***Europe must strive for the best integration of the New Member States.*** *Inclusion in all EU policies and instruments is a prerequisite for effectively tapping the significant human and economic potential of these countries to build a more competitive and cohesive Europe, enjoying sustained development. The Framework Programmes should help accelerate the process of integration.*
- III. ***We support the establishment of a European Research Council.*** *The Council needs sufficient resources to make a difference to the European science base. It must promote excellence in science, be cost efficient and encourage the development of world-class research environments. Scientific fields with potential for long-term impact on competitiveness and innovation should also be strongly supported.*
- IV. ***We support the idea of establishing a limited number of 'technology platforms', with the objective of establishing European leadership in key emerging technologies, thereby increasing private investment in RTD.*** *These large collaborative programmes should be industry-driven, with public/private partnerships for both funding and execution. They should involve academic institutions, large and small companies and, often, participants from outside Europe. Excellent management of pooled resources, from Framework Programme, national sources and industry will be needed to make an impact.*

**Ex-Post Evaluation des 6. Forschungsrahmenprogramms (EFRP6)
von 2009**

Executive Summary

1. Evaluating Framework Programme 6

This report presents the conclusions and recommendations of an Expert Group convened by the European Commission to provide an *ex-post* evaluation of the rationale, implementation and achievements of the EC and EURATOM Sixth Framework Programmes (FP6). Their combined budget of €19,235m, represents an impressive sum of money which accounts, however, for only about 4% of EU Member States' combined public R&D budgets.

The Expert Group finds that the achievements of FP6 have been substantial, while recognising that not all of its programme initiatives and tools have proven to be successful. It can find no evidence that plausible alternative approaches would have been more successful in the same timeframe, acknowledging the ambition, scale and importance of FP6.

Given the size, goals and the role of the FP6 on the European research scene, the Expert Group undertook a comprehensive review of FP6, and the conclusions and recommendations are aimed at distilling lessons learned from successes and failures of the FP6 in order to help shaping future FPs as key elements for achieving of the objectives of the European Research Area (ERA).

This evaluation was carried out while the 2008 financial crisis developed into a global economic recession. The analysis of the Expert Group strongly supports the view that investments in research and innovation are the best way to ensure Europe's competitiveness at a global scale.

This executive summary presents the Expert Group's evidence-based **conclusions** about FP6's performance and its **recommendations** about what needs to be changed in the future. It also offers the main elements of a broader **vision** for the future of the FP.

2. Conclusions

2.1. Achievements of FP6: a positive balance

FP6 was a powerful mechanism for catalysing RTD in Europe that could only be realised through action at the European level. It built upon the contributions of the Member States in order to become a key instrument to tackle sub-criticality in European RTD. The Expert Group believes that the activities under FP6, especially its core thematic priorities that constitute 65% of its total expenditures, have generated European Added Value (EAV), contributed generally towards increased industrial competitiveness, generated network externalities, and strengthened the knowledge infrastructure in Europe

FP6 included first-rate projects, involving top-quality researchers and well-managed consortia. Collectively, these have contributed to the improved mobility of researchers and to the internationalisation of research teams. This has helped Europe to amend its capacity to perform internationally competitive research at the frontiers of science and technology and in research areas of social and industrial importance.

While FP6 has strengthened the European Research Area, it was successful only to a limited extent in bringing the new knowledge all the way to the industrial sector.

Overall, FP6 achieved internationally respected scientific and operational standards for competitive, merit-based selection procedures, ensuring quality and offering a role model to those whose practices lag behind.

The Expert Group supports the view that bottom-up activities such as NEST need further analysis. Such activities could be instrumental in encouraging the exploration of new research avenues and to overcome established lock-ins.

The relationship between the Joint Research Center (JRC) and the FP deserves further investigation. The recent evaluation of the JRC called for significant continued development and improvement, including structural and strategic changes. Given the rich supply of equivalent and complementary capabilities available to the Commission at the Member State and global levels, the continuation of the JRC in its current form could be questioned. In fact, the non-competitive basis of JRC funding appears not to fit to the highly competitive environment of the FP unless it is given greater freedom to perform research.

FP6 took a considerable step forward towards coordination of EU and Member State RTD policies. Initiatives like the ERA-NETs and European Technology Platforms (ETPs) have helped stakeholders identify and explain their needs jointly, easing the process of developing mutually supportive policies at European and Member State levels.

The Expert Group noted with some concern that a downward trend in industrial FP participation continued under FP6. The poor quality of data available makes it impossible to state with some confidence whether the goal of allocating 15% of the FP resources to SME participation has been met. In any case, such a general goal is considered to be arbitrary and other ways to safeguard the adequate participation of SMEs in future FPs need to be developed.

Although some progress has been made towards an increased participation by female researchers in the FP, neither the level nor the rate of improvement are at this stage satisfactory.

2.2. Design of FP6: a mixed picture

While the overall achievements of FP6 were considerable, there is reason to believe that a more transparent consultation with stakeholder communities and a more explicit 'programme logic' would have produced a more robust overall FP design. Such an ameliorated, more transparent and probably also more detailed design would enable the FP to act more effectively as a 'focusing device', giving signals and incentives for the changes needed.

The role of the FP in the 'policy mix' at EU and Member State level is not yet well defined. Given its small size compared with Member State budgets, the FP needs to use its EAV in a more strategic way, defining an attractive and generally accepted European agenda rather than trying to implement such an RTD agenda by "brute force".

Many of the social and economic changes sought via the FP cannot be attained without greater consistency between research and innovation policy. Moreover, other policies such as transportation and energy would benefit from more coordination between FP research activities, regulatory and demand-side policies.

In the future, more attention needs to be given to the relationship between the FP and activities in the Member States. The FP cannot be treated as either a substitute or a coordinator for Member State R&D policies, nor as a remedy for local problems or cohesion issues. Instead, it may act as a 'coordinator' or 'lubricant' for multi-actor initiatives (like the ERA-NETs), alongside and in parallel with the traditional collaborative activities, which should not be weakened.

2.3 Implementation and management of FP6: room for improvement

The main novelties of FP6 in the thematic priorities - the new instruments IPs and NoEs - were not as successful as initially hoped in structuring the research community and institutions in the way envisaged. The smaller-scale efforts at policy coordination and establishing focusing devices, such as the ERA-NETs and ETPs, have been more, and in some cases very, successful.

The human resource actions of the FPs are almost universally judged to be a major success. By establishing working relations across Europe's knowledge infrastructure, these actions have been a major driver towards the ERA and also provided opportunities for European researchers to build long-term relationships with colleagues outside Europe, even if the take-up of such opportunities by Europeans could be improved.

The research infrastructure actions are seen as successful and of high value for Europe, as they are *a priori* much easier to implement than the complex arrangements needed to run a particular research infrastructure through an independent organization.

Complexity and lack of timeliness in administration remain stains on the reputation of the FP both within and outside Europe. These flaws are a significant disincentive to participation in FP activities, and have for instance been cited as among the major factors contributing to the continuing decrease in industrial interest in the FP. In far too many ways, implementation acts against achieving the objectives that are being set for the FP. The complexities of the application and contractual procedures raise significant barriers to entry at the proposal stage, especially for first time applicants, be these research groups, firms, or organisations from new Member States.

The Expert Group has not seen evidence that the Commission, the Council and the Parliament sufficiently recognise the requirement for management processes which could cope with the complexity of a FP, with many goals, new instruments and approaches. More flexible application and contract procedures, based on a fuller, experienced-based understanding of the operations of high-performing research procedures are needed.

There has been considerable improvement in the way evaluation of the FP is organised in recent years. However, opportunities remain to improve these processes and an increased exchange of good practice with Member States could be of mutual benefit.

The public accountability of the FP must be increased - not through audit control, but through clear procedures and access to information at all stages and, where appropriate, through open access to the research results obtained through the FP funding.

3. Recommendations: a look to future FPs

The overarching objective for future FPs, and indeed for all aspects of European RTD policy, should be to increase the attractiveness of the European research ecology, making Europe the first choice for performing and capitalising on the fruits of research through knowledge transfer, commercialisation, social development and other routes. Procedures should be developed that are capable of providing substance to this idea. Based on these considerations the Expert Group recommends the following:

- 1 Prior to proposing plans for FP8, the Commission should analyse and more clearly document

the current and future rationale of the FP at both aggregate and micro levels. The number of goals set for a FP should be commensurate with the Commission's and other actors' capacity to manage towards these goals. The Commission should document and make more transparent the consultation processes involved in designing a FP at both the aggregate and the Work Programme level

- 2 An FP, however, needs to be more than a reflection of what competing beneficiary or stakeholder communities want of it at the outset. It needs the flexibility to evolve and change. The FP should not develop into a substitute for the RTD policies of Member States or for other local problems, but should be better synchronised with national research efforts in order to strengthen and structure the ERA. It should also consciously avoid monopoly. At present, the Commission and the FP have a hand in almost all European RTD cooperations, risking a monotony of thinking and ideas and precluding the benefits of diversity in the European research system.
- 3 The 'Third country' terminology must be abandoned as it stands in the way for strategic thinking. It should be replaced by three strategies: one for EU FP collaboration with the developing countries; one for collaboration with growth economies; and one for collaboration with industrialised countries outside the EU. The budget for cooperation with the major existing (such as US and Japan) and emerging economies (including India, China and Brazil) should be increased dramatically and strategies tailored to reinforce mobility with these countries and to engage them as partners in the mainstream of the FP, thereby strengthening both the quality and purpose of ERA. FP activities for collaborating with developing countries should concentrate on topics and technologies of relevance for development and where EU scientists are globally in the lead
- 4 A new bottom-up format (inspired by NEST in FP6) should be introduced to test research directions and original ways of achieving collaboration. The format's characteristics should be swift and risk-taking, 'scientific excellence' being the only criterion for selection
- 5 SME participation in the thematic priorities is important and should be encouraged. However, the utility of an overall 15% target should be re-examined in favour of mechanisms which are more in line with the relevant industrial dynamics
- 6 The Expert Group recommends continuing the ESFRI process, including its roadmap and foresight activities, recognising that FP activities that support research infrastructures which serve multiple fields have proven highly effective
- 7 Steps must be taken to substantially increase the participation of female researchers in FP projects, by means of much more pro-active approaches such as (re)introducing specific gender equality actions after quality criteria as a condition of funding in large instruments. Statistics must be systematically and continuously gathered, analysed and monitored and actions taken if progress towards equality is not being achieved
- 8 It is crucial for Europe's future scientific and technological vitality and competitiveness to ensure that research is seen by young people as an attractive career choice. Focusing the FP more strongly on addressing the major global needs and challenges could be one way of addressing this issue. Other elements would be to promote further the mobility of young European scientists and to allow more students and young researchers from scientifically emerging countries to study and work in Europe
- 9 Administration of the FP needs radical overhaul, not incremental tinkering. The Commission

should engage external help to review its procedures - including its financial control procedures, with specific targets including reducing the 'headline' time-to-contract indicator by 50% and of moving from a cost basis in contracts to a price basis, so that cost no longer needs to be audited except perhaps for a small number of projects. In its support of scientific projects, the Commission should continue to change from a contract to a grant basis

- 10 The Commission should broaden its evaluation culture considerably, in order to measure and demonstrate the impacts of the FP. To date, evaluations of the FP have tended to focus on the planning and organisation of the most recent programme. There is a significant deficit in our understanding of the effects of the FP over time and on the wider context (including institutions; disciplines and technologies; industry; society at large; policy). While the programme-focused style of evaluation promoted by the Commission's internal regulations is of course important, it is hard to develop a good understanding of how the FP works and to improve it without also considering these other perspectives

During the interim evaluation of FP7, particular attention should be given to progress achieved in respect of simplification, the gender issue, and the issues of knowledge infrastructure and the inadequate level of industrial participation.

4. Vision

The Expert Group sees the spirit of Lisbon, Barcelona and the ERA as signalling a radical break away from the introvert character of Europe's past RTD policies and a desire to engage with a fast-changing world. Europe will build on its strengths to become a proactive partner in a global knowledge society, contributing actively to solve the global challenges.

Such a vision requires foresight and discussions of priorities that engage citizens as much as researchers and industrialists. It requires the promotion of risky research aiming at new knowledge, technologies and products. It requires the recognition that inventive and innovative sciences are nowadays strongly interlinked and mutually important. European collaboration and competition should represent the fundamental ingredients of Europe's path to global scientific and industrial excellence during the coming decades.

It is therefore time for a confident, scientifically capable, innovative European knowledge society to engage strongly with the world rather than defending itself from it or limiting itself to local concerns. This is not altruism but a necessity for survival: if Europe does not play the global game, it faces a future of decline. If Europe does not engage more effectively with the existing and emerging global economic superpowers, it will be left sitting at the side of the road.

There is enough experience now of the governance of research and innovation systems that we know the importance of combining top-down and bottom-up approaches. A future Europe, able to take on a confident, outward-facing role in the world will focus on two new lines of action: Grand Challenges and Great Ideas.

First, there will be a top-down process by the Commission to convert the problems, concerns and questions of citizens into a series of **Grand Challenges** and then act to meet them. Examples for such Grand Challenges could be social cohesion (including overcoming marginalisation and unemployment in the labour market), global security, education, climate change, environment, energy, global economy, health and aging population.

Second, Grand Challenges should be met by **Great Ideas** from bottom-up activities initiated by

researchers, universities, research institutes, companies and others who can offer interesting, high-quality research ideas. This implies something like the **European Research Council (ERC)**, but one that is freed from the short-term constraints of being a budget line in FP7 and which builds also on research that is both cross-disciplinary and cross-institutional by virtue of being carried out by Pan-European teams of scientists.

The **ERC** must be supported by a strong political mandate to play a role in funding European frontier research. To do this, the ERC needs operational freedom and financial autonomy. In the vision of the Expert Group, the current ERC policy towards individual grants should be supplemented by **NEST-like** competitions, strengthening the idea of cooperation as Centres of Excellence Programmes do. ERC and NEST-like projects or programmes could be managed by an independently acting broad **Pan-European Agency** which functions on the basis of a strong Member State mandate and which is capable of handling increasing budgets in support of Frontier Research. The European Science Foundation (ESF) - in a suitably modified form - could take up such a role.

At the same time, an instrument could be created, which promotes excellence in the transfer of visionary scientific results into industrial applications (innovation). This instrument could ultimately reinforce European frontier innovation. For this instrument to be effective, the same requirements for excellence in addition to relevance must be applied to industry and SMEs, as to all other participants of the FPs.

Future FPs and other means to develop the ERA also must be funded adequately. **The budget required to achieve a well-designed and well-implemented FP that addresses the Expert Group's more far-reaching vision, given the heightened context of ERA, will be significantly more than the funding provided to FP7. The Expert Group supports such an increase, recognising that investment in science and technology may be the best response and a visionary step in the present times of economical crisis.**

The Expert Group therefore envisages a future for FP8 based upon the objective of "**European excellence through Global collaboration and competition**". This objective has to be coupled with an open collaborative attitude to the "rest of the world" and an adequate financial support, a transparent but consistent evaluation culture and flexible, less onerous administrative and contractual procedures to address both the demand and the supply side of an EU RTD strategy. This will move the FP from being an incremental addition to national resources to something that is **Game Changing** in nature: perhaps two or three times its current size, valued for its contribution to new knowledge, enhancing the quality of life of Europe's citizens and solving global problems in partnership with the world. Participation in these endeavours will thus become a badge of honour for Europeans working in both academia and industry. The Expert Group looks forward to the day when the test of EAV becomes obsolete because each European project or programme, independent of its geographic origin will be considered beneficial for Europe and, therefore, fundable by Europe.

**Interim Evaluation des 7. Forschungsrahmenprogramms (EFRP7)
von 2010**

Summary

1. Achieving a substantial enhancement of research is one of the key policy aims of the European Union and the Seventh Framework Programme (FP7), with an indicative budget of some €50 billion over the period 2007-2013, constitutes an important investment in furthering that aim,
2. This interim evaluation has been conducted as the Programme reaches its half way point in time elapsed, although before more than half the money has been spent and at a time when only preliminary information about its outputs and impact is available. It has looked, in general, at whether the Programme is fulfilling its ambitions and, in detail, at a variety of facets of its implementation, in order to arrive at recommendations for its development in its latter years. Some of the lessons that can be drawn from this evaluation can also be expected to inform the elaboration of subsequent EU research programmes and policies.
3. A first key message is that FP7 is on course and is clearly making a significant contribution to European science and the development of the European Research Area. There are acknowledged difficulties in some aspects of its implementation, but it is important to applaud what is good about it.

Key Strengths

4. The data from the latest annual monitoring report on FP7 shows its breadth and scope. Whether judged by the number of researchers involved in cooperative projects, the geographical spread of teams or the range of topics covered, the Framework Programme has a vast and impressive reach. The Expert Group concludes that it is making a difference, that there is a very high likelihood of positive impacts and that it is contributing to the development of the European Research Area.
5. The Expert Group finds that the principle of excellence in project selection is largely achieved. In much of the *Cooperation* Programme to which nearly two-thirds of FP7 funding is allocated, leading researchers are being funded, the quality of proposals is generally assessed to be high and there is robust competition for funding. Despite being a new, and thus untried, instrument, the European Research Council (ERC) has manifestly succeeded in attracting and funding world-class research and is playing an important role in anchoring research talent.
6. Mobility and training of researchers continues to be underpinned by the 'Marie Curie actions' under the specific programme *People* and is making a valuable contribution to the development of the human capital of researchers. However, the low success rates in some of the Marie Curie actions suggest that some rebalancing of resources within the specific programme could enhance its impact.
7. FP7 is also having a positive effect on research infrastructures, raising questions of whether more emphasis should be given in future to this element of the programme. Another novel measure, the Risk Sharing Finance Facility (RSFF), has been evaluated positively and can be seen as a promising means of adding to the resources for investment in infrastructure by complementing grants with loans.
8. At a procedural level, it is worth noting that calls have been developed and processed effectively and that these procedures have ensured that funds are allocated in a reasonably timely manner and with integrity.

9. There is some evidence that successive FPs, and FP7 in particular, are having a positive 'leverage' effect in promoting national research efforts and reinforcing the research and innovative capacity of industry.

Areas in need of improvement

10. The complaints that the Expert Group has read and heard about the administrative burdens of involvement in FP7, despite the many worthwhile changes adopted since FP6 under the banner of simplification, testify to the continuing frustration in this regard. Too many procedures continue to be unwieldy or disproportionate to the very marginal benefits they provide in terms of control of public spending, and there is strong evidence of a lack of flexibility. The Expert Group concludes that while many of the specific developments are welcome, a much more radical approach is now needed to attain a quantum leap in simplification. In particular, the risk-trust balance needs to be redressed, as the current risk-averse culture inhibits participation and may be undermining the research most likely to result in genuine breakthroughs.
11. The goal of boosting female participation has made some progress, but the 'glass ceiling' alluded to in the final evaluation of FP6 still seems to be intact. Nevertheless, FP7 has contributed to boosting women's presence in scientific research, even if the goal of 40% participation is some way from being met. Behind the data on participation rates lies the fact that women comprise only some 30% of the research base in the Member States. This means that the target will be very difficult to reach and highlights the need for initiatives at Member State level to increase female participation in research. Women are also under-represented in certain disciplines and at the most senior levels. As younger cohorts of researchers move through the system, this should gradually improve, but should be monitored.
12. It is unclear whether industry participation has reversed the decline seen in previous FPs, but the funding going to SMEs is now close to the target level of 15% for the *Cooperation* specific programme. There is, however, still a wide range of evidence that small businesses are more easily deterred by 'complexity' in procedures and delays in contracts.

New concerns and dilemmas

13. Considerable effort is needed to achieve effective coordination of research between the Member State and EU levels. Given that the ERA is supposed to bring out the best of both, it is worrying that such difficulties seem to be so hard to resolve and that it is so difficult to create a common pot of funding when needed. Further development of the Joint Programming Initiative will make it imperative to find effective solutions to this issue.
14. Among the novel measures, the Joint Technology Initiatives (JTIs) are developing, but have been the subject of complaints about inconsistency in legal structures and procedures that are off-putting to industry, universities and research organisations. In addition, overhead rates are considered by many actors to be too low to cover the costs of participants.
15. The evidence on Article 185 and on ERA-NET Plus is slender, although evaluations of the progress to date offer some encouragement that these new instruments can help to improve coordination between EU and national research.
16. Success rates in many areas are relatively low and imply a substantial waste of research resources in failed applications that are deemed worthy of funding but miss the cut-off threshold. At the same time, the success rates reflect the high standing of the Programme and

its strong appeal to researchers. Some national systems have responded to this phenomenon by offering complementary funding. Nevertheless, a question arises about whether the call procedures could be improved to lessen the waste, perhaps by more resort to two-stage calls.

17. Success rates for applicants located in several of the Member States that acceded to the EU in 2004 and 2007 are distinctly lower than for the EU 15, although relatively low success rates are also found for some of the southern Member States. Having 'scientific excellence' as the principal criterion for research funding will inevitably see some concentration of research funding in favoured locations. But a possible corollary is that the FP, in conjunction with other EU instruments (such as the Structural and Cohesion Funds), should do more to foster capacity building in these areas.
18. The average amount of time needed from the end of a call to the signing of a research grant is nearly a year, which is high and undoubtedly offers room for improvement, but not grossly out of line with national practice. However, of more concern is diversity in time to grant (TTG) across different components of FP7. The conclusion drawn by the Expert Group is that this ought to be amenable to changes in practice in the Commission or the executive agencies, and that the areas currently exhibiting overly high TTG should be expected to converge on the best performers.
19. There is also evidence of a lack of clarity in how innovation as opposed to 'pure' research is incorporated in the FP, and how to assure coherence between research aims, the innovation Union' dimension of Europe 2020 and the economic development advanced by the EU's Cohesion policy.
20. Further questions arise about how to ensure that the undoubted achievements of science are translated into impacts - whether economic or social - that benefit society at large. Although the Expert Group is encouraged by the attention given to dissemination, it is far too soon to attempt any comprehensive assessment of the outcomes of impact of research which is still in progress from the very first calls of FP7.

Directions for reform

21. While it is important to retain stability in much of the FP and to avoid disruptive changes to procedures with which the research community has become familiar, there can sometimes be good reasons to change tack. From the perspective of EU policy, one such is the growing recognition that the research effort should increasingly be focused on the 'Grand Challenges' - including *inter alia* climate change, competitiveness, an ageing population, energy supply - that confront Europeans.
22. At the same time, the need to establish stronger and better connections between research, innovation and education has to be addressed (the Knowledge Triangle). Special attention has to be paid to research training and education. The implication is that some strategic shifts in the focus of FP7 are warranted between 2011 and 2013, paving the way for bigger shifts in FP8.
23. In addition, the integration of research policies at national and EU levels, whether in connection with the ERA or the 'Innovation Union' aspects of Europe 2020, requires new thinking. As joined-up policies (including those relying on the open method of coordination) become joined-up actions through Joint Programming, the Expert Group considers that it is too early to judge whether the potential that this represents in terms of efficiencies and developing critical mass to address grand societal challenges is currently being optimised. There is also a need to look afresh at the international dimension of the FP, both to boost Europe's standing in global science and to take advantage of the opportunities afforded by international collaborative research.

24. Similarly, the Expert Group concludes that the connections between the main performers of research in universities and research and technology organisations (RTOs), on the one side, and industry (especially SMEs), on the other, are not working as well as they could do. In fostering innovation, the role of industry as the bridge between research and 'commercialisation' has to be stressed and the fact that SMEs are consumers as well as performers of research better recognised.

Ten recommendations

There has been considerable 'learning-by-doing' in the implementation of FP7, notably in developing the new instruments and establishing the executive agencies. However, the Expert Group has identified a number of areas where changes capable of improving the effectiveness and impact of the Framework Programme in its latter years could be made. Many of these involve making decisive choices and the exercise of effective management, and the Group calls for them to be adopted rapidly. Bearing in mind that the timetable for development of a successor programme to FP7 is being accelerated and that the Europe 2020 strategy is developing its own momentum, not least with the publication of the Communication on the Innovation Union, lessons from the first half of FP7 are highly relevant. The Expert Group, therefore, also puts forward recommendations for FP8. Here, the ten key recommendations of the Group are presented. In addition, many more specific issues that warrant attention are raised at different points in the report.

- 1. To advance ERA and Innovation Union objectives, integrating the research base by** overcoming fragmentation in research is vital, while simultaneously achieving a sharper division of labour between what is done at EU level and what is undertaken in national programmes. European research and innovation efforts must concentrate on themes where critical mass is vital for success and where breakthroughs require cross-border solutions, while also allocating sufficient resources to R&D topics which promise radical innovations. Addressing the 'Grand Challenges' confronting the European Union should increasingly be at the heart of EU research policy, starting in the last three years of FP7, but more emphatically so in a successor programme. This process could be structured according to who sets the research agenda and to take account of the 'smart, sustainable, inclusive' *leitmotif* for Europe 2020, although they will need to work together to address the 'Grand Challenges' as follows:
 - Science for science - the researchers set the agenda
 - Science for competitiveness - industry sets the agenda
 - Science for society - civil society actors set the agenda
- 2. To develop and implement high quality research infrastructures.** Research infrastructures (Rís) are pivotal for the Knowledge Triangle, and as such are a pillar for implementing the ERA, but there needs to be coherence between what is funded by FP7 under the heading of *Capacities*, the ESFRI and capacity building undertaken as part of Cohesion policy and what is being considered in the context of Joint Programming. More effort should be made to boost Rís during the latter stages of FP7, especially the Integrated Infrastructure Initiatives (13) that have the greatest scope for added value at European level. In addition there should be a focus on promoting their impact by establishing synergies between training instruments and utilisation of Rís and by stimulating industrial and third country access.

- 3. The level of funding should, at least, be maintained.** Although the straitened budgetary conditions following the severe economic crisis will mean tough choices have to be made in public spending, the competitive challenges that the EU faces require sufficient investment in long-term economic development and there should be no reduction in funding for FP7 in its latter stages. There is a compelling case for continued substantial funding of research in the Eighth Framework Programme, not least as one of the key tools to achieve the Europe 2020 goals. A reasonable level of funding per year could be that reached in the last year of FP7. In relative terms, this would mean that the percentage of the total EU budget that FP7 will have when it ends should be regarded as a minimum. Funding at this rate would help to overcome the problem that many individual proposals adjudged to be excellent are not funded which, coupled with the substantial effort needed to prepare a proposal, may deter some of the best researchers from applying.
- 4. A well-articulated innovation strategy** needs to ensure that instruments and priorities encourage participation from a broad spectrum of small and large enterprises, universities and research and technology organisations. The research and innovation strategy also has to take into account the need to support European enterprises' efforts to integrate in global innovation networks. The open, international character of the FP7 could therefore be expanded. Specific actions should be taken in the context of the evolving financial crisis to channel financial support for research and innovation to areas of crucial importance for European competitiveness. An increased emphasis on monitoring progress in FP7 projects is needed if the intended impact is to be achieved. Innovation also requires more attention to the distinctive needs of industry, among which reductions in administrative burdens are vital.
- 5. Simplification needs a quantum leap,** and the Expert Group calls for all Directorates- General and agencies rapidly to implement the short-term simplification measures recently put forward in a Communication by the Commission and to ensure that they are applied rigorously from 2011-2013. Coherence of procedures and approaches between Commission Directorates General and the Executive Agencies responsible for administering FP7 is of crucial importance. The Expert Group proposes that the Commission consider the upcoming revision of the Financial Regulations as an opportunity to create more flexible conditions for research in subsequent FPs. In addition the Group pleads for the Commission to switch from its present low-risk/low-trust attitude to a more trust-based and risk-tolerant approach.
- 6. The mix of funding measures** in FP7 and successor programmes should strike a different balance between bottom-up and top-down approaches to research, with greater emphasis in the specific programme *Cooperation* during 2011-2013 on more open calls. It is also important to ensure that education does not become the forgotten side of the Knowledge Triangle and thus that the linkages between research and innovation are adequately complemented by research training.
- 7. A moratorium on new instruments** should be considered until the existing ones have been sufficiently developed and adequately evaluated, and care should be taken to avoid a confusing proliferation of instruments.

- 8. Further steps to increase female participation in FP7 should be taken in its remaining years, in particular:**
- Measures to boost female participation should be reinforced throughout project life- cycles, paying particular attention to overcoming gender-specific obstacles which women face.
 - The Commission should reinvigorate its approach to promoting female scientists and should aim to galvanise Member States to address gender gaps, especially where female researchers face specific obstacles, while ensuring that it redoubles its efforts to achieve gender balance with a specific strategy for the remainder of FP7. It should accept its responsibilities in a leadership role, with the support of the Member States, to use positive measures for the training of female scientists, including a dedicated scheme under the Marie Curie actions.
 - The 40% target for female participation in Programme and Advisory Committees should be sensitively but rigorously implemented.
- 9. To pave the way for increased participation from Member States that are under- represented** greater prominence should be given to improved connections between the Structural Funds and the FP. Moreover, within the FP, the importance of the *People* programme for developing the potential for scientists from EU 12 should be stressed, as should the scope for using infrastructures.
- 10. Opening of the FP7 to international cooperation** is of great value. As other regions rapidly strengthen their research and innovation capacities (with Asia perhaps being the most notable example), but also as the urgency to address global challenges grows, the ability of European research and innovation to link up with other regions, markets and research and innovation agendas and to meet global needs for innovative solutions to 'Grand Challenges' becomes increasingly important. A review based upon a thorough analysis of the current strategy towards international cooperation is needed. The international perspective must be integrated into all programmes and instruments.

