

Forschung

Politik - Strategie - Management

Governancestrukturen öffentlicher Forschungsfinanzierung im Vergleich

- Das österreichische Forschungsfinanzierungsgesetz:
die rechtliche Institutionalisierung und Konsolidierung
der Forschungsfinanzierungsstrukturen des Bundes
 - Ein neues Betriebssystem für die
österreichische Forschungsförderung
Werkstattbericht: die Einführung mehrjähriger
Finanzierungsvereinbarungen am Beispiel der
Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft
- Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung –
Auf dem Weg zu mehr strategischer Steuerung durch
Ministerien und mehr operativer Autonomie für Agenturen
- Strukturen und Governance öffentlicher Finanzierung der
außeruniversitären Forschungsorganisationen in Deutschland
 - Die Leibniz-Gemeinschaft im Pakt für
Forschung und Innovation
- Forschungsfinanzierung im Kontext der
föderalen Struktur der Schweiz

1+2
2022

Herausgeber*innenkreis

Bettina Böhm, Dr. jur., Generalsekretärin der Leibniz-Gemeinschaft, Berlin

Franziska Broer, Geschäftsführerin der Helmholtz-Gemeinschaft, Berlin

Hans-Gerhard Husung, Dr. phil., Staatssekr. a. D., ehem. Generalsekretär der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK), Bonn

Wilhelm Krull, Dr. phil., bis 2019 Generalsekretär der VolkswagenStiftung, Hannover; Gründungsdirektor des New Institute und Vorstandsvorsitzender der The New Institute Foundation gGmbH, Hamburg

Sabine Maasen, Prof. Dr., Professur für Wissenschafts- und Innovationsforschung, Universität Hamburg

Bernhard Nievergelt, lic. phil., MPA, Geschäftsführer CHES – Center for Higher Education and Science Studies, Universität Zürich

Rupert Pichler, Mag. Dr., Abteilungsleiter Forschungs- und Technologieförderung, Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Wien

Uwe Schimank, Prof. Dr., Professor für Soziologie mit dem Schwerpunkt Soziologische Theorie, Universität Bremen

Dagmar Simon, Dr., Geschäftsführerin von EVACONSULT – Evaluierung. Forschung. Beratung. Berlin

Andreas Stucke, Dr., Leiter der Abteilung Evaluation in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates, Stellvertreter des Generalsekretärs des Wissenschaftsrates, Köln

Thorsten Wilhelmy, Dr., Verwaltungsleiter und Wissenschaftlicher Koordinator an der Nordrhein-Westfälischen Akademie für Internationale Politik, Bonn

Wolff-Dietrich Webler, Prof. Dr. rer. soc., ehem. Professor of Higher Education, University of Bergen (Norway), Leiter des Instituts für Wissenschafts- und Bildungsforschung Bielefeld (IWBB)

Hinweise für die Autor*innen

In dieser Zeitschrift werden i.d.R. nur Originalbeiträge publiziert. Sie werden **doppelt begutachtet**. Publikationsentscheidungen ergehen i.d.R. binnen 6 Wochen. Die Autor*innen versichern, den Beitrag bis zu einer Publikationsentscheidung der Herausgeber (für maximal 3 Monate) keinem anderen Medium zur Veröffentlichung anzubieten. Beiträge werden nur dann angenommen, wenn die Autor*innen den Gegenstand nicht in vergleichbarer Weise in einem anderen Medium behandeln. Senden Sie bitte das Manuskript als Word-Datei und Abbildungen als JPG-Dateien per E-Mail an die Redaktion (Adresse siehe Impressum).

Wichtige Vorgaben zu Textformatierungen und beigefügten Fotos, Zeichnungen sowie Abbildungen erhalten Sie in den „Autor*innenhinweisen“ auf unserer Website:

www.universitaetsverlagwebler.de

Ausführliche Informationen zu den in diesem Heft aufgeführten Verlagsprodukten erhalten Sie ebenfalls auf der zuvor genannten Website.

Impressum

Verlag, Redaktion, Abonnementsverwaltung:

UVW UniversitätsVerlagWebler
Der Fachverlag für Hochschulthemen
Bünder Straße 1-3 (Hofgebäude), 33613 Bielefeld
Tel.: 0521 - 92 36 10-12, Fax: 0521 - 92 36 10-22,
E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de

Satz: UVW, E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de

Anzeigen:

Die Zeitschrift „Forschung“ veröffentlicht Verlagsanzeigen, Ausschreibungen und Stellenanzeigen. Aufträge sind an den Verlag zu richten.

Erscheinungsweise: 4mal jährlich

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 08.07.2022

Umschlagsgestaltung & Grafik:

Wolff-Dietrich Webler, Bielefeld.
Gesetzt in der Linotype Syntax Regular.

Druck:

Sievert Druck & Service GmbH,
Potsdamer Str. 220, 33719 Bielefeld

Abonnement/Bezugspreis: (zzgl. Versandkosten)

Jahresabonnement: 92 Euro

Einzelheft: 26,50 Euro

Doppelheft: 48 Euro

Abobestellungen und die Bestellungen von Einzelheften sind unterschrieben per Post, E-Mail oder Fax an den Verlag zu richten. Das Jahresabonnement verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn es nicht 6 Wochen vor Jahresende gekündigt wird.

Copyright: UVW UniversitätsVerlagWebler

Die mit Verfasser*innennamen gekennzeichneten Beiträge geben nicht in jedem Falle die Auffassung der Herausgeber*innen bzw. Redaktion wieder. Für unverlangt eingesandte Manuskripte/Rezensionsexemplare wird keine Verpflichtung zur Veröffentlichung/Besprechung übernommen. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn dies ausdrücklich gewünscht wird und ausreichendes Rückporto beigefügt ist. Die Urheberrechte der hier veröffentlichten Artikel, Fotos und Anzeigen bleiben bei der Redaktion. Der Nachdruck ist nur mit schriftlicher Genehmigung des Verlages gestattet.

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Forschung

Politik - Strategie - Management

Einführung des geschäftsführenden Herausgebers

Von Rupert Pichler

1

Entwicklung, Strategie & politische Gestaltung

Rupert Pichler

Das österreichische Forschungsfinanzierungsgesetz: die rechtliche Institutionalisierung und Konsolidierung der Forschungsfinanzierungsstrukturen des Bundes

3

Anregungen für die Praxis/ Erfahrungsberichte

Veronika Hopfgartner, Leonhard Jörg, Sabine Mayer & Rupert Pichler

Ein neues Betriebssystem für die österreichische Forschungsförderung
Werkstattbericht: die Einführung mehrjähriger Finanzierungsvereinbarungen am Beispiel der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft

12

Entwicklung, Strategie & politische Gestaltung

Peter Kaufmann & Mario Steyer

Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung – Auf dem Weg zu mehr strategischer Steuerung durch Ministerien und mehr operativer Autonomie für Agenturen

28

Rainer Frietsch & Susanne Bühner
Strukturen und Governance öffentlicher Finanzierung der außeruniversitären Forschungsorganisationen in Deutschland

34

Jan Biesenbender & Bettina Böhm
Die Leibniz-Gemeinschaft im Pakt für Forschung und Innovation

42

Klara Sekanina & Christoph Grolimund
Forschungsfinanzierung im Kontext der föderalen Struktur der Schweiz

47

Rezension

René Krempkow

Wissenschaft als teures Hobby – eine Rezension zum Buch #IchBinHanna von Amrei Bahr, Kristin Eichhorn & Sebastian Kubon

54

Seitenblick auf die Schwesterzeitschriften

Hauptbeiträge der aktuellen Hefte
HSW, HM, P-OE, ZBS & QiW

IV

Neuerscheinung in der Reihe „Angewandte Wissenschaften und Künste“:

Hans-Kaspar von Matt
Die Schweizerischen Fachhochschulen: eine Biografie
Geschichte und Geschichten über die Bildung eines neuen Hochschultypus

Die schweizerischen Fachhochschulen nahmen 1997 ihre Tätigkeit auf. Die vorliegende Arbeit dokumentiert ihre verschlungene Entstehungsgeschichte. Im Zentrum stehen jene bildungspolitischen Institutionen, die den Prozess angestoßen, gefördert, unterstützt und teilweise auch behindert haben. Zur Sprache kommen auch das politische und wirtschaftliche Umfeld und sein Einfluss auf die Konzeption der Fachhochschulen sowie die Rolle einzelner Personen, die sich dabei hervor getan haben. Dank den 34 Interviews mit Hauptakteuren, die ergänzend zur Auswertung der schriftlichen Quellen geführt wurden, wird ein neues Licht auf diese wichtige Phase der Bildungspolitik geworfen. Die Geschichten hinter der Geschichte bringen manches Detail ans Licht und zeigen anschaulich die unterschiedlichen Kulturen, Interessen und Agenden der daran beteiligten Institutionen und Personen.

Die Arbeit beeindruckt durch eine Fülle von Hintergrundwissen und zeigt die Komplexität des Bildungsraumes und die Entwicklung zu mehr Systematik mit all ihren Irr- und Umwegen. Durch die Chronologie und Quellensammlung ist sie ein willkommenes Arbeitsinstrument für Interessierte, zeichnet sie doch ein detailreiches, differenziertes Bild des Entstehungsprozesses der Fachhochschulen, das in dieser umfassenden Form gefehlt hat.

Die neue Reihe „Angewandte Wissenschaften und Künste“:

Diese Reihe hat einen prominenten Herausgeberkreis und Beirat aus der Schweiz, Österreich und Deutschland. Die Aufmerksamkeit richtet sich auf der Aktionsebene auf den Spannungsbogen zwischen Grundlagen und Anwendung und dem Verschwimmen scharfer Abgrenzungen sowie – institutionell gesehen – von der Fraunhofer Gesellschaft bis zu den Hochschulen für Angewandte Wissenschaften und die Kunst- und Musikhochschulen.

Weitere einschlägige Werke sind zur Publikation willkommen. Das ausführliche Reihenkonzept finden Sie unter www.universitaetsverlagwebler.de/buchreihen

Bestellung – E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de, Fax: 0521/ 923 610-22



*Bielefeld 2022, 231 Seiten,
ISBN (Print): 978-3-946017-26-4, € 39.90
ISBN (E-Book): 978-3-946017-27-1, € 36.90*

Die Forschungspolitik verfügt in Form von Geld über ein einfaches und effektives Instrument. Die **Finanzierung** von Forschungspersonal, -einrichtungen und -infrastruktur ist zugleich die **bedeutendste staatliche Interventionsmöglichkeit**, da sich Forschung einem anordnenden Zugang weitgehend entzieht. Die konkrete Ausgestaltung öffentlicher Forschungsfinanzierungssysteme kann deren Effizienz, aber auch Effektivität bestimmen. Weil die ausreichende Finanzierung von Forschung so wichtig ist, fokussiert sich die politische Debatte häufig nur auf die Höhe finanzieller Mittel und den Zweck, für den diese eingesetzt werden sollen. Die Art und Weise, in der die Finanzierung den jeweiligen Empfängern zur Verfügung gestellt wird, tritt dagegen selten in den Vordergrund, sofern sie nicht vermeintlich die Ursache bürokratischer Hürden ist. Die Rechtsförmigkeit der öffentlichen Verwaltung bewirkt aber mitunter eine starke Regelgebundenheit dieser Rahmenbedingungen.

Im Jahr 2020 wurde in **Österreich** das sogenannte **Forschungsfinanzierungsgesetz** (FoFinaG) beschlossen. Vorangegangen waren jahrelange Diskussionen über die Zweckmäßigkeit und Zuverlässigkeit der Methoden, mit denen die Forschungsfinanzierung auf Bundesebene erfolgt. Aus Anlass dieses Beschlusses wirft das vorliegende Heft einen vergleichenden Blick auf die **öffentliche Forschungsfinanzierung in Österreich, Deutschland und der Schweiz**, und die damit verbundenen Governanceeffekte auf die wissenschaftlichen Einrichtungen.

Der erste Beitrag von *Rupert Pichler* stellt Ziele, Aufbau und intendierte Wirkungen des FoFinaG vor. Dieses Gesetz ist im Wesentlichen ein besonderes Haushaltsrecht für die Forschung und führt damit für das zentrale Element der Forschungspolitik – die Finanzierung – spezifische Rechtsgrundlagen ein, die die Finanzierungs- und Planungssicherheit bedeutend erhöhen. Dies geschieht durch **gesetzlich garantierte Dreijahresbudgets** der für Forschung zuständigen Bundesministerien, die Definition sogenannter **zentraler Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen** des Bundes, denen ein **gesetzlicher Finanzierungsanspruch** eingeräumt wird, sowie die Einführung von **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen** mit diesen Einrichtungen als zentralem Finanzierungs- und Steuerungsinstrument. All das verringert oder beseitigt die vormalige zeitliche und inhaltliche Fragmentierung der Forschungsfinanzierung. Das FoFinaG leistet überdies eine wünschenswerte Verbindung von Politik und Verwaltung. Zwar ist das FoFinaG über weite Strecken ein Verwaltungsvereinfachungsgesetz. Der gesetzlich verankerte dreijährige Entscheidungszyklus über Geld und Inhalte führt aber dazu, dass diese Entscheidungen getroffen werden müssen, und zwar von der Bunderegierung. Nichthandeln als Option scheidet damit aus, womit die politische Sichtbarkeit und Verbindlichkeit von Forschungsangelegenheiten ganz wesentlich erhöht wird.

Seite 3

Die Einführung von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen stellte sowohl für die zentralen Einrichtungen als auch die zuständigen Ministerien, deren Verhältnis zueinander durch die neuen Finanzierungsmodalitäten stark verändert wurde, eine große Herausforderung dar. *Veronika Hopfgartner, Leonhard Jörg, Sabine Mayer* und



Rupert Pichler

Rupert Pichler geben in einem **Werkstattbericht** einen umfassenden Einblick in das **Innen- und Zusammenleben von Ministerium und Agentur** auf dem Weg zur **ersten Finanzierungsvereinbarung zwischen Klimaschutzministerium und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft** (FFG). Dabei zeigt sich, dass derartige Veränderungen nur mit einem professionellen Projektmanagement umsetzbar sind, um die vielfältigen Interessenlagen bearbeiten und Unwägbarkeiten bewältigen zu können. Die Auflösung früherer, kleinteiliger und kurzfristiger Beauftragungen zugunsten einer mehrjährigen, globalen Vereinbarung bewirkte massive Veränderungen für die Rollen der Mitarbeiter:innen in Ministerium und FFG. Der damit ausgelöste **Kulturwandel** geschieht nicht über Nacht, sondern stellt einen längerfristigen Change-Prozess dar. Ein solcher Prozess ist mit Chancen und Risiken verbunden. Als Chance wurde vor allem gesehen, die strategische Position des Ministeriums dadurch zu stärken, dass die gesamthafte, mehrjährige Übertragung seiner Finanzierung an die FFG klare, wirkungsmächtige Zielvorgaben ermöglichen würde, wogegen man sich bisher in den einzelnen Programmbeauftragungen verzettelt hatte und das Ministerium daher mit vielen Stimmen sprach. Das Risiko besteht darin, dass die dafür erforderliche interne Zusammenarbeit von Organisationseinheiten und Personen (im Ministerium wie in der FFG), die bisher recht unbehelligt ihre Programme und Ausschreibungen verfolgten, nicht funktionieren würde. Ein Schlüsselfaktor für die Veränderung der **Rollenverständnisse** ist die genaue Ausgestaltung der Aufgabenteilung zwischen Ministerium und FFG in der Praxis. Die Reduktion wechselseitiger Verflechtungen mag als Kontrollverlust und Verlust von Sicherheiten empfunden werden. Klarheit von Rollen und Verantwortung ist aber die Voraussetzung für einen wirksamen und effizienten Einsatz institutioneller und finanzieller Ressourcen.

Seite 12

Im Beitrag von *Peter Kaufmann* und *Mario Steyer* geht es um eine **Evaluierung**, die in den Diskussionen, die zum FoFinaG und einem neuen Governancemodell führten, eine nicht unwesentliche Rolle spielte. Die Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS) und die FFG sind zwei zentrale Forschungsförderungseinrichtungen des Bundes im Sinne des FoFinaG. Sie wurden 2002 bzw. 2004 durch die Verschmelzung von jeweils vier Vorgängereinrichtungen geschaffen. Durch diese institutionellen Bereinigungen sollten die organisatorische Effizienz erhöht und kri-

tische Massen erreicht werden. Mehr als zehn Jahre nach ihrer Gründung wurden AWS und FFG als Gesamtinstitutionen erstmals umfassend evaluiert. Unter anderem wurde untersucht, ob die mit diesen beiden Einrichtungen bezweckte strukturelle Vereinfachung erreicht wurde. Die **strategische Unter- und operative Übersteuerung** von AWS und FFG als einer der zentralen Befunde ließ sich unter anderem auf die weiterhin **fragmentierte Finanzierungsstruktur** zurückführen. Die Empfehlungen wiesen daher stark in Richtung dessen, was mit dem Fo-FinaG umgesetzt wurde. Kaufmann und Steyer beschreiben in ihrem Artikel den Kontext, die Umsetzung und die Schlüsse aus dieser Evaluierung. Es wird deutlich, dass Organisationsstruktur, Unternehmenskultur, Positionierung im Innovationssystem und das Steuerungsverständnis der Ministerien eine komplexe Wechselwirkung entfalten. Für seine Empfehlungen arbeitete das Evaluierungsteam mit Szenarien, die in die forschungspolitische Entscheidungsfindung hineinwirkten.

Seite 28

In **Deutschland** und der Schweiz bestehen Systeme mehrjähriger Forschungsfinanzierung schon seit Längerem. *Rainer Frietsch* und *Susanne Bühner* geben in ihrem Beitrag einen Überblick über das System der **außeruniversitären Forschungsorganisationen und seine Finanzierungsstrukturen**, um dann Funktion und Wirkungsweise des Pakts für Forschung und Innovation auf dieses System darzustellen. Interessanterweise bestand eine derartige, zusammenfassende Analyse bisher nicht. Der Beitrag konzentriert sich auf die vier großen außeruniversitären Forschungsgesellschaften bzw. -gemeinschaften und bettet die Analyse der institutionellen Finanzierung in den Kontext des internationalen Trends zu Projekt- bzw. wettbewerbsorientierten Finanzierungen ein. Nach einem Überblick über die Aufgaben von Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft und Leibniz-Gemeinschaft wird gezeigt, dass der **Pakt für Forschung und Innovation** durch die alle Organisationen übergreifenden Zielsetzungen und die damit verbundenen Monitoringanforderungen eine erhebliche **strukturierende Wirkung** hat, die durch die individuellen Zielvereinbarungen nochmals verstärkt wird. Die Verbindung institutioneller Finanzierung mit allgemeinen forschungspolitischen Zielen ist im deutschen Kontext ein Alleinstellungsmerkmal des Pakts, der als „soft law“ mit positiven Anreizsetzungen diesen Prinzipien gleichwohl zu hoher Akzeptanz verhilft.

Seite 34

Im Detail zeigen *Jan Biesenbender* und *Bettina Böhm* diese Governanceeffekte des Paktes für Forschung und Innovation exemplarisch an der **Leibniz-Gemeinschaft**.

Hier wird besonders deutlich, dass langfristige, übergreifende Finanzierungssysteme eine institutionelle Wirkung entfalten. Der Pakt hat dazu beigetragen, aus einem ursprünglich eher losen Verbund von fast 100 selbständigen Forschungseinrichtungen eine Forschungsorganisation mit **gemeinsamer Strategieentwicklung, Profilbildung und Sichtbarkeit** zu entwickeln. Dazu tragen insbesondere die sogenannten Sondertatbestände (Leibniz-Wettbewerb und strategische Erweiterungen) bei, indem diese die Erreichung der Paktziele auf Gemeinschaftsebene unterstützen.

Seite 42

Klara Sekanina und *Christoph Grolimund* beleuchten schließlich das System der Finanzierung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) in der **Schweiz**. Auch hier ist der föderale Kontext ein prägendes Element, gleichzeitig hat der Bund im Lauf der Entwicklung seine Rolle als Geldgeber und Koordinator ausgebaut. Die Schweiz verfügt über **verfassungsrechtlich und bundesgesetzlich verankerte Finanzierungsmodalitäten**, die einerseits zentralistisch angelegt sind, andererseits aber in der Umsetzung den Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität folgen. Daher finanziert der Bund nur ausnahmsweise direkt Forschungsträger (ETH-Bereich) und gestaltet im Übrigen seine Forschungsfinanzierung kompetitiv bottom-up. Dies geschieht im Wesentlichen über nur zwei Förderungsorganisationen, den Schweizerischen Nationalfonds und Innosuisse. Die strategisch-inhaltliche und finanzielle Grundlage dafür bilden die **vierjährigen BFI-Botschaften**, die wiederum auf dem **Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz** basieren. Die Klarheit und die Verbindlichkeit dieses Gesetzes in Bezug auf Handlungsebenen, Akteure und Maßnahmen ließ es bis zu einem gewissen Grad zum Vorbild für Österreich werden, wo die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen ebenfalls eher ein „hard law“ erforderten.

Seite 47

Insgesamt machen die Beiträge deutlich, dass die öffentliche Finanzierung von Forschung ein komplexes und sehr kontextabhängiges Unterfangen ist. Die Art und Weise, wie dies geschieht, hat einen erheblichen Einfluss auf das Verhalten von Akteuren der Forschung und Forschungsförderung. Die Beiträge zeigen verschiedene Ansätze der Forschungspolitik, diesen Einfluss konstruktiv und produktiv zu gestalten. Dabei bleibt stets ein latentes Spannungsverhältnis zwischen Steuerungsanspruch der Politik und Autonomie der Wissenschaft, das laufend neu ausbalanciert werden muss.

Rupert Pichler

Anzeigenannahme für die Zeitschrift „Forschung“

Anzeigenpreise: auf Anfrage beim Verlag.

Format der Anzeige: JPeG- oder EPS-Format, mindestens 300dpi Auflösung

Kontakt: UVW UniversitätsVerlagWebler - Der Fachverlag für Hochschulthemen

Bünder Straße 1-3 (Hofgebäude), 33613 Bielefeld, E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de

Rupert Pichler



Rupert Pichler

Das österreichische Forschungsfinanzierungsgesetz: die rechtliche Institutionalisierung und Konsolidierung der Forschungsfinanzierungsstrukturen des Bundes

The Austrian Research Financing Act establishes a specific legal framework for the allocation of federal funds to research, technology, and innovation (RTI) aimed at increasing long-term planning reliability and reducing budgetary fragmentation. The new law introduces three key elements: (i) a three years' revolving budget cycle for RTI; (ii) the statutory definition of public "central institutions" performing or funding research that are entitled to federal financing under the terms of the act; the latter install (iii) three years' performance and financing agreements with the central institutions as a comprehensive governance tool. This approach is intended to result in less ministerial micromanagement, better strategic steering and higher impact of RTI.

1. Einleitung

Die öffentliche Forschungsfinanzierung neigt mitunter zu einer gewissen Volatilität, weil sie nicht zwingend zu den staatlichen Kernaufgaben gehört und vor allem dort, wo die öffentliche Hand nicht eigene Einrichtungen betreibt, dauerhafte Finanzierungsverpflichtungen kaum bestehen. Dennoch ist in der Regel eine langfristig stabile Forschungsfinanzierung politisch erwünscht, was aber nicht unbedingt seinen Niederschlag in den rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen findet. Die Debatte über diese Diskrepanz führte in Österreich 2020 zum sogenannten Forschungsfinanzierungsgesetz (FoFinaG), das der österreichische Nationalrat am 7. Juli 2020 als Kern eines größeren Gesetzespakets (Forschungsfinanzierungsnovelle 2020) beschlossen hat. Das FoFinaG trat am 25. Juli 2020, die Änderungen in den davon betroffenen spezifischen Gesetzen (Materiengesetze) traten am 1. Jänner 2021 in Kraft.¹ Die Forschungsfinanzierungsnovelle 2020 kann als das größte legislative Vorhaben im Bereich der Forschungspolitik seit der Forschungsförderungs-Strukturreform 2004 bezeichnet werden.² Das FoFinaG schafft erstmals besondere haushaltsrechtliche Vorschriften für die Forschungsfinanzierung durch den Bund und ist damit ein neuer, entscheidender Baustein des österreichischen Forschungsrechts.

Auch wenn die neuen gesetzlichen Regelungen nur für den Bund gelten, umfassen sie nicht nur den weitaus größten Teil der direkten Forschungs- und Entwicklungsausgaben des Bundes (ohne Universitäten und steuerliche Maßnahmen), sondern auch den Großteil der direkten Forschungs- und Entwicklungsausgaben auf Bundes- und Landesebene insgesamt. Von diesen werden 2022 rund 86% auf den Bund (einschließlich Forschung der Universitäten) entfallen.³

Die Art und Weise, wie Forschung, Technologie und Innovation (FTI) öffentlich finanziert werden, zieht

zwangsläufig bestimmte Governanceeffekte nach sich. Im Folgenden werden Entstehung, Inhalt und Bedeutung des FoFinaG als Grundlage dafür dargestellt.

2. Vorgeschichte

Die Idee und der Begriff eines Forschungsfinanzierungsgesetzes wurden erstmals vom damaligen Wissenschaftsminister Johannes Hahn bei den Alpbacher Technologiegesprächen 2009 vorgestellt. Mit dem Gesetz sollten u.a. ein „verbindlicher Budgetpfad bis 2020“ sowie „Leistungsvereinbarungen mit den Förderagenturen auf Basis mehrjähriger Globalbudgets“ verankert werden.⁴ Letzteres hatte bereits 2004 der Rechnungshof für den Vorgänger der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG), den Forschungsförderungsfonds gefordert⁵, ebenso die Systemevaluierung 2009 für die FFG.⁶ Der Plan eines Forschungsfinanzierungsgesetzes wurde schließlich in die 2011 beschlossene FTI-Strategie 2020 der Bundesregierung aufgenommen.⁷

Das Gesetzesvorhaben wurde auch in die Regierungsprogramme der folgenden Jahre aufgenommen. 2013 wurde das „Forschungsfinanzierungsgesetz zur langfristigen Planungssicherheit für Forschungseinrichtungen und Unternehmen“⁸ genannt. Das Regierungsprogramm 2017 äußerte sich dazu detaillierter und beschrieb bereits das Prinzip des FTI-Pakts, machte aber keine Angaben zum Instrument der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen. Hervorgehoben wurde die bessere Arbeitsteilung zwischen „der strategischen Verantwortung der Ministerien und der operativen Verantwortung der Agenturen“.⁹ Das Regierungsprogramm 2020 hielt am FoFinaG fest, war aber dazu deutlich knapper.¹⁰

Die Programme 2017 und 2020 sprachen deutlich ein notwendiges Budgetwachstum an, dessen (vermeintliches) Ausbleiben stets ein wesentlicher Treiber der Debatte gewesen war. Die Einführung der Haushaltsrechts-

reform des Bundes mit dem Bundeshaushaltsgesetz 2013¹¹ (BHG 2013) mit einer vierjährigen Budgetarchitektur hatte zwischenzeitlich Hoffnungen geweckt, damit die budgetären Anliegen eines Forschungsfinanzierungsgesetzes erfüllen zu können. Bald sollte sich allerdings herausstellen, dass die rollierende (und nicht konsekutive) Konstruktion des vierjährigen Finanzrahmens dazu führte, dass dieser häufig von Jahr zu Jahr geändert wurde und die Erwartungen einer tatsächlichen Planungssicherheit nicht erfüllen konnte.

Das Ziel, die Steuerungsfähigkeit des Bundes durch Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarungen zu erhöhen, wurde als Ergebnis der Evaluierung der FFG und der Austria Wirtschaftsservice (AWS) 2017 wieder in den Vordergrund gerückt. Die Evaluierung kam zum Befund „einer unklaren Aufgabenteilung zwischen Agenturen und Ressorts, die zu einer Untersteuerung auf strategischer Ebene und einer teilweisen Übersteuerung auf operativer Ebene führt.“ Daher wurde eine Globalsteuerung mit verbindlichen Mehrjahresbudgets, jedenfalls eine Reduktion der Komplexität der Finanzierungssituation vorgeschlagen.¹² Auch die OECD teilte diesen Befund und empfahl eine höhere finanzielle Autonomie der Agenturen.¹³

3. Rahmenbedingungen und Problemstellungen in der Forschungsfinanzierung des Bundes

Der für die direkte Forschungsfinanzierung durch den Bund relevante Rechtsrahmen gliedert sich in drei Bereiche¹⁴:

- (1) Organisationsrecht der Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen: Das Organisationsrecht umfasst sowohl spezifisch für Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen gesetzte Rechtsvorschriften, wie z.B. Errichtungsgesetze, als auch die Anwendung allgemeiner Grundlagen des Gesellschafts- und Vereinsrechts.
- (2) Förderungs- und Beihilferecht: Das Förderungs- und das europäische Beihilferecht regeln die Beziehungen des öffentlichen Geldgebers zu den Geförderten bzw. zu von den Effekten einer öffentlichen Finanzierung betroffenen Dritten, ebenfalls durch teils forschungsspezifische, teils allgemeine Vorschriften.
- (3) Haushaltsrecht: Dieses regelt hingegen die Beziehungen des öffentlichen Geldgebers auf Bundesebene im Innenverhältnis, d.h. die Bedingungen, unter denen die Organe des Bundes Bundesmittel verwenden dürfen. Dafür gab es bis zur Einführung des FoFinaG keine besonderen forschungsspezifischen Vorschriften, wie sie etwa für die staatlichen Universitäten durch das Universitätsgesetz 2002 (UG)¹⁵ bestehen. Daher kam das BHG 2013 als allgemeine Rechtsgrundlage uneingeschränkt zur Anwendung.

Bis zum FoFinaG war die Finanzierung von Forschung, Technologie und Innovation durch Kurzfristigkeit und Fragmentierung geprägt. Entsprechende Bundesmittel konnten nur jährlich auf Grundlage des jeweiligen Bundesbudgets (Bundesfinanzgesetz – BFG) zur Verfügung

gestellt werden. Das rollierende, vierjährige Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) enthält nämlich nur Planwerte, macht aber diese Mittel noch nicht verfügbar. Für die Verwendung der Mittel galten grundsätzlich weitere Vorschriften des BHG 2013, die verschiedene Beschränkungen der Höhe nach und Zustimmungserfordernisse des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) vorsehen.¹⁶ Jedenfalls blieben die FTI-Ausgaben grundsätzlich Ermessensausgaben.

Als Folge dieser Notwendigkeiten entstand eine stark ausdifferenzierte Finanzierungsstruktur für Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen, was zu komplexen Steuerungsmechanismen des Bundes gegenüber diesen Einrichtungen führte. Daraus folgte eine Vielzahl jährlicher, zueinander undurchlässiger Finanzierungsströme und/oder Genehmigungsschritte, die bewirkte, dass eine gesamthafte Steuerung der betreffenden Einrichtungen nur eingeschränkt möglich war. Mehrjährige, umfassende Finanzierungen waren daher nur in Ansätzen möglich.

Diese Situation traf gleichermaßen auf die großen Einrichtungen, die dem Bund unterstehen, und sonstige dritte Einrichtungen, die Bundesmittel erhalten, zu. Der Bund unterschied somit bei der Finanzierung nicht zwischen seinen eigenen Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen und von ihm unabhängigen Einrichtungen. Damit wurden bei der Finanzierung von FTI aus Bundesmitteln ungleiche Einrichtungen dennoch gleichbehandelt.

Die daraus resultierenden Problemfelder, die das FoFinaG anspricht, waren daher:

- die gesetzliche Unverbindlichkeit sowie Kurzfristigkeit und Kleinteiligkeit der FTI-Finanzierungen durch den Bund;
- als Folge davon eine unzureichende Steuerungsfähigkeit des Bundes gegenüber seinen eigenen, von ihm kontrollierten Einrichtungen, womit auch deren Errichtungszwecke (wie z.B. institutionelle Konsolidierung) potenziell beeinträchtigt wurden. Die starke Fragmentierung der Finanzierung bewirkte eine Untersteuerung im Gesamten durch eine Übersteuerung im Detail. Zusätzlich geriet der Bund noch in einen Rollenkonflikt durch seine Doppelfunktion als Auftraggeber sowie Träger seiner Einrichtungen und sandte dadurch womöglich widersprüchliche Steuerungsimpulse.¹⁷

4. Die Lösungsansätze des Forschungsfinanzierungsgesetzes

Die Forschungsfinanzierungsnovelle 2020 mit dem FoFinaG als Kernstück (Art. 1) schafft für die Bundesfinanzierung eine forschungsspezifische Rechtsgrundlage. Einleitend legt das Gesetz zunächst Zielsetzungen, Gegenstand und Geltungsbereich fest.

§ 1 FoFinaG stellt die Planungs- und Finanzierungssicherheit – verbunden mit dem Begriff „wachstumsorientiert“, der die Notwendigkeit von Mittelsteigerungen indizieren soll, die strategische Steuerungsfähigkeit sowie die dadurch zu erzielende Effizienz- und Qualitätssteigerung aufgrund von Verwaltungsvereinfachungen in den Mittelpunkt (Abs. 1). Abs. 2 bestimmt als Gegenstand „die Finanzierung und Steuerung der zentralen Einrich-

tungen [...] sowie die sonstige Forschungsfinanzierung“ aus den für Forschung vorgesehenen Budgetuntergliederungen der drei hauptsächlich für FTI zuständigen Ministerien BMBWF, BMK und BMAW (zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses das BMDW).¹⁸ Damit ist der Geltungsbereich des FoFinaG nicht nur auf die sogenannten zentralen Einrichtungen (siehe Punkt 4.2) beschränkt, ist allerdings nur für die drei genannten Ministerien anwendbar. Damit werden rund 80% der Bundesausgaben für Forschung erfasst.¹⁹

Die Erläuterungen²⁰ gehen zudem auf die Begrifflichkeiten ein, da im Gesetz „Forschung“ ebenso wie „FTI“ verwendet werden. Demnach ist bei den zentralen Einrichtungen und den Budgetuntergliederungen nach dem Überwiegensprinzip von Forschung die Rede, beim FTI-Pakt (siehe Punkt 4.1) wegen dessen übergreifenden Charakters von FTI.²¹

Die zuvor genannten Problemfelder spricht das FoFinaG mit drei zentralen Maßnahmenbündeln an: verbindliche, wiederkehrende Dreijahresbudgets für die Forschung; gesetzlich verankerte Finanzierungssicherheit für die vom Bund kontrollierten Einrichtungen; wiederkehrende, globale dreijährige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen mit diesen Einrichtungen.

4.1 Verbindlicher dreijähriger Budgetzyklus

Das Budget in den forschungsrelevanten Untergliederungen der drei Forschungsministerien wird nunmehr für jeweils drei Jahre zur Verfügung gestellt und darf im Vollzug nicht mehr gekürzt werden. Früher waren solche Kürzungen möglich, da es sich bei den FTI-Budgets um Ermessensausgaben handelte. Das neue Budgetierungsprinzip folgt einem wiederkehrenden, dreijährigen Zyklus, was langfristige Planungs- und Finanzierungssicherheit schafft und auch keine regelmäßige politische Erneuerung erfordert.

Den politischen Ausdruck findet diese Abfolge im sogenannten FTI-Pakt, den die Bundesregierung alle drei Jahre beschließt und der die (im FoFinaG selbst nicht grundgelegte) FTI-Strategie der Bundesregierung für diesen Zeitraum operationalisiert sowie die Verbindung mit der dafür erforderlichen Finanzierung herstellt (§ 2 FoFinaG). Hier ist auch das Prinzip der wiederkehrenden Dreijährigkeit verankert: Im jeweils zweiten Jahr der Laufzeit des jeweils dreijährigen Pakts, die als Leistungs- und Finanzierungsperiode bezeichnet wird, hat die Bundesregierung bereits den darauffolgenden dreijährigen Pakt zu beschließen. Die finanzielle Grundlage dafür errechnet sich aus dem jeweils zuvor beschlossenen BFRG, dessen letzte drei Jahre nun durch den FTI-Pakt zum nächsten, verbindlichen Dreijahresbudget werden. Dieser Mechanismus gewährleistet, dass keine Planungs- und Finanzierungslücken entstehen können. Die FTI-Pakte sind von den drei Forschungsministerien im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und dem Bundeskanzleramt (BKA) vorzulegen und von der Bundesregierung zu beschließen.

Die FTI-Pakte sind nicht nur für die vom Bund kontrollierten Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen relevant, sondern auch für andere (z.T. internationale) Einrichtungen, die vom Bund finanziert werden. Für letztere sind im Gesetz sonst keine Regelungen ge-

troffen, sie profitieren aber ebenso von der erhöhten Planungs- und Finanzierungssicherheit. Deren haushaltsrechtlicher Kern ist das oben beschriebene Dreijahresbudget, die Verpflichtung zur periodischen Wiederholung des Vorgangs sowie das Verbot der Kürzung im Budgetvollzug (§ 4 FoFinaG) zusammen mit den Bestimmungen für die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen in § 5 (siehe Punkt 4.3). Das Kürzungsverbot gilt sowohl für letztere als auch die „sonstige Forschungsfinanzierung“ und umfasst somit die gesamten Forschungsbudgets der drei Forschungsressorts.²²

Die durch das Gesetz etablierten spezifischen Haushaltsregeln für die Forschungsfinanzierung durch den Bund betreffen den Vollzug des Bundesbudgets, nicht aber dessen Zustandekommen. Der Beschluss des Bundesbudgets (BFG und BFRG) obliegt allein dem Nationalrat. Somit kann das FoFinaG nur Festlegungen über die spezifische Umsetzung des beschlossenen Budgets treffen (z.B. Dreijährigkeit). Das Kürzungsverbot des Dreijahresbudgets schränkt nur den Budgetvollzug ein, nicht aber die prinzipielle Möglichkeit des Gesetzgebers, über BFRG-Änderungen in laufende Dreijahresperioden einzugreifen.

Die Hoffnung, über ein solches Gesetz Forschungsfinanzierungsbudgets auch der Höhe nach – womöglich dauerhaft ansteigend – bestimmen zu können, konnte dagegen nicht erfüllt werden. Die österreichische Bundesverfassung (Art. 51 Abs. 9 B-VG) behält die Regelungen zum Bundesbudget zur Gänze bestimmten Gesetzen vor, nämlich BHG, BFG und BFRG. Separate Budgets für bestimmte Materien sind daher verfassungsrechtlich nicht möglich. Die Festlegung von Budgetwerten der Höhe nach ist nur möglich, wenn bestimmten Einrichtungen ein Rechtsanspruch auf Finanzierung in gesetzlich bestimmter Höhe eingeräumt wird. Dies widerspricht der umfassenden Logik des FoFinaG und birgt außerdem das Risiko in sich, dass sich die einmal festgelegten Werte verfestigen.

4.2 Zentrale Einrichtungen

Die Umsetzung der FTI-Pakte soll in erster Linie durch die Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen im Einflussbereich des Bundes erfolgen. Diese wesentlichen, dem Bund, vertreten durch BMBWF, BMK oder BMAW, öffentlich-rechtlich oder als (mehrheitlichem) Eigentümer oder durch sonstigen bestimmenden Einfluss unterstehenden Einrichtungen werden als „zentrale Einrichtungen“ im Sinne des Gesetzes normiert (§ 3 FoFinaG). Das hat zur Folge, dass dem Bund bei der Finanzierung dieser Einrichtungen ein besonderes Instrumentarium zur Verfügung steht (Punkt 4.3), das an seine Rolle der Trägerschaft gekoppelt ist. Gleichzeitig können diese Einrichtungen auch Finanzierungen von dritter Seite (z.B. andere Ministerien, Länder, Private) erhalten. Die zentralen Einrichtungen werden in Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen gegliedert.

Die zentralen Forschungseinrichtungen (§ 3 Abs. 1) sind:

- Austrian Institute of Technology (AIT); größte außeruniversitäre Einrichtung für angewandte Forschung (ähnliches Profil wie die Fraunhofer-Gesellschaft), zuständig: BMK

- GeoSphere Austria – Bundesanstalt für Meteorologie, Geophysik und Geologie (GSA)²³; meteorologischer und geologischer Dienst Österreichs, zuständig: BMBWF
- Institute of Science and Technology – Austria (IST); Institut für multidisziplinäre Grundlagenforschung (Vorbild: Weizmann-Institut), zuständig: BMBWF
- Ludwig Boltzmann Gesellschaft (LBG); Forschungsträger für Institute v.a. im Bereich der Medizin; zuständig: BMBWF
- Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW); Gelehrten-gesellschaft und größter außeruniversitärer Forschungsträger; zuständig: BMBWF
- Silicon Austria Labs (SAL); Zentrum für elektronikbasierte Systeme, zuständig: BMK

Die zentralen Forschungsförderungseinrichtungen (§ 3 Abs. 2) sind:

- Austria Wirtschaftsservice (AWS); Förderbank Österreichs (ähnlich der KfW), die auch sehr marktnahe FTI fördert; zuständig: BMAW und BMK
- Christian Doppler Forschungsgesellschaft (CDG); von Unternehmen kofinanzierte Einrichtung für Institute der technischen Wissenschaften; zuständig: BMAW
- Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF); zentrale Bundeseinrichtung für Projekte der Grundlagenforschung (ähnlich DFG), zuständig: BMBWF
- Österreichischer Austauschdienst (OeAD); Bundesagentur für Internationalisierung, zuständig: BMBWF
- Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG); zentrale Bundesagentur für Projekte der angewandten Forschung, zuständig: BMK und BMAW

Auf die zentralen Einrichtungen entfallen rund 80% der vom FoFinaG umfassten Budgetmittel. 2021 verteilten sich diese Mittel wie folgt²⁴:

Zentrale Forschungseinrichtungen, Erträge in Mio. €					
AIT	GSA	IST	LBG	ÖAW	SAL
50,8	37,5	53,1	10,6	111,7	20,1
Zentrale Forschungsförderungseinrichtungen, Zusagen in Mio. €					
AWS	CDG	FWF	OeAD	FFG	
46,2	11,4	234,0	12,9	494,4	

Die Erläuterungen zum Gesetzesvorschlag der Bundesregierung legen die Kriterien dar, nach denen die zentralen Einrichtungen normiert wurden: Haupttätigkeit ist die Durchführung von Forschung bzw. die Durchführung oder Abwicklung²⁵ von Forschungsförderungen; die Übertragung forschungswirksamer Mittel bzw. eines forschungswirksamen Förderungsvolumens aus den Forschungsbudgets im Geltungsbereich des FoFinaG von mindestens 10 Millionen Euro jährlich; die dauerhafte Errichtung als Kapitalgesellschaft mit zumindest mehrheitlicher Bundesbeteiligung (AIT, SAL, AWS, OeAD, FFG), als Körperschaft öffentlichen Rechts (GSA, IST, ÖAW, FWF) oder als Verein mit statutengemäß klar bestimmendem Einfluss des Bundes (LBG, CDG).²⁶ Damit werden unterschiedliche Rechtsformen nach einheitlichen Grundsätzen im Sinn der Ziele des Gesetzes erfasst. Im Sinn der Rechtssicherheit wurde eine taxative Aufzählung der Einrichtungen im Gesetz selbst verankert anstelle der dafür maßgeblichen Tatbestände.

Die organisations- und förderungsrechtlichen Grundlagen der Forschung bleiben vom FoFinaG grundsätzlich unberührt. Allerdings sind die notwendigen Schnittstellen vorgesehen, um das Ineinandergreifen dieser Rechtsvorschriften zu gewährleisten und die bestmögliche Wirkung des neuen Gesetzes zu erzielen. Aus diesem Grund enthält das Gesetzespaket auch eine Reihe von Abänderungen betroffener Materiegesetzte (Forschungsfinanzierungsnovelle 2020 Art. 2 bis 8). Diese Änderungen betreffen in der Regel Vorkehrungen zur Einbettung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (siehe Punkt 4.3) in die Abläufe und Organfunktionen der zentralen Einrichtungen. Wo deren Errichtung nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, waren diese Vorkehrungen in den sonst maßgeblichen Dokumenten wie z.B. Statuten zu schaffen. Hinsichtlich der Forschungsförderungseinrichtungen wurden auch einige förderungsrechtliche Anpassungen vorgenommen. Damit werden – soweit sinnvoll – die Governanceprinzipien für die zentralen Einrichtungen einheitlich gestaltet, aber dennoch Unterschiede zwischen den Einrichtungen, die sich aus deren jeweiligen Aufgabenstellungen ergeben, berücksichtigt.

In den Organisationsgesetzen waren bisher die Modalitäten der Finanzierung in der Regel nicht spezifiziert. Bei den zentralen Forschungseinrichtungen wurde daher die Notwendigkeit, Leistungsvereinbarungen abzuschließen, abgebildet²⁷:

- GSA-Gesetz (GSAG): Die GSA wurde erst nach Inkrafttreten des FoFinaG errichtet und nachträglich in dieses aufgenommen. Das GSAG wurde daher von vornherein nach den Anforderungen für Leistungsvereinbarungen gestaltet.²⁸
- IST-Austria-Gesetz (ISTAG): Da die Leistungsvereinbarung hier ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist, wird für den Fall einer Nichteinigung darüber eine Schlichtungskommission eingerichtet.²⁹
- ÖAW-Gesetz (ÖAWG): Dieses wurde analog zum ISTAG geändert.³⁰

Bei den zentralen Forschungsförderungseinrichtungen werden in der Verankerung der Finanzierungsvereinbarung ihre unterschiedlichen Autonomiegrade sichtbar:

- Austria Wirtschaftsservice-Gesetz (AWSG): Die Aufnahme der Finanzierungsvereinbarung ist wie bei der FFG geregelt (siehe unten). Die AWS erhält auch die Möglichkeit, im Sinn höherer operativer Autonomie wie die FFG Förderungen im eigenen Namen durchzuführen und nicht nur im Namen des Bundes abzuwickeln.³¹
- Forschungs- und Technologieförderungsgesetz (FTFG): Das FTFG ist zunächst die Rechtsgrundlage für den FWF, und gibt nun Organen des FWF (Präsidium, Aufsichtsrat) bei der Finanzierungsvereinbarung Vorschlags-, Mitwirkungs- und Beschlussrechte. Darin kommt die wissenschaftliche Selbstverwaltung in der Grundlagenforschung zum Ausdruck. Das FTFG enthält auch Bestimmungen über die Richtlinien, die von der CDG anzuwenden sind. Auch die CDG erhält die Möglichkeit, Förderungen im eigenen Namen durchzuführen, was auch ihrem korporatistischen Charakter besser entspricht.³²

- OeAD-Gesetz (OeADG): Auch hier haben Organe des OeAD Vorschlags-, Mitwirkungs- und Beschlussrechte. Darin spiegeln sich die früheren, selbstverwaltungsähnlichen Strukturen des OeAD als Verein der Universitäten wider.³³
- Forschungsförderungsgesellschaftsgesetz (FFGG): Wie bei der AWS ist bei der Finanzierungsvereinbarung keine besondere Befassung von Organen der FFG vorgesehen, so wie das bei den früheren Beauftragungen auch der Fall war. Hier kommt zum Tragen, dass in der angewandten Forschung die Politik eher in der Lage und daran interessiert ist, inhaltliche Vorgaben zu machen.³⁴ Eine förderrechtliche Änderung betrifft die Präzisierung der Rolle von Beiräten als Jurys zur Projektauswahl.³⁵

Schließlich wurde auch das Forschungsorganisationsgesetz (FOG)³⁶ geändert, da gemäß § 8 FoFinaG auf der Basis des Monitorings der zentralen Einrichtungen jährlich dem Nationalrat im Forschungs- und Technologiebericht, der im FOG verankert ist, zu berichten ist.³⁷

4.3 Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen

Für die zentralen Einrichtungen wird mit dem FoFinaG ein besonderes Finanzierungs- und Steuerungsinstrumentarium eingeführt, nämlich die Leistungsvereinbarung für zentrale Forschungseinrichtungen und die Finanzierungsvereinbarung für zentrale Forschungsförderungseinrichtungen (§ 5). Diese Instrumente stehen nur den organisationsrechtlich für die jeweiligen Einrichtungen zuständigen Ministerien zur Verfügung und sind von diesen zwingend anzuwenden, wodurch ein Rechtsanspruch (dem Grunde nach) der zentralen Einrichtungen entsteht. Diese Vereinbarungen werden im Gleichklang mit den Dreijahresbudgets ebenfalls für jeweils drei Jahre mit den Einrichtungen abgeschlossen und umfassen alle bei den Einrichtungen in diesem Zeitraum bereits bestehenden und neu einzugehenden Zahlungsverpflichtungen. Leistungsvereinbarungen können, Finanzierungsvereinbarungen müssen (weil Förderungsausschreibungen kurzfristiger geplant werden können) jährlich in einer Umsetzungsplanung konkretisiert werden. Jeweils eine dreijährige Leistungs- oder Finanzierungsvereinbarung pro Ministerium³⁸ und Einrichtung ersetzt für ihren Geltungszeitraum jährliche, oft mehrfache Vereinbarungen oder Beauftragungen. Am Beispiel FFG und BMK bedeutet das, dass 15 bis 20 jährliche Programmbeauftragungen – also für einen dreijährigen Zeitraum rund 50 – durch eine einzige Finanzierungsvereinbarung ersetzt werden. Allein diese Tatsache sollte bewirken, dass auf beiden Seiten weniger Ressourcen durch bloß administrative Tätigkeiten gebunden sind und stattdessen auf inhaltlich-strategische Fragestellungen ausgerichtet werden können.

Um Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen in dieser Form umsetzen zu können, waren in § 5 FoFinaG Abs. 1 haushaltsrechtliche Vorkehrungen zu treffen, indem unter Anwendung der entsprechenden Vorschrift im BHG 2013 bestimmt wurde, dass für die Vereinbarungen keine eigene gesetzliche Vorbelastungsermächtigung erforderlich ist, weil das FoFinaG aufgrund der betreffenden BHG-Bestimmung als ein Bundesgesetz gilt,

in dem „die Festsetzung von Finanzierungsbeträgen für mehrere Finanzjahre durch haushaltsleitende Organe für Rechtsträger, deren Finanzierung durch den Bund zu erfolgen hat, vorgesehen ist.“³⁹ Vorbelastungen sind Auszahlungen in zukünftigen Finanzjahren, die aufgrund zuvor eingegangener Verpflichtungen fällig werden. Übersteigen diese Auszahlungen 10 Prozent der betreffenden Budgetuntergliederung oder 30 Millionen Euro, wäre sonst eine eigene gesetzliche Ermächtigung notwendig. Diese Wertgrenzen werden v.a. bei den Forschungsbudgets des BMK und BMAW durch die Vereinbarungen bei weitem überschritten, weswegen derartige Vereinbarungen bisher schon allein aus haushaltsrechtlichen Gründen ausgeschlossen waren. Über die abzuschließenden Vereinbarungen ist das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen, das damit in den Verhandlungsprozessen ein relevanter Akteur ist.

In Verbindung mit § 4 FoFinaG ist es nun möglich, dass nicht nur die Budgetmittel der gesamten Dreijahresperiode, sondern auch darüber hinaus gehend verpflichtet werden können. Letzteres ist vor allem für die Finanzierungsvereinbarungen relevant, da Förderungszusagen meist mehrjährige Projekte betreffen, wodurch Verbindlichkeiten über den Dreijahreszeitraum hinaus entstehen. Außerdem konnte nunmehr die Praxis der rückwirkenden Vertragsabschlüsse mit den Einrichtungen beendet werden. Aufgrund § 4 kann das BMF den Vereinbarungen bereits vor Beginn einer Dreijahresperiode zustimmen, was früher mangels eines zuvor in Kraft befindlichen BFG erst nach Beginn eines Jahres möglich war.

§ 5 FoFinaG behandelt ferner die Rechtsnatur der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen. Grundsätzlich gilt, dass es sich dabei um Verträge handelt, da dies auf alle gegebenen Rechtsformen der zentralen Einrichtungen gleichermaßen anwendbar ist. Abs. 2 legt fest, dass die Vereinbarungen privatrechtliche Verträge sind, wenn nicht ein Bundesgesetz etwas anderes bestimmt. Das ist im ISTAG und ÖAWG der Fall. Üblicherweise erfolgt die öffentliche Forschungsfinanzierung in Österreich mit privatrechtlichen Mitteln. Die Erläuterungen führen aus, dass „[a]ufgrund der besonderen Funktion des Bundes als Erhalter“ der ÖAW und des IST die Leistungsvereinbarungen mit diesen gemäß den betreffenden Materien gesetzten öffentlich-rechtliche Verträge sind.⁴⁰ Das ist eine im österreichischen Verwaltungsrecht ungewöhnliche⁴¹, jedoch auch bei den Leistungsvereinbarungen der Universitäten verwendete Konstruktion.⁴² Da die österreichische Rechtsordnung sehr strikt zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Handlungsformen unterscheidet (Typenzwang), muss das Zustandekommen öffentlich-rechtlicher Verträge letztlich einer Entscheidung durch Bescheid zugänglich sein, was durch die Schlichtungskommissionen gemäß ISTAG und ÖAWG gewährleistet ist.

§§ 6 und 7 FoFinaG spezifizieren die mindestens erforderlichen Inhalte von Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarungen und geben damit deren Grundstruktur im Sinn der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit vor. Hier wird eine Verbindung von finanziellen und inhaltlichen Tatbeständen und somit auch eine Schnittstelle zu anderen Rechtsmaterien (wie z.B. Richtlinien für Förderungsprogramme) geschaffen. Im Einzelnen unterscheiden

sich die Bestimmungen nach den jeweiligen Erfordernissen von Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen. Die Vereinbarungen stellen somit durch ihren umfassenden Anwendungsbereich zugleich ein strategisches Steuerungsinstrument dar, das die organisationsrechtliche Stellung des Bundes mit dessen Finanzierungsaufgaben und inhaltlichen Zielen verknüpft.

5. Rückblick auf die Gesetzwerdung

Der Auftrag, einen Gesetzentwurf vorzulegen, wurde am 22. August 2018 durch Beschluss des Ministerrats erteilt. Darin wurden die beschriebenen, drei zentralen Maßnahmen des Gesetzes bereits vorgezeichnet. Mit deren Ausarbeitung bis zur Vorlage eines Gesetzentwurfs wurde der damalige Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) im Einvernehmen mit dem BKA, dem BMBWF, dem damaligen BMDW und dem BMF beauftragt.⁴³ Unter der Federführung des BMVIT wurde daraufhin eine Verhandlungsgruppe auf Verwaltungsebene unter Beteiligung der genannten Ministerien gebildet, die im folgenden Halbjahr mehrmals pro Monat zusammentrat und zunächst die Grundlagen für die Ausgestaltung der gesetzlichen Bestimmungen und schließlich diese selbst erarbeitete.

Im April 2019 waren die Verhandlungen auf Verwaltungsebene weitgehend abgeschlossen. Die Folgen des am 17. Mai 2019 ausgelösten, sogenannten Ibiza-Skandals machten die weiteren Planungen jedoch obsolet. Da der Gesetzentwurf aber praktisch fertig war, entschied die aus Expert:innen bestehende „Übergangsregierung“, die Begutachtung des akkordierten Entwurfs einzuleiten. Damit sollte es der nach der Nationalratswahl vom 29. September 2019 neu zu bildenden Bundesregierung ermöglicht werden, das Gesetzesvorhaben rasch umzusetzen. Unter der Bezeichnung „Forschungsrahmennovelle 2019“ und „Forschungsrahmengesetz“ (diese Bezeichnungen wurden gewählt, um den Eindruck einer finanziellen Präjudizierung der zukünftigen Regierung zu vermeiden) wurde der Ministerialentwurf, der dem schließlich beschlossenen Gesetz bereits sehr nahe kam, einem Begutachtungsverfahren von 19. August bis 17. Oktober 2019 zugeführt.⁴⁴

Die 41 fristgerecht eingelangten Stellungnahmen beurteilten das Vorhaben weit überwiegend positiv. Erwartungsgemäß wurde in den meisten Stellungnahmen das Fehlen von konkreteren Bestimmungen zur Finanzierung als solcher bemängelt, sogar in jenen von BMBWF und BMDW. Die nunmehrigen zentralen Einrichtungen äußerten sich diesbezüglich allesamt kritisch, die ÖAW sogar gänzlich ablehnend. Die Forschungsförderungseinrichtungen mit Ausnahme der CDG, ebenso wie der Forschungsrat, monierten das Fehlen expliziter Bestimmungen zur Gewährleistung einer höheren „Agenturautonomie“. Damit bezogen sie sich auf Aussagen u.a. aus dem Regierungsprogramm 2017-2022, wonach mit dem FoFinaG eine bessere Trennung zwischen strategischen und operativen Aufgaben ermöglicht werden sollte. Hier wurde jedoch verkannt, dass der Beitrag des FoFinaG dazu die Beendigung fragmentierter und kurzfristiger Finanzierungsverhältnisse ist, und nicht die organisations- und förderungsrechtliche Ausgestaltung. Die fehlende

Verankerung eines budgetären Wachstums, vermeintlich unklare Rollenverteilungen sowie zu komplexe Prozessschritte prägten auch die Kritik der Sozialpartner.⁴⁵

Die Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens wurden in der weiterhin bestehenden Verhandlungsgruppe analysiert und sich daraus ergebende Änderungen in den Entwurf übernommen. Da der Beschluss des FoFinaG auch im neuen Regierungsprogramm 2020-2024 enthalten war, wurden die Arbeiten an der Ausarbeitung einer Regierungsvorlage (Gesetzentwurf der Bundesregierung) rasch aufgenommen, allerdings durch die COVID-19-Pandemie in weiterer Folge verzögert. Der Gesetzentwurf wurde schließlich vom Ministerrat am 16. Juni 2020 als Regierungsvorlage (nun als Forschungsfinanzierungsnovelle 2020 und FoFinaG) beschlossen.⁴⁶

Die Regierungsvorlage wurde im Nationalrat dem Ausschuss für Forschung, Innovation und Digitalisierung zugewiesen, der die Vorlage am 1. Juli behandelte.⁴⁷ In der Ausschlussdiskussion brachte die Opposition einige Punkte zur Sprache, die bereits im Begutachtungsverfahren in einigen Stellungnahmen eine Rolle gespielt hatten. In erster Linie wurde die fehlende Verankerung eines budgetären Steigerungspfades bemängelt. Die Oppositionsparteien brachten daher einen entsprechenden Abänderungsantrag ein, der von der Regierungsmehrheit abgelehnt wurde. Aber auch die Frage, ob die Vorkehrungen des FoFinaG ein höheres Maß an Selbstständigkeit insbesondere für die Förderungseinrichtungen bringen würden, wurde diskutiert. Dazu stellte der Ausschuss einstimmig fest, dass das FoFinaG die „Schaffung kritischer Programmgrößen im Verhältnis zum Förderungszweck“ und die „Erhöhung der operativen Autonomie“ bewirken sollte.⁴⁸

Auch in der Plenardebatte am 7. Juli 2020 kritisierte die Opposition weiterhin den fehlenden budgetären Steigerungspfad und brachte ihren Abänderungsantrag in der zweiten Lesung – erfolglos – erneut ein. Das Gesetz wurde mit den Stimmen von ÖVP, SPÖ, FPÖ und Grünen beschlossen.⁴⁹ Der Bundesrat beschloss einstimmig, gegen den Beschluss des Nationalrates keinen Einspruch zu erheben.⁵⁰

Nach den bereits eingetretenen Verzögerungen war die Bundesregierung daran interessiert, das FoFinaG rasch in Kraft treten zu lassen. Das bedeutete, dass die in einem normalen Zyklus eingeplante Vorbereitungszeit auf FTI-Pakt und Vereinbarungen für die Periode 2021-2023 fehlen würde.⁵¹ § 10 FoFinaG enthält daher Übergangsbestimmungen, die außer für ÖAW, IST und FWF (bei denen die Umstellung auf das neue System weniger aufwändig war) für das Jahr 2021 Zwischenlösungen vorsahen, die bereits einige der haushaltsrechtlichen Vorteile des FoFinaG nutzten. Mit SAL und GSA werden erst für die Periode 2024-2026 Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

6. Deutschland und die Schweiz im Vergleich

Auf die Debatte in Österreich übte zweifellos das Vorbild des 2005 erstmals abgeschlossenen deutschen Pakts für Forschung und Innovation einen starken Einfluss aus. Insbesondere die fast lapidare Festlegung einer jährlichen Budgetsteigerung von 3 Prozent – die in der

zweiten Phase ab 2011 sogar auf 5 Prozent erhöht, ab 2016 aber wieder mit 3 Prozent festgelegt wurde – verfehlte ihre Wirkung nicht.⁵² Dabei wurde in Österreich freilich häufig übersehen, dass diese Pakte nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, sondern eine rein politische Willenserklärung vorbehaltlich der gesetzlichen Haushaltsbeschlüsse von Bund und Ländern darstellen, die zudem immer wieder erneuert werden muss. Der Pakt in Deutschland umfasst ausschließlich die fünf großen, von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten außeruniversitären Wissenschafts- und Forschungsorganisationen.⁵³ Damit gelten die vereinbarten budgetären Steigerungsraten nicht für die FTI-Förderungsprogramme der Ministerien und auch nicht für die Ressortforschung. Gewisse Funktionen des FoFinaG erfüllt in Deutschland das 2012 beschlossene Wissenschaftsfreiheitsgesetz. Damit werden die vom Pakt umfassten, aber auch einige weitere Einrichtungen (aber keine Ressortforschungseinrichtungen und Projektträger) von einigen haushaltsrechtlichen Beschränkungen ausgenommen und erhalten u.a. die Möglichkeit, zur flexibleren Gebahrung Globalhaushalte zu führen.⁵⁴

Den rechtlichen Rahmenbedingungen in Österreich insgesamt näher liegt die mehrjährige Planung in der Schweiz auf Bundesebene auf Basis des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation (Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz – FIFG).⁵⁵ Gemäß Art. 35 legt der Bundesrat (die schweizerische Bundesregierung) der Bundesversammlung periodisch (i.d.R. alle vier Jahre) eine sogenannte Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) vor.⁵⁶ Mit der Bewilligung dieser Botschaft durch die Bundesversammlung gemäß Art. 36 FIFG werden aber Finanzbeschlüsse für den betreffenden Zeitraum in Form sogenannter Zahlungsrahmen oder Verpflichtungskredite (Vorbelastungen) gefasst. Die Finanzbeschlüsse beziehen sich jedoch nur auf die damit finanzierten Einrichtungen und einige andere Tatbestände. Dieses System besteht seit 2008 und umfasst neben Forschung und Innovation auch Berufs-, Weiter- und Hochschulbildung in der Zuständigkeit des Bundes.

In der Schweiz normiert das FIFG ähnlich dem FoFinaG als Geltungsbereich die „Forschungsorgane“ (Art. 3 und 4). Diese sind im Prinzip ähnlich definiert wie die zentralen Einrichtungen in Österreich (Schweizerischer Nationalfonds, Akademien, Innosuisse, ETH-Bereich), umfassen aber auch „Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung“, die nicht taxativ aufgezählt, sondern abstrakt anhand von Kriterien definiert werden (Art. 15). Der Bundesrat kann mit den Forschungsorganen Leistungsvereinbarungen abschließen, sofern sie außerhalb der Bundesverwaltung stehen (Art. 8). Die Ressortforschung ist von der Finanzierung im Rahmen der BFI-Botschaft ausgeschlossen (Art. 16). Mit den Finanzbeschlüssen der BFI-Botschaften werden rund 80 bis 90 Prozent der Bundesausgaben in diesem Bereich abgedeckt.⁵⁷ Die BFI-Botschaften sind darüber hinaus inhaltlich ausführliche Dokumente, welche Rolle in Österreich in etwa die FTI-Pakte erfüllen.

Sowohl der Pakt für Forschung und Innovation als auch die BFI-Botschaft teilen somit ein Grundprinzip, das in der ersten Idee des FoFinaG nur angedeutet worden

war, nun aber ein Kernelement darstellt, und zwar die Kopplung der Finanzierungsperspektive an die Tätigkeit bestimmter Einrichtungen des FTI-Systems. Dabei versucht der in Österreich gewählte Weg eine zu direkte Verknüpfung zu vermeiden, wie sie stärker in Deutschland sichtbar wird, während in der Schweiz der institutionelle Bogen weiter gespannt ist.

7. Ausblick

Das FoFinaG beseitigt Defizite, die teilweise seit Jahrzehnten bestanden. Es erhöht zunächst vor allem die finanzielle Autonomie der drei für Forschung hauptzuständigen Bundesministerien beträchtlich. Das ermöglicht in weiterer Folge auch eine Ausweitung des Handlungsspielraums der im Rahmen des FoFinaG finanzierten Einrichtungen. Dreijährigkeit, Kürzungsverbot, weitreichende Vorbelastungsmöglichkeiten, der Rechtsanspruch der zentralen Einrichtungen und die Implementierung eines wiederkehrenden Politikzyklus garantieren dem Gesamtsystem nun ein weit höheres Maß an Planungssicherheit, Berechenbarkeit und Stabilität als die bisherigen, bisweilen volatilen budgetären Rahmenbedingungen. Durch die gesetzlich dauerhafte Verankerung des neuen Finanzierungssystems scheidet Nichthandeln als politische Option aus, was die Aufmerksamkeit der Politik für Forschungsangelegenheiten beträchtlich steigert.

Die Forschungsfinanzierungsnovelle 2020 reflektiert aber auch die zunehmende Ausdifferenzierung des österreichischen Forschungsrechts in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Das FoFinaG kann daher nicht alleine alle nachteiligen Effekte einer fragmentierten Forschungsfinanzierungsstruktur beseitigen. Sein volles Potenzial kann das FoFinaG nur in Kombination mit organisations- und förderungsrechtlichen Elementen ausspielen, deren Anpassung folgerichtig in das Gesetzgebungsvorhaben einbezogen wurden. Was die Anwendung des FoFinaG durch die Umstellung auf Finanzierungsvereinbarungen in diesem Kontext bedeutet, beschreibt der Beitrag von Hopfgartner, Jörg, Mayer und Pichler in diesem Heft am Beispiel der FFG.

Die seit dem Beschluss der Forschungsfinanzierungsnovelle vergangene Zeit hat erwartungsgemäß gezeigt, dass die notwendigen Routinen erst im Entstehen sind. Das ist nicht zuletzt auf die kurze Vorbereitungszeit zwischen Beschluss und Beginn der ersten Dreijahresperiode mit den dadurch notwendigen Übergangsregelungen zurückzuführen. Das traf auch auf die Budgetierung selbst zu: Hier wurde mit dem BFRG 2022-2025⁵⁸ die für die Periode 2021-2023 zur Verfügung stehende Summe noch einmal nachgebessert (von 3,86 Mrd. € auf 4,17 Mrd. €). Das entsprach zwar nicht dem intendierten „Normalbetrieb“ des FoFinaG, zeigt aber andererseits auch dessen Wirkung auf die Politik, nun stärker einer wachsenden Budgetierung verpflichtet zu sein.

Abkürzungsverzeichnis

AIT	Austrian Institute of Technology
AWS	Austria Wirtschaftsservice
AWSG	Austria Wirtschaftsservice-Gesetz
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz

BGBL	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltungsgesetz
BMAW	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
CDG	Christian Doppler Forschungsgesellschaft
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft
FFGG	Forschungsförderungsgesellschaftsgesetz
FIFG	Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz
FoFinaG	Forschungsfinanzierungsgesetz
FOG	Forschungsorganisationsgesetz
FTFG	Forschungs- und Technologieförderungsgesetz
FTI	Forschung, Technologie und Innovation
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
GP	Gesetzgebungsperiode
GSA	GeoSphere Austria – Bundesanstalt für Meteorologie, Geophysik und Geologie
GSAG	GSA-Gesetz
IST	Institute of Science and Technology – Austria
ISTAG	IST-Austria-Gesetz
LBG	Ludwig Boltzmann Gesellschaft
ÖAW	Österreichische Akademie der Wissenschaften
ÖAWG	ÖAW-Gesetz
OeAD	Österreichischer Austauschdienst
OeADG	OeAD-Gesetz
SAL	Silicon Austria Labs
UG	Universitätsgesetz

Anmerkungen

- 1 BGBL I Nr. 75/2020: Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Finanzierung von Forschung, Technologie und Innovation (Forschungsfinanzierungsgesetz – FoFinaG) erlassen wird sowie das Austria Wirtschaftsservice-Gesetz, das Forschungs- und Technologieförderungsgesetz, das Forschungsförderungsgesellschaftsgesetz, das Forschungsorganisationsgesetz, das IST-Austria-Gesetz, das OeAD-Gesetz und das ÖAW-Gesetz geändert werden (Forschungsfinanzierungsnovelle 2020). Das gesamte vorparlamentarische und parlamentarische Verfahren mit sämtlichen Dokumenten ist unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/L_00239/index.shtml dokumentiert. Die im Folgenden zitierten Rechtsquellen (Gesetze und Verordnungen) sind unter <https://www.ris.bka.gv.at/> abrufbar, wo die authentische Fassung des Bundesgesetzblattes veröffentlicht wird. Vgl. auch Pichler, R. (2021): Das Forschungsfinanzierungsgesetz. Neue Regelungsstrukturen in der Forschungsfinanzierung des Bundes. In: Hauser, W. (Hg.): Hochschulrecht. Jahrbuch 2021. Wien/Graz, S. 307-326.
- 2 Forschungsförderungs-Strukturreformgesetz, BGBL I Nr. 73/2004. Zur Entwicklung der Forschungsförderungsstrukturen. Stampfer, M./Pichler, R./Hofer, R. (2010): The Making of Research Funding in Austria. Transition Politics and Institutional Development, 1945-2005. In: Science and Public Policy, 37, S. 765-780; Pichler, R./Stampfer, M./Hofer, R. (2007): Forschung, Geld und Politik. Die staatliche Forschungsförderung in Österreich 1945-2005, Innsbruck/Wien/Bozen; Pichler R. (2017): RTI funding in Austria – Organisational structures and institutional change. In: Weber, M. (ed.): Innovation, Complexity and Policy. Contributions from 30 years of innovation policy research in Austria, Frankfurt a.M., pp. 17-36.
- 3 F&E-Globalschätzung Statistik Austria.
- 4 Presseaussendung des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung vom 27.08.2009 (OTS0068).
- 5 Rechnungshof, Reihe Bund 2004/4, S. 131.
- 6 Aiginger, K./Falk, R./Reinstaller, A. (2009): Reaching out to the Future Needs Radical Change. Towards a New Policy for Innovation, Science and Technology in Austria. Synthesis Report, Wien, pp. 141f.
- 7 Bundesregierung, Der Weg zum Innovation Leader. Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation [FTI], Wien 2011, S. 46f.: „Dieses Gesetz wird neben den Grundsätzen und Zielen der Forschungspolitik konkrete Zielvorstellungen, die Festlegung eines Korridors für die Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen des Bundes, die Neufassung des Forschungsförderungsrechts, Planungs- und Allokationsgrundsätze, einen Code of Conduct sowie ein Berichtswesen enthalten.“
- 8 Bundesregierung, Erfolgreich. Österreich. Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 (2013), S. 32.
- 9 Bundesregierung, Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022, Wien 2017, S. 77f.
- 10 Bundesregierung, Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, Wien 2020, S. 215.
- 11 BGBL I Nr. 139/2009 idgF.
- 12 Bührer, S. et al. (2017): Evaluierung der Förderungsgesellschaften Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS) und Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG). Abschlussbericht, Karlsruhe/Wien, S. 135-137, 140 (Zit.), 142f. Vgl. den Beitrag von Kaufmann und Steyer in diesem Heft.
- 13 OECD Reviews of Innovation Policy: Austria 2018, Paris 2018, S. 44-46.
- 14 Das Abgabenrecht bleibt hier ausgeklammert, da Förderungen wie durch die Forschungsprämie gemäß § 108c Abs 1 und 2 Einkommensteuergesetz 1988 (BGBL Nr. 400/1988 idgF) eine indirekte Förderung durch den Bund darstellen.
- 15 BGBL I Nr. 120/2002 idgF.
- 16 §§ 57 bis 61 BHG 2013 iVm BGBL II Nr. 22/2013 (Vorhabensverordnung).
- 17 Bührer et al.: Evaluierung der Förderungsgesellschaften, S. 103.
- 18 BMBWF: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung; BMK: Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie; BMAW: Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (bis zur Regierungsumbildung im Mai 2022 zuständig das BMDW: Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort).
- 19 Forschungswirksame Ausgaben im Sinn des Frascati-Manuals der OECD, exklusive des forschungswirksamen Teils des Globalbudgets der Universitäten.
- 20 Erläuterungen zur Regierungsvorlage (Nationalrat, 239 der Beilagen, 27. GP), S. 4.
- 21 Erläuterungen zur Regierungsvorlage (Nationalrat, 239 der Beilagen, 27. GP), S. 2f.
- 22 Das sind die Budgetuntergliederungen 34 (BMK), 33 (BMAW) sowie das Globalbudget 31.03 (BMBWF).
- 23 Die GSA entstand aus der Ausgliederung und Zusammenlegung der Zentralanstalt für Meteorologie (ZAMG) und Geodynamik sowie der Geologischen Bundesanstalt (GBA), BGBL I Nr. 60/2022, Art. 1 (GSA-Gesetz – GSAG). Zur Aufnahme in das FoFinaG wurde dieses mit Art. 4 leg. cit. geändert.
- 24 Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2022, im Erscheinen. Der Wert für die GSA setzt sich zusammen aus den Werten für die 2021 noch bestehenden Vorgängereinrichtungen ZAMG und GBA.
- 25 Durchführung bedeutet die Umsetzung von Förderungen im Namen und auf Rechnung der Einrichtung, Abwicklung im Namen und auf Rechnung des Bundes.
- 26 Erläuterungen zur Regierungsvorlage (Nationalrat, 239 der Beilagen, 27. GP), S. 5.
- 27 Die gesetzlichen Grundlagen von AIT (BGBL Nr. 73/1959, BGBL I Nr. 15/1997 idgF) und SAL (BGBL I Nr. 30/2018 Art. 29) enthalten kaum spezifische Organisationsregelungen und blieben daher unverändert.
- 28 BGBL I Nr. 60/2022, §§ 6 und 7.
- 29 BGBL I Nr. 69/2006 idgF, §§ 3 und 3a unter sinngemäßer Anwendung von §§ 13 und 13a UG.
- 30 BGBL Nr. 569/1921 idgF, §§ 2a und 2b.
- 31 BGBL I Nr. 130/2002 idgF, § 2.
- 32 BGBL Nr. 434/1982 idgF, §§ 3, 8, 9, 12a, 15 und 16.
- 33 BGBL I Nr. 99/2008 idgF, §§ 3, 6 und 9.
- 34 Braun, D. (2007): Delegation in the distributive policy area – the case of research policy. In: Braun, D./Gilardi, F. (Hg.): Delegation in Contemporary Democracies. London, pp. 146-170.
- 35 BGBL I Nr. 73/2004 idgF, §§ 5, 8 und 10.
- 36 BGBL Nr. 341/1981 idgF, § 8.
- 37 Zum Monitoring: Pichler, R. (2021): The Research Financing Act. A new framework for publicly funded research in Austria and its impact on evaluation. In: fteval Journal for Research and Technology Policy Evaluation, 52, pp. 5-9.
- 38 D.h. im Fall einer (organisationsrechtlichen) Zuständigkeit mehrerer Ministerien für zentrale Einrichtungen (was bei AWS und FFG der Fall ist) sind pro Ministerium separate, jedoch aufeinander abgestimmte Vereinbarungen abzuschließen (Abs. 3). Zu den Aspekten von Koordination und Steuerung. Pichler, R. (2014): Delegierte Koordination. Zur Koordinationsfunktion intermediärer Organisationen in der österreichischen Forschungsförderung. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 43, S. 329-346.
- 39 § 60 Abs 5 zweiter Satz BHG 2013.
- 40 Erläuterungen zur Regierungsvorlage (Nationalrat, 239 der Beilagen, 27. GP), S. 7f.
- 41 Glaser, A. (2013): Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre. Tübingen, S. 215-219.
- 42 § 13 Abs. 1 UG.

- 43 Vortrag an den Ministerrat 25/63 vom 16.08.2018, Beschlussprotokoll des 25. Ministerrates vom 22.08.2018. Die Ministerratsprotokolle und -beschlüsse sind unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/ministerratsprotokolle.html> abrufbar.
- 44 Ministerialentwurf (Nationalrat, 165/ME, 26. GP).
- 45 Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Industriellenvereinigung.
- 46 Vortrag an den Ministerrat 23/13 vom 15.06.2020, Beschlussprotokoll des 23. Ministerrates vom 16.06.2020.
- 47 Regierungsvorlage (Nationalrat, 239 der Beilagen, 27. GP).
- 48 Ausschussbericht (Nationalrat, 308 der Beilagen, 27. GP).
- 49 43. Sitzung des Nationalrates, 27. GP.
- 50 911. Sitzung des Bundesrates.
- 51 Der FTI-Pakt 2021-2023 wurde zusammen mit der FTI-Strategie 2030 am 23.12.2020 beschlossen: Vortrag an den Ministerrat 43/10 vom 22.12.2020, Beschlussprotokoll des 43. Ministerrates vom 23.12.2020.
- 52 Pakt für Forschung und Innovation 2005-2010; Fortschreibungen 2011-2015, 2016-2020, 2021-2030.
- 53 Deutsche Forschungsgemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Leibniz-Gemeinschaft, Fraunhofer-Gesellschaft. Vgl. Groß, T./Arnold, N. (2007): Regelungsstrukturen der außeruniversitären Forschung. Organisation und Finanzierung der Forschungseinrichtungen in Deutschland. Baden-Baden.
- 54 Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen, BGBl. 2012 I S. 2457.
- 55 SR [Systematische Rechtssammlung] 420.1.
- 56 Widmer, T./Eberli, D./Rudin, R. (2018): Analyse BFI-Botschaften 2008 bis 2020: Schlussbericht. Zürich; aktuell gilt die Botschaft 20.028 vom 26.02.2020 für die Jahre 2021-2024.
- 57 Widmer/Eberli/Rudin, BFI-Botschaften, S. 1.
- 58 BGBl. I Nr. 196/2021. Vgl. zuvor das BFRG 2021-2024: BGBl. I Nr. 123/2020.

■ **Rupert Pichler, Dr.**, stellvertretender Sektionschef für Innovation und Technologie und Leiter der Abteilung für Forschungs- und Technologieförderung im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie; er war mit der Leitung der Verhandlungen über das FoFinaG auf Verwaltungsebene betraut, E-Mail: rupert.pichler@bmk.gv.at

Jetzt erhältlich in der Reihe Campus-Literatur:

Stefan von Strahlow

Wissenschaft und Wahnsinn

42 Geschichten aus dem Innenleben der Berliner Hochschulen und ihrer Umwelt

Wie heißt es so schön auf der Homepage der Senatskanzlei: „Berlin verfügt über eine einzigartige Wissenschaftslandschaft, die sich durch eine große Vielfalt an leistungsstarken Hochschulen und durch ein einmalig breites Spektrum an herausragender Forschung auszeichnet.“ Und es stimmt ja auch. Aber es gibt auch eine „dunkle“ Seite, nämlich die der Fehltritte, des Versagens und der Abwegigkeiten.

Stefan von Strahlow berichtet in 42 Geschichten von 30 Dienstjahren als Ministerialaufsicht über die Berliner Hochschulen. Zwischen Komik und Tragödie oder Verbrechen und Klamauk wird dabei nicht unterschieden.

ISBN 978-3-946017-25-7,
Bielefeld 2021, 95 Seiten,
18.90 € zzgl. Versand



Bestellung – E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de, Fax: 0521/ 923 610-22

*Veronika Hopfgartner, Leonhard Jörg,
Sabine Mayer & Rupert Pichler*

Ein neues Betriebssystem für die österreichische Forschungsförderung

**Werkstattbericht: die Einführung mehrjähriger
Finanzierungsvereinbarungen am Beispiel der
Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft**



*Veronika
Hopfgartner*



Leonhard Jörg



Sabine Mayer



Rupert Pichler

The introduction of multiannual financing agreements between ministries and agencies in accordance with the Austrian Research Financing Act (RFA) of 2020 marks a substantial shift in principal-agent relations. As an example, the article describes the process leading to the first such agreement between the Federal Ministry for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation, and Technology (BMK) and the Austrian Research Funding Agency (FFG). The FFG is Austria's central government agency for funding applied research. Taking the views of both BMK and FFG, the authors argue that the new system replacing a multitude of annual contracts opens up a completely new world of possibilities to establish a better governance with less but more targeted transactions between BMK and FFG. These options do not, however, come by themselves but need to be actively pursued. For that, the Research Financing Act was in fact the game changer as previous experiences had shown that efforts to disentangle principal-agent relations were in vain in the absence of a stable and reliable institutional framework that the RFA now provides. Aiming at a more strategic approach of the ministry and greater operational autonomy of the agency, it is crucial to clarify their respective roles and depart from established routines on both sides. The financing agreement provides a reference system for those executing these roles. Mutual trust can grow upon this basis while command-and-control should recede. At the same time, both BMK and FFG must refocus internally to adapt to new responsibilities a clear division of labour requires.

Die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) ist die zentrale Agentur des Bundes zur Förderung angewandter Forschung und als solche eine „zentrale Forschungsförderungseinrichtung“ im Sinn des Forschungsfinanzierungsgesetzes (FoFinaG, BGBl. I Nr. 75/2020). Die Umsetzung der mit dem FoFinaG eingeführten mehrjährigen Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarungen stellt für die betroffenen Organisationen zunächst eine große Herausforderung dar. Bevor das Ziel einer generellen Vereinfachung erreicht ist, die zum Ausbau der strategischen Steuerungsfähigkeit auf Ministeriumsebene und zur Ausweitung der operativen Handlungsspielräume auf Agenturebene führt, müssen Organisationsstrukturen, -kulturen und -prozesse verändert und angepasst werden. Im Folgenden beschrei-

ben wir den Weg zur ersten Finanzierungsvereinbarung (FinV) zwischen dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) und der Forschungsförderungsgesellschaft (FFG). Die FinV zwischen FFG und dem heutigen Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (BMAW), das aufgrund der Regierungsumbildung vom Mai 2022 das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) ablöste, beruht im Wesentlichen auf den gleichen Grundsätzen und Prozessen. Konkret dargestellt werden in erster Linie die Entwicklungen in und zwischen BMK und FFG. Die FFG ist darüber hinaus aber auch für andere Auftraggeber tätig. Folgende Eckdaten zeigen das Profil der FFG (s. Tab. 1):

Tab. 1: Eckdaten der FFG

Anzahl Mitarbeiter:innen	370
Förderungsbudget 2021, davon:	694 Mio. EUR
auf Basis FoFinaG	59%
Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus	16%
Bundesländer	5%
EU	1%
Klima- und Energiefonds	5%
Sonstige (inkl. Darlehensrückflüsse aus FoFinaG-finanzierten Projekten)	14%
Eingelangte Anträge 2021	ca. 7.800
Erstellte Verträge 2021	ca. 5.600
Gesamtförderung inkl. Darlehen in Verträgen 2021	ca. 1.100 Mio. EUR
Anzahl der Beteiligungen an geförderten Projekten 2021	ca. 8.500

Quelle: FFG Jahresbericht 2021

1. Vorgeschichte

1.1 Die Gründung der FFG

Die FFG wurde 2004 gegründet und stellt den **Zusammenschluss von vier zuvor bestehenden Organisationen**¹ dar, welcher auch das Portfolio der FFG prägt (Pichler 2017; 2018). Die FFG wurde in Form einer GmbH errichtet, deren alleiniger Gesellschafter der Bund ist. Der Bund wird wiederum durch zwei Ministerien vertreten, nämlich das BMK und das BMAW. Ausgliederungen in Form einer GmbH sind in Österreich üblich, vor allem, wenn die betreffenden Organisationen – so wie die FFG – privatrechtlich tätig sind. Für die Errichtung der FFG wurde dennoch ein Bundesgesetz beschlossen (Forschungsförderungsgesellschaftsgesetz – FFGG, BGBl. I Nr. 73/2004), weil haushaltsrechtlich für jede mehrheitliche Bundesbeteiligung an einer Kapitalgesellschaft eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich ist. Im Forschungsförderungsgesellschaftsgesetz (FFGG) wurden auch nähere Bestimmungen über die Aufgaben und Organisation der FFG verankert, wie sie ansonsten üblicherweise im Gesellschaftsvertrag Platz finden.²

Die Governance der FFG ist technisch von den Erfordernissen einer GmbH geprägt. Diesbezüglich trifft das Gesetz Festlegungen für die Bestellung der Organe (Aufsichtsrat, Geschäftsführung, Beiräte), die die Erfüllung der Ziele des Eigentümers sicherstellen sollen. Die Sicherstellung dieser Verbindung ist aufgrund der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zu Ausgliederungen bedeutsam (Pichler/Strimitzer 2013), weil die FFG als solche nicht Teil der Bundesverwaltung ist und daher nicht direkt der parlamentarischen Kontrolle unterliegt. Zunächst können also die zuständigen Minister:innen die FFG als Eigentümervertreter:innen und durch die ihnen zustehende Beschickung der Organe steuern. Was die Governance des von der FFG abzudeckenden Teils des forschungspolitischen Spektrums angeht, greift dies jedoch zu kurz. Zwar wurde die FFG bewusst als ressortübergreifende Agentur konzipiert, eine fragmentierte, vielfältige Forschungsförderungslandschaft blieb aber auch im Wirkungsbereich der FFG in erheblichem Ausmaß bestehen (Pichler 2014). Zwei zentrale Gründe dafür waren:

- **Pfadabhängigkeit:** Schon allein der Aufgabenkatalog im FFG-Gesetz (§ 3) macht deutlich, dass hier die Bestände der Vorgängerorganisationen weitgehend weiterlebten. Für die ersten Jahre war die FFG ausreichend damit gefordert, die Fusion organisatorisch zu bewältigen und die Standards der Programmabwick-

lung zu vereinheitlichen. Von den Vorgängern waren ja nicht nur unterschiedlich ausgerichtete Programme übernommen worden, sondern auch ganz unterschiedliche Steuerungsmodelle. Diese reichten von der weitgehend autonomen Verfahrensweise des ehemaligen Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF) bis hin zu früheren Ressortprogrammen, bei denen die Ministerien bis zur Vergabeentscheidung mitwirkten.

- **Differenzierte Rechtsgrundlagen:** Die FFG als solche ist „nur“ eine hoch spezialisierte Managementorganisation, deren Rechtsgrundlage (das FFGG) in erster Linie die Organisationsstrukturen regelt. Der eigentliche Gegenstand der Tätigkeit der FFG, nämlich die Abwicklung von Förderungsprogrammen, beruht auf dem Förderungsrecht als davon unterschiedlicher Rechtsgrundlage. Zwar enthält das FFGG diesbezüglich Bestimmungen zum Erlass von Förderungsrichtlinien (§ 4), zuständig dafür ist aber nicht die FFG, sondern das jeweilige Ministerium nach Maßgabe des europäischen Beihilferechts und innerstaatlicher förderungsrechtlicher Vorschriften. Zudem war auch die Finanzierung der FFG und ihrer Programme nicht spezifisch geregelt. Die Folge davon war, dass die FFG das Budget für diese Programme nicht in einem Gesamtblock erhielt, sondern in Form entsprechend vieler einzelner Beauftragungsverträge. In diesem Zusammenhang ist auch auf den Befund der Systemevaluierung (Mayer et al. 2009a, S. 74) hinzuweisen, die oftmals Widersprüche von Steuerungsimpulsen in der Eigentümerrolle gegenüber denjenigen in der Auftraggeberrolle konstatiert hat. Zusammengenommen führte dies dazu, dass die Organe der FFG keine Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der Budgetierung und nur beschränkte hinsichtlich der Umsetzung der ihr übertragenen Förderungsprogramme haben. Allerdings erarbeitet die FFG gemäß § 8 FFG-Gesetz Mehrjahres- und jährliche Arbeitsprogramme, die vom Aufsichtsrat der FFG beschlossen und von den Eigentümern genehmigt werden, in denen die FFG die aus ihrer organisationalen Sicht erforderlichen Planungen darlegt.

Die Errichtung einer einheitlichen Abwicklungsorganisation für den Großteil der anwendungsorientierten Forschungsförderungsprogramme des Bundes in Form der FFG war also nur ein erster Schritt zu einer Konsolidierung der Förderungslandschaft und folglich besseren Steuerungsfähigkeit.

1.2 Weitere Konsolidierungsschritte

Um die mit der FFG geschaffenen Möglichkeiten besser nutzen zu können, nahmen die beiden für die FFG zu-

¹ Der **Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF)**, eine Körperschaft öffentlichen Rechts zur Förderung betrieblicher Forschung in Unternehmen, zuletzt auch beauftragt mit der technischen Abwicklung von Ressortprogrammen; die **Technologie-Impulse Gesellschaft (TIG)**, eine GmbH im Eigentum des Bundes zur Abwicklung von Programmen der Kooperation Wissenschaft-Wirtschaft; die **Austrian Space Agency (ASA)**, eine GmbH, zuletzt beauftragt mit der Abwicklung von Ressortprogrammen; das **Büro für internationale Forschungs- und Technologiekooperation (BIT)**, ein Verein zur Beratung über die Teilnahme an den Forschungsrahmenprogrammen der EU.

² Da der Bund als Gesetzgeber für das Zivilrecht zuständig ist, steht ihm im Gegensatz zu anderen Gebietskörperschaften diese Möglichkeit zur Verfügung.

ständigen Ministerien eine Konsolidierung und Vereinheitlichung der Programmstrukturen in Angriff. Das betraf die Finanzierungsstrukturen und die Strukturen der Förderungsrichtlinien. Dabei muss man sich vor Augen halten, dass die FFG nach ihrer Gründung auf einer mittleren zweistelligen Anzahl von Programmen mit jeweils eigenen Beauftragungsverträgen und Richtlinien „saß“. Zur Vereinheitlichung der **Beauftragungen** wurde 2007 ein sogenannter Rahmenvertrag zwischen den Eigentümerministerien einerseits sowie FFG andererseits abgeschlossen. Dieser Vertrag regelt die Art und Weise, in der die Eigentümer ihre finanziellen Mittel der FFG zuführen. Das betrifft nicht nur die Förderungsmittel selbst, sondern auch die Verwaltungskosten der FFG. Im Gegensatz zu früher werden diese nicht mehr den Förderungsbudgets der einzelnen Programme aufgeschlagen, sondern unabhängig davon zentral auf Basis der laufenden Kosten bezahlt. Das ist schon im FFGG (§ 5) so vorgesehen und ermöglicht eine stabile Planung der FFG als Organisation. Dieses Grundprinzip gilt bis heute und wurde in die Finanzierungsvereinbarung übernommen.

Die früheren, oftmals unterschiedlich gestalteten Beauftragungsverträge wurden durch standardisierte sogenannte „Ausführungsverträge“ ersetzt. Das Problem der großen Zahl dieser Verträge konnte damit aber nicht gelöst werden. Das war eine Folge haushaltsrechtlicher Vorschriften, die erst durch das FoFinaG überwunden werden konnten. Zum Rahmenvertrag können auch Dritte, insbesondere andere Bundesministerien, assoziiert werden. Das stärkt insgesamt die Standardisierung der Forschungsförderung des Bundes weiter, weil dadurch die Verfahren der FFG übernommen werden.

Ebenso wurde eine Vereinheitlichung der **Förderungsrichtlinien** in Angriff genommen. Da der größere Teil der FFG-Förderungen Beihilfen im Sinn des EU-Beihilferechts sind, ist dieses die wichtigste Rahmenbedingung. Da es möglichst vermieden werden sollte, eine große Zahl von Richtlinien einzeln bei der Europäischen Kommission zu notifizieren (eine einschlägige Freistellungsverordnung gab es damals noch nicht), wurden zwei³ breit angelegte Rahmenrichtlinien erstellt. Für die eigentlichen Programme wurden sogenannte Programmdokumente auf Basis dieser Richtlinien erlassen. Notifiziert wurden aber nur die beiden Rahmenrichtlinien.⁴ Eine wesentliche Änderung dieser Struktur bewirkte die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung der EU-Kommission (AGVO) 2014.⁵ Nun war zwar keine Notifikation der Richtlinien mehr notwendig, die in der AGVO eingezogenen budgetären Obergrenzen bewirkten jedoch, dass jetzt insgesamt sechs Richtlinien – je drei für Eigen- und Treuhandmittel – erforderlich wurden, die grob thematisch gegliedert waren. Die organisatorische Konsolidierung der Forschungsförderung durch die Gründung der FFG hatte somit eine gewisse Konsolidierung der Finanzierungsmodalitäten und der Förderungsrichtlinien nach sich gezogen. Nach dem Regierungswechsel 2007 bot es sich an, das in den Jahren zuvor Erreichte zu evaluieren. Die Gründung der FFG war in eine Periode starker Budgetsteigerungen gefallen, deren Effekt nicht zuletzt eine weitere Steigerung der Programmvierfalt gewesen war.

1.3 Erste Versuche des Themenmanagements

Bei den Albacher Technologiegesprächen 2007 wurde daher eine sogenannte „**Systemevaluierung**“ angekündigt. Diese lag 2009 vor (Aiginger et al. 2009) und zeigte in Bezug auf die FFG die oft unzureichende Abstimmung der einzelnen Programme untereinander, die auf einen zu geringen Autonomiegrad der FFG zurückgeführt und folglich eingemahnt wurde. Schon damals wurden globale Vereinbarungen statt einzelner Beauftragungen vorgeschlagen.

Stattdessen wurden die einzelnen Programme von unterschiedlichen Organisationseinheiten in den Ministerien betreut, die diesbezüglich ihre jeweils eigenen Kontakte in die FFG unterhalten. Die **Programmvierfalt** wurde so auf Ministeriumsebene widerspiegelt, wenn nicht von dieser induziert. Die dahinterliegende, von beiden Seiten – der Agentur und den Ressorts – geteilte Ausgangsprämisse, war folgende: Die FFG bietet ein ausdifferenziertes Förderungsangebot an, das kaum Lücken aufweist und annähernd alle über das Beihilferecht adressierbaren Konstellationen abdeckt, in denen Forschung, Entwicklung und Innovation betrieben und gefördert werden kann. Die gewachsene Programmorientierung mit einer starken systemimmanenten Dynamik, Neues aufzusetzen bei gleichzeitiger Hemmung, Etabliertes zu beenden, hat ein fragmentiertes, schwer überblickbares Förderangebot hervorgebracht, das die Effektivität des Mitteleinsatzes insgesamt beeinträchtigt.

Im damaligen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT, heute BMK) setzte man sich daher in den folgenden Jahren mit zwei zentralen, daraus resultierenden Fragen auseinander:

- Verbesserung der **Steuerungsfähigkeit** des Ministeriums: Die Parallelwelten „versäulter“ Programme sollten zumindest zueinander durchlässiger und einer gemeinsamen Planung unterworfen werden. Dafür wurde das Konzept eines Themenmanagements entwickelt, wonach die Programme übergeordneten Themen zugeordnet und aufeinander abgestimmt werden sollten, um nicht womöglich widersprüchliche Zielsetzungen zu verfolgen.
- Konsistentere **Anreizsetzung** gegenüber den Zielgruppen: ein Effekt dieser „Versäulung“ und mangelnden Abstimmung war, dass Antragstellende eine gewisse Förderoptimierung betreiben konnten, sie sich also nach der höchsten Förderungsquote, dem nächstgelegenen Einreichtermin und der größten Erfolgswahrscheinlichkeit orientierten, sofern der Antrag für das betreffende Programm passfähig gemacht werden konnte.

Bald zeigte sich allerdings, dass die Umsetzung eines solchen Themenmanagements an **budgettechnische Gren-**

³ Die Gliederung in zwei Richtlinien ergab sich aus der Tatsache, dass die FFG sowohl über Eigen- als auch Treuhandmittel für die Förderungen verfügt. Auch das hat historische Gründe, gehen doch die Eigenmittel auf die Gebarung des früheren FFF zurück.

⁴ Erstmals 2006 nach dem Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation 2000, 2007 nach dem Unionsrahmen von 2006.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

zen stieß. Solange nämlich die Mittel für die einzelnen Programme und Ausschreibungen der FFG weiterhin in einzelnen Verträgen übertragen werden mussten, war keine Durchlässigkeit zwischen diesen Programmen möglich. Das wäre aber erforderlich gewesen, um z.B. programmübergreifende Ausschreibungen zu erleichtern oder top-down- und bottom-up-Programme für übergreifende Zielsetzungen zu nutzen. Daher finden sich viele der damaligen Ansätze heute in der Umsetzung des FoFinaG durch die Finanzierungsvereinbarung mit der FFG wieder.

Nach den Nationalratswahlen im September 2013 wurde das FoFinaG erstmals als Vorhaben in ein Regierungsprogramm aufgenommen, jedoch in der folgenden Gesetzgebungsperiode nie eine Umsetzung in Angriff genommen (nicht zuletzt aufgrund häufiger Minister:innenwechsel im BMVIT). Stattdessen arbeiteten die Ministerien und die FFG weiter an inkrementellen Verbesserungsschritten, was die **Defizite der rechtlichen Rahmenbedingungen** nur noch sichtbar machte. Das spiegelte sich in Feststellungen des Rechnungshofes wider, wonach „ein Steuerungsmanko bestand“ und „das gesamte System der Forschungsfinanzierung in Österreich vereinfacht werden sollte“ (Rechnungshof 2016, RZ 18.4), sowie nicht zuletzt in den Befunden der Evaluierung von FFG und AWS (vgl. den Beitrag von Kaufmann und Steyer in diesem Heft) sowie der OECD Innovation Policy Review (OECD 2018).

1.4 Blick in die FFG – Der Aufbau einer übergreifenden Organisationsstruktur und -kultur (Strukturen, Prozesse und Portfolio)

Nach der Gründung der FFG im Jahr 2004 als Fusion von vier Vorgängerorganisationen waren, um die gesteckten Ziele der Fusion zu erreichen (siehe Kapitel 1.1), einige weitreichende Entscheidungen zu treffen, die auch die Evaluierung der FFG und der AWS (Bührer et al. 2017) hervorhebt: So spiegeln die **Bereiche** der Organisationsstruktur weitgehend die davor bestehenden Organisationen wider. Das hat dafür gesorgt, dass die FFG sofort ab ihrer Gründung funktionsfähig war, es hat aber auch dazu beigetragen, die spezifischen Kulturen und Prozesse aus den Vorgängerorganisationen zu Beginn „mitzunehmen“. Eine weitere wesentliche Entscheidung war ganz zu Beginn, eine der bestehenden Förderungsdatenbanken (diejenige des FFF) als Basis für eine gesamte **FFG-Förderungsdatenbank** zu nutzen. Die Umsetzung dieser Entscheidung war nicht trivial, da sich die Förderungsmechanismen zwischen den Vorgängerorganisationen, nunmehr Bereichen, zum Teil sehr stark unterscheiden (Einzelprojekt vs. komplexe Kooperationsformen; Einjährigkeit vs. Mehrjährigkeit, etc.). Dennoch hat das dazu geführt, dass die FFG sehr rasch eine gemeinsame Datenbasis für sämtliche Förderungen hatte.

Die Herausforderung des „Zusammenwachsens“ hat die FFG in den ersten Jahren beschäftigt. Unter dem Motto **„Standardisierung, Harmonisierung, Optimierung“** wurden historisch gewachsene Unterschiede in Förderungsinstrumenten und -prozessen identifiziert und zu einem guten Teil reduziert, wo sie nicht gerechtfertigt waren. In diesem Kontext wurden die Aktivitäten der FFG in einer Prozesslandschaft definiert und dokumentiert, die

für alle Mitarbeiter:innen die Abläufe festhält. Natürlich war die **Effizienz des Managements** der Förderungsprogramme hier auch ein wesentliches Ziel. Substanzielle Unterschiede, wie die Differenzierung in Umsetzung von Förderungen mit Eigenmitteln und Abwicklung von Förderungen mit Treuhandmitteln, blieben jedoch bestehen. Wichtig für die Organisationsentwicklung waren zudem die Weiterentwicklung der Datenerfassung, die Etablierung interner Kontrollsysteme und Qualitätssicherung sowie entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen für Mitarbeiter:innen.

Ein weiterer Entwicklungsschritt in der nationalen Förderung war – zum Teil angestoßen durch die Systemevaluierung (Aiginger et al. 2009) – die **Konsolidierung des Förderungsportfolios**, um kontraproduktive Anreize und „Fördershopping“ im „Fördersupermarkt“ zu vermeiden (siehe Kapitel 1.3). Von den oben angeführten Prämissen ausgehend wurde für das Förderungsportfolio der FFG ein Set an Förderungsinstrumenten entwickelt, das sicherstellen sollte, dass „Gleiches gleich behandelt“ wird (z.B. hinsichtlich Förderungsquoten, Auswahlverfahren, Betreuung) und Förderungsangebote mit konterkarierenden Anreizen unterbinden sollte. Gleichzeitig wurde die Problematik der „Programmsilos“ aufgegriffen: In der FFG wurden bereichsübergreifende Thementeams entwickelt, die einen besseren Überblick über Förderungsangebote und das Portfolio der geförderten Projekte schaffen sollten. In diesen Thementeams war auch der Bereich Europäische und internationale Programme (EIP) integriert, da die nationalen Themen der FTI Förderung in vielen Punkten stark an die Europäischen Prioritäten angelehnt sind. Damit sollte sichergestellt werden, dass die forschungspolitischen Schwerpunkte und Initiativen der EU auch in die nationale Förderungswelt einfließen können. Die Kommunikation nach außen wurde darüber hinaus FFG-weit koordiniert und gemeinsam umgesetzt, sodass den Zielgruppen eine breite Information über das gesamte Portfolio angeboten wurde.

So konstatiert die Evaluierung der FFG und der AWS (Bührer et al. 2017) neben einer gut funktionierenden und effizienten Förderungsabwicklung, „dass die FFG nach einem erfolgreich abgeschlossenen Fusionsprozess nunmehr als eine Organisation nach innen funktioniert und nach außen auftritt, die gemeinsame Werte, Normen und Rollenverständnisse vertritt“ (S. 43). Allerdings wird in der genannten Evaluierung auch festgehalten, dass die internen Festlegungen vielleicht sogar etwas über das Ziel hinausschießen. „Derzeit schlägt das Pendel zugunsten effizienter Prozesse und Strukturen aus, wie auch der Rechnungshof in seinem gegenüber der FFG sehr positiven Gutachten betont“ (S. 32).

Die Herausforderung, als Agentur, die mit öffentlichen Mitteln arbeitet, transparent, nachvollziehbar und verantwortungsvoll umzugehen, kann leicht in eine **Kultur der Fehlervermeidung** „um jeden Preis“ kippen. Die zunehmende Bedeutung des Rechnungshofes mag das ihre dazu beigetragen haben. Auch in anderen europäischen Agenturen wurde diese Entwicklung beobachtet: So hat die RVO, die niederländische Innovationsagentur, vor einigen Jahren ihr Monitoring- und Controllingsystem auf einem Prinzip des „justified trust“ aufgebaut. Die Einführung dieses Prinzips wurde mit dem dortigen

Rechnungshof direkt abgestimmt, sodass ein gemeinsames Verständnis über effiziente und angemessene Kontrolle in der FTI Förderung hergestellt werden konnte.

2. Die Anfänge des Projekts „FFG-Governance neu“

2.1 2018 – window of opportunity

Im **Regierungsprogramm 2017-2022** wurde das FoFinaG wesentlich stärker verankert und explizit mit der Erwartung dadurch möglicher Governancereformen verknüpft: „Neuausrichtung des Steuerungsverständnisses in den Ministerien: Eine klar definierte Aufgabenverteilung entsprechend der strategischen Verantwortung der Ministerien und der operativen Verantwortung der Agenturen sollte angestrebt werden, d.h. Themensetzung und strategische Steuerung durch die Bundesministerien, Abwicklung und Instrumente bei den Agenturen. Im Mittelpunkt steht dabei die Reduktion der Verflechtungen und Schnittstellen zwischen den Ministerien und den Agenturen sowie die Festlegung der Aufgaben der Agenturen entsprechend der strategischen Ziele: Eine stärkere Autonomie der Förderungsgesellschaften bei der operativen Abwicklung sollte einer umfassenden strategischen Verantwortung der Ministerien gegenüberstehen“ (S. 77f.). Diese politische Willensbekundung wurde am 22. August 2018 durch den **Beschluss des Ministerrates zur Zukunftsoffensive für Forschung, Technologie und Innovation** konkretisiert⁶, in dem sich die Bundesregierung u.a. zur Erarbeitung einer neuen FTI-Strategie (die damals aktuelle endete mit 2020) sowie der Erarbeitung eines Forschungsfinanzierungsgesetzes (FoFinaG) samt der damit einhergehenden Neugestaltung der Steuerung der „zentralen Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen“ bekannte.

Hinzu kam, dass die für die FFG relevanten **Förderungsrichtlinien** sowie die damit verbundenen Programmdokumente 2020 ausliefen. Damit wurde eine weitere Hürde für die Umsetzung eines programmübergreifenden Themenmanagements gestaltbar. Und so öffnete sich ab Mitte 2018 ein außergewöhnliches *window of opportunity* für die Neugestaltung der FFG-Governance. Um einen gesamthaften Ansatz unter Einbindung der betroffenen Akteure sicherzustellen, entschloss man sich im damaligen BMVIT, parallel zu den FoFinaG-Verhandlungen ein internes Organisationsprojekt zu starten, das sich der geplanten Umsetzung des FoFinaG gegenüber der FFG widmete. Damit sollten ministeriumsintern die Voraussetzungen für eine strategischere Gesamtplanung für die FFG geschaffen und auch Erfordernisse identifiziert werden, die im FoFinaG zu berücksichtigen waren. **Die Ursache für den Evaluierungsbefund der strategischen Unter- und operativen Übersteuerung der FFG wurde durchaus auch im Ministerium verortet.** Das (damalige) BMDW als zweiter Eigentümer schloss sich dem Projekt an, war aber aufgrund seines im Vergleich zum BMK wesentlich geringeren Finanzierungsvolumens weniger stark gefordert.

2.2 Projektaufbau und Struktur

Die Umsetzung des FFG-Governance-Projektes war im BMVIT in jenen Abteilungen angesiedelt, die bereits bis-

lang viele Koordinationsaufgaben sowie die Verhandlungsführung des FoFinaG innehatten: die Abteilung für Forschungs- und Technologieförderung sowie die Abteilung für Finanzen und Controlling. Aus ihnen wurde Mitte 2018 ein **Kernteam** gebildet. Um die erforderliche Projektdynamik entwickeln zu können, waren die Unterstützung, der regelmäßige Austausch sowie die Präsenz der **Führungsebenen** bei zentralen Koordinierungssitzungen mit den anderen Abteilungen von enormer Bedeutung. Für die operative Projektkoordination wurde im Oktober 2019 eine **Projektmanagerin** im BMVIT angestellt. Damit hat man sich bewusst gegen eine Umsetzung dieses so zentralen Projektes durch externe Beratungsfirmen entschieden.

Der Aufbau des FFG-Governance-Prozesses orientierte sich im Wesentlichen an den zu erarbeitenden Inhalten (Was?) und den relevanten Akteuren (Wer?). **Die wesentlichen Akteure im FFG-Prozess wurden stufenweise miteingebunden.**

- **Phase 1:** Das BMVIT startete den Prozess im September 2018. In den folgenden sechs Monaten wurden BMVIT-intern in zunächst **vier verschiedenen Arbeitsgruppen⁷ mit allen betroffenen Abteilungen des Innovationsbereichs** die wesentlichen Eckpunkte der neuen Struktur erarbeitet. Die breite Einbindung war auch deswegen notwendig, um BMVIT-intern eine einheitliche Sichtweise über die Anforderungen einer FFG-Governance sowie das damit zusammenhängende Steuerungsverständnis des BMVIT zu entwickeln.
- **Phase 2:** Im März 2019 wurde das **BMDW** in die **Arbeitsgruppen** offiziell miteingebunden, um Eigentümerübergreifend einen gemeinsamen Governancevorschlag zu entwickeln.
- **Phase 3:** Der gemeinsame Governancevorschlag wurde – nach informellen Gesprächen über die Grundsystematik mit dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) – im Mai 2019 den zentralen **FFG-Abteilungen** vorgestellt. Auch die FFG präsentierte ihre Überlegungen zur neuen Governancestructur. In Folge wurden **drei Arbeitsgruppen** mit Vertreter:innen der FFG sowie beider Eigentümerressorts eingerichtet (Richtlinien, Instrumente und Ausschreibungen, Finanzierung).

2.3 Entwicklung einer neuen Steuerungslogik

Eine der wesentlichen Diskussionen, die es in dieser Phase zu führen galt, war jene über das Steuerungsverständnis der Ministerien gegenüber der FFG als Agentur.⁸ Das bisherige System von mindestens 15 separaten Ausführungsverträgen pro Jahr führte zu einer Bildung von 15 Programmsilos, die jeweils einer eigenen Steuerungskultur folgten und in der der Anreiz für Mikromanagement für die Mitarbeiter:innen im Ministerium sehr hoch war. Gleichzeitig waren die Verantwort-

⁶ Beschluss gemäß: BMBWF, BMDW, BMVIT: Vortrag an den Ministerrat 25/63 vom 16.08.2018.

⁷ AG1 – Finanzierung und Beauftragung (Fokus: Budgetregelungen, Grundstruktur Finanzierungsvereinbarung), AG2 – Dokumente und Richtlinien (Fokus: Förderungstechnik), AG3 – Indikatoren und Ergebnisse (Systematik für Ziele und Indikatoren), AG4 – Organisation und Zuständigkeiten (Fokus: Rollenverständnis, Ausgestaltung der Steuerungsmechanismen, Zuständigkeiten und Ebenen der Zusammenarbeit, einheitliche Begrifflichkeiten).

⁸ Bereits in der Evaluierung 2017 wurde mehrmals dezidiert darauf hingewiesen, dass das Verhältnis zwischen „principal“ und „agent“ nicht ideal war.

lichkeiten nicht klar definiert, sodass FFG-Mitarbeiter:innen im Zweifel stets den Anreiz hatten, sich beim vis-à-vis im Ministerium abzusichern, um damit für die Folgen abweichender Einschätzungen nicht verantwortlich gemacht werden zu können. Verstärkt wurden diese Muster der Zusammenarbeit durch unterschiedliche Förderungsrichtlinien für Eigen- und Treuhandmittel, wobei nach **Richtlinien zur „Durchführung“ und zur „Abwicklung“ unterschieden** wird: Durchführung bedeutet die Umsetzung von Förderungen im Namen und auf Rechnung der FFG, Abwicklung im Namen und auf Rechnung des Bundes (Treuhandmittel). Bei den auf Basis von Abwicklungsrichtlinien übertragenen Förderungen obliegt die Förderungsentscheidung dem zuständigen Ministerium.⁹

Diese über die Jahre entwickelte Art der Zusammenarbeit wurde nun in mehrerer Hinsicht in Frage gestellt. Dies geschah einerseits durch die Neukonzeption zentraler systemischer Stellschrauben der Zusammenarbeit mit der FFG:

- Die Einführung einer **dreijährigen Finanzierungsvereinbarung (FinV)** erfordert einerseits die gesamthafte, mehrjährige Konzeption und Abstimmung der Förderungsinhalte durch das beauftragende Ministerium, aber auch eine Harmonisierung und Offenlegung der dahinterliegenden Planungsprozesse, Budgetregelungen, Monitoring- und Berichtssystematik.
- Die generelle **Übertragung der Förderungsentscheidung an die FFG** im Zuge der Einführung einer einheitlichen Förderungsrechtsbasis sollte quer über alle übertragenen Programme klare Verantwortlichkeiten für die FFG schaffen.
- Die **Einführung von Themen als primäre Planungskategorie** ermöglicht eine Abkehr von kleinteiligen und zueinander undurchlässigen Programmen hin zu einer übergeordneten, inhaltlich motivierten (Themen)perspektive mit klar definierten Zielen und Indikatoren, die es im Zuge der Umsetzung der FinV zu erreichen gilt. Diese mehrjährige inhaltliche Planungsperspektive wird in der FinV mit konkreten Budgetangaben verknüpft, sodass erstmals verbindlich definiert werden kann, welche Ziele/Inhalte mit welchem Budget erreicht werden sollen.

Andererseits war es die in den Arbeitsgruppen behandelte zentrale Frage des Rollenverständnisses der Ministerien gegenüber der FFG sowie die damit zusammenhängende Art und Weise der Zusammenarbeit, die kulturelle Veränderungen notwendig machten. Folgendes Verständnis wurde erarbeitet:

- **Das Ministerium ist zuständig für die strategische Entwicklung von Themen**, die Identifikation von Problemstellungen, die Formulierung von Ziel- und Richtungsvorgaben, die Identifikation der Zielgruppen, **sowie die Bereitstellung entsprechender finanzieller Ausstattung (Warum? Wohin? Womit?)**. Es entscheidet über die zu treffenden Interventionslogiken und koordiniert diese ebenenübergreifend (insbesondere EU), ministerienübergreifend (insbesondere Forschungsressorts) sowie innerhalb des betroffenen Politikfeldes (in dem FTI-Förderung nur ein Element des staatlichen Maßnahmenkoffers darstellt). Bei den Ausschreibungen sieht das Ministerium seine Rolle in der Vorgabe und Sicherstel-

lung der strategischen Ausrichtung der Ausschreibung sowie in der Integration relevanter Ausschreibungsergebnisse in die Themensteuerung. Die Ausschreibung selbst liegt in der Verantwortung der FFG.¹⁰

- **Die Kernkompetenz der FFG soll die effiziente Umsetzung der Ausschreibungen** und weiteren Maßnahmen sein. Dies erfordert einerseits technisches Ausschreibungs- und Instrumentenwissen und Know-how, wie anvisierte Zielgruppen erreicht werden können, andererseits ein strategisches Verständnis über die grundlegenden strategischen Intentionen von Seiten der auftraggebenden Ministerien. **Darüber hinaus soll die FFG ihr spezifisches Wissen im Umgang mit den Förderwerbenden, über die Funktionsweise von Instrumenten sowie relevante Ausschreibungs- und Projektergebnisse in die strategische Themensteuerung einbringen.** V.a. letzteres erfordert die Etablierung von entsprechenden Informationsschnittstellen und Learning-Loops, um diese in die Planungsphase zu integrieren und die vorliegende Entscheidungsbasis zu erweitern.
- **Zielzustand ist der einer „vertrauensvollen Kooperation**, die dem Ressort die strategische Leitung und Konzeption erlaubt, auf einem gemeinsamen Verständnis der für die Umsetzung notwendigen Arbeitsteilung basiert, und somit das Führen an der ‚langen Leine‘ zum Prinzip macht“ (Bührer et al. 2017, S. 89). Eine formelle Zusammenarbeit, die nur auf Anordnungen und Kontrolle basiert, wird sowohl in den Ministerien als auch in der FFG abgelehnt.

Um diese vertrauensvolle Zusammenarbeit zu ermöglichen, war sehr schnell klar, dass es entsprechende Plattformen der Zusammenarbeit auf Augenhöhe brauchte: Das Konzept der **„Thementeams“** wurde weiterentwickelt¹¹, in dem die Planung, Information und Koordination der Themen durch die zuständigen Mitarbeiter:innen der Ministerien und der FFG stattfinden konnte; auch hier zeigte sich wieder die Notwendigkeit, weg vom bilateralen 1:1-Austausch der etablierten Programmzuständigen hin zu einem gesamthaften Themenblick zu kommen. Bereits in dieser frühen Phase des Governance-Projektes zeigte sich, wie sensibel der Rückzug aus Verantwortlichkeiten für Mitarbeiter:innen des Ministeriums ist und dass sich die diesbezüglichen Diskussionen insbesondere auf die Konzeption der einzelnen Ausschreibungen und die Erstellung der entsprechenden Ausschreibungsdokumente konzentrieren würden.

Zusammenfassend kristallisierten sich in der Anfangsphase des Projekts v.a. folgende Punkte als wesentlich für eine gute Zusammenarbeit und eine funktionale Steuerung im Rahmen einer FFG-Governance neu heraus:

- **Einheitliche Begriffskategorien und Sprachgebrauch** über die involvierten Organisationen hinweg: Erarbeitung einer einheitlichen Begriffshierarchie, welche die

⁹ Ohne dass es dadurch einen realen Handlungsspielraum gehabt hätte, denn eine Nicht-Genehmigung einer von einer Expert:innenjury erarbeiteten Förderungsempfehlung käme einer politischen Einflussnahme gleich.

¹⁰ Bislang: Teilweise wurden die Ausschreibungsdokumente von den jeweils zuständigen Abteilungen selber verfasst.

¹¹ Für die Koordination übergreifender Fragestellungen wurde der Lenkungsausschuss konzipiert, welcher zwei Mal im Jahr tagen und einen „offiziellen, formalen“ Charakter haben sollte, im Gegensatz zum „technischen Charakter“ der Thementeams.

Basiskategorien für die inhaltliche Bearbeitung und finanzielle Zuteilung sowie entsprechende Beauftragung der FFG in der FinV darstellen.

- **Indikatoren und Ergebnisse:** Erarbeitung einer kongruenten, übergreifenden Ziel- und Indikatorensystematik in der FinV und darauf aufbauend eine entsprechende Berichtssystematik.
- **Klare Prinzipien und Spielregeln des Portfoliomanagements** für die Verwendung von Instrumenten über Themengrenzen hinweg¹² sowie die Kooperation mehrerer Themen im Rahmen von Ausschreibungen.
- **Budget:** Erarbeitung der mehrjährigen Finanzierungssystematik für die im Rahmen der FinV übertragenen Mittel, Schaffung eines Mechanismus für flexible Mittelverwendung.
- **Gemeinsames Bild zu Rollen und Verantwortlichkeiten**, welche als Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit fungieren und so detaillierte Zuständigkeitsdiskussionen (nicht jeder Arbeitsschritt kann/soll im Vorhinein zentral definiert werden) vermeiden.

2.4 Eine Zeit der Ungewissheit erfordert Denken in Szenarien

Die vorgezogenen Neuwahlen 2017 infolge des „Ibiza-Skandals“ vom Mai 2017 warfen ihren langen Schatten auch auf den vorliegenden FFG-Governance Prozess: Der Abschluss der Verhandlungen zum FoFinaG und damit die Grundlage für die dreijährige gesamthafte Finanzierungsvereinbarung rückten auf einmal ins Ungewisse.

Dennoch wurde beschlossen, das Governance-Projekt weiterzuführen, bei der Umsetzung jedoch mit unterschiedlichen **Szenarien** zu arbeiten (Szenario 1: FoFinaG kommt nicht; Szenario 2: FoFinaG kommt mit der nächsten Regierung im Q1/Q2 2020; Szenario 3: FoFinaG kommt mit der nächsten Regierung ab Q3/Q4 2020).

Entscheidend für den späteren Verlauf war, dass der „Übergangsmminister“ im BMVIT im August 2019 für den FoFinaG-Entwurf (als „Forschungsrahmengesetz“) das **Begutachtungsverfahren** einleitete. Damit waren die Weichen dafür gestellt, dass eine zukünftige Bundesregierung den Gesetzesentwurf samt Begutachtungsergebnissen rasch aufgreifen und dem Parlament vorlegen konnte.

Nach der neuerlich vorgezogenen Nationalratswahl 2019 und der Regierungsbildung Anfang Jänner 2020 hielt das **Regierungsprogramm 2020-2024** im Wesentlichen am Vorgängerprogramm fest: „Governance der wichtigsten österreichischen Förderinstitute verbessern: ... Enge Abstimmung mit den verantwortlichen Ministerien zu strategischer Zielsetzung und gesamtgesellschaftlichen Prioritäten (aufbauend auf FTI-Strategie und Standortstrategie) bei verstärkter Autonomie in der operativen Umsetzung; weg von zahlreichen Einzelprogrammen hin zu größeren Programmlinien“ (S. 215f.).

3. Übergangslösungen – reverse und parallel engineering

Obschon das Bekenntnis zum FoFinaG und der Neuorientierung der Governance auch im neuen Regierungsprogramm verankert war, starteten die Arbeiten für das Governancesystem und die Erarbeitung der inhaltlichen Ausrichtung der FFG Förderungen Anfang 2020 unter neuen, teils unvorhersehbaren Vorbedingungen:

- Das Auftreten des **COVID-19**-Virus und die damit einhergehenden Lockdowns machten es notwendig, die bislang übliche Zusammenarbeit in Präsenzmeetings gänzlich auf digitale Kanäle umzustellen. Neben der Sicherstellung der technischen Verfügbarkeit bedeutete dies, dass die Art und Weise der Interaktion zwischen den Akteur:innen im laufenden Change Prozess komplett verändert werden musste.
- Durch die Regierungsbildung 2020 wurde aus dem seit 20 Jahren bestehenden BMVIT das **Klimaschutzministerium (BMK)** gebildet, in dem sämtliche wesentlichen staatlichen Hebel für die Bekämpfung des Klimawandels in einem Ministerium vereint wurden. Seitens der neuen Bundesministerin war ein klarer Anspruch auf vermehrte Zusammenarbeit und Abstimmung der Maßnahmen zwischen den Ressortbereichen formuliert worden.¹³ Auch was die inhaltliche Ausrichtung der Förderungen der FFG betrifft, gab es im Frühjahr 2020 eine klare Vorgabe: mindestens 20% des Förderungsbudgets sollten für dezidiert klimaschutzrelevante Maßnahmen herangezogen werden.
- In der Sektion Innovation und Technologie des BMK, welche zentral für die FoFinaG-Verhandlungen und den FFG Governance Prozess zuständig war, stand ein **Führungswechsel** an, der mit September 2022 vollzogen wurde. Da das FFG-Governance-Projekt potenziell auch umfassende organisationsinterne Veränderungen zur Folge hatte, stellte das eine weitere Herausforderung dar.¹⁴

Zudem war Anfang 2020 auch nicht klar, wann die neue Regierung den FoFinaG-Vorschlag aufnehmen und dem Parlament vorlegen würde.

So starteten die **inhaltlichen Planungen für 2021** (welche Inhalte mit welchem Budget ausgestattet werden sollten) im BMK Ende April 2020 unter herausfordernden Bedingungen. Die Form, in der die Beauftragung der FFG letztendlich erfolgen sollte, war zu diesem Zeitpunkt noch unklar. Außerdem wurde im Zuge der COVID-19 Krise vom Nationalrat ein **Konjunkturpaket** beschlossen, welches das FFG-Budget ab 2020 erhöhte. Auch diese veränderten Budgetwerte galt es, in dem bereits laufenden Planungsprozess zu berücksichtigen und inhaltlich sinnvoll zu integrieren.

3.1 Die 1-2-3 Lösung: Von der Gesamtbeauftragung zur Finanzierungsvereinbarung

Die Geschwindigkeit, mit der die Verhandlungen auf politischer Ebene rund um die letzten offenen Fragen über das – mittlerweile wieder umbenannte – Forschungsfinanzierungsgesetz an Fahrt aufnahmen, war eindrucksvoll: Innerhalb weniger Wochen nach der Wiederaufnahme der Verhandlungen wurde das **FoFinaG vom Nationalrat am 7. Juli 2020 beschlossen**.

¹² Bislang war es so, dass bestimmte Programme bestimmte Förderungsinstrumente nutzten, und damit die Förderungsinstrumente nie gesamthafte für die Bearbeitung einer bestimmten Problemstellung zur Verfügung standen.

¹³ Dies hat für die Sektion Innovation und Technologie v.a. Auswirkungen auf die inhaltliche Konzeption der Förderungen.

¹⁴ Zudem war es bereits im März 2020 zu einem Personalwechsel im Kernteam des FFG Governance Prozesses gekommen. Auch das hatte zur Folge, dass strategisches Know-how abfloss und durch das neue Teammitglied tlw. erst wiederaufgebaut werden musste.

Da die inhaltlichen Planungen der FFG zu diesem Zeitpunkt für 2021 schon vorangeschritten waren und eine mehrjährige inhaltliche Planung nur mit entsprechender Vorlaufzeit bewerkstelligt werden kann, wurde für die FFG (wie auch für andere Einrichtungen) gesetzlich eine **Übergangslösung** festgelegt: In der ersten Finanzierungsperiode (2021-2023) sollte für das erste Jahr (2021) eine¹⁵ **einjährige**, sogenannte Gesamtbeauftragung, gefolgt von einer¹⁶ **zweijährigen** Finanzierungsvereinbarung (2022-2023) erstellt werden. Die erste **dreijährige** Finanzierungsvereinbarung soll erstmalig für den folgenden Zeitraum 2024-2026 umgesetzt werden.

Trotz der Notwendigkeit für die zentralen Akteure (FFG, BMK, BMDW und BMF), innerhalb von zwei Jahren zwei unterschiedliche Verträge zu verhandeln, erwies sich diese **stufenweise Annäherung an eine dreijährige Finanzierungsvereinbarung** als ideal, um ein praktikables und sinnvolles Vertragswerk zu schaffen, in dem bei jedem neuen Schritt Verbesserungspotenziale eingebaut werden können: Während bei der **Gesamtbeauftragung 2021** erstmals ein gesamthafter Vertrag samt gesamthafter geltenden Budgetregelungen und Begriffsdefinitionen entwickelt wurde, ist die erste **zweijährige Finanzierungsvereinbarung 2022-2023** sehr viel umfangreicher entlang der im Gesetz verankerten Mindestinhalte (vgl. § 7 FoFinaG) gestaltet:

- In der FinV waren Regelungen zu Finanzierung und Inhalten der Förderungen in einem Dokument zu vereinigen, die zuvor auf unterschiedliche Dokumente verteilt waren. Für die Förderungsaktivitäten in den Themen (sog. **operative Aufgaben**) galt es, ein Raster zu entwickeln, in dem pro Thema einheitlich Ziele, Indikatoren, anwendbare Richtlinien sowie Förderungsinstrumente vereinbart werden. Überdies wurden Schwerpunkte, in denen Themen übergreifend zusammenarbeiten, definiert (siehe Kapitel 3.4).
- Daneben wurden erstmals übergreifende Managementaufgaben definiert (sog. **organisationale Aufgaben**), die das gesamthafte Förderungsportfolio umfassen (z.B. Implementierung der neuen Systematik in den IT-Systemen, Außenkommunikation, Weiterentwicklung der Instrumente, übergreifende Gendermaßnahmen, etc.).
- Budgetär galt es, **mehrfährige Budgetregelungen** zu entwickeln; insbesondere wurde der Fokus auf die Rahmenbedingungen für – nunmehr mögliche – budgetäre Veränderungen (Umschichtungen) zwischen Themen gelegt sowie die Überführung von frei gewordenen Mitteln aus früheren Beauftragungen. Auch auf die Regelungen für das Liquiditätsmanagement wurde spezielle Aufmerksamkeit gelegt.
- Das gesamte **Berichtswesen** musste überarbeitet werden und inhaltliche mit budgetären Berichten verknüpft werden. Darauf aufbauend wurden auch Maßnahmen zur Evaluierung der Themen und der Finanzierungsvereinbarung festgehalten. Auch Maßnahmen im Falle der Nichterfüllung der FinV wurden festgelegt.
- **Themen-/Schwerpunktteams und ein Lenkungsausschuss** für die Begleitung der Umsetzung der FinV sowie die Erarbeitung der jährlichen Umsetzungsplanungen wurden festgelegt. Auch für die jährliche Umsetzungsplanung musste ein Raster entwickelt werden (das auf den Erfahrungen mit der Gesamtbeauftragung aufbaute).

Auch die Art und Weise, wie die operativen Aufgaben für die FinV 2022-2023 erarbeitet wurden, differierte stark von der Erarbeitung der Gesamtbeauftragung im Jahr 2020: Erstmals war es die Aufgabe der **bilateralen Teams aus BMK und FFG**, die Themen (anstelle der früheren Programme) inhaltlich (Ziele, Indikatoren, Förderungsgegenstand), budgetär und instrumententechnisch gemeinsam zu planen. Dies erforderte eine entsprechende zentrale Kommunikation, Koordinierung und Redaktion der Rückmeldungen – welche von einem **Redaktionsteam** bestehend aus Vertreter:innen der FFG und des BMK gewährleistet wurde.

Die Parallelität der Erarbeitung der inhaltlichen Förderungen in den mit BMK- und FFG-Mitarbeiter:innen besetzten Teams einerseits, sowie der Verhandlungen über die FinV-Systematik zwischen BMF, BMK, BMDW und FFG andererseits, erforderte ein stetiges Austauschen und Adaptieren an die jeweiligen Verhandlungsergebnisse. Die Besetzung des Redaktionsteams für die FinV mit den relevanten Akteur:innen der Verhandlungen rund um die FinV war dabei für die effiziente Rückkopplung von wesentlicher Bedeutung – „**reverse und parallel engineering**“.

3.2 Fokussierung der Arbeiten für schnelle Schlagkraft

Sobald sich 2020 abzeichnete, dass das FoFinaG von der neuen Bundesregierung rasch zur Verabschiedung ins Parlament gebracht werden sollte, wurde in der BMK/BMDW/FFG-Koordinierungsrunde¹⁷ beschlossen, die Arbeiten am FFG-Governance-System auf jene Elemente zu fokussieren, die für die Realisierung der ersten FinV sowie die bis 2022 zu erarbeitenden neuen Förderungsrichtlinien zentral waren.

Insbesondere entschloss man sich, die Arbeiten rund um die **Weiterentwicklung des Instrumentenportfolios** vorerst ruhen zu lassen: Ziel der Diskussionen war hier, ein für den Förderungswerber flexibleres Instrumentenportfolio zu entwickeln, ohne dabei einer völligen Individualisierung (die u.a. beihilferechtlich und abwicklungstechnisch zu Problemen führen würde) Tür und Tor zu öffnen. Zudem sollten ähnliche Instrumente, die zahlreiche Überlappungen hinsichtlich der Anwender:innen und der Förderungsspezifika aufwiesen, zusammengelegt werden. Zwar steckte in dieser Diskussion ein erhebliches Potenzial für eine nächste Weiterentwicklung des Systems, gleichzeitig war allen Beteiligten klar, dass eine grundlegende Überarbeitung des Portfolios der Förderungsinstrumente auch ein Umdenken im Steuerungsverständnis bedeutet, ein Change-Prozess der on-top zu der Umsetzung des FoFinaG alle Beteiligten überfordern würde. Jedoch wurde in der FinV im Rahmen der „**organisationalen Aufgaben**“ verankert, dass in den nächsten Jahren am Instrumentenportfolio weitergearbeitet werden würde (Kapitel 4.4.).

¹⁵ Je eine Gesamtbeauftragung für BMK und BMDW.

¹⁶ Je eine Finanzierungsvereinbarung für BMK und BMDW.

¹⁷ Regelmäßig (ca. quartalsmäßig) tagende Runde der Vertreter:innen aller Arbeitsgruppen (BMK/BMDW sowie FFG) zur Koordinierung der Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen und Diskussion übergreifender Fragestellungen.

3.3 Grundlagenpapier als akkordierter Wegweiser

Ein wesentlicher Vorstoß im Jahr 2020 war die Erarbeitung eines Grundlagenpapiers gemeinsam durch BMK und FFG, das auf Basis der bisherigen Arbeiten und Diskussionen ein gemeinsames Zielbild darstellen sollte. Es sollte einerseits als Wegweiser für die weitere Umsetzung dienen und andererseits auch Informations- und Orientierungsinstrument für die Mitarbeiter:innen in den Organisationen sein. Gleichzeitig wollte man schriftlich zusammenfassen, wie die mittlerweile schon über ein Jahr andauernden Diskussionen in den Arbeitsgruppen ineinandergreifen und sicherstellen, dass diese auch mittelfristig einen entsprechenden Fokus setzen. Dazu wurden folgende wesentliche Änderungen festgehalten, die auch die bis dahin erzielten Ergebnisse zusammenfassen:

- **Einführung der Themen als die primäre inhaltliche und budgetäre Planungsebene**, welche das gesamte Instrumentenspektrum abgestimmt nutzen. Das Themenmanagement inkludiert top-down- und bottom-up-Ansätze und ermöglicht so Förderung entlang der Wertschöpfungskette.
- **Entkoppelung von Themen und Instrumenten**. Potenziell stehen alle Förderungsinstrumente allen Themen zur Verfügung.
- Schaffung einer durchlässigeren Welt zwischen den Themen durch Einführung einer **vereinheitlichten Richtlinienbasis**.
- Schaffung eines übersichtlichen Förderungsportfolios für die Förderwerbenden; **Kommunikation über Themen und Ausschreibungen** statt über Programme und einzelne Instrumente.
- **Abflachung der „schiefen Managementebene“** (uneinheitliche, nach Programmen unterschiedliche Steuerungstiefe) der Ressorts gegenüber der FFG; Erhöhung der operativen Autonomie durch Steuerung über Ziele. Einführung von Thementeams als zentrale Schnittstelle zwischen Auftraggeber und FFG.
- **Rückkoppelung der inhaltlichen Ergebnisse aus der Förderungstätigkeit** in den strategisch-thematischen Steuerungskreislauf.

3.4 Einführung der Schwerpunkte als innovatives Element und „Schule“ für neue Arbeitsweisen

Eine wesentliche Neuerung in der FinV 2022-2023 stellte die Einführung der **Schwerpunkte Energiewende, Mobilitätswende, Kreislaufwirtschaft** dar. Die im ursprünglichen FFG-Governance-Projekt 2019 eher am Rande definierte, anlassbezogene Möglichkeit der Zusammenarbeit verschiedener Themen in übergreifenden Schwerpunkten entwickelte sich im Zuge der Erstellung der FinV 2022-2023 zu einem zentralen Innovationselement, das die inhaltlichen Prioritäten des Hauses im Lichte der strukturellen Rahmenbedingungen der neuen FFG-Governance umzusetzen versucht – unter dem Motto: Learning bei doing – und einmal mehr: reverse und parallel engineering.

Die Gründe für diese Entwicklung sind vielschichtig:

- **Inhaltlicher Fokus:** In einem BMK-internen Strategiemeeting im Februar 2020 stellte sich heraus, dass die Themen gerade in diesen drei Bereichen über große Schnittmengen verfügen würden, sodass hier eine en-

gere Abstimmung und Zusammenarbeit der unterschiedlichen Themen durchaus Sinn ergeben würde. Hinzu kam, dass diese drei Aspekte auch den politischen Prioritäten im BMK entsprachen und eine unkompliziertere Anknüpfung der gesamten FTI-Förderungen an übergeordnete Politikfelder anderer Ressortbereiche im BMK möglich wurde.

- **Portfolioübergreifende Zusammenarbeit:** Aus der Perspektive der FFG-Governance sollten die Schwerpunkte als Piloten und Vorreiter der instrumenten- und themenübergreifenden Zusammenarbeit dienen. Hier sollte gezeigt werden, wie bestimmte Inhalte durch gesamthafte Nutzung der Förderungsinstrumente sowie die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Themen möglichst schlagkräftig umgesetzt werden können. Eine besondere Herausforderung war und ist, die unterschiedlichen Grundansätze der Themen zusammenzubringen und für den einzelnen Schwerpunkt ideal zu nutzen:
 - Missionsorientierter Top-Down-Ansatz
 - Technologieorientierter Top-Down-Ansatz
 - Generischer Bottom-up-Ansatz
- **Zusätzliche Budgetmittel über das Konjunkturpaket:** Aus dem im Zuge der COVID-Krise von der Regierung verabschiedeten Klima- und Konjunkturpaket entfielen auch 2022-2023 180 Mio. EUR auf die FFG. Dieses Geld sollte ausschließlich für Projekte verwendet werden, die einen Beitrag zu den Schwerpunkten leisten würden.

Unverkennbar war die Notwendigkeit der Koordination, Abstimmung und Zusammenarbeit. Deswegen wurden – ähnlich den Thementeams – **Schwerpunktteams** ins Leben gerufen, die sich aus Vertreter:innen des BMK und der FFG¹⁸ zusammensetzten. Um eine gesamthafte themen- und instrumentenübergreifende Bearbeitung zu ermöglichen, wurde bei der Besetzung darauf Wert gelegt, dass jedes Thema aber auch jede „Instrumentengruppe“¹⁹ vertreten war. Der Lead wurde von einer „Doppelspitze“ bestehend aus jeweils einer/m Vertreter:in des BMK und FFG übernommen²⁰. Die Abstimmung zwischen Schwerpunkten und Themen, aus denen die Schwerpunkte gespeist werden, gestaltete sich nicht immer einfach.

3.5 Die Rolle des Bundesministeriums für Finanzen (BMF)

Das FoFinaG (§ 5) schreibt entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen (§ 60 BHG 2013) vor, dass über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (vor deren Abschluss) mit dem BMF das Einvernehmen herzustellen ist. Dies gilt auch für die Förderungsrichtlinien. Das bedeutet, dass die zuständigen Ministerien

¹⁸ Später kamen auch weitere Umsetzungspartner:innen wie etwa Vertreter:innen anderer Ressortbereiche oder des Klima- und Energiefonds dazu.

¹⁹ Die 47 Förderungsinstrumente der FFG werden – unterteilt nach bestimmten Förderungsansätzen – in 6 Instrumentengruppen zusammengefasst. Siehe <https://www.ffg.at/instrumente>

²⁰ Sehr bald stellte sich heraus, dass die Größe der Schwerpunktteams – welche aus 20-30 Personen bestanden – für die tägliche Bearbeitung nicht funktional war, gleichzeitig aber eine bilaterale Abstimmung zwischen den Leads nicht ausreichte, um zu guten Lösungen zu kommen. Deswegen wurde jeweils ein Kernteam von 8 Personen gebildet. Bei Bedarf sollte das erweiterte Schwerpunktteam verstärkt eingebunden werden.

nicht nur mit den betreffenden Einrichtungen, sondern gleichzeitig auch mit dem BMF verhandeln müssen. Das BMK konnte somit nicht nur seine eigenen Interessen verfolgen, sondern musste auch zwischen denen von BMF und FFG vermitteln. Diese „Dreiecksbeziehung“ ist zwar nichts Neues, stellte aber dennoch eine Herausforderung dar, weil die FinV für alle Beteiligten Neuland war. Das BMF war daher ein zentraler Akteur.

Der **Gesprächsverlauf** mit dem BMF wurde von den Unsicherheiten rund um den Beschluss des FoFinaG geprägt: Um ein gemeinsames Verständnis mit dem BMF zu entwickeln, auf dem die Arbeiten mit der FFG aufbauen konnten, wurde das BMF bereits sehr frühzeitig²¹ in diese eingebunden, und gegen Ende 2019/Anfang 2020 konkretisiert, dann aber aufgrund der Unsicherheiten rund um das FoFinaG vertagt. Nach dessen Beschluss wurden die Gespräche mit dem BMF im Juli 2020 wiederaufgenommen, konzentrierten sich aber unmittelbar auf die ursprünglich nicht vorgesehene Gesamtbeauftragung 2021. Der Abschluss der Verhandlungen darüber mündete sofort in die Gespräche zur Erarbeitung der zweijährigen Finanzierungsvereinbarung 2022-2023 und der neuen Richtlinien.

Die **wesentlichen Anliegen des BMF** im Rahmen der Verhandlungen waren die Schaffung eines einheitlichen/harmonisierten Ansatzes für alle zentralen Forschungsförderungseinrichtungen gemäß FoFinaG, eine klare Ziel- und Wirkungsorientierung sowie die Sicherstellung einer ausreichenden Steuerungshoheit der Ressorts gegenüber der FFG, insbesondere vor dem Hintergrund, dass durch die Dreijährigkeit der Vereinbarungen in Zukunft die jährlichen Abstimmungen mit dem BMF entfallen würden. Weiters war dem BMF wichtig, dass die Vereinbarungen selbständige Dokumente sein sollten, die alle notwendigen Informationen und Regelungen enthalten und ohne zahlreiche Verweise und Beilagen auskommen.

Da die Gestalt der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen grundsätzlich schon während der FoFinaG-Verhandlungen geklärt worden war, lag der Schwerpunkt der Verhandlungen mit dem BMF zunächst auf dem Verhältnis zwischen FinV und Richtlinien. Hier taten sich folgende wesentlichen Diskussionen auf:

- **Einheitliche Richtlinienbasis:** Um ein durchlässiges Förderungsportfolio in der FFG zu schaffen, das eine umfassende Bearbeitung der Themen zuließ, war es für BMK und BMDW sowie FFG von zentraler Bedeutung, eine einheitliche Richtlinienbasis für alle Förderungen zu schaffen: Die Förderungen sollten demgemäß alle „zur Durchführung“ übertragen werden, sodass die Förderungsentscheidung auf Basis der Juryempfehlung der FFG Geschäftsführung obliegen würde. Während die Ressorts und die FFG in diesem Schritt auch eine Klarstellung der Verantwortlichkeiten sahen²² – die FFG ist damit klar für den gesamten Ausschreibungsprozess verantwortlich – hatte das BMF Bedenken, diesen aus seiner Sicht wichtigen Steuerungshebel gänzlich der FFG zu überlassen. Das erzielte Verhandlungsergebnis ist ein Kompromiss: Es existieren weiterhin zwei verschiedene Richtlinienbasen; bei den Richtlinien „zur Abwicklung“ wird die Förderungsentscheidung jedoch an die FFG Geschäftsführung delegiert.

Wie sehr durch die Beibehaltung zweier unterschiedlicher Richtlinienkategorien die portfolioübergreifende Bearbeitung der Themen eingeschränkt wird, soll separat in Vorbereitung auf die nächste Finanzierungsperiode evaluiert werden.

- **Verankerung der Förderungsinhalte in den Richtlinien:** Während die Ressorts und die FFG die Richtlinien als Grundlage für die formale Förderungstechnik begriffen, die das Verhältnis der FFG zu Förderungswerbenden regelt, nicht jedoch die inhaltliche Ausrichtung der Förderungen, hatte das BMF ein anderes Bild: In den Richtlinien sollten nicht nur die Förderungstechnik, sondern auch die strategisch-inhaltlichen Zielsetzungen der Förderungen verankert werden, weil es die früheren „Programmdokumente“ nicht mehr gibt. Auch hier erzielte man letztlich einen Kompromiss: Die wesentlichen inhaltlichen Zielsetzungen werden in den Richtlinien verankert und in der FinV für die Periode der Finanzierungsvereinbarung konkretisiert. So konnte sichergestellt werden, dass eines der Kernanliegen des FoFinaG – die zeitliche Verschränkung von Budget und Inhalten – durch die FinV gewährleistet wird.

Eine besondere Herausforderung aber auch Chance stellte die Tatsache dar, dass das Dokument, das die Ressorts mit dem BMF verhandelten, dasselbe Dokument ist, das die Vereinbarung zwischen den Ressorts und der FFG darstellt. Dies verlangte insbesondere vom BMF und der FFG „ebenenübergreifendes“ Denken entlang des gesamten Budgetpfades von BMF über die Ressorts hin zu den Agenturen, eine Standardisierung der Begrifflichkeiten sowie eine Fokussierung auf die wirklich wesentlichen Regelungen. Auch hier zeigte sich die 1-2-3 Lösung (siehe Kapitel 3.1) einmal mehr als idealer Ansatz, um auf Basis von gemeinsamen Lernphasen in der Umsetzung schrittweise zu einer optimalen Vereinbarung zu gelangen.

3.6 Der Veränderungsprozess in der FFG

Die Entwicklungsstrategien der FFG auf der organisationalen Ebene wurden bis zu den ersten Finanzierungsvereinbarungen vorrangig im **Mehrjahresprogramm (MJP)** der FFG ausgeführt. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden in den anderen Verträgen übergreifende organisationale Entwicklungen kaum angesprochen. Das Mehrjahresprogramm der FFG hingegen bot der FFG die Gelegenheit, die diesbezüglichen Strategien und deren Umsetzung darzustellen. Dementsprechend findet sich in den MJP der FFG bis 2021 immer ein wichtiges Kapitel zu diesem Thema. Neu in den Finanzierungsvereinbarungen seit 2022 ist nun, dass in diesen auch die organisationalen Aufgaben der FFG mit den beiden Eigentümern BMK und BMAW vereinbart werden – und zwar identisch in den beiden Vereinbarungen.

Dennoch verhinderte die Tradition der **starken Steuerung über individuelle Programme** den breiteren Blick auf Themen oder gar das gesamte Portfolio, und forciert

²¹ Im März 2019, noch vor den ersten Gesprächen mit der FFG.

²² Aber auch eine Verwaltungsvereinfachung: „zur Abwicklung“ übertragene Treuhandmittel und „zur Durchführung“ übertragene Eigenmittel müssen buchhalterisch strikt voneinander getrennt werden.

te im Gegenteil geradezu Versuche, auch Prozesse und Instrumente individuell an Programme anpassen zu wollen. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die oftmals starke Bindung zwischen Programnteams auf beiden Seiten, entstanden durch langjährige gute Zusammenarbeit und gemeinsames Interesse. Auch die Ergebnisse der sozialen Netzwerkanalyse der Systemevaluierung zeigten Handlungsbedarf, war doch die **Abstimmungsintensität** in Bezug auf administrative Themen deutlich höher als in Bezug auf strategische Themen (Mayer et al. 2009a, S. 61ff.). Dies steht im Widerspruch zu der Forderung (OECD 2018; Bühner et al. 2017) nach mehr strategischer Steuerung durch die Ressorts bei mehr operativer Autonomie der Agentur.

Die nächsten Schritte waren (und sind) demnach, ohne die Vorteile der Standardisierung aufzugeben, (wieder) **mehr Flexibilität in der Navigation des Förderungsportfolios** (für Auftraggeber wie auch für Förderwerber:innen) zu ermöglichen. Dazu bedarf es eines neuen Blicks auf das Förderungsportfolio (von Programmen zu Themen, von Input und Prozessen zu Output und Wirkungen), eines flexibleren Einsatzes von Förderungsinstrumenten, und eines geänderten Verständnisses der konkreten Arbeitsteilung zwischen Prinzipal und Agent. Ein gutes Beispiel für ein geändertes Rollenverständnis sind die Festlegungen bezüglich der anzuwendenden Auswahlverfahren in den Richtlinien. Während in den alten Richtlinien das Auswahlverfahren selbst festgelegt wurde, wurden in den neuen Richtlinien Prinzipien und Anforderungen definiert, denen die von der FFG autonom umzusetzenden Auswahlverfahren genügen müssen.

Ähnlich wurde das bereits in der Systemevaluierung (Mayer et al. 2009a, S. 87) angesprochen: Eine Empfehlung war eine schrittweise Entwicklung einer neuen Aufgabenteilung, nach dem Motto **„Earned Autonomy“**, dabei war der Rückzug der Ressorts aus der konkreten Umsetzung der Auswahlverfahren Schritt zwei von vier. Gleichzeitig erfordert eine stärkere strategisch orientierte Steuerung (sfähigkeit) durch den Prinzipal gute Informationsschnittstellen, sodass das Wissen, das in der Agentur und durch ihre Aktivitäten entsteht, in die Strategieentwicklung einfließen kann. Auch die stärkere Direktionalität und Wirkungsorientierung, die auf der europäischen Ebene leitend ist („twin transition“), ist hier ein wichtiger Treiber. Eine sich abzeichnende Herausforderung ist dahingehend auch die **nationale Umsetzung der Europäischen Missionen**.

Ebenso notwendig ist es für die Agentur selbst, **Lernen** nicht nur zuzulassen, sondern zu unterstützen und zu forcieren. Aus diesem Grund wurde die FFG im Jahr 2016 Partnerin des Innovation Growth Lab²³ von Nesta und hat seitdem verschiedene Piloten und Experimente durchgeführt sowie die Task Force „Experiment“²⁴ im Taftie²⁵-Netzwerk geleitet.

Die in Kapitel 3.1 bereits angesprochene **„1-2-3“ Lösung** der Umsetzung der ersten Finanzierungsvereinbarungen wird in diesem Sinne als **Lernmöglichkeit mit pilothafter Umsetzung** gesehen – die zweiten Finanzierungsvereinbarungen werden nicht genau so aussehen wie die ersten, gleiches gilt für die jährlichen Umsetzungsplanungen. Die Prozesse der gemeinsamen Erar-

beitung werden laufend weiterentwickelt, ebenso jene der Umsetzung.

Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die beiden für die FinV budgetgebenden Budgetuntergliederungen der beiden Eigentümerressorts nur einen Teil der gesamten Aktivitäten der FFG betreffen. Machten sie 2020/2021 zwischen 56% und 59% des gesamten Förderungsbudgets der FFG aus, waren es 2022 – bei gleichzeitiger nomineller Steigerung um mehr als 30% – nur mehr rund 31%.²⁶ Das hat unter anderem mit dem massiven Mittelzufluss aus der Aufbau- und Resilienzfazilität der EU über andere Bundesministerien bzw. vom FoFinaG nicht umfasste Budgetuntergliederungen des BMK zu tun. Somit hat sich das Portfolio der Aktivitäten und der Auftraggeber der FFG stark verbreitert. Die FFG ist beispielsweise mit dem Performance Monitoring der Teilnahme österreichischer Akteure an den europäischen Förderungen beauftragt, sie wickelt Teile der Breitband-Initiative ab, sie unterstützt die Finanzämter durch die Gutachten zur Forschungsprämie, sie setzt Initiativen im Rahmen des Österreichischen Waldfonds sowie zur Forcierung von Innovation und Digitalisierung im ländlichen Raum. Die FFG fördert darüber hinaus Investitionen in emissionsfreie Busse und Nutzfahrzeuge. Die FFG unterstützt zudem viele österreichische Bundesländer bei FTI-Förderungen. Die Auftraggeber sind neben den Eigentümern das Wissenschafts-, das Finanz- und das Landwirtschaftsministerium, Bundesländer sowie der Klima- und Energiefonds. Ein weiterer Geldgeber für die FFG ist auch die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung, bei der die FFG selbst Anträge für Förderungen stellen kann.

Für die FFG stellt dies aktuell die Herausforderung dar, dass es neben den bereits angesprochenen **zwei Welten von Eigen- und Treuhandmitteln** innerhalb der Finanzierungsvereinbarungen auch noch **die Welt(en) der anderen Auftraggeber** gibt. Es gilt, die Veränderungen, die in der einen Welt ermöglicht werden und die starke Implikationen auf die konkrete Umsetzung haben, möglichst weitgehend auch in die anderen Welten mitzunehmen bzw. Prozesse so zu gestalten, dass sie für die verschiedenen Welten und deren Ansprüche funktionieren.

4. Anspruch und Realität der Finanzierungsvereinbarungen

4.1 Überblick über die umgesetzten neuen Governanceelemente

Die im Zuge des FFG-Governance-Projekts ausgearbeiteten Ziele werden im Rahmen der Finanzierungsvereinbarungen des BMK und des BMAW mit der FFG durch folgende Maßnahmen – welche auf dem Zusammenspiel der Finanzierungsvereinbarungen und Richtlinien basieren – operationalisiert (s. Tab. 2):

²³ <https://www.innovationgrowthlab.org/>

²⁴ <https://taftie.eu/task-force-experiment/>

²⁵ www.taftie.eu, The European Network of Leading Innovation Agencies, hat aktuell 34 Mitglieder und dient vor allem dem Erfahrungsaustausch zwischen den Agenturen. Taftie Task Forces sind mehrjährige Projekte von mehreren Agenturen im Rahmen des Netzwerks zu gemeinsam definierten Themen.

²⁶ FFG Förderungsdatenbank, Stand Mai 2022.

Tab. 2: Umsetzung der Governanceziele

Zielsetzungen	Umsetzung durch die FinV
1. Erhöhung der strategischen Steuerungsfähigkeit durch die Ressorts	Abschluss einer mehrjährigen, übergreifenden Finanzierungsvereinbarung; Einführung von kommunizierenden Themen statt abgegrenzten Programmen als übergeordnete Planungskategorien; Einführung von Schwerpunkten in themenübergreifender Zusammenarbeit; Ergebnisorientierung durch die Festlegung von Wirkungszielen und zur Steuerung geeigneter Outputindikatoren.
2. Erhöhung der operativen Selbstständigkeit und Flexibilität der FFG	Durch Orientierung an mittelfristigen Zielen Fokus auf Konzeption und Umsetzung; durch Definition von Prinzipien statt detaillierter Vorgaben für die Projektauswahl selbstständige Gestaltung und Umsetzung der Verfahren; durch generelle Delegation der Förderungsentscheidung an die FFG klare Zuordnung der Verantwortung; durch Themen- und Schwerpunktteams kooperative Einbindung der Expertise der FFG in die Themen- und Schwerpunktssteuerung.
3. Erhöhung der Effizienz	Ersatz von rund 20 Ausführungsverträgen jährlich durch eine mehrjährige Finanzierungsvereinbarung; Harmonisierung und Zentralisierung der Planungs- und Berichtsprozesse im BMK und in der FFG; durch Entfall von Genehmigungsschritten schnellere Förderungsvergabe; Transparente, einheitliche Informationsgrundlagen für alle Themen/Schwerpunkte.
4. Ergebnisorientierung durch bessere Informationsgrundlagen	Einheitliches Monitoring durch die Erhebung von standardisierten Basisindikatoren über alle Themen; durch einheitliches und transparentes Berichtswesen sowie Austausch über relevante Projektergebnisse in den Themen-/Schwerpunktteams breitere Wissensbasis für Entscheidungen; durch automatisiertes Auftraggeberportal zeitnahe Informationen und flexiblere Auswertungen möglich als Grundlage für faktenbasierte Entscheidungen.

4.2 Anspruch und Realität: Themen statt Programme – alter Wein in neuen Schläuchen?

Im positiven Sinne steht am Anfang des „Programmdschungels“ bzw. des „Fördersupermarkts“ ein vielfältiges Förderungsportfolio, das mit maßgeschneiderten Angeboten strategisch ausgewählte Handlungsfelder adressiert. Dahinter steht eine Jahrzehnte lang eingeübte **Tradition der Programmierung von FTI-Politik**. Das Interventionsmodell: Programme adressieren zielgenau und zeitlich begrenzt wahrgenommene Herausforderungen des Innovationssystems; Programme setzen gezielt Anreize zur gewünschten Ausrichtung und Organisation von Projekten, Infrastrukturen, Aktivitäten. Zwei Zugänge haben sich dazu im Arbeitsfeld der FFG durchgesetzt: ein struktureller sowie ein inhaltlicher.

- Bei ersterem stehen **strukturelle Herausforderungen** im Vordergrund – etwa die Kooperation zwischen Wissenschaft und Industrie oder eine als zu schmal wahrgenommene Innovationsbasis (angenähert über die Zahl innovierender Unternehmen). Die Programmierung fokussiert hier auf die Ausgestaltung der eingesetzten Förderformate (Instrumente) und die damit induzierten Anreize, um die gewünschten strukturellen Wirkungen zu erzielen. In die Wahl der inhaltlichen Ausrichtung der geförderten Vorhaben wird nicht eingegriffen (bottom-up), solange der Anspruch an Neuheitsgrad und Innovationsgehalt erfüllt ist.
- Der zweite Zugang, die **Annäherung über die Inhalte** der geförderten Vorhaben, hat gerade im Zuge der Missionsorientierung neuen Zuspruch erhalten. In der Zielsetzung werden in der Regel Fortschritte in strategisch ausgesuchten Innovationsfeldern (top-down) anvisiert. Innovationsfelder werden dabei entweder über

spezifische Technologien (IKT, Nanotechnologie, Industrie 4.0) oder Anwendungsfelder/Missionen (Mobilität, Energie) dekliniert. Vorherrschende Ausprägungen im FFG-Kontext sind die durch das BMK beauftragten thematischen Programme in der Tradition der seit den 1980er Jahren etablierten Technologieförderungsprogramme (siehe Pichler et al. 2007). In dieser Programmierung steht die Frage nach der inhaltlichen Relevanz in der Projektauswahl im Vordergrund. Die Ausgestaltung der Förderformate (Instrumente) wird zwar auch in der Top-down Welt spezifiziert, spielt aber eine untergeordnete Rolle.

Die zwei Zugänge stehen auch für zwei mitunter konkurrierende Denkschulen in der österreichischen FTI-Politik. Ausgetragen wird der Wettbewerb nicht zuletzt über neue Programme. Entweder gilt es vermeintlich aussichtsreiche neue Zukunftsfelder zu erschließen oder ebendort Entwicklungsdefizite zu adressieren, oder man braucht zusätzliche Angebote, weil neue Formen des Innovierens oder bislang übersehene Zielgruppen besondere Aufmerksamkeit erfordern.

Nun besteht ein wesentliches Element der Veränderung im Zuge der Umsetzung des FoFinaG in der **Umstellung von Programmen auf Themen**. Wie ausgeführt, war bisher die Programmidentität in vielerlei Hinsicht dominant: Zum einen war schon bei der Etablierung neuer Programme eine klare Abgrenzung von anderen bestehenden Programmen verlangt. Die Steuerung und die Finanzierung erfolgten auf dieser Ebene, ebenso wie Evaluierungen. In diesem Kontext sind auch starke bilaterale Bindungen und spezifische Kulturen zwischen den Programmverantwortlichen auf beiden Seiten, Auftraggeber und Agentur, entstanden. Zudem hat sich zum Teil ein eindeutiger Konnex zwischen Instrument und Programm entwickelt – verschiedene Förderungsinstrumente werden nur in einem einzigen Programm verwendet. Der Fokus auf individuelle Programme unterbindet aber den **breiteren Blick auf das Portfolio**, auf das Zusammenspiel der verschiedenen Interventionslogiken, auf die Wechselwirkungen in Bezug auf Nutzung von Förderungen durch Zielgruppen und in Bezug auf die Wirkungen der Förderungen. Als eine neue Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen Themen hat das BMK zusätzlich noch die Ebene der Schwerpunkte (Kapitel 3.4) eingeführt. Folgende Ansatzpunkte sind zu berücksichtigen, um diesen breiteren Blick zu entwickeln:

- Umstellung in der Strategieentwicklung und der Finanzierung von einzelnen Programmen auf breitere Themen
- Änderung der „Steuerungskonventionen“ zwischen Auftraggeber und Agentur:
 - Geänderte Aufgabenverteilung (siehe Kapitel 2 und 3: Verbesserung der strategischen Steuerungsfähigkeit bei weitergehender operativer Autonomie)
 - Geänderter Fokus (von der bilateralen Programmlogik zu einer übergreifenden Themen-Logik)
- Veränderte Nutzung von Förderungsinstrumenten
- Veränderung bei der Umsetzung der konkreten Ausschreibungen (gemeinsame Ausschreibungen in Schwerpunkten (mit gemeinsamer Finanzierung der Projekte), oder zwischen Themen abgestimmte Ausschreibungen)

- Entsprechendes Informations- und Berichtswesen, Wissensaustausch
- Neuer Fokus in der Evaluierung: Weg von der Evaluierung einzelner Programme hin zu einer Portfolio-/Themenebene.

Viele von diesen Punkten wurden in den beiden ersten Finanzierungsvereinbarungen mit BMK und dem damaligen BMDW (jetzt BMAW) bereits in Angriff genommen. An den meisten wird noch (laufend) gearbeitet, andere sind noch offen geblieben.

An dieser Stelle erfolgt der Versuch, die hohen Anforderungen und Erwartungen einem „reality check“ zu unterziehen. **Handelt es sich um alten Wein in neuen Schläuchen?**

Die Umstellung von Programmen auf Themen in den Finanzierungsvereinbarungen und deren jährlichen Umsetzungsplanungen hat zumindest in der Struktur und der Budgetierung auf den ersten Blick funktioniert. Je konkreter die Planungen werden (von der mehrjährigen FinV zur Operationalisierung auf ein konkretes Jahr und zur Ausschreibungsplanung), umso mehr wird allerdings deutlich, dass aus dem Hintergrund immer noch die alten Strukturen recht deutlich durchschimmern. Dies ist gemeinsam mit der Nutzung von Instrumenten zu betrachten: In vielen bottom-up Formaten hat bisher nur ein Programm ein bestimmtes Instrument genutzt (vgl. auch Kapitel 4.4). Die Zusammenführung dieser Programme zu Themen hat daran nicht viel geändert. Die Anforderung, Instrumente übergreifend nutzen zu können, und dabei die den unterschiedlichen Instrumenten inhärente eigene Interventionslogik zu berücksichtigen, stellt eine große Herausforderung dar.

Die ambitionierte **Definition der Schwerpunkte** des BMK, die aus sich heraus keine Budgets zur Verfügung haben, sondern sich aus Beiträgen der verschiedenen Themen speisen, kann eine „Schule“ für die themenübergreifende Zusammenarbeit sein. Aktuell zeigt sich aber, dass in der Umsetzung immer noch eher die alte Programm-/Themenlogik dominiert. Im ersten Jahr der Umsetzung wurde keine einzige gemeinsam finanzierte Ausschreibung vorgesehen.

Über die **Förderungsabwicklung hinausgehende Aufgaben der FFG** (unter den Stichworten „aktive Agentur“ im Sinne einer transformativen Innovationspolitik) wie beispielsweise Awareness-Maßnahmen, Zielgruppenmobilisierung, verstärkte Begleitung in Richtung Umsetzungsunterstützung, Plattform für das Vermitteln von Partnerschaften etc. sind weiterhin – wenn überhaupt – als spezifische „Begleitmaßnahmen“ zur Förderung aus der bisherigen Programmlogik mitgedacht, nicht jedoch als Querschnittsleistung der FFG als Agentur insgesamt.

Die Informationsbasis für die vermehrt strategische Steuerung soll durch ein neues **Berichts- und Informationssystem** bereitgestellt werden. Dies fußt auf verschiedenen Ebenen: Zum einen wurden Themen- und Schwerpunktteams etabliert, die Mitarbeiter:innen auf Seiten der Auftraggeber und der Agentur beinhalten. Regelmäßiger Austausch auf Augenhöhe soll hier zu einem guten gemeinsamen Bild über Strategie, Ziele und Umsetzung in den jeweiligen Themen und Schwerpunkten führen. Zum anderen wurde das formalisierte Be-

richtswesen neu aufgestellt. Es ist nun ebenfalls entlang der Themen strukturiert, nutzt gemeinsam festgelegte und abgestimmte Indikatoren und beinhaltet viel mehr inhaltliche Expertise als in der Vergangenheit (z.B. über die Erfahrungen mit der Umsetzung konkreter Ausschreibungen). Zu Beginn werden datenbasierte Informationen noch als Berichte geliefert, im ersten Jahr der Umsetzung beginnt eine Umstellung auf ein interaktives Datenportal für die Auftraggeber. Auch auf der Ebene der einzelnen geförderten Projekte werden den Auftraggebern in Zukunft mehr Informationen (z.B. Abstracts) systematisch zur Verfügung gestellt.

An diesen Punkten zeigen sich auch die **Herausforderungen, ein solches neues Betriebs-System gleichzeitig mit einer veränderten Governance Kultur zu erarbeiten**. Wie weit geht strategische Steuerung, wo beginnt autonome Umsetzung? Wie ist beispielsweise die konkrete Planung der Ausschreibungen hier einzuordnen? Die konkrete Formulierung von Auswahlkriterien für Förderungsinstrumente? Detailinformationen über den Stand der Vertragsabschlüsse von geförderten Projekten? Detailinformationen zu den Projektbeteiligten? Besetzung von Bewertungsgremien?

Zu letztem Punkt hat es, wie oben (Kapitel 3.6) bereits angesprochen, eine substanzielle Veränderung gegeben: Statt die Verfahren selbst vorzugeben, wurden **Prinzipien** definiert, denen diese zu genügen haben. Dieses Modell kann als Vorbild für weitere Schritte in Richtung mehr Autonomie in der Umsetzung dienen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist eine gute Dokumentation, sodass die Einhaltung der Prinzipien überprüfbar ist. Wichtig ist auch das Verständnis, dass die bestehenden Verfahren auch verändert bzw. verbessert werden können. Die FFG hat in Taftie eine Task Force zu Auswahlverfahren geleitet, in der es einige Beispiele und good practices gibt, die gerade bei einem breiteren Portfolioblick auch die Auswahlverfahren stärken könnten.²⁷

Ein anderes Beispiel für einen aktuell laufenden Prozess ist die **Entwicklung von Impact- und Evaluierungsplänen** für die Themen und Schwerpunkte des BMK, die über die gesetzlich geforderte Wirkungsorientierung, wie sie auch die Finanzierungsvereinbarungen erfüllen müssen, hinausgeht. Sie stellen den Versuch dar, übergreifend Interventionslogiken für das „Warum? Wohin? Womit?“ (siehe Kapitel 2.3) zu entwickeln, die den Bogen schlagen sollen von der Strategie über die Maßnahmen zu den Wirkungen und zudem im Sinne eines Verständnisses von Innovationspolitik als Querschnittsmaterie auch Maßnahmenbereiche außerhalb der FTI Förderung mit einbeziehen sollen. Gerade bei den themenübergreifenden Schwerpunkten kann das ein guter Ansatzpunkt für die Entwicklung von mehr Gemeinsamkeit auch in der Umsetzung sein.

Die ersten Anläufe zu den Impact- und Evaluierungsplänen machen die Herausforderungen deutlich. Besonders in den missionsgetriebenen Themen und Schwerpunkten, in denen FTI nur ein Element von Politikhandeln darstellt und der Pfad von FTI-Förderung (Input) zur anvisierten Wirkung (Impact) ein sehr langer ist, zeigt sich, wie schwierig es ist, Wirkungszusammenhänge heraus-

²⁷ <https://taftie.eu/task-force-select/>

zuarbeiten, mit operativen Zielen zu unterlegen und konkrete Aktivitäten zu spezifizieren. Hilfreich ist die Übung auch insofern, als im Ausarbeiten dieser Pläne sehr schnell deutlich wird, wo es noch mehr Präzision in der Zielformulierung und Entschlossenheit zur Priorisierung braucht.

4.3 Anspruch und Realität: klare Aufgabenteilung

Die Stärkung der strategischen Steuerung in den Ressorts und der operativen Selbstständigkeit der FFG erfordert eine klare Aufgabenteilung zwischen den beiden Akteuren. FinV und Richtlinien stellen die wesentlichen Grundlagen für die Aufgabenteilung und Regelungen der Zusammenarbeit dar. Sehr bald zeigte sich jedoch, dass diese Grundlagen nicht ausreichen würden, um eine klare Aufgabenteilung zwischen Ressorts und FFG herbeizuführen:

Schlüsselfaktor Konzeption der Ausschreibungen: Aufgrund des strategisch-inhaltlichen Zugangs sprechen weder die FinV noch deren jährliche Umsetzungsplanung von einzelnen Ausschreibungen, sondern setzen inhaltlich auf den Themen/Subthemen und den damit zusammenhängenden Budgets und notwendigen Förderungsinstrumenten an. Dies auch deswegen, um zu einer Entflechtung der bislang sehr starken Rolle der Ressorts bei der Realisierung der einzelnen Ausschreibung hin zu einer stärker gestaltenden Rolle der FFG in der Umsetzung zu kommen. In der Praxis zeigt sich, dass sich dieser kulturelle Wandel nicht ohne vertrauens- und wissensbildende Maßnahmen umsetzen lässt. Ziel ist es, der FFG mehr Freiheiten bei der Umsetzung von Ausschreibungen zu geben und den Ressorts eine klare inhaltlich/strategische Verortung der einzelnen Ausschreibungen zu ermöglichen.

Schlüsselfaktor Harmonisierung/Zentralisierung in den Organisationen: Die Frage der Aufgabenteilung zwischen Ressorts und FFG lässt sich nicht unabhängig von der Frage der organisationsinternen Zentralisierung/Harmonisierung von Prozessen, Abläufen und Zuständigkeiten diskutieren. Nach dem Abschluss der Vereinbarungen zeigte sich sehr bald die Notwendigkeit zu spezifizieren, wer im BMK und wer in der FFG für die jeweiligen Aufgaben zuständig ist und wie die entsprechenden Schnittstellen zwischen den beiden Vertragspartnern aussehen würden. Besonders relevant (bislang) sind die Budgetregelungen²⁸ sowie die Berichtssystematiken,²⁹ für welche – in Absprache mit der Führungsebene – entsprechende Prozesse und Zuständigkeiten entwickelt wurden. Neben der Notwendigkeit der Harmonisierung und Zentralisierung gewisser Prozesse und Zuständigkeiten zeigte sich auch die Notwendigkeit der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und der Gewährung von Gestaltungsspielräumen für die Themen- und Schwerpunktteams.

Ist es nun notwendig, Zuständigkeiten bis ins letzte Detail festzulegen, um zu einer klaren, über das gesamte Portfolio einheitlichen Aufgabenteilung zu kommen? Hier hat man sich klar dagegen entschieden. Wichtig ist vielmehr, den **Fokus auf die Art und Weise der Zusammenarbeit** zu legen und hierin zu investieren: Nur mit Vertrauen, gemeinsamen Zielen und gegenseitigem Rollen- und Kompetenzverständnis können Prinzipal und Agent fruchtbringend zusammenarbeiten und letztlich

die intendierten Wirkungen realisieren. Hier setzen die nun seit einigen Monaten stattfindenden Workshopmodule der Schwerpunktteams an, in denen sich Vertreter:innen des BMKs und der FFG gemeinsam der Frage widmen „Wie wollen wir zusammenarbeiten, um unsere gemeinsamen Ziele zu erreichen?“³⁰. Ziel ist es, Dynamiken der Zusammenarbeit zu entwickeln, welche dann durch die einzelnen Schwerpunktteammmitglieder auch in alle weiteren Plattformen der Zusammenarbeit zwischen BMK und Agentur multipliziert werden. Mittelfristig soll so eine klare Aufgabenteilung in der Umsetzung etabliert werden, die über formale Vorgaben hinaus gelebt wird, anpassungsfähig ist und die Kompetenzen beider Organisationen für die Umsetzung der anstehenden Herausforderungen ideal ins Wirken bringt.

4.4 Anspruch und Realität: Einfaches Förderungsangebot für die Zielgruppen

Programmschunzel: Mit Blick auf die Zielgruppen spielt die Frage, ob das Förderungsangebot über Programme oder Themen strukturiert ist, zunächst keine Rolle. In den etablierten Strukturen, in denen sich neue Fokussierungen der FTI-Politik fast schon reflexartig in neuen Programmen niederschlagen, wurde aus der Summe zielgerichteter, abgegrenzter Angebote ein schwer steuerbarer und – für die Zielgruppen der Förderung – unübersichtlicher „Programmschunzel“ oder ein ausdifferenzierter „Supermarkt“ mit einem schwer zu überblickenden Angebot (siehe Kapitel 1.3, 1.4 und 3.6).

Problem für wen? Die Frage, wessen Problem dies tatsächlich ist, das der Zielgruppen oder doch primär ein Problem der Verwaltung und Agentur, ist nicht so leicht zu beantworten. Dass die Steuerbarkeit unter einem Wildwuchs an Programmen mit unklar verteilten Verantwortlichkeiten leidet, ist evident. Aus der Perspektive der Zielgruppen ist die Sachlage diffiziler. Die FFG-interne Analyse der Förderungsnehmenden zeigt zwei Sphären:

- In der einen Sphäre trifft der Programmschunzel auf **förderungserfahrene**, professionelle Forschungseinrichtungen und eine Gruppe leistungsfähiger, F&E-affiner Unternehmen in Technologieführerpositionen. Diese Gruppe ist gewissermaßen im Programmschunzel zuhause und weiß ihn als Supermarkt zu nutzen. Etablierte Abläufe, Ausschreibungs-Rhythmen, Antragserfordernisse sind bekannt und eingeübt. Mit Förderung als einer Finanzierungsquelle wird strategisch geplant.
- Die zweite Sphäre ist jene von **Unternehmen, die gelegheitsgetrieben** und wenig systematisch nach Förderungsmöglichkeiten Ausschau halten. Diese Gruppe braucht Orientierung und gut sichtbare und nachvollziehbare Zugänge. Programmvielfalt erschwert Orientierung und stellt an sich eine Zugangsbarriere dar.

²⁸ Wer entscheidet die Umschichtung von Mitteln zwischen/innerhalb von Themen? Wer dokumentiert Veränderungen? Wer entscheidet über freigeordnete Mittel z.B. bei Projektabbruch?

²⁹ Wer übermittelt wem welche Berichte? Wer hat Zugang zu welchen Berichten?

³⁰ Als praxisorientierter Organisationsentwicklungsansatz wurde für alle Module der sog. „Loop-Approach“ gewählt.

Bezogen auf die Zahl der Förderungsnehmenden sind die beiden Gruppen in etwa gleich groß. Bezogen auf die lukrierte Förderungssumme entfallen auf die erste Gruppe ca. 85% der Fördermittel (Beobachtungszeitraum 2018-2021). Darüber hinaus lassen sich noch weitere Segmentierungen ausmachen. Beispielsweise lässt sich eine Gruppe von Spitzenorganisationen ausmachen, die in den zentralen Themenfeldern (Mobilität, Produktion, IKT, Energie/Umwelt) einen substantziellen Anteil der im Wettbewerb vergebenen Fördermittel lukrieren. Interessanterweise unterscheiden sich die Themen kaum in Bezug auf diese Konzentration: Auf die TOP 10 Förderungsnehmenden entfallen in den aufgelisteten Themen jeweils ca. 40% der vergebenen Fördermittel.

Die Vereinfachung des Förderungsangebotes ist vor diesem Hintergrund nicht ganz trivial. Die Frage ist: **Einfacher für wen und zu welchem Zweck?** Die Diskussionen dazu fanden im beschriebenen Prozess auf zwei Ebenen statt – auf der Themenebene und auf der Instrumentenebene.

Bei der **Neustrukturierung über Themen** (siehe Kapitel 4.2) steht die übergreifende Steuerbarkeit für Politik und Verwaltung im Vordergrund. Die Vereinfachung für die Verwaltung ergibt sich, wenn die Zahl der Themen kleiner ist als die Zahl der Programme. Dem Ziel scheint man mit Blick auf die erste Finanzierungsvereinbarung näher gekommen zu sein. Für die Zielgruppen ist damit aber noch nichts gewonnen. Bei der für die Zielgruppen relevanten Ebene geht es zunächst um die angebotenen Förderungsmöglichkeiten. Die ergeben sich aus der **Instrumentierung** (was wird wie gefördert?) und den **Ausschreibungen** (wo und wann kann ich einreichen?)

Startpunkt Instrumenten-Portfolio. Mit dem Programmangebot ist auch die Instrumentenvielfalt gewachsen. Jedes neue Programm hat neue Variationen zur Ausgestaltung der spezifischen Projektarten hervorgebracht. Erst in der ersten Konsolidierungsphase im Rahmen des Themenmanagements (Kapitel 1.3 und 3.6) konnte ein definierter Satz von Förderungsinstrumenten („**Instrumentenkoffer**“) zentral etabliert werden, auf den die Programme seitdem zugreifen.

In dieser gewachsenen Struktur hat die FFG bei Beginn des hier beschriebenen Reformprozesses im Zuge der Umsetzung des FoFinaG ca. **40 Instrumente** im Arsenal. Auf die drei am stärksten genutzten Instrumente entfallen 68% der zwischen 2018 und 2021 zugesagten Fördermittel – das sind: das Unternehmensprojekt, das kooperative F&E-Projekt, und (Kompetenz)Zentren. Der für die FFG zentrale Fördertatbestand der AGVO, Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen (Art. 25), wird gegenüber den Förderungsnehmenden auf 12 Instrumente aufgefächert. Die FFG bietet also **drei großvolumige Basis-Instrumente** an und darum herum eine **große Zahl von Spezialinstrumenten für eng abgesteckte Interventionen**. Diese Vielfalt schlägt sich am Ende in einer großen Zahl von Ausschreibungen nieder. An Förderungen Interessierte sehen sich einem dicht besetzten Ausschreibungskalender mit einer breiten Palette jeweils förderbarer Projektkonstellationen gegenüber. Wie die Systemevaluierung gezeigt hat (Mayer et. al 2009b), sind in diesem System gerade für kleine und mittlere Unternehmen mit wenig Förderungserfahrung die Zugangsbarrieren beachtlich.

Vereinfachung erfordert Umdenken. Im bottom-up Bereich (siehe Kapitel 1.3) bedeutet Vereinfachung auf der Instrumentenebene, auf konkrete Interventionsmodelle zu verzichten und Steuerungsansprüche aufzugeben. So wie zwischen Agentur und Ressort mehr operativer Bewegungsspielraum für die Agentur eingefordert wird, erfordert der Rückbau der Instrumentenvielfalt den Verzicht auf formale Vorgaben für die Organisation und Ausrichtung der geförderten Vorhaben. Der Gestaltungsspielraum verschiebt sich damit von den Fördernden zu den Förderungsnehmenden.

Dieser Schritt zur Vereinfachung steht noch aus (Kapitel 3.2). Erste Diskussionen in den Arbeitsgruppen haben deutlich gemacht, dass es hier um einen Change-Prozess geht, der das etablierte Steuerungsverständnis grundlegend in Frage stellt und einige **Trade-offs** bereithält. Der zentrale Entscheidungspunkt bezieht sich auf die Frage, ob Ziele primär über formale Anforderungen oder aber über Ziele, Bewertungskriterien und damit die Projektelektion angesteuert werden sollen.

Derzeit dominiert die Steuerung über formale Anforderungen, sprich relativ eng aufgesetzte Instrumente. Dahinter steht die durchaus berechtigte Sorge, dass gegenüber optimierenden „Förderprofis“ gewünschte Projektkonstellationen gar nicht zu Stande kommen. Ein Beispiel: Ohne vorgegebene Richtwerte für die Kostenverteilung in kooperativen Vorhaben könnten Forschungseinrichtungen zu dominant werden und die gewünschte Einbindung von Unternehmen unterkritisch bleiben.

Abschließend hat sich dieser Anspruch – die Vereinfachung des Förderungsangebotes für den Förderungswerbenden – als anspruchsvoller herausgestellt als antizipiert. Das „neue Betriebssystem“ eröffnet neue Ansatzpunkte zur Erhöhung der Durchlässigkeit und Aufbrechen etablierter Nischen. Absehbar ist, dass der Weg hin zu einem vereinfachten Angebot mit mehr Gestaltungsspielräumen für die Förderungsnehmenden nur schrittweise zu bewältigen ist.

5. Vorläufiges Fazit

Mit dem Abschluss der beiden ersten Finanzierungsvereinbarungen haben die Ministerien und die FFG Neuland betreten. Die Übertragung der Mittel eines Ministeriums erfolgt nunmehr für jeweils mehrere – im Regelfall drei – Jahre im Rahmen eines stetig wiederkehrenden Prozesses. Die Verlässlichkeit dieser Planungsgrundlage ist im Vergleich zum Zustand davor ein großer Qualitätssprung. Der entscheidende Faktor dafür war die Einführung des Forschungsfinanzierungsgesetzes. Die Versuche in den Jahren zuvor, das Förderungsportfolio zu harmonisieren und zu klareren Rollenverteilungen zu kommen, zeigten, dass dafür irgendeine Form der institutionellen Verbindlichkeit notwendig ist. Im österreichischen Kontext ist das Instrument zur Herstellung einer solchen Verbindlichkeit ein Gesetz.

Das FoFinaG stellt aber in erster Linie Möglichkeiten bereit, diese nutzen sich nicht von selbst. Die Aufgabe der Finanzierungsvereinbarungspartner bestand daher darin, diese Möglichkeiten auch umzusetzen und die Chance wahrzunehmen, versäulte Programmstrukturen, eine un-

klare Arbeitsteilung und die Vielzahl paralleler Schnittstellen zu überwinden. Damit so das Ganze tatsächlich mehr als die Summe der Teile wird (in der Vergangenheit schien bisweilen das Gegenteil der Fall zu sein), mussten BMK und FFG nicht nur ihr Verhältnis zueinander in Form der Finanzierungsvereinbarung neu regeln, sondern müssen auch jeweils durch interne Harmonisierung und Zentralisierung ihrer Prozesse die Voraussetzungen dafür schaffen. Der Schlüssel zum Erfolg des neuen Systems ist freilich eine entsprechende Vertrauensbasis zwischen den Vertragsparteien und ihren Akteur:innen. Die Finanzierungsvereinbarung in Zusammenspiel mit den Richtlinien bietet dazu einen grundlegenden, verlässlichen Referenzrahmen. Von entscheidender Bedeutung ist nun die Art und Weise, wie die handelnden Personen diesen Rahmen beleben und die dort verankerten Möglichkeiten für die übergreifende Gestaltung des Gesamtsystems und eine neue Arbeitsteilung nutzen.

Der gesamte Prozess hat gezeigt, dass bei einem solchen Projekt ein langer Atem und realistische Erwartungen erforderlich sind, ohne aber durchaus ambitionierte Zielsetzungen aus den Augen zu verlieren. Die vielen Erfahrungen mit teils erfolglosen Versuchen aus der Zeit vor dem Forschungsfinanzierungsgesetz waren dabei durchaus hilfreich, weil sie einen Fundus an Lösungsmöglichkeiten bereitstellten. So gelang es, das gesamte Vorhaben auch in politisch turbulenten Zeiten mit vielen unvorhergesehenen Entwicklungen zu verwirklichen. Übersehen werden darf freilich nicht, dass der Anreiz durchzuhalten und sich auf neue Kooperationsformen einzulassen steigt, wenn dies mit verbesserten finanziellen Perspektiven einhergeht, welche neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. Die Logik des Forschungsfinanzierungsgesetzes, verstärkt durch das Klima- und Konjunkturpaket der Bundesregierung, bewirkte genau das. Schließlich wurden der FFG mit der Finanzierungsvereinbarung 2022-2023 fast 770 Mio. Euro Zusagevolumen (einschließlich Administration) übergeben, in der gesamten Dreijahresperiode 2021-2023 rund 1,1 Mrd. Euro. Es bleibt aber noch viel zu tun. Einiges, was auf den Tellern der vergangenen drei Jahre zu viel war, wird noch einmal serviert werden und mit den ersten Umsetzungserfahrungen in die erste dreijährige Finanzierungsvereinbarung 2024-2026 Eingang finden.

Literaturverzeichnis

Aiginger, K./Falk, R./Reinstaller, A. (2009): Reaching out to the Future Needs Radical Change. Towards a New Policy for Innovation, Science and Technology in Austria. Synthesis Report. Wien.

- Bührer, S./Daimer, S./Koschatzky, K./Sheikh, S./Kaufmann, P./Ruhland, S. (2017): Evaluierung der Förderungsgesellschaften Austria Wirtschaftservice GmbH (AWS) und Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG): Abschlussbericht. Karlsruhe/Wien: Fraunhofer ISI.
- Mayer, S./Fischl, I./Ruhland, S./Sheikh, S. (2009a): Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung. Teilbericht 3: Governance in der FTI-Politik im Wechselspiel zwischen Ministerien und Agenturen. Wien.
- Mayer, S./Sheikh, S./Streicher, J. (2009b): Evaluation of Government Funding in RTDI from a Systems Perspective in Austria. Report 7: Public RTDI Funding in Austria – the Target Groups' Perspective. Wien.
- OECD (2018): OECD Reviews of Innovation Policy: Austria 2018. Paris: OECD.
- Pichler, R. (2014): Delegierte Koordination. Zur Koordinationsfunktion intermedialer Organisationen in der österreichischen Forschungsförderung. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 43, S. 329-346.
- Pichler, R. (2017): RTI funding in Austria – Organisational structures and institutional change. In: Weber, M. (Hg.): Innovation, Complexity and Policy. Contributions from 30 years of innovation policy research in Austria, Frankfurt a.M.: Peter Lang, pp. 17-36.
- Pichler, R. (2018): Kurze Geschichte der Forschungsförderung für Unternehmen in Österreich. Zur Institutionalisierung der Forschungspolitik in der Zweiten Republik. In: Wirtschaftspolitische Blätter 65 (4), S. 695-716.
- Pichler, R./Stampfer, M./Hofer, R. (2007): Forschung, Geld und Politik. Die staatliche Forschungsförderung in Österreich 1945-2005. Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag.
- Pichler, R./Strimitzer, E. (2013): Ausgliederungen als Instrument eines modernen Verwaltungsmanagements: Grundlagen, Probleme, Praxis. In: Strimitzer, E./Thewanger, E./Bauer, J./Nayer, M. (Hg.): Handbuch des modernen Verwaltungsmanagements. Wien: Linde Verlag, S. 99-135.
- Rechnungshof (2016): Forschungsfinanzierung in Österreich. In: Reihe Bund 2016/8, S. 199-331.

■ **Veronika Hopfgartner**, Dipl.-Kffr., MPA, Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK), Projektmanagement, E-Mail: veronika.hopfgartner@bmk.gv.at

■ **Leonhard Jörg**, Mag., MSc, Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG), Strategieabteilung, E-Mail: leonhard.joerg@ffg.at

■ **Sabine Mayer**, Dr., FFG, Strategieabteilung, E-Mail: sabine.mayer@ffg.at

■ **Rupert Pichler**, Dr., BMK, zuständig für die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen gemäß FoFinaG, E-Mail: rupert.pichler@bmk.gv.at

Für weitere Informationen zu unserem gesamten Zeitschriftenangebot, dem Abonnement einer Zeitschrift, dem Erwerb eines Einzelheftes oder eines anderen Verlagsproduktes, zur Einreichung eines Artikels, den Autorenhinweisen oder sonstigen Fragen besuchen Sie unsere Website www.universitaetsverlagwebler.de oder wenden Sie sich direkt an uns:

E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de Telefon: 0521/ 923 610-12 Fax: 0521/ 923 610-22
Postanschrift: UniversitätsVerlagWebler, Bündler Straße 1-3, 33613 Bielefeld

Peter Kaufmann & Mario Steyer

Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung – Auf dem Weg zu mehr strategischer Steuerung durch Ministerien und mehr operativer Autonomie für Agenturen



The institutional evaluation of the Austria Wirtschaftsservice (AWS) and the Austrian Research Promotion Agency (FFG) was carried out by a consortium of Fraunhofer ISI and the Austrian Institute for SME Research (KMU Forschung Austria) and aimed at systematically reflecting on the organisational and content-related functioning of the two largest research promotion institutions in Austria owned by the federal government. In doing so, both the institutional preconditions of the differently developed tasks and organisational structures as well as the work and mode of operation of the agencies in the field of research, technology and innovation promotion were taken into account. The result of the evaluation proved to be an important building block on the way to a new control and funding logic in the Austrian RTI system, in addition to the actual purpose of the institutional evaluation and the achievement of the organisations goals in accordance with its legally defined objectives.

1. Einleitung

Eine Evaluierung der beiden größten Institutionen in der angewandten Forschungs- und Innovationsförderung in Österreich ist ein seltenes Ereignis, insbesondere, wenn diese gemeinsam erfolgen soll. Nach mehr als zehnjährigem Bestehen der Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH (AWS) und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) wurde auf Initiative der beiden (damaligen) Eigentümervertreter (Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie) im Jahr 2016 eine institutionelle Evaluierung ausgeschrieben. Ziel war es, „die organisatorische und inhaltliche Funktionsweise, systemimmanente Eigenschaften, Funktionslogiken und Wirkungen der Institutionen AWS und FFG im komplexen Förderungssystem [zu] analysieren und handlungsrelevante Schlussfolgerungen an[zu]bieten“¹.

Neben dem zweistufigen, europaweiten Ausschreibungsverfahren aufgrund der vergaberechtlichen Vorgaben (Oberschwellenbereich gemäß Bundesvergabegesetz²) waren zwei Aspekte wichtig: Die systemische Relevanz des Evaluierungsgegenstands für das österreichische Forschungs-, Technologie- und Innovationssystem legte nahe, neben der Präzisierung des Auftrags ein explizites Nicht-Ziel zu formulieren, um einerseits einen breiten Governance-orientierten Ansatz sicherzustellen, und andererseits durch Transparenz jegliche vermutete Hidden Agendas hintanzuhalten. Der Passus war folgendermaßen formuliert und sollte sich als ein wichtiger Orientierungspunkt für die Evaluierung herausstellen: „Die Evaluierung soll keine Systemevaluierung des öster-

reichischen Förderungssystems, keine Evaluierung von einzelnen Programmen und Programmlinien oder Wirkungsanalyse der von den Agenturen vergebenen Förderungen selbst darstellen. Beide Agenturen sollen jeweils nur entlang der in diesem Dokument ausgeführten zentralen Fragestellungen, aber nicht vergleichend evaluiert werden. *Darüber hinaus soll die Evaluierung nicht dazu dienen, Informationen zum Zweck einer Veränderung der institutionellen Integrität der Agenturen z.B. durch Aufspaltungen oder Zusammenlegungen zu gewinnen*“³. Diese Einschränkung der Entwicklungsoptionen mag zwar aus Sicht der Evaluator*innen etwas limitierend gewirkt haben. Seitens der Auftraggeber wurde damit jedoch das Ziel verfolgt, eine ohnehin nicht als realistisch eingeschätzte Entwicklungsoption aus der Diskussion herauszunehmen, und damit den Fokus der Evaluation auf die essentiellen Evaluationsfragen beizubehalten. Eine wichtige Prerequisite für das Gelingen der Evaluierung war, mögliche Unvereinbarkeiten seitens der Evaluator*innen zu unterbinden, aber gleichzeitig das kontextuelle und systemische Wissen über die FTI-Landschaft Österreichs im Evaluator*innenteam sicherzustellen. Dies wurde verfolgt, indem Bietergemeinschaften bestehend aus einem nationalen Team mit einer externen, internationalen Perspektive zur Angebotslegung

¹ Ausschreibungsunterlage Teil B, Leistungsbild zu „Dienstleistungsauftrag für Evaluierung der Förderungsgesellschaften Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS) und Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG)“, Dezember 2015.

² BVerG 2006, BGBl I Nr. 15/2010 idgF.

³ Ausschreibungsunterlage Teil B, Leistungsbild zu „Dienstleistungsauftrag für Evaluierung der Förderungsgesellschaften Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS) und Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG)“, Dezember 2015, Hervorhebung durch die Autoren.

eingeladen wurden. Die Integrität der Ergebnisse sollte zusätzlich abgesichert werden, indem die Projektleitung innerhalb der letzten drei Jahre keine Zusammenarbeit mit den zu evaluierenden Agenturen in Projektleiterfunktion aufweisen durfte⁴. Dadurch wurde eine Projektleitung durch eine*n österreichischen Evaluator*in praktisch ausgeschlossen, dies wurde jedoch seitens der Evaluierungscommunity, aufgrund der wichtigen Rolle der beiden Agenturen im österreichischen FTI-System, überwiegend positiv aufgenommen und Konsortien mit erforderlichen Strukturen gebildet.

Durch diese Vorarbeiten wurde versucht die Voraussetzungen zu schaffen, um – abgesehen von Effektivität und Effizienz – auch Themen wie Governancestrukturen und Steuerung durch die Eigentümerressorts sowie den Status der Autonomie der Agenturen dezidiert zu bearbeiten.

2. Konkrete Ausschreibungsziele und Herangehensweise der Evaluation

Der Ausgangspunkt der Evaluierung stellte jene Annahmen und Ziele dar, die in den Jahren 2002-2004 zur Strukturreform des vormals heterogenen Förderungsbeereichs (mit acht Vorgängerorganisationen), und damit zur Gründung der beiden Agenturen führten. Diese finden sich in den Materialien⁵ zum Austria Wirtschaftsservice-Errichtungsgesetz (AWSG) sowie zum Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH-Errichtungsgesetz (FFGG). Die vier konkreten Ziele der Strukturreform wurden in der Ausschreibung wie folgt zusammengefasst:

„(a) *Reduktion organisatorischer und inhaltlicher Komplexität*: Allein die Vielfalt der Akteure wurde vor 2002-2004 als Steuerungserschweris und mitunter -verlust der Politik interpretiert. Die Inkompatibilität der Förderungseinrichtungen erschwerte die Koordination der Förderer untereinander, ein Prozess, der durch Eigeninteressen noch verstärkt wurde;

(b) *Lösung permanenter Koordinationsprobleme* durch die Schaffung von ressortübergreifenden Förderungsgesellschaften;

(c) *Erhöhung der politischen Steuerungsfähigkeit gegenüber den Zielgruppen*: Die unterschiedlichen Funktionslogiken der Förderungseinrichtungen schufen in Teilbereichen ein Problem der koordinierten Kommunikation mit den Zielgruppen;

(d) *Verbesserung der Umsetzungschancen von Regierungszielen*, nämlich Effizienz und Intensivierung des Ressourceneinsatzes, weswegen die Funktionalität der Umsetzungsebene von zentraler Bedeutung war.“⁶

An dieser Stelle können zweierlei Zugangsweisen zur Analyse herangezogen werden. Einerseits eine evaluative Perspektive, wobei Zwecke und Funktionen von Evaluierungen vielfältig sind, eine allgemein anerkannte Definition von Evaluierung nicht vorhanden ist. Neben der grundlegenden Beschreibung nach Mertens, „Evaluation [as] systematic investigation of the merit or worth of an object (program) for the purpose of reducing uncertainty in decision making“⁷, kann für die Evaluierung der Fördergesellschaften auch auf die Verpflichtung der Evaluator*innen zu den Standards guter Evaluierung von fteval und DeGEval verwiesen werden.⁸

Ausgestattet mit diesen Grundlagen für Evaluation bestand die zweite und größere Herausforderung im Nachzeichnen und der konzeptionellen Fundierung einer (möglichen) Steuerungslogik für zwei strukturell unterschiedliche, aber dem Zweck nach ähnliche Organisationen. So beschreiben die Autor*innen des beauftragten Konsortiums in einer reflexiven Nachbetrachtung auch zentrale Dimensionen der Analyse und erläutern die theoretische Einbettung. „Die Evaluierung erforderte eine Vorgehensweise, die der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes gerecht wird: Organisatorischer Wandel unterliegt einer Vielzahl von Einflussfaktoren, es lässt sich keine kontrafaktische Situation erstellen und Organisationen folgen in ihrem Tun oftmals impliziten Werten und Normen.“⁹ Durch die Verschneidung der vier Ziele der Strukturreform mit den Evaluationsfragestellungen wurden vier Leitthemen definiert: (1) wie sich die interne Struktur und Organisation der Agenturen darstellt, (2) welche Unternehmenskulturen sich in den Agenturen herausgebildet haben, (3) wie sich die Agenturen innerhalb des österreichischen Innovationsystems positionieren und (4) wie die Agenturen von den Eigentümerressorts gesteuert werden.

Diese vier Leitthemen erforderten auch separate theoretische Grundlagen, um die Untersuchungsgegenstände konzeptionell fassbar bzw. abgrenzbar zu machen, und eine fundierte Grundlage für die empirische Strategie zu bilden. Die theoretischen Grundlagen fußten somit auf Arbeiten zum Neo-Institutionalismus (z.B. Hasse/Krücken 2005; Koch 2009; Meier 2009; Meyer/Rowan 1977; Schaefers 2009) primär zur Analyse der Themen Struktur/Organisation/Positionierung, den Unternehmenskulturansatz nach Schein (Schein 1985, 2003; Tischer/Meyer/Mayrhofer 2008; Hochfeld/Kaiser/Schraudner 2014), sowie der Principal-Agent-Theorie (Braun 1993, 1998; Braun/Gilardi 2002; Lane 2013)¹⁰ zur Analyse von Steuerungsfragen.

Die empirische Umsetzung fußte primär auf einem qualitativen und deskriptiv-quantitativen Methodenset, bestehend aus Literaturanalysen, Auswertungen von Sekundärdaten, Mitarbeiter- und Zielgruppenbefragungen, narrativen und Leitfaden-gestützten Interviews, insgesamt fünf Validierungsworkshops und einem internationalen Vergleich mit europäischen Förderagenturen. Darüber hinaus war dem Evaluationsteam eine begleitende Expert*innengruppe beigelegt, die Fachexpertise ent-

⁴ Ausschreibungsunterlage Teil A, Bestimmungen „Dienstleistungsauftrag für Evaluierung der Förderungsgesellschaften Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS) und Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG)“, Dezember 2015.

⁵ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/I/I_01181/index.shtml; https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_00510/index.shtml

⁶ Ausschreibungsunterlage Teil C, Leistungsbild zu „Dienstleistungsauftrag für Evaluierung der Förderungsgesellschaften Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS) und Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG)“, Dezember 2015.

⁷ Mertens (1998), zitiert in: Stockmann/Meyer (2014), S. 72.

⁸ Siehe www.fteval.at/content/home/standards/fteval_standards/ bzw. www.degeval.org/degeval-standards/standards-fuer-evaluation/ – insbesondere bei den Standards der DeGEval sei auf die vier zentralen Kategorien von Evaluation (Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit) als Orientierung und qualitätssicherndes Merkmal hingewiesen.

⁹ Bührer/Kaufmann/Daimer et al. (2018), S. 14.

¹⁰ Vgl. ebenda.

weder zu theoretischen Zugängen oder internationalen, institutionellen Settings im Sinne einer Reflexionsplattform beitragen.

3. Institutionelle Vorbedingungen

Ausgehend von den theoretischen Arbeiten zeigten sich bei einer detaillierten Betrachtung der beiden zu evaluierenden Agenturen rasch organisationale, strukturelle und wesensbildende Unterschiede. Seit der Gründung der AWS 2002 und FFG 2004 waren in diesen unterschiedlichen Unternehmenskulturen entstanden, deren Einfluss auf die Steuerungslogik und die entstandene Governance auch durch die voranschreitende Integration von Vorläuferorganisationen weiter angewachsen war. Vier Aspekte sollen hierbei hervorgehoben werden, welche in Summe das Evaluierungsergebnis bestimmen sollten und die Empfehlungen seitens der Evaluator*innen prägen.

Der bereits erwähnte Punkt der *strukturellen Unversehrtheit der Agenturen* spielte im Vorfeld der Evaluierung eine bedeutende Rolle. Nicht nur aufgrund ihres Unternehmens- und Organisationszwecks waren sowohl AWS als auch FFG darum bemüht, eine bestmögliche Abgrenzung der Förder- und Instrumentenportfolios zu erreichen und aufrecht zu erhalten. Die spezifischen Rollen im österreichischen FTI-System waren zur Zeit der Evaluierung grundsätzlich klar festgelegt, wobei der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) die Grundlagenforschung¹¹, die FFG die anwendungsorientierte Forschung und experimentelle Entwicklung und die AWS die marktnahe Entwicklung und Finanzierung unterstützen. Gerade bei Förderinstrumenten und thematischen Programmausrichtungen lässt sich die Trennung zwischen angewandter Forschung und marktnaher Entwicklung nur bedingt scharf abgrenzen. Das Feld der Forschungsförderung war daher wiederkehrenden Umstellungen und somit neue Aufgabendefinitionen für die Agenturen ausgesetzt, welche sich primär in den Vorgaben der Ressorts niederschlugen, jedoch Großteils durch die Abwicklung seitens der Agenturen operationalisiert wurden. So wurden zwar einerseits gemeinsame Programmlinien bzw. Programm"dächer" von FFG und AWS geschaffen (z.B. die Frontrunner-Initiative zur Förderung von Technologieunternehmen, die auf dem Weltmarkt führend sind), welche die Sequenzierung der Förderkette bedachten – es kam aber ebenso zu Überlappungen von Programmwerten und -zielen durch beide Ressorts. Zur Auflösung etwaiger Konflikte oder von außen erkennbarer doppelter Bespielungen musste daher (auch) im kleinteiligen operativen Management eine entsprechende Abgrenzung geschaffen werden, um einen USP des Förderprogramms oder der Agentur zu unterstreichen. Darüber hinaus werden FFG-Förderungen via der so genannten Basisprogramme im eigenen Namen (finanzielle (Teil-)Autonomie) durchgeführt, also nicht nur im Namen des Bundes abgewickelt, was einen weiteren Aspekt einer spezifischen – in diesem Fall reduzierten – inhaltlichen Steuerung ergab.

Als Alternative hierzu hätte sich die Änderung der Vertretung der im Bundeseigentum befindlichen Agenturen

angeboten. Bei vorangegangenen Regierungsbildungen wurde diese Thematik wiederkehrend aufgeworfen, jedoch nicht weiterverfolgt. Die vorgefundene Situation könnte daher als „double-double“ bezeichnet werden – bei beiden Agenturen fand jeweils zur Hälfte von zwei Ministerien die Wahrnehmung der Eigentümerrechte im Rahmen eines Beteiligungsmanagements statt. Gleichzeitig gab es einen jeweils deutlichen Überhang der Mittelzuführungen zu den Agenturen – bei der AWS seitens des Wirtschaftsressorts, bei der FFG seitens des Technologieministeriums. Dies bedingte in weiterer Folge auch eine (Be-)Nutzung der Agenturleistungen und des jeweiligen Portfolios ausgerichtet an den jeweiligen ministeriellen gesetzlichen Kompetenzen und führte zu unterschiedlichen inhaltlichen Ausprägungen bis hin zu unterschiedlichen Reviewprozessen.

Im Vorfeld der Evaluierung machte sich somit der Verdacht breit, dass der Bund durch seine *Doppelfunktion als Auftraggeber sowie Träger seiner Einrichtungen* selbst in einen Rollenkonflikt geraten sei, was sich durch widersprüchliche Steuerungsimpulse manifestieren könnte. Realpolitisch wurden diese Grenzen aus Sicht der Ministerien kaum überschritten bzw. diese Sphären vermischt, da die Eigentümerrolle im Vergleich zur thematischen, programmatischen und instrumentellen Rolle deutlich zurückhaltender ausgeübt wurde.

Vor der Evaluierung stellte sich somit die Frage, ob die *Leistungen* der aus acht Vorgängerorganisationen hervorgegangenen zwei Agenturen *ausreichend voneinander abgegrenzt* sind. Auch wenn die grundsätzlichen Ausrichtungen der beiden Agenturen bezüglich anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung sowie innovative Investitionsunterstützung ausreichend erschienen, gibt es doch an den „Rändern“ überlappende Themen, die von beiden Agenturen abgedeckt werden (F&E-basierende und andere innovative Unternehmensgründungen, Schutzrechte, Venture Capital und Überführungen von innovativen Lösungen in den Markt). Hier stellte sich die Frage, ob eine stärkere Abgrenzung nötig sei oder andere Lösungen sinnvoll erscheinen.

Schlussendlich stellte sich noch die Frage, ob die *Beharrungstendenzen* von jeweils durch einzelne Beauftragungen geregelte, existierenden Förderformaten einem innovativen und flexiblen Förderportfolio entgegenstehen, das eine moderne Innovationspolitik in Reflexion auf ein dynamisches Umfeld zeigen sollte. Wenn neue Instrumente und Förderformate nicht alte ersetzen können, dann ist Innovation im Portfolio primär nur durch zusätzliche Angebote möglich. Dies wäre nur durch zusätzliche Budgets realisierbar und es resultiert daraus ein unübersichtlich werdendes Förderportfolio mit steigenden Überlappungen.

4. Befunde und Empfehlungen der Evaluierung

Auch wenn sich die Vorbereitung der Evaluierung aufgrund der Involvierung von zwei Eigentümerministerien

¹¹ Zuständig für den FWF war und ist das Wissenschaftsressort, zur Zeit der AWS-FFG-Evaluierung gemäß Bundesministeriengesetz vereint mit dem Wirtschaftsressort und damit im selben Ministerium wie ein Teil der AWS und FFG Eigentümervertretung.

als ein relativ komplexer Prozess herausstellte, konnte man sich auf eine sinnvoll abgegrenzte und gemeinsame Vorgehensweise einigen, sodass die Ausschreibung eine zufriedenstellende Nachfrage seitens potenzieller Evaluator*innen nach sich zog.

Die für eine derart umfassende Evaluation nötige Kooperationsbereitschaft vonseiten aller Stakeholder, nicht zuletzt der evaluierten Agenturen, konnte im Vorfeld und zu Beginn der Umsetzung der Evaluierung aufgrund der länger dauernden Vorbereitungszeit und der sich daraus gebildeten Erwartungshaltungen sowie durch eine gewisse Investition in den Ausgleich von anfänglichen Informationsasymmetrien mittels Kick-off Gesprächen sichergestellt werden.

Die Integration der unterschiedlichen Teile einer Evaluierung, d.h. die Fokussierung entlang der Evaluationsfragen in der Leistungsbeschreibung, der gewählten theoretischen Fundierungen und darauf aufbauenden empirischen Analysen haben sich als tauglich erwiesen, um schlussendlich zu relativ klaren Bewertungen und Aussagen zu kommen, die an dieser Stelle nicht alle wiederholt werden.¹²

Zusammengefasst wurde den Agenturen auf organisationaler Ebene durchwegs ein gutes Zeugnis erstellt, eine hohe Funktionalität und Erfüllung der Zwecke und Ziele war dokumentierbar. Eine Herausforderung für beide Agenturen war eine teils kritische Einschätzung zu mehreren Qualitätsmerkmalen durch die „Kunden“. Hier geht es primär um Transparenz, Geschwindigkeit und Flexibilität der Entscheidungen. Diese Herausforderung anzugehen war jedoch Aufgabe aller Beteiligten, d.h. sie ist ohne eine aktive und verbesserte Rahmensetzung durch die Eigentümerressorts nicht zu bewerkstelligen. Ein zentraler Befund der vorliegenden Evaluierung hinsichtlich der Steuerung lautete, dass das gesamte Governancesystem von (anhaltend) hoher Komplexität geprägt war. Dies war einerseits dem Umstand geschuldet, dass die Steuerung der Agenturen nach wie vor über zahlreiche Ausführungsverträge erfolgte, die für alle Beteiligten sehr aufwendig und ressourcenbindend war. Andererseits existierte kein einheitliches koordiniertes Steuerungsverständnis seitens der Eigentümer, und den Ressorts fehlt es an einer klaren, handlungsleitenden Eigentümerstrategie. Nicht zuletzt daher lassen sich divergierende Selbst- und Fremdbilder bei der Aufgabenteilung zwischen Ressorts und Agenturen beobachten. Allerdings entsprechen diese divergierenden Rollenzuschreibungen letztlich der Tatsache einer unvollständigen Delegation von Aufgaben an die Agenturen. Es erfolgt eine unklare Aufgabenteilung zwischen Agenturen und Ressorts, die zu einer „Untersteuerung auf strategischer Ebene und einer teilweisen Übersteuerung auf operativer Ebene“ führt.¹³

Eine *Komplexitätsreduktion in organisatorischer Hinsicht* erschien auf den ersten Blick schon dadurch erreicht, dass es anstatt acht Organisationen nur mehr zwei Agenturen gibt. Vor dem Hintergrund anhaltend unterschiedlicher Rahmenbedingungen und trotz der Bemühungen durch diverse Prozesse, die Vorgängerorganisationen von FFG und AWS zu jeweils einer Organisation werden zu lassen, bleibt die Realität der Governance als Ausdruck der entsprechenden Rahmenbedingungen jedoch unter dem Potenzial.

Die *Reduktion inhaltlicher Komplexität* erscheint nicht nur im Hinblick auf die Governance immer noch ein fast unerreichbares Ziel zu sein. Die Ausdifferenzierung der Politik- und Interventionsfelder, die steigende Internationalisierung, die zunehmenden Effekte neuer Themen und der ständig voranschreitenden Technologieentwicklung auf die sozioökonomische Entwicklung von Volkswirtschaften etc. müssen konsequenterweise zu einer steigenden inhaltlichen Komplexität politischen Handelns führen.

Die Lösung immanenter Koordinationsprobleme als übergeordnetes Ziel der Schaffung von FFG und AWS erscheint nur insofern erreicht, als die Schaffung zweier Agenturen mit soweit wie möglich harmonisierten Prozessen die Koordination von Steuerungsimpulsen im Sinne ihrer notwendigen Ausgestaltung sicherlich erleichtert hat. Darüber liegt allerdings die dadurch nicht direkt thematisierte Koordination ganzer Politikfelder, deren Umsetzung (nicht vollständig) in den Aufgabenbereich der Agenturen delegiert wurde. Auf der Basis der vorliegenden Evaluierung kann dies als nur teilweise geglückt bezeichnet werden. Wie auch schon in der Systemevaluierung 2009¹⁴ herausgearbeitet, ist die Koordination zwischen den Ressorts zwar strukturell geregelt, in der Realität aber unterentwickelt und nach wie vor teilweise in die Agenturen verlagert, d.h. letztere übernehmen die Funktion der Abstimmung und der Diskussion der von den Ressorts unabhängig voneinander an sie herangetragenen Wünsche und konkreten Programmiddeen, Beauftragungen und anderer Leistungen.

Die avisierte *Verbesserung der Umsetzungschancen von Regierungszielen* kann als überwiegend erreicht betrachtet werden. Dies ist allerdings weniger eine Funktion des Governancesystems, sondern vor allem der Professionalisierung der Agenturen hinsichtlich der eingesetzten Prozesse.

Verbesserungspotenzial wurde teilweise auch in der Zusammenarbeit zwischen den Agenturen erkennbar. „Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den beiden Agenturen kann, auch wenn die Schnittmenge quantitativ relativ klein ist, insofern noch geschärft werden, indem die Kriterien zur Beauftragung der einzelnen Agenturen noch expliziter gemacht werden. Damit wird man Überlappungsbereiche klein halten, aber nicht völlig beseitigen können. Da eine trennscharfe Abgrenzung nicht gänzlich möglich ist, muss eine gute Zusammenarbeit und Abstimmung an diesen Randbereichen erfolgen, die bereits im Stadium des Programmdesigns beginnt, indem die Auftraggeber mit den Agenturen eine gemeinsame Lösung suchen.“¹⁵

Für die Formulierung der *Handlungsempfehlungen* wurde auf ein für die Evaluierung von komplexen Untersuchungsgegenständen typisches Setup zurückgegriffen – die Szenarienbildung. Im Rahmen von drei Zukunftsoptionen wurde durch einen Vergleich mit ähnlichen eu-

¹² Siehe Evaluierungsbericht: <https://www.kmuforschung.ac.at/studies/evaluierung-der-foerderungsgesellschaften-austria-wirtschaftsservice-gmbh-aws-und-forschungsforderungsgesellschaft-mbh-ffg/>

¹³ Bühner et al. (2017), S. 140.

¹⁴ siehe Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung (2009), Report 1 und 2

¹⁵ Bühner/Kaufmann/Daimer et al. (2018), S. 16.

ropäischen Organisationen und deren Kontexten eine Bewertung für nächste Schritte und mittel- bis langfristige Entwicklungen vorgeschlagen: „Für die Beschreibung der möglichen Zukunftsoptionen ist zu beachten, dass eine inhaltliche Ausrichtung der Förderportfolios explizit nicht Gegenstand der Evaluierung war. Vielmehr fokussierte diese auf die Organisationen FFG und AWS, d.h. deren interne Funktionalität, um ihre Mission umsetzen zu können sowie ihre Relation mit ihren Eigentümern und Auftraggebern. Dies sind auch die wesentlichen Dimensionen der möglichen zukünftigen Entwicklungspfade.“¹⁶ Die Governance, dargestellt anhand der Principal-Agent-Beziehung und entlang der Dimensionen operative, finanzielle und personelle Autonomie(-grade), war somit zentraler Entwicklungspunkt und wichtigstes Ergebnis der Evaluierung. Hierzu haben die Evaluator*innen drei Ausprägungen von Agencification differenziert:

- Agencification Stufe 1: Weiterführung des Status quo
- Agencification Stufe 2: Weiterentwicklung des Status quo
- Agencification Stufe 3: Höhere Autonomie durch Globalsteuerung

Eine Weiterführung des Status quo hätte eine Persistenz von Stärken und Schwächen zur Folge gehabt. Die gut, aber möglicher Weise zu komplex und kompliziert abgewickelte Forschungsförderung würde nach wie vor mit hohen Transaktionskosten funktionieren, eine vertiefte Befassung mit strategischen Fragen der Agenturenentwicklung oder einer Weiterentwicklung der Governance wären nur schwer umsetzbar. Dies hätte zwar einen erarbeiteten modus operandi garantiert, aber bei steigenden Budgets und einer Ausweitung der FTI-Aktivitäten „rückt die Auftraggeberfunktion noch stärker in den Vordergrund, und das System der Einzelbeauftragungen und Ausführungsverträge würde noch mehr Ressourcen auf beiden Seiten binden. Eine Gefahr ist in diesem Zusammenhang auch in einer weiteren Verstärkung der Informationsasymmetrien zwischen Prinzipal und Agentur zu sehen.“¹⁷

Eine Weiterentwicklung des Status quo „fokussiert auf eine Korrektur insbesondere der auf die Governance bezogenen Aspekte in Richtung Stärkung der Ressorts durch eine konsequentere strategische Steuerung der Agenturen, sowie gleichzeitige Stärkung der Agenturen durch eine größere Unabhängigkeit auf der operativen Ebene.“¹⁸ Gelingen konnte dies durch konsequent(er) durchgesetzte Eigentümerstrategien, einer (sofern möglich auch budgetär) höheren Bindungswirkung der Mehrjahresprogramme und dem Übertragen von Prozessen und strukturellen Entwicklungsleistungen an die Agenturen, wie z.B. die Förderinstrumentenentwicklung. Die Weiterentwicklung weiterer Abläufe (verbesserte, weil eindeutige Zielgruppenansprache; mehr Autonomie bei stärkerer Kontrolle seitens der Eigentümervorteiler) konnten zu einer merklichen Reduktion der Komplexität der Organisation der Forschungsförderung führen.

Die dritte Zukunftsoption „manifestiert den Übergang von der Detailsteuerung hin zu einer ergebnisorientierten Steuerung ‚auf Abstand‘, die mittels eines Globalbudgets zwar die gewünschten Wirkungen der Agenturen mittels Zielformulierung bzw. thematischen Schwer-

punkten und der Definition von Wirkungsindikatoren vorgibt, die konkrete Verteilung der Budgets auf Instrumente jedoch Großteils den Agenturen überlässt.“¹⁹

Die vorgeschlagenen Überlegungen sind im politischen System auf großes Interesse gestoßen. Neben der fast kompletten Umstellung der gewachsenen Prozessstrukturen und der angeeigneten Rollenbilder von Principal und Agent gab es jedoch vor allem rechtliche und realpolitische Hürden wie beispielsweise der in Österreich übliche und rechtlich erforderliche Einvernehmensherstellungsprozess mit dem Bundesministerium für Finanzen im Rahmen des Haushaltsrechts. Die Evaluator*innen äußerten sich diesbezüglich dazu, dass die Reduzierung dieser Komplexitäten „aufgrund der Rahmenbedingungen (Regelungen der Europäischen Kommission, *wirkungsorientierte Haushaltsführung, generelle Ausdifferenzierung der Wirtschafts- und Innovationspolitik* etc.) kaum zu erreichen ist, würde die beschriebene Umstellung des Systems zumindest die Programmviefalt deutlich reduzieren, zu Gunsten eines verbesserten Themenmanagements.“ Dennoch war eine Option dargelegt, welche, sollten die Vorgaben zur inhaltlichen Komplexität in diesem Sinne anpassbar sein, fortan nicht mehr undenkbar war.

Nach Vorliegen des Endberichts musste das Ergebnis der Evaluierung die FTI-Landschaft Österreichs durchdringen. Dies geschah auf vielfältige Art: So wurde eine fachspezifische Präsentation der Ergebnisse bei den Alpbacher Technologiegesprächen 2017 im Rahmen eines Arbeitskreises durchgeführt²⁰, über das Journal der Plattform fteval²¹ reflexiv der Prozess der Evaluierung und deren Ergebnisse bearbeitet sowie die Ergebnisse in den damals laufenden OECD-Reviewprozess eingespeist. Dies, und Diskussionen zwischen Ministerien und Agenturen führten in der Folge dazu, dass im Jahr 2018 in den betroffenen Ministerien jeweils Governance-Prozesse gestartet wurden. Dies manifestierte sich durch die Einrichtung mehrerer Arbeitsgruppen, unter anderem zu den Themen Förderinstrumente, rechtliche Grundlagen und finanzielle Gebarung von Förderung. Die gezielte Bearbeitung entlang der in der Evaluierung entwickelten Szenarien führte zur Einrichtung von Diskussionsformaten und Entwicklungsplänen welche auch wechselseitig, ministeriumsübergreifend und mit den betroffenen Agenturen koordiniert und auf ihre Implementierung geprüft wurden.

5. Conclusio

Die institutionelle Evaluierung von AWS und FFG kann als weiterer (wichtiger) Schritt in Richtung einer mehr-

¹⁶ Bühner et al. (2017), S. 127.

¹⁷ Bühner et al. (2017), S. 131f.

¹⁸ Ebenda, S. 132.

¹⁹ Ebenda, S. 135.

²⁰ Alpbacher Technologiegespräche 2017, Arbeitskreis 2 „Forschungs- und Innovationsförderung in Österreich. Governance zwischen Steuerung und Autonomie.“ <https://www.alpbach.org/de/session/tec17-breakout-session-02-forschungs-und-innovationsforderung-in-osterreich-governance-zwischen-steuerung-und-autonomie-08-25-01-00/>

²¹ Siehe fteval Journal for Research and Technology Policy Evaluation (2018), Issue 46.

jährigen Budgetierung (im Sinne eines Globalbudgets für Förderagenturen) und somit gesamtheitlichen Betrachtung von FTI nach der 2009 erfolgten Systemevaluierung angesehen werden. Ein weiterer Schritt auf diesem Weg stellt dabei auch die OECD Review 2019 dar, welche Österreich einerseits hohes Potenzial bescheinigt, aber in seinen Empfehlungen auch die hauptsächlichen Empfehlungen aus der Evaluierung aufnahm: „Develop the governance and operational framework of major funding agencies, notably FFG and aws, by strengthening their operational autonomy while building strategic steering capacities in the Ministries in charge. Use such a framework to enable better management of the programme portfolios handled by the agencies.“²²

Diese Evaluierung stellt ein weiteres Beispiel dar, dass nur durch große und gezielte Evaluierungen die Basis für weitläufige strukturelle Änderungen in einem sachpolitischen Thema wie FTI gelegt werden kann. In diesem Fall konnte, auch basierend auf vorangegangenen Analysen wie der Systemevaluierung 2009, durch das Aufzeigen der Prozesse zwischen Eigentümerressorts und Agenturen sowie der Möglichkeiten und Potenziale einer „ergebnisorientierten Steuerung auf Abstand“ ein Governanceprozess bei den Ministerien angestoßen werden, der Grundsteine zur Entwicklung des Forschungsfinanzierungsgesetzes (FoFinaG) mit größerer Unabhängigkeit der Agenturen und einem Dreijahresbudget gelegt hat, das auch tatsächlich im Jahr 2020 in Kraft trat.

Dabei sind die mittelbaren Effekte der Förderungsagenturen nicht zu vernachlässigen: Neben der dreijährigen Finanzierung als Stabilitätsfaktor für die unmittelbar betroffenen Institutionen ergibt sich auch eine potenziell positive Betroffenheit des FTI-Systems insgesamt. Durch den umfassenden Charakter des Förderangebots der beiden Agenturen im Sinne zahlreicher Förderinstrumente, der breiten Zielgruppe (F&E-durchführende und investierende Unternehmen, wissenschaftliche Einrichtungen, in FTI aktive Personen) und der stetig wachsenden Fördermittel im Bereich der angewandten und marktnahen FTI ist ein umfangreicher Effekt erwartbar.

Literaturverzeichnis

- Braun, D. (1993): Who Governs Intermediary Agencies? Principal-Agent Relations in Research Policy-Making. In: *Journal of Public Policy*, 13 (2), pp. 135-162.
- Braun, D. (1998): The Role of Funding Agencies in the Cognitive Development of Science. In: *Research Policy*, 27, pp. 807-821.
- Braun, D./Gilardi, F. (2002): Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent Theorie. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 43 (1), S. 147-161.
- Bührer, S./Daimer, S./Koschatzky, K./Sheikh, S./Kaufmann, P./Ruhland, S. (2017): Evaluierung der Förderungsgesellschaften Austria Wirtschaftsservice GmbH (aws) und Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG). Technischer Bericht. Karlsruhe.
- Bührer, S./Kaufmann, P./Daimer, S./Ruhland, S./Koschatzky, K./Sheikh, S. (2018): Wie evaluiert man organisatorischen Wandel in einem komplexen Umfeld? Zentrale Ergebnisse aus der Evaluierung von FFG und AWS. In: *fteval Journal for Research and Technology Policy Evaluation* (2018), 46, S. 14-19.
- Bundesgesetz, mit dem die Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung errichtet wird (Austria Wirtschaftsservice-Gesetz – AWSG), BGBl. I Nr. 130/2002 idgF.
- Bundesgesetz zur Errichtung der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mit beschränkter Haftung (Forschungsförderungsgesellschaftsgesetz – FFG), BGBl. I Nr. 73/2004 idgF.

- Gerhardter, G./Gruber, M./Pohn-Weidinger, S./Wagner, G. (2009): Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung. Report 2: Strategische Governance. Projektbericht. Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung.
- Hasse, R./Krücken, G. (2005): Neo-Institutionalismus. 2., überarbeitete Auflage. Bielefeld.
- Hochfeld, K./Kaiser, S./Schraudner, M. (2014) (Hg.): Unternehmenskulturen verändern – Vielfalt erreichen. Fraunhofer Verlag.
- Janger, J./Böheim, M./Grieger, N. (2009): Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung. Report 1: Rahmenbedingungen. Projektbericht. Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung.
- Koch, S. (2009): Die Bausteine neo-institutionalistischer Organisationstheorie – Begriffe und Konzepte im Lauf der Zeit. In: Koch, S./Schemmann, M. (Hg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. S. 110-131.
- Lane, J.-E. (2013): The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy-Making. In: *Open Journal of Political Science*, 3 (2), pp. 85-89.
- Meyer, J.W./Rowan, B. (1977): Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. In: *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363.
- OECD (2019): Overall assessment and recommendations. In: *OECD Reviews in Innovation Policy: Austria 2018*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264309470-4-en>.
- Schaeffers, C. (2009): Schule und Organisationstheorie – Forschungserkenntnisse und -fragen aus der Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus. In: Koch, S./Schemmann, M. (Hg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden, S. 308-325.
- Schein, E. (1985): *Organizational Culture and Leadership*. A Dynamic View. San Francisco etc.: Jossey-Bass.
- Schein, E. (2003): *Organisationskultur*. The Ed Schein Corporate Culture Survival Guide, EHP Bergisch Gladbach.
- Stockmann, R./Meyer, W. (2014): *Evaluation*. Eine Einführung. 2. Überarbeitete und aktualisierte Auflage. Opladen/Toronto.
- Titscher, S./Meyer, M./Mayrhofer, W. (2008): *Organisationsanalyse*. Konzepte und Strategien. Wien: Facultas.

²² OECD Review (2019), S. 19.

■ **Peter Kaufmann**, Mag., Senior Researcher und stellvertretender Institutsleiter der KMU Forschung Austria, war seitens der KMU Forschung Austria zusammen mit Sonja Sheikh und Sascha Ruhland mit der Evaluierung der AWS und FFG betraut, E-Mail: p.kaufmann@kmuforschung.ac.at

■ **Mario Steyer**, Dr., Lehrender für Public Management an der FH Campus Wien, war als Referent der Abteilung Forschungs- und Technologieförderung verantwortlich für die Evaluierung von AWS und FFG auf Verwaltungsebene und im Verhandlungsteam über das FoFinaG, E-Mail: mario.steyer@fh-campuswien.ac.at

Rainer Frietsch & Susanne Bühler

Strukturen und Governance öffentlicher Finanzierung der außeruniversitären Forschungsorganisationen in Deutschland



Rainer Frietsch



Susanne Bühler

In this paper we argue that public research organisations and universities in Germany receive both institutional and project-based funding from the federal and state governments according to their missions. An increasing autonomy of public research organisations and universities has been accompanied by the agreement of goals and their monitoring. For several reasons, we see the Pact for Research and Innovation (Pakt fuer Forschung und Innovation, PFI) as a lighthouse project, first of all because of the unique and unusual setting of research policy goals combined with institutional funding. In this article, we describe public research funding in Germany and the special role that the PFI plays in this.

1. Einleitung

Spätestens seit den 1990er Jahren hat in zahlreichen (west-)europäischen Ländern eine Neuorientierung im Verhältnis von Staat und Wissenschaft stattgefunden, die sich unter dem Schlagwort New Public Management (NPM) zusammenfassen lässt. Im Kern bedeutet dies, dass der Staat seine (operative) Kontrolle über öffentliche Forschungseinrichtungen reduziert und ihnen mehr Autonomie in ihren Entscheidungen einräumt, im Gegenzug aber Leistungssteigerungen erwartet (Ferlie et al 1996). Im Zuge dieser Veränderungen in der Steuerung zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen und dem Staat wurden verschiedene Mechanismen eingeführt, wie Globalbudgetierung, leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen. Die Einführung des New Public Managements führte auch zu einer zunehmenden Bedeutung von Wettbewerb und leistungsorientierter Finanzierung, entweder als Teil der institutionellen Finanzierung oder durch eine wachsende Bedeutung von Drittmitteln (Hicks 2012; Geuna 2001; Jongbloed/Vossensteyn 2001; Jongbloed/Lepori 2015). Auch die institutionelle Förderung beruht (zunehmend) auf Leistungskriterien oder ist zumindest von verschiedenen Kriterien abhängig, die den strategischen Zielen der Organisation dienen.

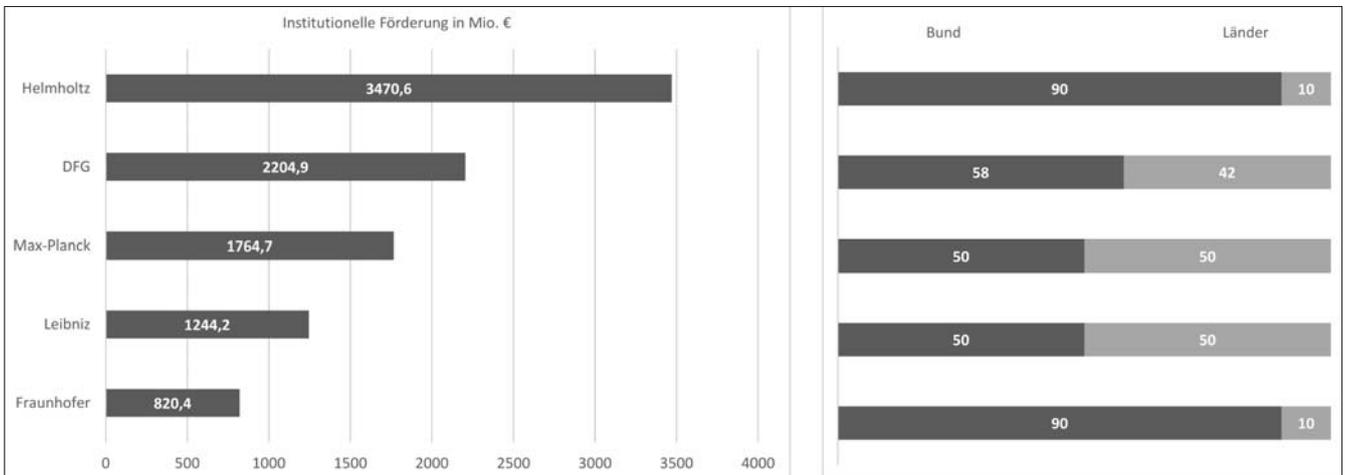
Zwischen 1970 und Mitte 2000 ist der Anteil der Projektfinanzierung an den gesamten öffentlichen Forschungsmitteln stetig gestiegen (Lepori/Jongbloed 2018; Lepori et al. 2007; Larrue et al. 2018). Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern, was die Gesamtbedeutung und den Anteil der leistungsorientierten Finanzierung angeht (Jongbloed/Leopori 2015). Der Anteil der Projektförderung variiert je nach Land sehr stark und kann von 5% bis 92% reichen; die Mehrheit der europäischen Länder scheint sich in den letzten Jahren zwischen 25% und 50% der Projektförderung eingependelt zu haben (OECD 2018; Jonkers/Za-

charewicz 2016). Deutschland liegt mit einem Anteil an der Projektförderung von ca. 36%-38% im Mittelfeld. Im Vergleich dazu liegt Österreich bei ca. 25% und Irland, der Spitzenreiter in der Projektförderung in Europa, weist einen Projektförderanteil von 68% auf. Insbesondere Norwegen nimmt eine Sonderstellung ein, da es seine gesamte öffentliche Forschungsförderung auf die Erreichung nationaler strategischer Ziele ausgerichtet hat, d.h. auch der Großteil der institutionellen Förderung ist leistungsorientiert. Seit Mitte 2000 nimmt der Anteil der projektgebundenen Forschungsförderung jedoch nicht mehr zu (Larrue et al. 2018).

Bei der Projektfinanzierung, die oft auch als wettbewerbsorientierte Finanzierung bezeichnet wird, war schon immer klar, dass bestimmte Ziele damit verbunden sind. Während diese Ziele in der Vergangenheit vor allem mit der Förderung wissenschaftlicher Exzellenz, der Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses oder der Stärkung des Forschungssystems verbunden waren, ist in den vergangenen Jahren eine Auffächerung der Ziele zu beobachten. Wie eine Befragung von 75 wettbewerblichen Förderprogrammen im Jahr 2018 zeigte, sollen Forschungsprogramme zunehmend Ergebnisse liefern, die über das Forschungssystem hinausgehen und auch für nichtwissenschaftliche Akteure einen Nutzen generieren. Etwa ein Drittel der untersuchten Förderprogramme geben als Ziele „Antworten auf gesellschaftliche Herausforderungen“ und/oder „wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit“ an (OECD 2018).

Vor diesem Hintergrund stellen wir im Folgenden dar, welche Kernmerkmale die Finanzierung der öffentlichen Forschungseinrichtungen in Deutschland aufweist und welche Rolle hierbei der Pakt für Forschung und Innovation spielt, der die institutionelle Finanzierung an die Erreichung verschiedener, wissenschaftspolitisch erwünschter Ziele knüpft, gleichwohl den Einrichtungen aber hinreichende Freiheiten lässt, wie sie diese Ziele je-

Abb. 1: Institutionelle Mittel in der gemeinsamen Förderung von Forschung und Wissenschaft durch Bund und Ländern nach Einrichtungen, 2019



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung und auf Basis von BMBF (2020b), S. 261

weils vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Missionen operationalisieren und welche Wege zur Zielerreichung sie einschlagen. Aus Vergleichsgründen und zur Berücksichtigung von wesentlichen Teilen der gesamten öffentlichen Wissenschaft in Deutschland werden die Finanzierungsstrukturen und -daten von Forschung und Entwicklung an Hochschulen an verschiedenen Stellen berichtet und erläutert. Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Im folgenden Kapitel stellen wir das System der außeruniversitären Forschung und ihrer Finanzierung dar. In Kapitel drei beschreiben wir die vier großen außeruniversitären Forschungseinrichtungen und ihre Missionen näher und gehen in Kapitel 4 auf die Zielsetzungen und wesentlichen Merkmale des vor ca. 15 Jahren etablierten Pakts für Forschung und Innovation ein. Das Kapitel endet mit einigen zusammenfassenden Schlussfolgerungen.

2. Das System der außeruniversitären Forschungsorganisationen in Deutschland

2.1 Strukturen der deutschen Forschungslandschaft

Das deutsche Wissenschaftssystem lässt sich entlang der Aufgaben (Missionen) der verschiedenen Akteure differenzieren. Dabei lässt sich grundsätzlich differenzieren zwischen verschiedenen Arten von Hochschulen¹ und der außeruniversitären Forschung (AUF). Die mehr als 100 deutschen Universitäten sind überwiegend von den jeweiligen Bundesländern finanzierte öffentliche Einrichtungen, die neben Lehre und Forschung auch den Wissens- und Technologietransfer als Aufgabe haben. Die bundesweit mehr als 20 technischen Universitäten haben dabei einen Fokus auf technisch-naturwissenschaftliche Disziplinen. Einen qualitativen Unterschied in der Ausbildung gibt es in Deutschland traditionell weniger, am ehesten unterscheiden sich die Universitäten in ihrer Intensität und Spezialisierung der Forschung. Private Hochschulen spielen in Deutschland eine untergeordnete Rolle und sind meist auf die Qualifizierung und weniger auf die Forschung ausgerichtet. Die Hochschulen der angewandten Wissenschaften (HAW, ehemals Fach-

hochschulen) sind in den 1970er Jahren aus den Ingenieurschulen hervorgegangen und haben insbesondere die fachliche Qualifikation ihrer Studierenden zum Ziel. Auch sie sind meist durch die jeweiligen Bundesländer finanzierte Organisationen des öffentlichen Rechts.

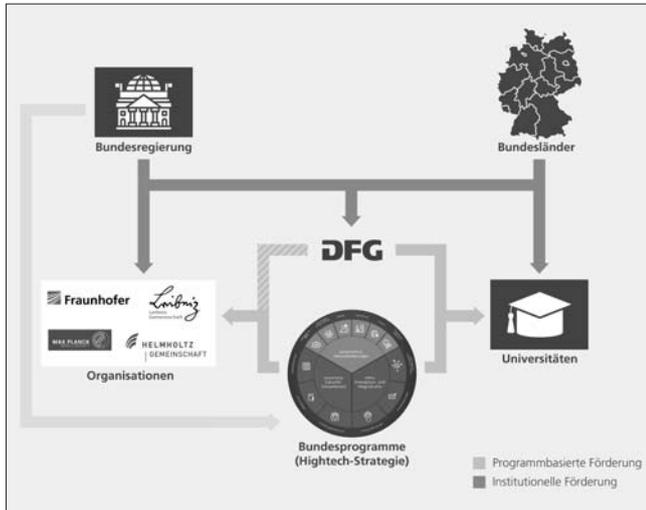
In diesem Beitrag soll es in erster Linie um die außeruniversitären Forschungsorganisationen und deren gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern gehen, die in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) koordiniert wird. Die großen öffentlichen Forschungseinrichtungen werden entweder überwiegend (90:10) von der Bundesregierung in Berlin – im Fall der Fraunhofer-Gesellschaft und der Helmholtz Gemeinschaft – oder teilweise vom Bund und den Ländern (50:50) finanziert – wie im Fall der Leibniz-Gemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft (siehe Abbildung 1).

Die öffentliche Förderung von Wissenschaft und Forschung ist entlang von Projekt- und institutioneller Förderung ausgerichtet (siehe Abbildung 2). Der größte Teil der öffentlichen Forschungsförderung wird als institutionelle Förderung vom Bund und den Ländern in die Selbstverwaltung der Wissenschaft vergeben. Eine nicht unerhebliche Menge wird aber auch über die Projektförderung vergeben. Ziel der insbesondere in verschiedenen Programmen des Bundes und unter der Hightech-Strategie als Koordinationsinstrument vergebenen Projektförderung ist es, die Forschung im öffentlichen Forschungssektor, aber auch in Unternehmen zu steuern und thematisch auf wissenschafts- und innovationspolitische Ziele auszurichten. Daneben werden Fördermittel auch im Rahmen von Landesprogrammen vergeben zur gezielten Erweiterung regionaler Kompetenzen, die vom Bund nicht oder weniger intensiv adressiert werden.

¹ Das statistische Bundesamt unterscheidet zwischen Universitäten, Pädagogischen Hochschulen, Theologischen Hochschulen, Kunsthochschulen, Fachhochschulen (ohne Verwaltungsfachhochschulen) und Verwaltungsfachhochschulen (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Hochschulen/Tabellen/hochschularten.html>). Zu den Universitäten zählen wiederum die Technischen Universitäten und andere gleichrangige wissenschaftliche Hochschulen (außer Pädagogischen und Theologischen Hochschulen) (Quelle: Statistisches Bundesamt 2009, Fachserie 11, Reihe 4.4).

Dabei werden Landes- ebenso wie teilweise auch EFRE-Mittel der EU für landesspezifische (wissenschafts- und innovations-)politische Ziele eingesetzt.

Abb. 2: Finanzierung* der Universitäten und der außeruniversitären Forschungsorganisationen

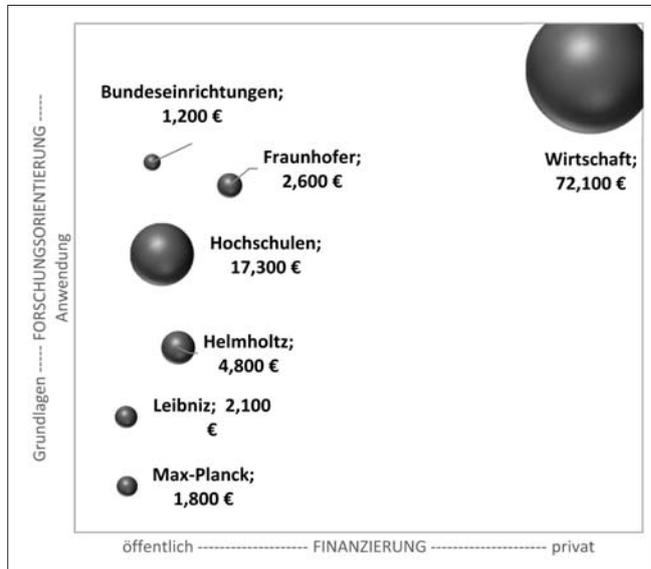


Die außeruniversitären Forschungsorganisationen sind bei der DFG nicht voll antragsberechtigt, sondern können lediglich über Kooperationen mit Hochschulen an Programmen partizipieren. Die Leibniz-Gemeinschaft und die Max-Planck-Gesellschaft sind hingegen antragsberechtigt, da die Organisationen direkt Mittel an die DFG abführen.
Quelle: eigene Darstellung.

Eine differenzierte Darstellung der Finanzierung der öffentlichen Einrichtungen spiegelt die unterschiedlichen Strukturen und Missionen wider. Neben der Dimension „Forschungsorientierung“, d.h. einer Unterscheidung zwischen Grundlagen- und anwendungsorientierter Forschung, kann die Finanzierung der außeruniversitären Forschungsorganisationen und Hochschulen auch nach der Finanzierungsquelle unterschieden werden (siehe Abbildung 3). Von den gut 100 Mrd. € Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE) des Jahres 2018 wurden etwa zwei Drittel privat und ein Drittel öffentlich finanziert. In der Durchführung von FuE steht die Wirtschaft mit mehr als 72 Mrd. € und einem deutlichen Anteil privater Finanzierung an der Spitze, gefolgt von den Hochschulen, die in Summe etwa 17 Mrd. € für Forschung und Entwicklung aufwenden und dabei zum deutlich überwiegenden Teil öffentlich finanziert sind – sowohl aus institutionellen Mitteln wie auch aus öffentlichen Drittmitteln. Die Max-Planck-Gesellschaft und die Leibniz Gemeinschaft werden nahezu ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanziert, die zum überwiegenden Teil aus der institutionellen Förderung stammen. Die Helmholtz Gemeinschaft wird zwar mehrheitlich ebenfalls aus öffentlichen Mitteln finanziert, hat aber etwas höhere Anteile an privater Finanzierung. Die Fraunhofer Gesellschaft hat mit etwa einem Drittel privaten Mitteln den höchsten Anteil unter den öffentlichen Forschungsorganisationen. Lediglich die in der Abbildung nicht dargestellten Forschungsgemeinschaften AiF (Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungseinrichtungen) und die Zuse-Gemeinschaft, ein Zusammenschluss gemeinnütziger, privatwirtschaftlich organisierter

Forschungseinrichtungen, haben noch höhere Anteile privater Forschungsmittel an ihren Gesamtbudgets zu vermelden.

Abb. 3: Die deutsche Forschungslandschaft nach Finanzierungs- und Forschungstypen, 2018



Quelle: BMBF (2020a); eigene Darstellung.

Wie oben bereits ausgeführt, erfolgt die Finanzierung der öffentlichen Forschungseinrichtungen unabhängig von der Finanzierungsquelle in dem Sinne leistungsorientiert, als auch bei der institutionellen Finanzierung bestimmte Erwartungen an die Aufgabenerfüllung mit der Mittelallokation verbunden sind. Die Freiheit der Wissenschaft ist in Deutschland im Grundgesetz in Artikel 5 verankert und bedeutet neben einer Freiheit der Ergebnisse, die ausschließlich wissenschaftlichen Kriterien verpflichtet sind, auch eine Freiheit der Wahl der Forschungsthemen sowie eine Selbstverwaltung der Wissenschaft. Dabei sind Globalhaushalte, die kameralistisch verwaltet wurden, insbesondere in den Hochschulen in den 2000er Jahren im Rahmen einer Stärkung ihrer Autonomie einer vermehrt leistungsorientierten Verteilung der Mittel innerhalb des Wissenschaftssystems gewichen. Im Rahmen des New Public Management sind Kenngrößen und Leistungsindikatoren von den Organisationen selbst stärker in den Mittelpunkt gerückt worden (Jansen et al 2007; Schmoch/Schubert 2010). Auch die institutionelle Finanzierung der außeruniversitären Forschung ist spätestens seit Einführung des Pakts für Forschung und Innovation stärker an die Erreichung konkreter Ziele ausgerichtet worden.

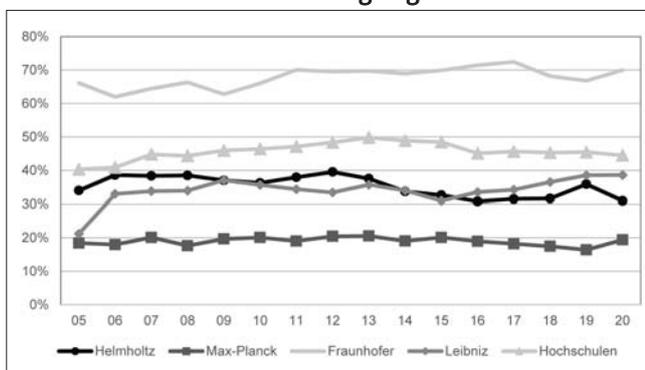
2.2 Die Veränderung der Finanzierungsstrukturen in der Wissenschaft

Neben einer Verknüpfung der institutionellen Finanzierung mit bestimmten Zielerwartungen lässt sich ein weiterer internationaler Trend auch für Deutschland beobachten, nämlich die Tendenz, Ressourcen weg von der institutionellen Finanzierung hin zu wettbewerbsbasierten Finanzierungsquellen zu verlagern und die auf eine bewusste staatliche Verlagerung von Ressourcen zurückzuführen ist. Wie Abbildung 4 im Fall der FuE-Ausgaben

der Hochschulen zeigt, sind die Anteile der Drittmittel nach dem Jahr 2006, der Einführung der Hightech-Strategie, bis zum Zeitraum 2013-2015 angestiegen. Seitdem sind die Anteile wieder etwas zurückgegangen und haben sich in den letzten Jahren auf einem Niveau von etwa 45% stabilisiert. Differenziert man die Drittmiteleinnahmen nach der Quelle der Mittel, so zeigt sich, dass beispielsweise der Anteil der DFG-Mittel an allen Drittmitteln der Hochschulen zwischen 2006 und 2009 von 28,8% auf 34,8% stieg, um anschließend auf ein Niveau von 30,3% im Jahr 2020 zu sinken.² Eine stetige Zunahme kann hingegen für die von der Bundesregierung (insbesondere dem Ministerium für Bildung und Forschung) bereitgestellten Drittmittel beobachtet werden. Hier erhöhte sich der Anteil von 19,5% im Jahr 2006 auf 30,4% im Jahr 2020. Die Anteile der gewerblichen Wirtschaft sind im gleichen Zeitraum 2006-2020 von 26,2% auf 16,8% gesunken.

Für die vier AUF belegt Abbildung 4 unterschiedliche Trends und Niveaus. Für die Max-Planck-Gesellschaft lässt sich, von kleineren Schwankungen abgesehen, über den kompletten Zeitraum eine konstante Drittmitelquote von etwa 20% ausmachen. Für die Fraunhofer Gesellschaft, die das höchste Niveau an Drittmitel unter den betrachteten Organisationen aufweist, hatte sich ein Anstieg auf bisweilen über 70% des Gesamtbudgets ergeben, was deutlich über dem im Fraunhofer-Modell vorgesehenen Anteil von etwa zwei Dritteln lag. Die Leibniz-Gemeinschaft hatte nach einem Anstieg der Anteile bis etwa zum Jahr 2009 anschließend bis zum Jahr 2015 einen rückläufigen Trend auf ca. 30% zu verzeichnen, um bis zum Jahr 2020 einen stetigen Aufwärtstrend bis auf ein Niveau von 40% zu vermelden. Die Helmholtz-Gemeinschaft erreichte zwischen 2006 und etwa 2012 Drittmitelquoten von knapp 40%. Die Anteile gingen dann zurück und haben sich zuletzt, von einzelnen Abweichungen abgesehen, auf einem Niveau von ca. 30% eingependelt.

Abb. 4: Anteile von Drittmitteln an den Gesamtausgaben der deutschen Hochschulen und der außeruniversitären Forschungsorganisationen



* Für die AUF sind die jährlichen Gesamtausgaben zugrunde gelegt, für die Hochschulen jedoch lediglich die Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Dem liegt die vereinfachte Annahme zugrunde, dass bei den AUF alle Aktivität FuE umfasst (für Fraunhofer und Max-Planck trifft dies zu und für Helmholtz nahezu vollständig; bei Leibniz liegt der Anteil von FuE bei 83-87% im Vergleich der Jahre 2005-2018).

Quellen: Datenportal BMBF, Tabellen 1.2.2 und 1.6.1; Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 3.6, Tabelle 4.1; verschiedenen Jahrgänge

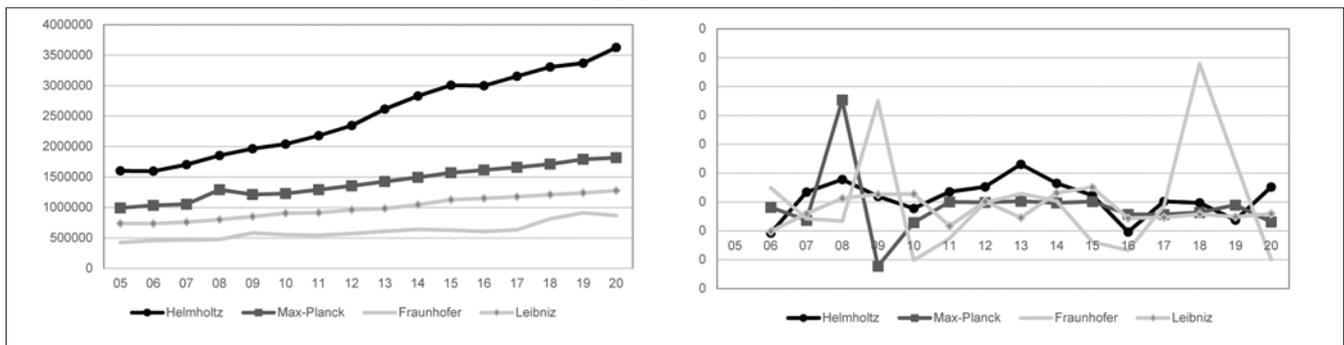
Bezogen auf die institutionellen Mittel, die Bund und Länder für die vier außeruniversitären Forschungsorganisationen bereitstellen, ist mit 3% seit 2010 (vorher 5%) im Pakt für Forschung und Innovation ein garantierter Aufwuchs festgeschrieben. Tatsächlich sind die institutionellen Mittel aller vier Organisationen in den Jahren zwischen 2005 (vor dem Pakt) und 2020 (am Ende der dritten Paktphase) jahresdurchschnittlich deutlich stärker gewachsen. Die Grundfinanzierung der Helmholtz-Gemeinschaft ist in dem Zeitraum um durchschnittlich 5,6% angestiegen, die der Fraunhofer-Gesellschaft um 4,9%, die der Max-Planck-Gesellschaft um 4,1% und die der Leibniz-Gemeinschaft um 3,7%. Die absoluten Werte und die jährlichen Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr in der Periode 2005 bis 2020 sind in Abbildung 5 dargestellt.

Leider sind in den verfügbaren Statistiken nur die Mittel für die institutionelle Förderung insgesamt wiedergegeben und der Anteil der dem Pakt zugrunde gelegten Mittel nicht separat dargestellt. Die über den Pakt für Forschung und Innovation bereitgestellten Mittel sind laut Aussage eines Vertreters einer der außeruniversitären Einrichtungen in jedem Jahr aber um exakt den vereinbarten Wert angestiegen. Die Abweichungen in der hier verwendeten Statistik vom vereinbarten Wachstum von 3% (bzw. 5% in der ersten Pakt-Phase) lassen sich bei allen vier Organisationen über verschiedene Faktoren erklären. So ist der Ausschlag im Jahr 2009 bei der Fraunhofer-Gesellschaft unter anderem durch die Integration der FGAN (Forschungsgesellschaft für Angewandte Naturwissenschaften) zu erklären. Die weiteren Abweichungen in den einzelnen Jahren kommen durch weitere Sondertatbestände wie beispielsweise zusätzliche Aufgaben bei der Entwicklung neuer Themen wie Wasserstoff oder Batterien zustande.

Der Aufwuchs der gesamten institutionellen Mittel ging bei der Fraunhofer-Gesellschaft mit einem erhöhten Wachstum der Beschäftigtenzahlen einher, so dass die Mittel pro Kopf im Zeitraum 2005 bis 2017 gesunken waren. Erst im Jahr 2018 ist durch eine Kompensation der Abweichung vom Fraunhofer-Modell, das etwa 1/3 des Gesamtbudgets als institutionelle Mittel vorsieht, das pro-Kopf-Niveau aus dem Jahr 2008 wieder erreicht worden. Bei der Helmholtz-Gemeinschaft ist der Aufwuchs der institutionellen Mittel nicht mit einem entsprechenden Personalwachstum einhergegangen, so dass die Mittel pro Kopf im Zeitverlauf real von ca. 71.000 Euro auf ca. 85.000 Euro (zu Preisen von 2005) angestiegen sind. Bei der Max-Planck-Gesellschaft lässt sich ebenfalls ein steigender pro-Kopf-Trend in den Jahren 2010-2015 feststellen. In dieser Zeit ist die MPG personell so gut wie gar nicht gewachsen. Erst nach dem Jahr 2015, als dann auch wieder ein Personalwachstum eingesetzt hat, ist eine Reduktion der pro-Kopf-Mittel feststellbar und erreichte zuletzt in etwa das Niveau von 2010. Im Fall der Leibniz-Gemeinschaft ist über den gesamten Beobachtungszeitraum ein nahezu konstanter Wert der institutionellen Mittel pro Kopf in den Daten ablesbar. Dies bedeutet, dass die WGL in etwa personell

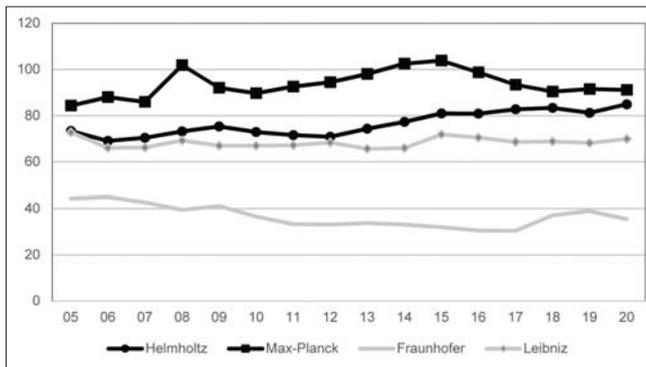
² Eigene Berechnungen auf Basis von Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.5, Tabelle 1.7.1, verschiedene Jahrgänge.

Abb. 5: Entwicklung der institutionellen Förderung der vier außeruniversitären Forschungsorganisationen durch Bund und Länder (links) sowie deren Veränderung gegenüber dem Vorjahr (rechts)



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Datenportal BMBF, Tabelle 1.2.2

Abb. 6: Entwicklung der institutionellen Mittel der vier außeruniversitären Forschungsorganisationen pro Mitarbeitende in konstanten Preisen



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 3.6, Tabelle 5.1; verschiedenen Jahrgänge; OECD.Stat (<https://stats.oecd.org/>); Datenportal BMBF, Tabelle 1.2.2.

ähnlich wie die reale Steigerung der institutionellen Mittel gewachsen ist.

Die institutionellen Mittel, inklusive der über den Pakt für Forschung und Innovation adressierten Anteile, werden den Forschungsorganisationen nach den jeweiligen Budgetgesprächen für das Haushaltsjahr zum Abruf zur Verfügung gestellt. Die Organisationen rufen dann, im Rahmen des jeweiligen Budgets und der tatsächlich angefallenen Bedarfe die Mittel in engen Intervallen ab. Bleibt vom Budget des Vorjahres etwas übrig, dann wird von den Organisationen ein Antrag auf Selbstbewirtschaftung der Mittel gestellt. Im neuen Jahr werden zunächst die gebildeten Selbstbewirtschaftungsmittel abgerufen, ehe die neuen Mittel für das laufende Jahr abgerufen werden. Auch nicht abgerufene bzw. in die Selbstbewirtschaftung überführte Mittel lassen die tatsächlichen institutionellen Mittel pro Forschungsorganisation in der Statistik von Jahr zu Jahr also variieren. Die oben beschriebene Freiheit der Wissenschaft nach Artikel 5 GG beinhaltet auch die eigenverantwortliche Bewirtschaftung der Mittel und damit eine thematische Unabhängigkeit. Dies bedeutet aber nicht, dass Politik nicht steuernd eingreifen kann und will. Mit dem Pakt für Forschung und Innovation ist aber erstmals die garantierte Steigerung der institutionellen Mittel an allgemeine wissenschaftspolitische Ziele geknüpft – nicht jedoch an disziplinare/inhaltliche Ziele und Vorgaben. Der

Pakt für Forschung und Innovation stellt damit eine besondere Form der institutionellen Förderung dar.

3. Aufgaben und Missionen der AUF

Die außeruniversitären Forschungseinrichtungen in Deutschland sind vielfältig und verfolgen seit ihrer Gründung eine je spezifische Mission. Auf der Seite der Grundlagenforschung sind die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) und die derzeit 18 Institute der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) anzusiedeln, wobei die HGF von jeher eine starke Orientierung ihrer Forschung an den großen Herausforderungen aufweist und damit auch Forschung an der Schnittstelle zur Anwendung durchführt. Die MPG verfügt über ein breites Technologieprofil und eine Reihe von Forschungsfeldern, die von Physik, Chemie oder Biotechnologie bis hin zu Sozialwissenschaften und Demographie reichen. Die HGF befasst sich hauptsächlich mit Großforschung wie Energie, Medizin oder Biologie. Sie erhebt den Anspruch, dass ihre Forschung der Gesellschaft dienen und Lösungen für die zentralen Fragen unserer Zeit liefern soll. Die Fraunhofer-Gesellschaft hingegen ist die größte anwendungsorientierte Forschungsorganisation in Europa – sowohl in Bezug auf das Budget als auch die Anzahl der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Die Mitglieder der Leibniz-Gemeinschaft, die 1990 gegründet und aus den in den 1970er Jahren entstandenen Instituten der „Blauen Liste“ hervorgegangen ist, erfüllen unterschiedliche Aufgaben, die von langfristiger Forschung bis hin zu Dienstleistungen für andere Forschungseinrichtungen reichen. Zu ihren Mitgliedern zählen nicht nur Forschungseinrichtungen, sondern auch Bibliotheken und Museen.

Von den gesamten Ausgaben für Forschung und Entwicklung (Durchführungsperspektive) in Deutschland in Höhe von ca. 106 Mrd. Euro, wurden im Jahr 2020 ca. 19,3 Mrd. Euro von den Hochschulen und 15,6 Mrd. Euro von staatlichen Forschungseinrichtungen verausgabt.³ Knapp 12 Mrd. Euro – was einem Anteil an allen Ausgaben für Forschung und Entwicklung von 11,3% entspricht, sowie einem Anteil an den öffentlichen Ausgaben für FuE von 34,4% – entfielen auf die vier außeruniversitären Forschungsorganisationen. Die Helmholtz

³ Eigene Berechnungen auf Basis von OECD - MSTI.

Gemeinschaft wies in 2020 ein Budget von 4,9 Mrd. Euro auf, die Max-Planck-Gesellschaft von ca. 2,2 Mrd. Euro, die Fraunhofer-Gesellschaft von 2,8 Mrd. Euro und die Leibniz-Gemeinschaft von 2 Mrd. Euro.⁴

Organisatorisch unterscheiden sich die großen vier Einrichtungen im Wesentlichen darin, dass die beiden Gesellschaften (Fraunhofer, Max Planck) aus rechtlich unselbständigen Instituten bestehen, die zwar große wissenschaftliche/strategische Freiheiten genießen, jedoch letzten Endes von einer zentralen Administration verwaltet werden. Demgegenüber sind die beiden *Gemeinschaften* – Leibniz und Helmholtz – ein Zusammenschluss von rechtlich selbständigen Einrichtungen, die jeweils durch eine Geschäftsstelle koordiniert werden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die öffentliche Forschungslandschaft in Deutschland sehr differenziert und entlang einer Aufgabenteilung der außeruniversitären Forschungsorganisationen aufgestellt ist. Die Finanzierungsstrukturen sind dabei spezifisch auf die Missionen der vier großen Forschungsorganisationen abgestimmt. Dies bedeutet, dass Anteile von institutionellen und programm-basierten Mitteln sowie Drittmitteln insgesamt zwischen den Organisationen variieren, aber auch die Anteile von öffentlichen und privaten Mitteln sehr unterschiedlich sind (siehe auch Abbildung 1 weiter oben in diesem Beitrag).

Im Rahmen des Pakts für Forschung und Innovation, der im folgenden Kapitel näher beschrieben wird, finden diese Unterschiede zwischen den Organisationen zwar formal keinen direkten Niederschlag, wenn bei allen Pakt-Partnern eine identische jährliche Steigerung der institutionellen Mittel garantiert wird. Allerdings wird durch individuelle Paktvereinbarungen und den daraus abgeleiteten, spezifischen Schwerpunktsetzungen bei den einzelnen Zielen den unterschiedlichen Missionen der Organisationen Rechnung getragen. Alle Paktpartner haben sich auf die grundlegenden Ziele des Pakts verpflichtet, unabhängig von ihrer Mission. Allerdings variieren für die Paktpartner die konkreten Ziele unterhalb der grundlegenden Ziele durchaus. Es wurden also den jeweiligen Missionen angepasste Zielvereinbarungen und Instrumente zu deren Erreichung zwischen Bund und Ländern auf der einen Seite und den einzelnen Pakt-Partnern vereinbart. Darüber hinaus berichten die einzelnen Organisationen im jährlich erscheinenden Monitoring-Bericht ihre Fortschritte bei der Umsetzung der Instrumente und der Erreichung der Ziele individuell und entsprechend ihrer jeweiligen Schwerpunkte bzw. Aufgaben im außeruniversitären Wissenschaftssystem.

4. Der Pakt für Forschung und Innovation

Der Pakt für Forschung und Innovation (PFI) ist eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern einerseits und fünf⁵ Wissenschafts- und Forschungsorganisationen andererseits. Eingeführt wurde der PFI erstmals gemeinsam mit der ersten Hightech-Strategie mit Wirkung für die Periode 2006–2010 (Phase I). In dieser ersten Phase erhielten die Paktpartner eine Zusage zur Erhöhung ihrer institutionellen Mittel in Höhe von 5% pro Jahr und verpflichteten sich auf gemeinsame wissenschaftspolitische Ziele, deren Erreichung sie in jährlichen Monitoring-

richten der Bundesregierung und der Öffentlichkeit gegenüber darlegen. In zwei weiteren Phasen (Phase II: 2011–2015; Phase III: 2016–2020) und zuletzt für eine Zehnjahresperiode (Phase IV) bis 2030 wurde der Pakt verlängert bzw. neu vereinbart. Die jährlichen Budgetsteigerungen wurden für die zweite bis vierte Periode mit 3% festgelegt, „vorbehaltlich der jährlichen Haushaltsverhandlungen mit den Einrichtungen und vorbehaltlich der Mittelbereitstellung durch die gesetzgebenden Körperschaften“ (siehe Pakt, Seite 3).⁶

„Mit dem PFI unterstützen Bund und Länder auf Basis klarer Rahmenbedingungen und Ziele die Eigenverantwortung der Wissenschaft.“ Quelle: BuFi 2020, Hauptband, S. 271.

Übergeordnetes Ziel des Pakts für Forschung und Innovation (PFI) ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Forschungssystems. Dies soll dadurch erreicht werden, dass ihnen finanzielle Stabilität und finanzielle Entwicklungsperspektiven geboten werden. Die GWK bietet finanzielle Planungssicherheit und sagt zu, die jährlichen Finanzzuweisungen um derzeit 3% zu erhöhen – für den aktuellen Zeitraum 2021–2030 bedeutet dies zusätzlich etwa 17 Mrd. €, d.h. durchschnittlich ca. 1,7 Mrd. pro Jahr.⁷ Darüber hinaus garantiert die Regierung eine ausreichende Autonomie und Flexibilität in den Bereichen Budgetierung, Personal und Bau, öffentliches Beschaffungswesen und Beteiligungsrechte. Im Gegenzug verpflichtet der Pakt die Forschungsorganisationen zu mehreren ausgehandelten Zielen, die von allgemeiner und bereichsübergreifender Relevanz sind. Die konkrete Planung und Umsetzung dieser Ziele liegt in der Verantwortung der Organisationen selbst und ist durch einen jährlichen Monitoringbericht zu dokumentieren.

„Die Wissenschaftsorganisationen werden ein wissenschaftsadäquates Controlling durchführen und der GWK regelmäßig die Erreichung der Ziele nachvollziehbar und anhand aussagekräftiger Indikatoren darlegen. Bund und Länder werden die Fortschritte der Organisationen anhand der in den Zielvereinbarungen gesetzten Zielmarken und internationaler Benchmarks bewerten und in einem Monitoring-Bericht zusammenfassen. Der Monitoring-Bericht wird in der GWK verabschiedet und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegt.“

(BMBF 2020a, S. 272).

Die Pakt-Partner, d.h. die GWK auf der einen Seite und die Wissenschaftsorganisationen auf der anderen Seite, haben sich auf gemeinsame forschungspolitische Ziele verpflichtet. In der seit 2021 laufenden vierten Phase sind dies die folgenden fünf grundlegenden forschungs-

⁴ Eigene Berechnungen auf Basis von OECD - MSTI und Statistisches Bundesamt (2022), Fachserie 14, Reihe 3.6., Ausgaben, Einnahmen und Personal der öffentlichen und öffentlich geförderten Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung 2020, Tabelle 1.3; https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-14.html; jsessionid=D10E297E4F2705799EBBCB3B299F776F.live711?nn=206136

⁵ Neben den in den voran gegangenen Kapiteln bereits beschriebenen „Großen Vier“ AUF ist dies zusätzlich noch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG).

⁶ <https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/PFI-IV-2021-2030.pdf>

⁷ <https://www.gwk-bonn.de/themen/foerderung-von-ausseruniversitaeren-wissenschaftseinrichtungen/pakt-fuer-forschung-und-innovation/>

politischen Ziele, unterhalb derer es für jede der Organisationen entsprechend ihrer Mission bzw. Schwerpunktsetzung konkretere und differenziertere Erwartungen an die Zielerreichung gibt: 1) Man möchte eine dynamische Entwicklung sowohl der Forschungsexzellenz in den jeweiligen Bereichen als auch der Themen fördern. 2) Es soll der Transfer in Wirtschaft und Gesellschaft gestärkt werden. 3) Es soll die Vernetzung zwischen den wissenschaftlichen Einrichtungen, den Hochschulen und auch internationalen Organisationen vertieft werden. 4) Es gilt, die besten Köpfe zu gewinnen und zu halten. Innerhalb dieses Ziels bilden Gender-Aspekte durch die angestrebte Erhöhung von weiblichen Forschenden auf allen Hierarchieebenen eine zentrale Rolle. 5) Man möchte die Infrastrukturen für die Forschung stärken, womit nicht zuletzt auch der Rolle einzelner Organisationen bei der Bereitstellung solcher Infrastrukturen Rechnung getragen wird.

Einige der forschungspolitischen Ziele bestehen bereits seit mehreren Phasen und bilden eine beständige Basis (bspw. dynamische Entwicklung und Vernetzung) für die Weiterentwicklungen der wissenschaftlichen Paktpartner. Andere Ziele wurden erweitert bzw. neu ausgerichtet (bspw. Transfer in Wirtschaft und Gesellschaft in der aktuellen Phase mit den Transferpfaden und der Berücksichtigung der spezifischen Missionen der Organisationen), während die Stärkung der Infrastrukturen als eigenständiges Ziel in der aktuellen Periode neu hinzukam. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Pakt für Forschung und Innovation als Politikinstrument eine stetige Erhöhung (+3% p.a.) der institutionellen Förderung für die vier großen Forschungsorganisationen (und der DFG) mit der Lenkung der Forschungsinstitute hin zu mehr Kooperation, besserer Forschung und höherer Wirkung verbindet. Diese Art von Intervention ist insofern einzigartig, da sie die institutionelle Finanzierung mit allgemeinen politischen Zielen verbindet. Dem kann ansonsten in der Regel nur durch Programmförderung begegnet werden – ein zentraler Ansatz staatlicher Wissenschafts- und Innovationspolitik, der in der sogenannten Hightech-Strategie gebündelt ist.

Der Pakt ist aus mehreren Gründen ein Leuchtturmprojekt in Deutschland. Erstens durch seine Größe (3% Wachstumsrate der institutionellen Förderung für jede der Paktmitglieder, bis Phase II sogar 5% p.a.). Zweitens durch seine Dauer und Fortführung (seit 2006). Drittens auf Grund seines Funktionsmechanismus (Verknüpfung übergeordneter politischer Ziele mit institutioneller Förderung) und viertens schließlich durch sein komplexes Akteurs-Setting (gemeinsames Programm von Bund und Ländern sowie die teils dezentrale Organisation der außeruniversitären Forschungsorganisationen).

5. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die Finanzierung der außeruniversitären Forschung in Deutschland, die im Zentrum dieses Beitrags stand, folgt einem international beobachtbaren Trend einer zunehmenden Orientierung der Mittelvergabe entlang konkreter Zielsetzungen. Dies lässt sich einerseits festmachen an dem gestiegenen Anteil der Projektfinanzierung im Vergleich zur institutionellen Finanzierung, aber auch der

Verknüpfung der institutionellen Finanzierung mit konkreten Erwartungen an die Erfüllung bestimmter übergreifender Zielsetzungen, um nicht zu sagen Missionsziele. Dies wurde am Beispiel des PFI näher beschrieben.

Vor dem Hintergrund der grundgesetzlich garantierten Freiheit der Forschung sowie der daraus abgeleiteten Autonomie nicht nur der AUFs selbst, sondern auch ihrer Untereinheiten (besonders stark ausgeprägt in den beiden „Gemeinschaften“ HGF und Leibniz) ist ein „Durchregieren“ von Seiten staatlicher Behörden in Bezug auf die Wissenschaftseinrichtungen schlechterdings undenkbar. Daher basiert die Funktionsweise des PFI vielmehr auf folgenden Erfolgsfaktoren: (1) „weak governance“, die v.a. auf das Operieren mit positiven Anreizen setzt, hier eine verlässliche Zusage zur Steigerung der jährlichen Budgets; (2) das Engagement der obersten Führungsebene, die in regelmäßigen Treffen Rede und Antwort zur Zielerreichung steht; (3) ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen, um die Ziele zu erreichen; (4) die Festlegung realistischer und messbarer Ziele; (5) Transparenz durch die Veröffentlichung jährlicher Monitoringberichte; (6) der Verzicht auf Rankings zwischen den AUFs – es geht nicht darum, dass beispielsweise die Fraunhofer Gesellschaft „besser“ ist als die Max-Planck-Gesellschaft, sondern beide haben jeweils ihre spezifisch aus ihren Missionen abgeleiteten Ziele zu erfüllen und schließlich (7) die Tatsache, dass durch die Offenlegung von Daten ein Reputationsverlust eintreten kann.

Durch diese Mechanismen ist Akzeptanz und „Ownership“ durch die AUFs gewährleistet, die den Verzicht auf harte Zielmarken mehr als ausgleicht und dem Wesen von Forschung und den rechtlichen Rahmenbedingungen besser entspricht. Am Beispiel der Gleichstellung lässt sich auch aufzeigen, dass es hier gerade bei „Aufholern“ wie der Fraunhofer-Gesellschaft in den letzten Jahren zu deutlichen Leistungsverbesserungen gekommen ist, die von den spezifischen Eigenschaften des PFI befördert wurden: erhebliche zusätzliche Mittel, Möglichkeit zur Festlegung eigener maßgeschneiderter Maßnahmen, begleitet von der realen Sorge um Reputationsverlust bei Nicht-Erreichen der Ziele.

Literaturverzeichnis

- BMBF (2020a)*: Bundesbericht Forschung und Innovation 2020. Forschungs- und innovationspolitische Ziele und Maßnahmen, Berlin.
- BMBF (2020b)*: Bundesbericht Forschung und Innovation 2020. Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und Innovationssystem, Berlin.
- Ferlie, E./Ashburner, L./Fitzgerald/Pettigrew, A. (1996)*: The New Public Management in Action. Oxford: Oxford University Press.
- Frietsch, R./Schubert, T. (2012)*: Public research in Germany: Continuity and change, Fraunhofer ISI (eds.): Innovation system revisited. Experiences from 40 years of Fraunhofer ISI research. Stuttgart.
- Geuna, A. (2001)*: The changing rationale for European university research funding: are there negative unintended consequences? In: Journal of Economic Issues, 35, pp. 607-632
- Hicks, D. (2012)*: Performance-based university research funding systems. In: Research Policy 41, pp. 251-261.
- Jansen, D./Wald, A./Franke, K./Schmoch, U./Schubert, T. (2007)*: Drittmittel als Performanzindikator der wissenschaftlichen Forschung Zum Einfluss von Rahmenbedingungen auf Forschungsleistung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 59 (1), S. 125-149.
- Jongbloed, B./Lepori, B. (2015)*: The Funding of Research in Higher Education: Mixed Models and Mixed Results. In: Huisman, J./de Boer, H./Dill, D. D./Souto-Otero, M. (eds): The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance. Palgrave Macmillan, London.

- Jongbloed, B./Vossensteyn, H. (2001)*: Keeping up performances: an international survey of performance-based funding in higher education. In: *Journal of Higher Education Policy and Management* 23 (2), p. 1.
- Jonkers, K./Zacharewicz, T. (2016)*: Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment. Hg. v. European Commission. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Larue, P./Guellec, D./Sgard, F. (2018)*: *New trends in public research funding*. In: *OECD (ed.): OECD science, technology and innovation outlook 2018. Adapting to technological and societal disruption*. 12th ed. Paris: OECD, pp. 185-204.
- Lepori, B./Jongbloed, B. (2018)*: National resource allocation decisions in higher education: objectives and dilemmas. In: Cantwell, B./Coates, H./King, R. (eds.): *Handbook on the Politics of Higher Education*. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 211-228.
- Lepori, B./van den Besselaar, P./Dinges, M./Potì, B./Reale, E./Slipersæter, S./Thèves, J./van der Meulen, B. (2007)*: Comparing the evolution of national research policies: what patterns of change? In: *Science and Public Policy*, 34 (6), pp. 372-388
- OECD (2018)*: *Effective Operation of Competitive Research Funding Systems* (OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, 57).
- Schmoch, U./Schubert, T. (2010)*: Strategic Steering of Research by New Public Management in German Universities – A Looming State-Science Conflict? In: *Research Evaluation* 19 (1).
- Statistisches Bundesamt (2022)*: Fachserie 14, Reihe 3.6., Ausgaben, Einnahmen und Personal der öffentlichen und öffentlich geförderten Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung 2020, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2021)*: Fachserie 11, Reihe 4.3: Bildung und Kultur: Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2019, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2022)*: Fachserie 11, Reihe 4.5: Bildung und Kultur: Finanzen der Hochschulen 2020, Wiesbaden.

■ **Rainer Frietsch, Dr.**, Leiter des Competence Centers Innovations- und Wissensökonomie, Fraunhofer Institut für System und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe, E-Mail: Rainer.Frietsch@isi.fraunhofer.de

■ **Susanne Bühler, Dr.**, Leiterin des Geschäftsfelds Gesellschaftlicher Wandel und Innovation, Projektleiterin, Fraunhofer Institut für System und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe, E-Mail: Susanne.Buehrer-Topcu@isi.fraunhofer.de

Erschienen in der Reihe Hochschulwesen: Wissenschaft und Praxis

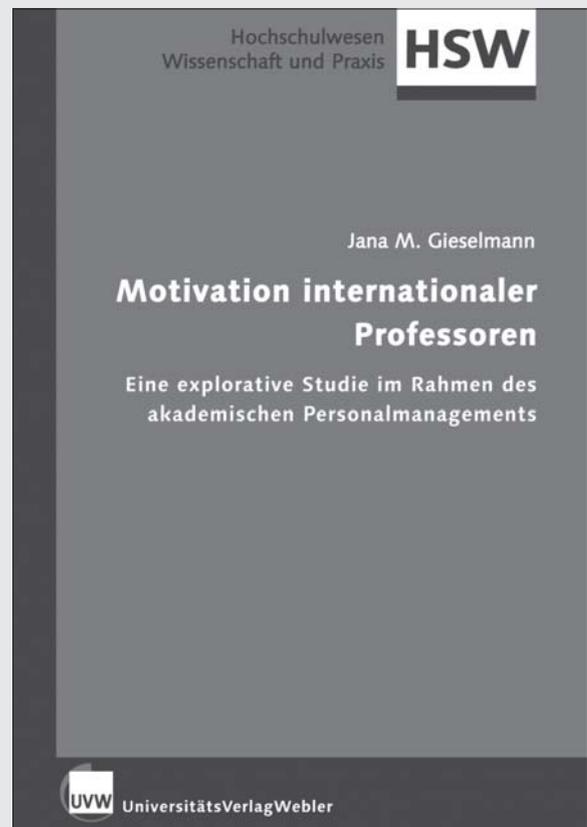
Jana M. Gieselmann

Motivation internationaler Professoren

Eine explorative Studie im Rahmen des akademischen Personalmanagements

Deutsche Universitäten versuchen seit vielen Jahrzehnten eine Internationalisierung ihrer Forschung und Lehre voranzutreiben. Die zentralste Strategie zur Erreichung dieses Ziels ist die Internationalisierung des wissenschaftlichen Personals. Internationale Professorinnen und Professoren können mit ihrer andersartigen wissenschaftlichen Sozialisation in Forschung und Lehre, ihrem Verständnis von Universität, ihren Kontakten in ihre Herkunftsländer und ihren Sprachkenntnissen als Agenten der Internationalisierung wirken.

Um zielgerichtete Personalgewinnung für die Gruppe der internationalen Professorinnen und Professoren zu betreiben, Berufungsprozesse erfolgsversprechend zu gestalten, sinnvolle Bewerberansprache und zielgruppenadäquate Auswahlinstrumente einzusetzen, muss zunächst die Motivation ausländischer Professorinnen und Professoren, an deutschen Universitäten tätig zu werden, untersucht werden. Die vorliegende Arbeit leistet einen Beitrag zu diesem Desiderat in Forschung und Praxis, indem sie den Komplex der Motivation internationaler Professorinnen und Professoren, an einer deutschen Universität tätig zu werden, als Teilaspekt der Internationalisierung von Universitäten beleuchtet.



ISBN 978-3-946017-18-9, Bielefeld 2020, 358 Seiten, 66.- Euro zzgl. Versand

Bestellung – E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de, Fax: 0521/ 923 610-22

Jan Biesenbender & Bettina Böhm

Die Leibniz-Gemeinschaft im Pakt für Forschung und Innovation



Jan Biesenbender



Bettina Böhm

© Foto: Leibniz-Gemeinschaft

This contribution is on the implementation of goals associated with the Pact for Research and Innovation (PFI) in the Leibniz Association, a research organization that consists of 97 independent institutes. Evaluation of output resulting from institutional funding is a key topic in ongoing political discussions. While considerations on suitable indicators, qualitative assessments and impact are both necessary and important, it should not be forgotten that research funding is and always has been embedded in a rather tight system of quality assurance procedures jointly developed with governments, the results of which are reported regularly and transparently.

Über den Pakt für Forschung und Innovation (PFI) ist, auch in dieser Zeitschrift, schon Vieles geschrieben worden. In diesem Beitrag soll nun ein Blick darauf geworfen werden, wie die mit dem Pakt verbundenen Ziele in einer Forschungsorganisation umgesetzt werden, die aus 97 eigenständigen Instituten besteht und spezifischen Regelungen der gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder unterliegt.

Rund um die Beschlussfassung zur Finanzierung des nunmehr für 10 Jahre geschlossenen vierten Pakts war oft zu hören, die Leistungen der im Pakt geförderten Organisationen müssten transparenter bewertet und die Geförderten stärker am Erreichten gemessen werden. Die hieran anschließenden Überlegungen zwischen Bund und Ländern sowie den Paktorganisationen rund um die Weiterentwicklung einer geeigneten Indikatorik um qualitative Bewertungen und Impact sind notwendig und wichtig. Gleichwohl sollte nicht vergessen werden, dass der Einsatz der Paktmittel in den Organisationen, und in der Leibniz-Gemeinschaft in besonderem Maße, schon immer in ein mit Bund und Ländern detailliert abgestimmtes System qualitätsgesicherter Verfahren eingebettet war und ist, über deren Ergebnisse regelmäßig und transparent berichtet wird.

I. Die Leibniz-Gemeinschaft

Die Leibniz-Gemeinschaft verbindet als eingetragener Verein derzeit 97 Forschungseinrichtungen. Ihre Ausrichtung reicht von den Natur-, Ingenieur- und Umweltwissenschaften über die Wirtschafts-, Raum- und Sozialwissenschaften bis zu den Geisteswissenschaften und von der erkenntnisorientierten bis hin zur anwendungsnahen Forschung und dem Wissenstransfer. In ihrem Selbstverständnis ist sie als Forschungsorganisation besonderen Typs eine Ermöglichungsstruktur für beste Forschungspraxis mit dem Ziel von wissenschaftlicher Exzellenz und

gesellschaftlicher Relevanz und für die fachliche und interdisziplinäre Kooperation innerhalb der Gemeinschaft und mit anderen Akteuren im Wissenschaftssystem.

Aufgrund ihrer gesamtstaatlichen Bedeutung fördern der Bund und die Gemeinschaft der Länder die Institute der Leibniz-Gemeinschaft gemeinsam, üblicherweise zu je 50%. Die Leibniz-Einrichtungen erhalten die Mittel von Bund und Ländern in Form von Zuwendungen durch das jeweilige Sitzland. Die notwendigen Abstimmungen zwischen Bund und Ländern erfolgen in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern (GWK). Bund und Sitzland sind durch ihre fachlich zuständigen Ressorts in den Aufsichtsgremien der Einrichtungen vertreten.

Die Leibniz-Institute beschäftigen aktuell etwa 20.500 Personen, darunter 11.500 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Das Finanzvolumen liegt bei rund 2 Milliarden Euro.

Nicht zuletzt der Pakt für Forschung und Innovation hat dazu beigetragen, aus einem vormalig verhältnismäßig losen Verbund von Einrichtungen eine Forschungsorganisation zu formen, die die Selbständigkeit ihrer Mitglieder mit gemeinsamer Strategieentwicklung, Profilbildung und Sichtbarkeit verbindet. Dabei ermöglicht die dezentrale Struktur eine hohe Flexibilität und Agilität in Themensetzungen und Vernetzung. Wesentlich für diese Entwicklung waren auch die Gewinnung neuer Autonomie- und Freiheitsgrade, etwa im Rahmen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes¹ und die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Strategischen Vernetzung, des Leibniz-Wettbewerbs und der Aufnahmen und Erweiterungen. Flexibilität und Gestaltungsräume weiter zu stärken

¹ Dieses führt die Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft als Teil seines Geltungsbereichs auf, ist aber andererseits als Bundesgesetz nicht unmittelbar auf diese anwendbar. Entsprechende Flexibilisierungen sind zwischenzeitlich in eine Reihe landesrechtlicher Regelungen aufgenommen worden. Ziel bleibt es, wirkungsgleiche Regelungen in allen Ländern zu erreichen.

bleibt dabei angesichts der Einbettung in sechzehn verschiedene Landesgesetze und eines zum Teil recht engmaschigen Systems von Entscheidungsprozessen in der GWK auch weiterhin eine wesentliche Zielsetzung.

Ein besonderes Wesenselement der Leibniz-Gemeinschaft ist ihre Verantwortung für die Evaluierung ihrer Einrichtungen. Alle Leibniz-Einrichtungen werden in einem transparenten und unabhängigen Verfahren der Qualitätssicherung turnusmäßig – spätestens nach sieben Jahren – daraufhin überprüft, ob die Voraussetzungen der gemeinsamen Förderung (überregionale Bedeutung und gesamtstaatliches wissenschaftspolitisches Interesse) weiterhin gegeben sind.² Neben dieser Funktion liefert die Evaluierung wertvolle Hinweise darauf, in welchen Bereichen nach Einschätzung fachlich ausgewiesener, unabhängiger Sachverständiger Stärken und Schwächen und wo besondere Potentiale für die weitere Entwicklung einer Leibniz-Einrichtung liegen. Die Stellungnahmen des Senats der Leibniz-Gemeinschaft zur Bewertung der evaluierten Einrichtungen werden einschließlich der Bewertungsberichte der Gutachtergruppen veröffentlicht. Überdies erfolgt eine laufende Qualitätssicherung durch die Wissenschaftlichen Beiräte der Einrichtungen, unter anderem durch Audits der Einrichtungen zwischen den Evaluierungen.

II. Der Pakt für Forschung und Innovation

Der im Jahr 2005 erstmals geschlossene Pakt für Forschung und Innovation kombiniert forschungspolitische Ziele mit finanzieller Planungssicherheit und verbesserten Rahmenbedingungen für das Handeln der gemeinsam von Bund und Ländern geförderten Forschungseinrichtungen³ sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft als Förderorganisation.

In der vierten Paktphase (2021 bis 2030) erhalten die Wissenschaftsorganisationen von Bund und Ländern einen jährlichen Aufwuchs der Zuwendungen von 3%.⁴ Der Aufwuchs steht unter dem Vorbehalt der Mittelbereitstellung durch die gesetzgebenden Körperschaften in Bund und Ländern und der jährlichen Bedarfsgespräche mit den Einrichtungen.

Die Pakt-Organisationen haben sich für die laufende Paktphase auf die folgenden forschungspolitischen Ziele verpflichtet:

1. Dynamische Entwicklung fördern
2. Transfer in Wirtschaft und Gesellschaft stärken
3. Vernetzung vertiefen
4. Die besten Köpfe gewinnen und halten
5. Infrastrukturen für die Forschung stärken

Die Umsetzung dieser Ziele erfolgt durch organisationspezifische Zielsetzungen und Maßnahmen, die von Bund und Ländern auf der Grundlage von Selbstverpflichtungen der Wissenschaftsorganisationen in Zielvereinbarungen festgeschrieben wurden; die Organisationen verpflichten sich zur Durchführung eines wissenschaftsadäquaten Controllings und zu regelmäßiger Berichterstattung anhand aussagekräftiger Indikatoren.

Jenseits der organisationspezifischen Ziele erfolgt eine einheitliche Berichterlegung durch alle Organisationen entlang einer Reihe von durch die GWK definierten

(qualitativen und quantitativen) Indikatoren, etwa zu Gleichstellung, Drittmittelvolumen, Transfer, Hochschulkooperationen oder die Bereitstellung von Infrastrukturen. Diese Indikatoren sollen aus Sicht der GWK Entwicklungen im Zeitverlauf, wie auch eine vergleichende Betrachtung zwischen den Paktorganisationen ermöglichen. Der unmittelbare Vergleich von Forschungsorganisationen ist angesichts der sehr unterschiedlichen Missionen und Strukturen wie auch deren unterschiedlicher Größe allerdings überaus voraussetzungsvoll. Insbesondere quantitative Indikatoren müssen erläutert, gegebenenfalls normiert und in den größeren Rahmen der strategischen Ausrichtung der jeweiligen Organisation eingeordnet werden. Eine aktuell beobachtbare Tendenz zur Betonung der Indikatorik gegenüber beschreibenden Anteilen in der Berichterlegung erschwert dieses und verengt gegebenenfalls den Blick auf das Zählbare.

III. Die Leibniz-Gemeinschaft im Pakt für Forschung und Innovation

Der PFI adressiert die Leibniz-Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit, also ihre Einrichtungen und ihr Handeln im Verbund auf der Gemeinschaftsebene. Zielformulierungen, Umsetzungsmaßnahmen und insbesondere auch die Finanzströme im Rahmen des Pakts bilden sich in diesem Zusammenspiel der Ebenen ab.

1. Konkretisierung von Zielsetzungen und Maßnahmen entlang der Paktziele

Strategieentwicklung und Entscheidungsfindung erfolgen in der Leibniz-Gemeinschaft im kontinuierlichen Dialog zwischen den Akteuren auf Einrichtungsebene und in den Organen (Vorstand, Präsidium, Senat, Mitgliederversammlung) und Gremien der Gemeinschaft (Sektionen, Verwaltungsausschuss). In diesem Sinne wurde die Selbstverpflichtungserklärung der Leibniz-Gemeinschaft – als Grundlage der Zielvereinbarung mit Bund und Ländern für die vierte Phase des PFI – in einem engen Abstimmungsprozess zwischen Präsidium und Vertreterinnen und Vertretern aus Sektionen und Verwaltungsausschuss entwickelt. Spezifische Zielsetzungen und Maßnahmen wurden insbesondere zu Leibniz-Wissenschaftscampi⁵ und Leibniz-Forschungsverbänden⁶ als wesentliche Instrumente der Vernetzung, zum Leibniz-Transfer in seiner großen Bandbreite vom Technologietransfer bis hin zur Gesellschafts- und Politikberatung, zur Personalentwicklung und Stärkung von Führungskompetenzen sowie zur Gestaltung und Begleitung des Digitalen Wandels formuliert.⁷

² Nähere Informationen zum Evaluierungsverfahren der Leibniz-Gemeinschaft: <https://www.leibniz-gemeinschaft.de/ueber-uns/evaluierung/das-evaluierungsverfahren-der-leibniz-gemeinschaft/>

³ Neben der Leibniz-Gemeinschaft handelt es sich um die Fraunhofer-Gesellschaft, die Helmholtz-Gemeinschaft und die Max-Planck-Gesellschaft.

⁴ Der Text des Paktes findet sich unter <https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/PFI-IV-2021-2030.pdf>.

⁵ <https://www.leibniz-gemeinschaft.de/forschung/leibniz-wissenschaftscampi>

⁶ <https://www.leibniz-gemeinschaft.de/forschung/leibniz-forschungsverbuende>

⁷ Die Erklärung der Leibniz-Gemeinschaft zu den Zielen im PFI IV findet sich unter https://www.leibniz-gemeinschaft.de/fileadmin/user_upload/Bilder_und_Downloads/%C3%9Cber_uns/Strategie_und_Wissenschaftspolitik/Erkla%CC%88rung_der_Leibniz-Gemeinschaft_im_PFI_IV_2019_03_26.pdf.

2. Umsetzung der Paktziele

Ebenso wie die Festlegung erfolgt auch die Umsetzung der Ziele im Rahmen des PFI im Zusammenspiel zwischen Einrichtungen und Gemeinschaftsebene. Beispielfähig sei hier das Ziel der Einrichtung von mindestens fünf Leibniz-Forschungsverbänden genannt, in denen sich Leibniz-Institute zusammenschließen, um aktuelle Themen von hoher wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Relevanz inter- und transdisziplinär zu bearbeiten:

Das Instrument Leibniz-Forschungsverbund und die Kriterien für die Bewertung entsprechender Initiativen wurden im Austausch zwischen Einrichtungen, Sektionen und Präsidium entwickelt.⁸ Initiativen entstehen im Verbund einzelner Einrichtungen und werden hinsichtlich auf für die Gemeinschaft strategisch bedeutsame Themensetzungen im Präsidium bewertet. Die Einrichtung durch den Senat der Leibniz-Gemeinschaft erfolgt auf der Grundlage von externen Begutachtungen und einem Votum des Senatsausschusses Strategische Vorhaben, die Finanzierung aus den Mitteln des Leibniz-Wettbewerbs (hierzu noch unten).

Die Frage, ob und in welchem Umfang entsprechende Maßnahmen vom finanziellen Aufwuchs im Rahmen des PFI profitieren, ist dabei wesentlich von den Beschlüssen der GWK zur Umsetzung des Pakts abhängig:

3. Verwendung des finanziellen Aufwuchses

Über die Verwendung des finanziellen Aufwuchses im Rahmen des PFI, also der vorgesehenen jährlichen Steigerung der Grundfinanzierung um 3%, entscheiden Bund und Länder im Rahmen der GWK. Grundlage ist hierbei die Finanzarchitektur der Leibniz-Gemeinschaft, die einen sogenannten Plafonds für laufende Maßnahmen (ohne Baumaßnahmen) vorsieht, der sich wiederum in die Kernhaushalte der Leibniz-Einrichtungen und in sogenannte Sondertatbestände gliedert.

Für den Zeitraum bis 2025 wurde – auch als Ergebnis eines intensiven Dialogs mit der Leibniz-Gemeinschaft – festgelegt, den Aufwuchs des PFI für eine Steigerung der Kernhaushalte der Leibniz-Einrichtungen um jährlich 2% und im Übrigen für Sondertatbestände einschließlich der Aufnahme neuer Einrichtungen zu verwenden.

Die Positionierung der Leibniz-Gemeinschaft zur Frage der Verwendung des Aufwuchses basierte auf einer eingehenden Analyse und einer breiten Diskussion in der Gemeinschaft, in der unterschiedliche Perspektiven und Zielsetzungen verhandelt und – so weit wie möglich – in Einklang gebracht wurden:

Während die vorherige Paktphase einen jährlichen Aufwuchs für die Kernhaushalte der Institute von 1,5% vorsah, bestand nun in der Leibniz-Gemeinschaft ein breiter Konsens, dass angesichts bestehender und zu erwartender Kostensteigerungen der Substanzerhalt einen noch höheren Stellenwert erhalten müsste. Aus der Notwendigkeit, die auch wissenschaftssystemische Funktion der Einrichtungen zu stabilisieren (man denke hier etwa an die zahlreichen großen wie kleinen Infrastrukturen in der Leibniz-Gemeinschaft), leitete sich die Forderung nach einer Steigerung der Kernhaushalte um 2% ab.

Zugleich sollten Spielräume für strategische Ausbaumöglichkeiten über Sondertatbestände erhalten werden, auch zur dringend erforderlichen weiteren Digitali-

sierung der Einrichtungen⁹ und damit auch zur Stärkung wissenschaftlicher Infrastrukturen. Im Bewusstsein, dass die Verwendung eines Hauptteils der Paktaufwüchse für die Stärkung der Kernhaushalte zu einer offensichtlichen Verknappung der Mittel für strategische Vorhaben führen würde, wurde von Seiten der Leibniz-Gemeinschaft für eine Verlangsamung der Erweiterung der Gemeinschaft durch zusätzliche, aus dem Plafonds zu finanzierende neue Institute plädiert.¹⁰ Diesem Anliegen trägt der Umstand, dass nunmehr nur in jedem zweiten Jahr die Möglichkeit zur Beantragung von Aufnahmen besteht,¹¹ in gewissem Umfang Rechnung. Eine angemessene Balance zu finden zwischen der Stärkung des Vorhandenen und der strategischen Erweiterung um neue Einrichtungen bleibt aber eine Herausforderung für alle Akteure, insbesondere unter den sich aktuell verschärfenden finanziellen Bedingungen.

Schließlich war es ein besonderes strategisches Anliegen der Leibniz-Gemeinschaft, zwei Wesenselemente der Gemeinschaft, die enge Zusammenarbeit mit den Hochschulen und die kollaborative, oft interdisziplinäre Forschung, in der vierten Paktphase durch den Ausbau bereits erprobter Instrumente weiter zu stärken: 1. Leibniz-WissenschaftsCampi als Format der engen thematischen Kooperation mit Hochschulen und weiteren Einrichtungen in einer Region; 2. Die bereits genannten Leibniz-Forschungsverbände, in denen die disziplinäre Breite der Leibniz-Gemeinschaft nutzbar gemacht wird zur inter- und transdisziplinären Bearbeitung aktueller Themen von hoher wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Relevanz. Hier konnte angesichts der Prioritätensetzung zugunsten von Kernhaushalten und strategischen Vorhaben die ursprüngliche Zielsetzung einer deutlichen finanziellen Stärkung der Instrumente¹² nicht erreicht werden; die GWK-Entscheidung für einen jährlichen Aufwuchs von 2% der Mittel des Leibniz-Wettbewerbs¹³ ermöglichte aber, immerhin diesen Aufwuchs von etwa 600 T€ p.a. in vollem Umfang den genannten Instrumenten der Strategischen Vernetzung zugutekommen zu lassen.

a. Kernhaushalte und Programmbudgets

Die Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft erhalten ihre Zuwendungen im Rahmen der gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder durch ihre jeweiligen Sitzländer auf der Grundlage von Programmbudgets. Programmbudgets führen Informationen über Aufgaben, Arbeitsziele, Maßnahmen und Arbeitsergebnisse mit Angaben über den Ressourceneinsatz der jeweils verantwortlichen Arbeitseinheiten zusammen; sie haben den Charakter von Zielvereinbarungen und werden in Ver-

⁸ In einem Programmdokument wird das Instrument näher beschrieben: https://www.leibniz-gemeinschaft.de/fileadmin/user_upload/Bilder_und_Downloads/Forschung/Forschungsverb%C3%BCnde/Programmdokument_LFV_aktualisiert.pdf

⁹ Dies betrifft etwa auch die Digitalisierung der Sammlungen der Leibniz-Forschungsmuseen.

¹⁰ Im Zeitraum seit 2005 hat die Leibniz-Gemeinschaft 27 Einrichtungen in ihren Kreis aufgenommen.

¹¹ Hierzu sogleich unter b. bb.

¹² Als erforderlich angesehen worden war seitens der Leibniz-Gemeinschaft eine Steigerung der Mittel von 5 auf 15 Mio. € p.a.

¹³ Hierzu sogleich noch unter b. aa.

handlungen zwischen der Einrichtung und dem jeweiligen Sitzland (und unter Einbeziehung der Wissenschaftlichen Beiräte der Einrichtungen) jährlich überprüft und fortgeschrieben und durch das zuständige Aufsichtsgremium beschlossen.

Die Programmbudgets bilden den im Rahmen des PFI zunächst bis 2025 beschlossenen Aufwuchs der Kernhaushalte um jährlich 2% ab, wobei diese Steigerung aus Sicht der Zuwendungsgeber wie auch der Institute in erster Linie auf den Substanzerhalt, also den Ausgleich von Kostensteigerungen bei Personal und im Betrieb der Einrichtungen abzielt.

Bei der Verwendung der institutionellen Förderung sind Leibniz-Einrichtungen im Ergebnis sowohl den übergreifenden Paktzielen als auch den spezifischen Zielen im Rahmen ihres Programmbudgets verpflichtet. Eine direkte Verbindung zwischen den Prozessen zur Formulierung dieser Zielsetzungen besteht nicht, da die Organe und Gremien der Leibniz-Gemeinschaft an der Aushandlung und Verabschiedung der Programmbudgets der Einrichtungen nicht beteiligt sind. Da eine Verankerung der gemeinschaftsweiten Ziele in den Programmbudgets somit nicht zwingend gegeben ist, braucht es einen kontinuierlichen Dialog mit den Einrichtungen, um Programme, Standards und Leitlinien zur Umsetzung der Ziele zu vereinbaren. So ist der Leibniz-Wettbewerb ausdrücklich auch den Zielen des Pakts verpflichtet; Anreize und unterstützende Maßnahmen in allerdings finanziell sehr begrenztem Umfang werden auf zentraler Ebene aus den Mitteln des Strategiefonds¹⁴ realisiert.

b. Sondertatbestände

Der über die Erhöhung der Kernhaushalte hinausgehende Aufwuchs aus dem PFI kommt in der Leibniz-Gemeinschaft der Finanzierung von Sondertatbeständen zugute. Hierzu gehören insbesondere der Leibniz-Wettbewerb, sogenannte große und kleine strategische Erweiterungen bestehender Leibniz-Einrichtungen sowie die Aufnahme weiterer Einrichtungen in die gemeinsame Förderung von Bund und Ländern.

aa. Leibniz-Wettbewerb

Der Leibniz-Wettbewerb ist mit jährlich 32 Mio. € ausgestattet. Davon fließen 5 Mio. € in die Instrumente der Strategischen Vernetzung (Leibniz-WissenschaftsCampi und Leibniz-Forschungsverbünde) und 2 Mio. € in einen Strategiefonds für Maßnahmen, die vom Präsidium beschlossen werden.

In den Jahren 2021-2025 wachsen die Wettbewerbsmittel (mit Ausnahme der Mittel für den Strategiefonds) im Rahmen des PFI parallel zu den Kernhaushalten um jährlich 2% an. Aufgrund der besonderen Bedeutung und der begrenzten Mittel zur Unterstützung der Strategischen Vernetzung¹⁵ wurde, wie oben bereits erläutert, entschieden, den Aufwuchs vorrangig dieser Programmlinie zukommen zu lassen.

Insgesamt dient der Leibniz-Wettbewerb, in dem Leibniz-Einrichtungen in drei weiteren Programmlinien (Leibniz-Beste Köpfe, Leibniz-Transfer, Leibniz-Kooperative Exzellenz) in einem Antragsverfahren mit externer Begutachtung um Projektmittel konkurrieren, explizit auch der Erreichung der Paktziele auf Gemeinschaftse-

bene. Programmdokumente und Evaluierungskriterien wurden mit Blick auf die Zielvereinbarung zur vierten Paktphase nochmals in diesem Sinne geschärft. Abschlussberichte der geförderten Vorhaben werden veröffentlicht. Bund und Länder überprüfen darüber hinaus die Verwendung der Wettbewerbsmittel.

Mit den Mitteln des Strategiefonds werden ergänzend strategische Initiativen und Maßnahmen zur Umsetzung der Paktziele unterstützt, etwa in den Bereichen Open Science, Internationalisierung und Wissenschaftskommunikation.

bb. Strategische Erweiterungen und Aufnahme weiterer Einrichtungen

Der verbleibende Aufwuchs im Rahmen des Pakts für Forschung und Innovation wird im Wesentlichen für (große und kleine) strategische Erweiterungen und die Aufnahme weiterer Einrichtungen in die gemeinsame Förderung verwandt. Dabei wechseln sich – wie oben erläutert auch mit Blick auf die begrenzten Ressourcen – nunmehr jährlich Verfahrensrunden für große Erweiterungen und Aufnahmen mit Verfahrensrunden für kleine Erweiterungen ab. Anträge werden in der Regel von den jeweiligen Sitzländern zugunsten ihrer Einrichtungen gestellt und durch die Leibniz-Gemeinschaft in mehrstufigen Prozessen begutachtet (im Fall der großen Erweiterungen und Aufnahmen zusätzlich unter Einbeziehung des Wissenschaftsrats). Auf Grundlage dieser Begutachtungen und unter Berücksichtigung der im Plafonds verfügbaren Mittel treffen Bund und Länder die Entscheidung über die Förderung von Erweiterungen bestehender oder die Aufnahme neuer Einrichtungen in die gemeinsame Förderung.

Der Leibniz-Gemeinschaft kommt in diesen Verfahren die Bewertung des strategischen Nutzens von Vorhaben für die Leibniz-Gemeinschaft und der institutionellen Passfähigkeit zu. Anlässlich von Anträgen für große strategische Erweiterungsvorhaben und zur Aufnahme neuer Einrichtungen in die Leibniz-Gemeinschaft nimmt sie seit 2020 im Rahmen einer Forschungsfeldbetrachtung bereits in einem frühen Verfahrensstadium zur Passung des Forschungsfelds der betreffenden Einrichtung zu den strategischen Entwicklungszielen der Gemeinschaft Stellung und ermöglicht so Bund und Ländern, diese strategische Perspektive der Leibniz-Gemeinschaft bei der Auswahl von zu begutachtenden Vorhaben einzubeziehen.

4. Pakt-Monitoring und Berichtslegung

Zum PFI gehört auf der Seite der Paktorganisationen die Verpflichtung zur Durchführung eines wissenschaftsadäquaten Controllings und jährlicher Berichte an die GWK über die Umsetzung der geplanten Maßnahmen und den Stand der Erreichung der gesetzten Ziele. Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Weiterentwicklung einer angemessenen Indikatorik, etwa zur Feststellung von Erfolgen des Wissenstransfers in Politik und Gesellschaft oder mit Blick auf die Bereitstellung

¹⁴ Siehe hierzu sogleich unter b.

¹⁵ Leibniz-WissenschaftsCampi und Leibniz-Forschungsverbünde werden zurzeit jeweils mit maximal 300 T€ jährlich gefördert.

von forschungsbasierten Dienstleistungen und ihre Ergänzung durch qualitative Bewertungen und aussagekräftige Narrative.

Geplant ist auf Seiten der GWK zusätzlich die Einführung eines internationalen Benchmarkings. Eine von der GWK in Auftrag gegebene Studie sieht dieses im Grundsatz als methodisch umsetzbar an, wobei davon ausgegangen wird, dass im Wesentlichen quantitative Indikatoren auf der Basis von Publikationen und Patenten geeignet seien. Aufgrund der spezifischen Missionen der Paktorganisationen, die keine exakte Entsprechung in Förder- und Forschungsorganisationen anderer Länder finden, sowie unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Vergleichsländern sieht die Studie allerdings einen hohen Bedarf an Kontextualisierung und Interpretation der Ergebnisse solcher Vergleiche. Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht der Paktorganisationen ein erhebliches Risiko, dass die Ergebnisse eines Benchmarkings verkürzt im Sinne einer Leistungsmessung oder sogar eines Rankings missverstanden werden.

IV. Schlussbetrachtung

Der Pakt für Forschung und Innovation stärkt das Wissenschaftssystem in Deutschland und trägt seit mehr als 15 Jahren zu seiner Wettbewerbsfähigkeit und positiven Wahrnehmung in der Welt bei. Die Leibniz-Gemeinschaft hat sich in dieser Zeit dynamisch entwickelt, nicht nur in der Zahl ihrer Einrichtungen,¹⁶ sondern insbesondere hinsichtlich der Leistungsfähigkeit ihrer Einrichtungen und ihrer Erfolge in Vernetzung und Transfer.

Es ist eine berechtigte Forderung, dass Leistungen und Erreichtes der Paktorganisationen sichtbar und nachvollziehbar sein müssen. Diese Sichtbarkeit und Nachvollziehbarkeit erreicht die Leibniz-Gemeinschaft über die Paktberichterstattung im engen Sinne hinaus durch transparente und qualitätsgesicherte wettbewerbliche Verfahren und die Evaluierung ihrer Einrichtungen, aber auch durch einen kontinuierlichen Dialog mit der Gesellschaft über die Inhalte und Ergebnisse ihrer Forschung und ihren Beitrag zur Adressierung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen. Die Leibniz-Gemeinschaft ist insofern eingebunden in ein engmaschiges System der Checks and Balances, in dessen Rahmen sie laufend gegenüber der (Wissenschafts-) Politik und der breiteren Öffentlichkeit Rechenschaft ablegt über ihre Leistungen und die Verwendung öffentlicher Mittel. Mit Blick auf den Wunsch, in Politik und Gesellschaft noch nachvollziehbarer zu machen, was durch den Einsatz öffentlicher Mittel erreicht wird, erscheint eine Weiterentwicklung dieser partizipativen und dialogischen Formate mindestens so zielführend wie eine weitere Ausdifferenzierung von Indikatorik oder Berichtslegung.

Die dezentrale Organisationsstruktur wie auch die spezifischen Verfahren und Entscheidungsprozesse, in denen über die Verwendung der Mittel entschieden wird (etwa die Aushandlung und Verabschiedung der Programmbudgets der einzelnen Leibniz-Einrichtungen) machen die Verständigung auf Paktziele wie auch deren Umsetzung und das Monitoring auf der Gemeinschaftsebene komplex: So verfügen die einzelnen Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft über einen im Vergleich mit anderen Paktor-

ganisationen hohen Grad an Autonomie. Da, spiegelbildlich und wiederum im Vergleich mit anderen Paktorganisationen, die rechtlichen Möglichkeiten zur Etablierung verbindlicher Strategien und damit verbundener zentraler Steuerung verhältnismäßig schwach ausgeprägt sind, erfordert die Erreichung der Paktziele ein besonderes Maß an Verständigung und gemeinsamer Lösungsfindung von Gremien und Instituten. Dies kann einerseits Entscheidungsprozesse verlangsamen und Kompromisse erfordern, andererseits aber auch zu breit getragenen und damit nachhaltig wirksamen gemeinsamen Überzeugungen beitragen.

Dabei zeigen die vergangenen Paktperioden, dass in einer Wechselwirkung von Paktzielen und Strategie der Gemeinschaft und durch das Zusammenspiel von Instrumenten wie Strategische Vernetzung, Förderlinien des Leibniz-Wettbewerbs und Strategiefonds eine (Selbst-) Steuerungswirkung erzielt wird, die sich auch in messbaren Ergebnissen spiegelt. Beispielhaft sei, neben „klassischen“ Indikatoren wie Publikationszahlen die Etablierung von zurzeit 19 Leibniz-Wissenschaftscampi als Ausdruck der engen Vernetzung mit den Hochschulen in nahezu allen Bundesländern und fünf Leibniz-Forschungsverbänden mit verbindlichen gemeinsamen Forschungsprogrammen genannt.

Im Rückblick der vergangenen 16 Jahre Pakt für Forschung und Innovation wird deutlich, dass die Leibniz-Gemeinschaft ebenso wie ihre einzelnen Einrichtungen deutlich in ihrer Leistungsfähigkeit, Wirksamkeit, Strategiefähigkeit und Veränderungsdynamik gestärkt und Leibniz-Forschung als wesentliche Säule der nationalen und internationalen Wissenschaft ausgebaut wurde. Diesen Weg gilt es nun in der vierten Paktphase konsequent weiterzuverfolgen. Aufgrund der absehbar schwierigen finanzielle Rahmenbedingungen, insbesondere infolge von Kostensteigerungen in allen Bereichen von Personal, Bau und Betrieb, wird dabei immer wieder auch über eine angemessene Balance zwischen Substanzerhalt und Stärkung des Vorhandenen einerseits und dem Wunsch nach (Selbst-)Ergänzung durch Aufnahme weiterer Einrichtungen andererseits zu diskutieren sein. Eine hohe Priorität sollte dabei weiterhin die Vernetzung der Institute untereinander und mit anderen Akteuren innerhalb und außerhalb des Wissenschaftssystems behalten, als Ermöglichungsstrukturen für inter- und transdisziplinäre Arbeit an großen Fragestellungen.

¹⁶ Seit dem Jahr 2005 sind 8 Institute aufgrund der strengen und transparenten Kriterien der Qualitätssicherung aus der Leibniz-Gemeinschaft ausgeschieden (<https://www.leibniz-gemeinschaft.de/ueber-uns/evaluierung/das-evaluierungsverfahren-der-leibniz-gemeinschaft>), während – wie oben erwähnt – 27 neue Einrichtungen in die gemeinsame Förderung von Bund und Ländern aufgenommen wurden.

■ **Jan Biesenbender, Dr.**, zuständig für die Verfahren der Aufnahmen und Erweiterungen in der Leibniz-Gemeinschaft, Referent der Generalsekretärin, E-Mail: biesenbender@leibniz-gemeinschaft.de
 ■ **Bettina Böhm, Dr.**, Generalsekretärin der Leibniz-Gemeinschaft, Berlin, E-Mail: boehm@leibniz-gemeinschaft.de

Klara Sekanina & Christoph Grolimund

Forschungsfinanzierung im Kontext der föderalen Struktur der Schweiz



Klara Sekanina



Christoph Grolimund

In accordance with the principles of federalism and subsidiarity, education and research are the responsibility of the cantons, with few exceptions. Public research and innovation funding is defined as a federal task and is carried out centrally via two funding organisations for research and for innovation. The Federal Act on the Promotion of Research and Innovation RIPA regulates the tasks and control of research funding. Education, research and innovation (ERI) policy are within the responsibility of a single ministry. The ERI message sets the political priorities. Between 80-90% of federal expenditure in the area of education, research and innovation is controlled via the ERI message. It summarizes the objectives and measures for 4 years and the associated funding requests to parliament. There is a certain decoupling of the two parts.

Das Prinzip der Einheit von Lehre und Forschung als Alleinstellungsmerkmal tertiärer Hochschulen in der Schweiz definiert die Forschung als eine hochschulische Aufgabe, die gleichbedeutend neben der Lehre und dem Wissenstransfer steht. Die Autonomie der Hochschulen und die verfassungsmässige Freiheit der Lehre und Forschung wiederum setzen der Steuerung der Bildung und Forschung enge Grenzen. Die Forschungsförderung und -finanzierung in der Schweiz ist deshalb eingebettet in das sogenannte Bildungs-, Forschungs- und Innovationssystem (BFI-System), dessen Steuerung und Finanzierung im komplexen Zusammenspiel verschiedener und gleichzeitig sehr unterschiedlicher Akteure erfolgt.

Das Bildungs-, Forschungs- und Innovationssystem Schweiz

Das Verhältnis der Akteure und deren Rollen in der Forschungsförderung und -finanzierung sind institutionell durch die Bundesverfassung, welche die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen regelt, und durch die historisch gewachsene Aufgabenteilung zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Hand bestimmt. Die inhaltliche Ausgestaltung der Forschung wiederum ist wesentlich durch die Hochschullandschaft geprägt. Große Wirkung entfaltet in diesem Zusammenhang die Unterscheidung der Hochschultypen „universitäre Hochschule“ und „Fachhochschule“, welche die beiden parallelen, gleichwertigen, aber andersartigen Bildungswege zur gymnasialen Maturität und zur Berufsmaturität auf Hochschulstufe fortführen: Grundlagenforschung ist primär die Aufgabe der universitären Hochschulen, während die anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung bei den Fachhochschulen angesiedelt ist.

Bildungsverfassung

Den Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität folgend, gehört die politische Kompetenz für Bildung

und Forschung zu den Aufgaben der Kantone. Es sind deshalb die Kantone, die als Träger der Hochschulen in Erscheinung treten; der Bund übernimmt diese Aufgabe nur ausnahmsweise.

Im Jahre 2006 genehmigte das Schweizervolk eine Verfassungsänderung, mit der die Verfassungsbestimmungen zur Bildung und Forschung neu geordnet und die sogenannte Bildungsverfassung geschaffen wurde. Ohne an der Kompetenz der Kantone für das Schulwesen und die Hochschulen zu rütteln, werden Bund und Kantone dazu verpflichtet „gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz“ zu sorgen (Artikel 61a BV).

Im Einzelnen differenziert die Bildungsverfassung die Aufgaben folgendermaßen aus: Der Bund ist allein zuständig für die Berufsbildung (Art. 63 BV); er darf eigene Hochschulen betreiben und unterstützt die Kantone und weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulraums finanziell (Art. 63a BV); schließlich unterstützt er die „wissenschaftliche Forschung und Innovation“ und darf Forschungsstätten betreiben (Art. 64 BV). Die Umsetzung der Bildungsverfassung erfolgt auf der Ebene des Bundes mit dem Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG, Systematische Rechtssammlung SR 414.20) und dem Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG; SR 420.1). Das HFKG installiert die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK) als politisches Steuerungsorgan der Hochschullandschaft im Sinne der Bildungsverfassung.

Auf Ebene der Kantone erfolgt die Umsetzung der Bildungsverfassung über die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS; SR 414.205), mit der die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone an die gemeinsamen Organe, namentlich die SHK delegiert werden.

Die SHK als bildungspolitisches Steuerungsorgan bildet durch ihre Zusammensetzung gleichzeitig das Scharnier zwischen Bund und Kantonen: in der SHK sind alle Kantone, in der Regel durch ihre Bildungsdirektorinnen und direktoren (Minister auf Ebene Kanton) und den zuständigen Departementsvorsteher bzw. Departementsvorsteherin (Minister auf Ebene Bund) vertreten.

Für die Anwendung der Gesetze ist das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI zuständig. Dieses Bundesamt ist dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Innovation WBF (Ministerium) zugeordnet. Damit liegt die politische Verantwortung für Bildung, Forschung und Wirtschaft in der Zuständigkeit eines einzigen Ministers, um den gegenseitigen Abhängigkeiten von Bildung, Forschung, Innovation und Wirtschaft Rechnung tragen zu können.

Grundfinanzierung der Hochschulen

Die Kantone übernehmen als Träger die Grundfinanzierung der kantonalen Hochschulen. Der Bund unterstützt die beitragsberechtigten Hochschulen mit Grundbeiträgen für Lehre und Forschung (Art. 49-53 HFKG). Die Grundbeiträge entsprechen einem festen Prozentsatz der so genannten Referenzkosten der Lehre und Forschung, welche von der Schweizerischen Hochschulkonferenz SHK festgelegt werden. Die SHK entscheidet auch über die Beitragsberechtigung.

Als Träger der Hochschulen finanzieren die Kantone auch die Infrastruktur der Hochschulen. Der Bund kann sich unter bestimmten Voraussetzungen mit Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträgen beteiligen (Art. 54-58 HFKG). Das dritte Vehikel von Beiträgen des Bundes sind die projektgebundenen Beiträge mit denen die SHK hochschulpolitische Entwicklungen unterstützen kann, indem sie mehrjährige Projekte unterstützt (Art. 59-61 HFKG). In einer Hochschullandschaft, die auf der Einheit von Lehre und Forschung basiert, können die Kosten für Lehre und Forschung nur bedingt abgegrenzt werden. Die Grundfinanzierung durch die Kantone, aber auch die Grundbeiträge des Bundes stellen auch eine Grundfinanzierung der Forschung sicher.

Finanzierung der Forschung

Die Kategorien Grundlagenforschung und anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung bzw. wissenschaftsbasierte Innovation werden auch in der Schweizer Hochschul- und Forschungslandschaft herangezogen, um Forschungsaktivitäten zu beschreiben, zu planen und zu organisieren. Entsprechend sind diese Kategorien im FIFG verankert. Gleichzeitig dient die Unterscheidung von Grundlagenforschung und von anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung der Profilbildung der Hochschultypen Universität vs. Fachhochschule: Der breit formulierte Bildungsauftrag universitärer Hochschulen geht einher mit der auf Erkenntnisgewinn orientierten Grundlagenforschung. Die praxisorientierte Lehre an Fachhochschulen basiert auf anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung (Art. 26 HFKG).

Die öffentliche Hand übernimmt die Hauptverantwortung für die Finanzierung der Grundlagenforschung, während sich die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft die Verantwortung für die Finanzierung der an-

wendungsorientierten Forschung und Entwicklung teilen. Dabei werden rund zwei Drittel der Forschungs- und Entwicklungsausgaben durch die Privatwirtschaft getragen. (BFS Bundesamt für Statistik, Wissenschaft und Technologie).

Das schweizerische Förderungssystem ist zentralistisch angelegt und kennt im Wesentlichen zwei Förderorgane: Mit dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) finanziert der Bund sein Förderorgan für die wissenschaftliche Forschung in allen Disziplinen, die an einer Hochschule vertreten sind (Art. 10 FIFG). Mit Innosuisse, der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung, finanziert der Bund ein Förderorgan für die wissenschaftsbasierte Innovation (Art. 19 FIFG).

Die Forschungsförderung durch den SNF erfolgt grundsätzlich kompetitiv und peer-reviewed, die Themenwahl erfolgt bottom-up. Innosuisse kann Innovationsprojekte von Hochschulen und nicht-kommerziellen Forschungsstätten fördern, die in Zusammenarbeit mit Unternehmen erfolgt, welche die Umsetzung sicherstellen.

In weitaus geringerem Umfang erfolgt die rein subsidiäre Unterstützung der 31 „Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung“ (Art. 15 FIFG) außerhalb des Hochschulraums mit einem Anteil von etwa 1.6% der BFI-Fördermittel für 2017-2020.

Die bundeseigene Forschung, die Ressortforschung, konzentriert sich auf Aufgaben, die der Bund für seine Aufgabenerfüllung benötigt und wird außerhalb der Botschaft finanziert. Die Summe der Aufwendungen entspricht im Vergleich rund 4.4 % der BFI Mittel (SBFI 2020, S. 49)

Weitere Akteure im BFI-System

Den Akademien der Wissenschaften kommt die Aufgabe zu, die ethische Verantwortung der Wissenschaft zu fördern; vor allem aber sollen sie gesellschaftliche und wirtschaftliche Herausforderungen frühzeitig erkennen, so dass das BFI-System rechtzeitig darauf reagieren kann. Eine besondere Rolle im BFI-System kommt dem Schweizerischen Wissenschaftsrat SWR zu. Als außerparlamentarische Kommission berät der SWR den Bundesrat und die Bundesverwaltung: der SWR evaluiert die Wirksamkeit der Förderinstrumente und der Maßnahmen des Bundes und nimmt Stellung zu forschungs- und innovationspolitischen Vorhaben des Bundes.

Entwicklung der Förderung von Forschung und Innovation über die Zeit

Das heutige BFI-System im Allgemeinen und die Forschungsförderung im Speziellen haben sich über Jahrzehnte entwickelt und wurden immer wieder reformiert. Ein prägendes Element der Entwicklung der Förderung von Forschung und Innovation war zweifellos die mit der industriellen Revolution eingeleitete starke Entwicklung von Technik und Wissenschaft. Die noch junge Schweiz reagierte darauf mit der Gründung des Polytechnikums, der heutigen ETH Zürich. Das Gesetz zur Gründung einer „eidgenössischen polytechnischen Schule in Verbindung mit einer Schule für das höhere

Studium der exakten, politischen und humanistischen Wissenschaften" (Gesetz vom 7. Februar 1854) kann auf dem Hintergrund der Verfassung – für die Bildung sind die Kantone zuständig – auch als erste Fördermaßnahme des Bundes gesehen werden.

1880 entsteht mit der „Eidg. Anstalt zur Prüfung von Baumaterialien“, der heutigen EMPA eine erste „Annexanstalt“ (heute Forschungsanstalten des ETH-Bereichs) des Polytechnikums an der Schnittstelle von Hochschule, Wirtschaft und Gesellschaft.

Vor der Gründung und der finanziellen Ausstattung der Forschungs- und Innovationsorgane des Bundes, namentlich des SNF und der Innosuisse bzw. deren Vorgängerorganisation Kommission für Technologie und Innovation (KTI), zu einem Zeitpunkt als Forschung und Entwicklung an Bedeutung gewann, entstand über die Kooperation zwischen Industrie und Hochschule eine Form der Mischfinanzierung an der ETH Zürich¹: „So banden etwa die Versuchsanstalt für Wasserbau (1930) oder die Abteilung für industrielle Forschung AFIF (1937) die ETH in ein korporatistisches Sicherheitsnetz von bundesstaatlichen, kantonalen und industriellen Außenbeziehungen ein.“ Konkret konnten über die Kooperationen sowohl die Ausstattung als auch der Betrieb mitfinanziert werden.

Die zu Beginn des 20. Jahrhunderts gegründete „Eidgenössische Stiftung zur Förderung schweizerischer Volkswirtschaft durch wissenschaftliche Forschung an der eidgenössischen Technischen Hochschule“ verfolgte als Ziel die Bearbeitung von Fragestellungen aus Hochschule oder Praxis und die Fortentwicklung der schweizerischen Industrien. Der Stiftungsrat war einflussreich zusammengestellt. Neben den Vertretern der wichtigsten schweizerischen Industrien nahmen auch Bundesräte Einsitz, wie die Protokolle der im Jahr 2022 liquidierten Stiftung verraten. Bereits damals stand die Idee des Wissenstransfers im Zentrum: In der Schweizerischen Bauzeitung von 1937 betont die Volkswirtschaftsstiftung „Die Stiftung verstärkt so (über die Förderung von Lehrenden der Hochschulen) auch die verbindenden Fäden zwischen Wissenschaft und Praxis, indem sie die Dozenten mit den Problemen der Praxis – also dem Endziel der Lehrtätigkeit – in unmittelbare Berührung bringt.“² Dass die Volkswirtschaftsstiftung ein politisch anerkanntes Anliegen aufnahm, wird daran erkennbar, dass der Bundesrat das private Stiftungskapital von 500'000 Schweizer Franken um eine Million erhöhte (Schweizerisches Bundesblatt (BBl) 71 (1919) 32, Bd. IV, S. 387-393).

Während der Weltwirtschaftskrise verfasste der Bund 1934 seine Botschaft zur Arbeitsbeschaffung und andere Krisenmaßnahmen. Die Förderung des Exportes stand an erster Stelle, auch die Einführung neuer Industrien wurde gefördert und die Weiterentwicklung der Technik unterstützt. Damit wurde der Grundstein zur Förderung der „technischen Forschungstätigkeit“ zur Arbeitsbeschaffung gelegt.³ Im Jahr 1943 wurde die Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (KWF) gegründet, daraus entstand 1996 die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) und schließlich im Jahr 2018 die heutige Agentur zur Innovationsförderung, Innosuisse.

In der Nachkriegszeit erweitert der Bund das Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung die klassischen Instrumente der Wirtschaftsförderung um Beiträge an wissenschaftliche und technische Forschung. Gefördert wurden auf diesem Weg Hochschulen und wissenschaftliche Organisationen, die nicht unmittelbar gewinnorientiert waren. Komplementär entstand im Jahr 1952 der SNF zur Unterstützung von Projekten der Grundlagenforschung in allen wissenschaftlichen Fächern.⁴ Die Förderbeiträge des SNF fließen in die freie Grundlagenforschung, in die Nachwuchsförderung, und später auch in die (top-down) Programmforschung in relevanten Bereichen mit strukturellen Schwächen oder in Forschungsfragestellungen zu wichtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Themen.

Am 4. März 1973 stimmte das Schweizer Volk einem Forschungsartikel (Artikel 27sexies) in der Bundesverfassung zu und gab damit dem Bund „eine umfassende Kompetenz für die Förderung und Koordination der vom Bund finanzierten und mitfinanzierten Forschung“ (Bundesblatt 133, S. 1040). In der gleichen Abstimmung schaffte der Bildungsartikel das Ständemehr nicht; die Bildung blieb bis 2006 in der alleinigen Kompetenz der Kantone. Am 7. Oktober 1983 verabschiedete das Parlament das Bundesgesetz über die Forschung, mit dem der Bund zum ersten Mal eine Rechtsgrundlage für die Koordination und Förderung der Forschung schuf. In der Botschaft zu diesem ersten Forschungsgesetz postuliert der Bund drei verschiedene „Charaktere“ von „Forschungsvorhaben“, denen die Fördermaßnahmen anzupassen sind: „ausschließlich wissenschaftlich motivierte Forschung, auch reine Grundlagenforschung genannt“, „gesellschaftlich motivierte Forschung“ und „wirtschaftlich motivierte Forschung“. Zwar haben sich über die Jahrzehnte die Begrifflichkeiten weiterentwickelt, das Grundverständnis ist geblieben: Grundlagenforschung inkl. Nachwuchsförderung, Forschung zur Erarbeitung von Handlungswissen (NFP) und anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung über die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und wissenschaftsbasierte Innovation. Obwohl die Botschaft eine umfassende Sicht auf die Forschung für notwendig hält, kennt das Forschungsgesetz von 1983 als Institutionen der Forschungsförderung nur den Schweizerischen Nationalfonds und die Akademien. Die Kommission für Technologie und Innovation KTI – 1996 aus der Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung entstanden – wird erst mit der Revision von 2009 in das Forschungsgesetz aufgenommen; das Gesetz heisst neu Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (Forschungsförderungs- und Innovationsgesetz, FIG). Eine weitere Reform der Hochschullandschaft führte in den 1990er Jahren zur Schaffung der Fachhochschulen (Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Okto-

¹ <https://ethz.ch/de/die-eth-zuerich/portraet/geschichte/epochen/1911-1968.html>

² Schweizerische Bauzeitung vom 3. Juli 1937, S. 1.

³ <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10032450> (06.06.2022).

⁴ <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bfi-politik/chronologie-bildungsforschung-und-innovation-in-der-schweiz.html> (06.06.2022).

ber 1995): Buchstäblich hunderte von größeren, kleineren und kleinsten Ausbildungsstätten mit einem MINT-Profil wurden in 7 kantonalen Fachhochschulen zusammengeführt und dem Tertiär A-Bereich zugeordnet. In einem zweiten Schritt wurden die Kunstberufe und die Gesundheits- und Sozialberufe ebenfalls in die Fachhochschulen integriert. Über die Praxisorientierung der Lehre und die Anwendungsorientierung der Forschung wurde das Fachhochschulprofil geschärft und die Spezialisierung forciert.

Als ehemalige Tertiär-B Ausbildungsstätten mussten die neugegründeten Fachhochschulen ihre Forschungskapazitäten zum Teil von Grund auf aufbauen. Die KTI mit ihren nationalen Themenschwerpunkten trug mit ihren Förderinstrumenten wesentlich zum Aufbau der angewandten Forschung der Fachhochschulen im MINT-Bereich bei. Für die Förderung und Stärkung der praxisorientierten Forschung in den Bereichen Soziale Arbeit, Gesundheit, Bildung, Musik und Theater, Kunst, Angewandte Psychologie und Angewandte Linguistik finanzierte der Bund ein eigens geschaffenes und zeitlich beschränktes Förderinstrument DORE (Do REsearch) des SNF.

Mit der Volksabstimmung von 2006 wurde auch die Innovationsförderung als Aufgabe des Bundes in der Verfassung verankert und mit der Revision des FIFG von 2011 auf Gesetzesebene umgesetzt. Das Bundesgesetz über die Förderung der Forschungs- und Innovation (FIFG) von 2012 (Stand 15. April 2022) legt die Grundsätze, die Aufgaben, die beitragsberechtigten Vollzugsorgane und deren Qualitätssicherung fest. Dabei bilden die Regelungen die liberalen ordnungspolitischen Prinzipien des Bundes ab: Die Förderung unterliegt dem Prinzip der Subsidiarität, die Mittel werden im Wettbewerb vergeben. Im Bereich der Grundlagenforschung genießen die akademischen Akteure eine große Autonomie, das bottom-up Prinzip hat hohes Gewicht; private und öffentliche Akteure agieren komplementär. Im Bereich der Innovationsförderung ist der Grad der Kontrolle höher; die Fördervoraussetzungen und der Kreis der Beitragsberechtigten werden direkt im Bundesgesetz festgehalten. Der Innosuisse mit der anwendungsorientierten Forschung und Innovationsförderung gewährt das Gesetz somit nicht die gleichen Freiheiten wie dem Schweizerischen Nationalfonds mit der Grundlagenforschung (Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation, S. 6).

Zusammenfassender Überblick über Forschungsfinanzierung und Förderung

Gesetzliche Grundlagen

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2020), Artikel 61-72 (Bildungsverfassung)
- Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (Stand am 1. März 2021) (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG; SR 414.20)
- Zusammenarbeitsvereinbarung Bund-Kantone
- Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und

der Innovation (FIFG) vom 14. Dezember 2012 (Stand am 15. April 2022) (SR 420.1)

Akteure

Die **Kantone** sind zuständig für das Bildungswesen. Sie sind Träger der kantonalen Universitäten, der Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschulen. Gestützt auf die Verfassung haben sie sich zur Zusammenarbeit mit dem Bund verpflichtet und ein gemeinsames Organ der hochschulpolitischen Koordination geschaffen: die Hochschulkonferenz.

Der **Bund** ist für die Berufsbildung zuständig und Träger der Hochschulen des Bundes. Er subventioniert die kantonalen Hochschulen sowie die Forschung und Innovation über die Institutionen der Forschungsförderung: Schweizerischer Nationalfonds, Innosuisse und Akademien. Internationale Kooperationen haben mit rund 20% aller Ausgaben im BFI-Bereich einen hohen Stellenwert.⁵ Der Bund präsidiert die Hochschulkonferenz und initiiert und unterstützt wissenschaftliche Forschung zur Erfüllung seiner Aufgaben (Ressortforschung). Das dafür zuständige Amt ist das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation. (SBFI)

Die **Hochschulen** betreiben Lehre, Forschung und Dienstleistung. Das Schweizer Hochschulsystem besteht heute aus 10 kantonalen Universitäten, 8 regional organisierten, kantonalen Fachhochschulen und 18 kantonalen Pädagogischen Hochschulen. Der Bund betreibt die 2 Eidgenössischen Technischen Hochschulen, 1 Fachhochschulinstitut und 1 Pädagogische Hochschule. Dazu kommen eine wachsende Zahl von privaten, anerkannten (akkreditierten) universitären Instituten und Fachhochschulen gemäß Liste des Schweizerischen Akkreditierungsrates.⁶

Die **Wirtschaft** betreibt ihrem Geschäftsmodell folgend eigene Forschung und Entwicklung. Sie beteiligt sich als Umsetzungspartner an Projekten von Innosuisse.

Institutionen der Forschungsförderung⁷

Der **Schweizerische Nationalfonds SNF** ist eine privatrechtliche Stiftung mit einem öffentlich-rechtlichen Förderungsauftrag. Der SNF unterstützt die freie Grundlagenforschung über die Förderung von Einzelprojekten und vergibt Stipendien für angehende und fortgeschrittene Forschende und fördert Austauschprogramme mit Partnerländern. Im Auftrag von Bundesrat und Parlament koordiniert der SNF die *Nationalen Forschungsprogramme NFP*, mit denen Orientierungs- und Handlungswissen zur Lösung von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen erarbeitet werden, und die *Nationalen Forschungsschwerpunkte NFS*, mit denen der Bund langfristige Forschungsvorhaben von strategischer Bedeutung für den Schweizer Forschungs- und Innovationsplatz unterstützt.

Als Förderagentur des Bundes für die wissenschaftsbaute Innovation soll **Innosuisse** Forschung und Markt

⁵ <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/forschung-und-innovation/internationale-f-und-i-zusammenarbeit.html> (07.06.2022).

⁶ <https://akkreditierungsrat.ch/akkreditierungsentscheide/institutionelle-akkreditierung/>

⁷ <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/forschung-und-innovation/internationale-f-und-i-zusammenarbeit.html> (07.06.2022).

verbinden, um die Innovation zu fördern. Die Innosuisse ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit, ist in ihrer Organisation und Betriebsführung selbstständig und führt eine eigene Rechnung. Das wichtigste Förderinstrument der Innosuisse ist die Förderung von F&E-Projekten („Innovationsprojekten“) von Hochschulen und Umsetzungspartnern. Weitere Förderinstrumente der Innosuisse sind Ausbildungsmodule zur Förderung des Unternehmergeits sowie professionelles Coaching von Jungunternehmerinnen und -unternehmern. Schließlich unterstützt Innosuisse den Wissens- und Technologietransfer zwischen Hochschulen, Wirtschaft und Gesellschaft mit verschiedenen Instrumenten.⁸

Die Förderung auf internationaler Ebene (Art. 28 FIG) umfasst die **internationale Forschungs- und Innovationszusammenarbeit** über die Beteiligungen an Programmen und Organisationen, sowie die strategische Vernetzung über bilaterale Forschungsprogramme und dem Außennetz des Bundes, Swissnex.

Die **Akademien der Wissenschaften** sollen gesellschaftliche Entwicklungen im Bereich Bildung, Forschung und Innovation frühzeitig erkennen, die „Wahrnehmung ethisch begründeter Verantwortung“ in der Wissenschaft fördern und den Dialog zwischen Wissenschaft und Gesellschaft fördern.

Abb. 1: Landkarte der Forschungsfinanzierung



Die BFI-Botschaft: Gesamtsicht, Instrument der Planung und politischen Steuerung

Bereits in seiner Botschaft zum ersten Forschungsgesetz, im Jahre 1981, betonte der Bundesrat die Notwendigkeit einer umfassenden Forschungspolitik. „Pragmatische“, „je nach Dringlichkeit getroffene“ Entscheide haben über die Jahre zu einer Vielfalt von forschungspolitischen Maßnahmen geführt. „Ein umfassendes Konzept für die Forschungsförderung in allen ihren verschiedenen Formen“ gebe es jedoch nicht (S. 1043). In den nachfolgenden Jahren ist die Vielfalt an Maßnahmen und Instrumenten noch größer geworden: die Instrumente der Förderung wurden weiterentwickelt und die Forschungsförderung in den größeren Kontext der Hochschullandschaft gestellt.

2002 legte der Bundesrat dem Parlament zum ersten Mal eine Botschaft vor, mit der er die „Zielsetzungen,

Stoßrichtungen und Maßnahmen der Förderung von Bildung, Forschung und Technologie“ zusammenfasst. Diese erste BFI-Botschaft (damals in Anlehnung an die Terminologie des Forschungsgesetzes noch BFT-Botschaft genannt) beantragte dem Parlament vierjährige Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite sowie Änderungen von gesetzlichen Grundlagen für die Bereiche der Berufsbildung, Hochschulen und Forschungen.

Mit der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation setzt der Bundesrat seither im vierjährigen Rhythmus (Finanzplan und Legislaturplanung: SR 171 Art. 143142 Absatz 2, 146145 Absatz 4 Parlamentsgesetz) Artikel 35 FIG um: er zieht Bilanz über die laufende BFI-Periode und legt Ziele und Maßnahmen fest für die kommende Periode. Die BFI-Botschaft ist zugleich Evaluation der laufenden Periode, strategische Planung, Umsetzungsplanung und Finanzplanung für den gesamten BFI-Bereich, d.h. für die Bereiche, für welche die Verfassung dem Bund die Verantwortung überträgt: die Berufsbildung, Weiterbildung, internationale Zusammenarbeit in der Bildung, Hochschulen und Forschung und Innovation. Mit den mehrjährigen Finanzbeschlüssen werden ein Richtwert und die Obergrenze der Zahlungen festgelegt; die damit verbundenen Jahresbudgets werden auf jährlicher Basis zur Genehmigung und durch das Parlament beantragt (Art. 36 und Art. 37 FIG). 80-90%

aller Ausgaben im BFI-Bereich werden heute über die BFI Botschaft gesteuert. (Widmer, Eberli und Rudin 2018). In Relation zum gesamten Budget des Bundes entspricht dies über 10% der eingesetzten Mittel (SBFI 2020). Das SBFI, das die Botschaft vorbereitet, hat auf diesem Hintergrund große Gestaltungsmöglichkeit.

Weiterführende Forschungs- und Innovationsfördermaßnahmen können über separate Botschaften erfolgen, so wie im Jahr 2012 die Sonderbotschaft zum Aktionsplan „Koordinierte Energieforschung Schweiz“ – Maßnahmen in den Jahren 2013–2016 zur Stärkung der Energieforschung. (BBI 2012, S. 9017ff.).

Das FIG zitiert verschiedene Instrumente zur Steuerung und strategischen Planung

der Tätigkeiten im BFI-Bereich: die Selbstkoordination und somit der Abstimmung der Tätigkeiten der Akteure untereinander gemäß Art. 40 FIG, die Koordination durch den Bundesrat (Art. 41 FIG) und die Forschungs- und innovationspolitische Planung (Art. 43 FIG). Die Mehrjahresplanungen der Forschungsorgane stehen dabei im Mittelpunkt. Die Akteure koordinieren sich untereinander, sie berücksichtigen die bundesrätlichen Schwerpunktsetzungen, und sie informieren über die mittelfristigen Ziele, die dafür vorgesehenen Maßnahmen und deren Finanzierungsbedarf. Darauf basierend entsteht die BFI-Botschaft und die Finanzplanung des Bundes. Mehrjahresplanungen können zur Überarbeitung zurückgewiesen werden, dies geschieht insbeson-

⁸ <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/forschung-und-innovation/forschung-und-innovation-in-der-schweiz/foerderinstrumente/nationale-instrumente-der-forschungs-und-innovationsfoederun.html> (07.06.2022).

dere bei zu hohen Finanzierungsanliegen. Diese Mehrjahresplanungen sind auch die Grundlage für die Erstellung der Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und den Forschungsorganen. Das SBFI schließt mit den Forschungsorganen Leistungsvereinbarungen (Art. 8 FIG) auf Grundlage der Finanzbeschlüsse der Bundesversammlung ab. Die Leistungsvereinbarungen sind wenige Seiten lang und legen den Mitteleinsatz und die Ziele dar, die mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erreicht werden sollen, auch bundesrätliche Zusatzaufgaben werden konkretisiert. Der ETH-Bereich oder Innosuisse werden über strategische Ziele gesteuert, basierend auf der Planung und einer Zwischenevaluation. Die vorgenommenen Evaluationen der BFI-Förderung der letzten 4 Jahre fließen in die neue BFI-Botschaft ein und dienen der Berichterstattung und Überprüfung der Förderpolitik. Damit die BFI-Botschaft die Aufgabe als Instrument der Evaluation und der strategischen Planung wahrnehmen kann, erstreckt sich die Erarbeitung über einen Zeitraum von mehr als 2 Jahren und beteiligt alle Sektionen des zuständigen Bundesamtes, des Staatssekretariates für Bildung, Forschung und Innovation SBFI. Zusätzlich gilt es, in Antizipation der parlamentarischen Beratung, auch die verwaltungsexternen Stakeholder einzubeziehen. Der Schweizerische Wissenschaftsrat wirkt beratend mit. Der Umfang der Botschaften tendiert dazu immer länger zu werden: die Botschaft 2008-11 umfasst 196 Seiten, die Botschaft 2017-2020 296 Seiten und die Botschaft 2021-2024 wieder 244 Seiten.

Eine Analyse der BFI-Botschaften 2008-2020 der Universität Zürich (Widmer, Eberli und Rudin 2018) kommt zum Schluss, dass die „Zielkörper“ der BFI-Botschaften relativ beständig bleiben; die Herausforderungen, auf welche die BFI-Botschaften verweisen, sind breit und langfristig: internationaler Charakter des BFI-Bereichs, Fachkräftemangel, Standortwettbewerb und Umbau des Energiesystems. Die Studie schlussfolgert weiter, dass auch die Ziele der BFI-Botschaft eine „gewisse Kontinuität“ vorweisen: „die Bedeutung des BFI-Bereichs für die individuelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche sowie umweltbezogene Entwicklung“, „ein durchlässiges Bildungssystem“, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Förderung der Forschung, internationale Zusammenarbeit und Wissenstransfer in die Wirtschaft sind Eckpfeiler aller untersuchter BFI-Botschaften.

Mit Blick auf die parlamentarische Beratung stellt die Studie fest, dass die Bundesversammlung die Finanzbeschlüsse nur wenig ändert, „wobei sie die Mittel stets erhöhte“.

Bevor die Studie sich zur Steuerungsfähigkeit der BFI-Botschaft äussert, weisen die Autoren noch einmal auf die Komplexität des BFI-Bereichs hin: „Die BFI-Botschaft hat die Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik des Bundes zum Gegenstand und ist daher grundsätzlich mit ähnlich komplexen Rahmenbedingungen konfrontiert wie dieser gesamte Politikbereich“. Die Hintergründe und Interessen der Akteure sind sehr unterschiedlich, das betrifft namentlich auch die Leistungserbringer, also die Hochschulen und Forschungsinstitutionen. Schließlich betonen die Autoren die Verflechtung der Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik auf der internationalen, nationalen und kantonalen Ebene.

Weiter stellen die Autoren dann fest, dass die BFI-Botschaften zwei grundsätzlich verschiedene Funktionen wahrnehmen, die nur bedingt miteinander verbunden sind: 1) Sie stellen ausführliche Informationen zu den Zielen, Zuständigkeiten und Aktivitäten in den Förderbereichen zur Verfügung und dienen der Legitimation der Maßnahmen. Adressaten sind der Gesamtbundesrat und die Bundesversammlung. 2) Die BFI-Botschaften formulieren Kreditanträge für die Förderbereiche, welche Grundlage für das Handeln der Umsetzungsakteure sind. Für die Umsetzung der Maßnahmen sind die Erläuterungen in der Botschaft indes „weniger relevant als die Leistungsvereinbarungen mit dem Bund oder die gesetzlichen Grundlagen.“

Die Studie stellt deshalb in Frage, ob die BFI-Botschaften die Steuerungsfunktion zweckmässig erfüllen können. Dabei weisen die Autoren darauf hin, dass das „Objekt und Subjekt der Steuerung auffällig ungeklärt erscheinen“. Die Inhalte werden von der Verwaltung (SBFI) erarbeitet, vom Departement (WBF) beantragt und vom Gesamtbundesrat verabschiedet. Das Parlament kann sich zwar zu den Inhalten äussern, in seiner Entscheidungskompetenz sind jedoch nur die Kredite und allenfalls Gesetzesänderungen. Die inhaltlichen Aussagen, die „Strategische Planung“, bleibt ohne parlamentarische Legitimation.

Mit Verweis auf die Wissenschaftsfreiheit und die hochgewichtete Autonomie der Hochschulen sind Bildung, Forschung und Innovation jedoch auch nicht zur Detailsteuerung geeignet. Die Studie schließt daher mit der Feststellung: „So gesehen entsprechen die in den BFI-Botschaften enthaltenen strukturellen Brüche zwischen Legitimationsgenerierung und Vollzugssteuerung den Anforderungen, die an sie gerichtet werden.“

Zusammenfassung

Die öffentliche Forschungs- und Innovationsfinanzierung wird in der schweizerischen Gesetzgebung als Bundesaufgabe definiert und erfolgt im Gegensatz zu manchen Ländern zentralistisch und hauptsächlich über zwei Förderorganisationen: den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) und Innosuisse, die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung. Die Modalitäten der Finanzierung und der Steuerung haben sich über Jahrzehnte entwickelt und wurden laufend angepasst, dem Prinzip des Föderalismus und der Subsidiarität folgend. Wichtige Meilensteine waren die Gründung des Polytechnikums (ETH Zürich) im Jahr 1854, frühe Formen der Mischfinanzierung, die Gründung der Vorläuferorganisation der Innosuisse im Jahr 1943 und die Gründung des SNF im Jahr 1952.

Die verfassungsrechtliche Abstützung der Forschung erfolgte mit einer Abstimmung im Jahr 1973. 1984 entstand mit dem Forschungsgesetz die erste Rechtsgrundlage, welche Forschung und Koordination in einem Gesetz zusammenfasste. Die Förderung der Innovation fand ihren Eingang 2006 auf Verfassungsebene und 2012 auf Gesetzesebene (FIG). Ein wichtiger organisatorischer Schritt auf Bundesebene war die Fusion zweier Staatssekretariate im Jahr 2013. Die Zuständigkeiten

über Universitäten und die Forschung einerseits und die Fachhochschulen und die Innovation andererseits wurden zusammengeführt. 2002 wurde die erste BFI-Botschaft zuhanden des Parlaments formuliert, welche eine Gesamtsicht auf die strategischen Ziele, Maßnahmen und Finanzierungen in der Forschungs- und Innovationsförderung erlaubte.

Die Forschungs- und Innovationsförderung ist kompetitiv und erfolgt in der Regel bottom-up. Die Zuständigkeiten und Modalitäten der Kantone und des Bundes, sowie die Koordination untereinander werden über verschiedene Gesetzgebungen geregelt und sind gut definiert. Für die Anforderungen der Forschungsfinanzierung ist das FIG maßgebend, welches sich auch zur Regelung der BFI-Botschaften und der Koordination und Steuerung äussert. Die Mehrjahresplanungen der Forschungsorgane stehen im Zentrum. Diese dienen der Erstellung der Leistungsvereinbarungen des Staatssekretariates für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) mit den Forschungsorganen, sie sind Grundlage für die BFI-Botschaft und die Finanzierungsanträge, und sie werden bei der Finanzierung und der Evaluation zu Rate gezogen.

Eine Analyse der BFI-Botschaften der vergangenen drei Förderperioden stellte eine Langfristigkeit und damit eine Kontinuität der bundesrätlichen Ziele und eine Planungsverlässlichkeit fest. Eine BFI-Botschaft besteht im Grundsatz aus zwei Teilen. Erstens sind dies die ausformulierten Pläne, Ziele und Inhalte, die als Legitimation für die diversen Maßnahmen der abgebildeten Akteure herangezogen werden. Zweitens enthält sie die damit verbundenen, benötigten Finanzierungsanträge, die dem Parlament unterbreitet werden. Es besteht eine gewisse Entkoppelung der beiden Teile, da vereinfacht formuliert die Forschungsakteure und die Verwaltung die Inhalte bestimmen und das Parlament die Finanzierung verantwortet. Diese Grobsteuerung wiederum steht im Einklang mit der hohen Autonomie der Bildung, Forschung und Innovation.

Literaturverzeichnis

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 (07.012) vom 24. Januar 2007. In: Bundesblatt 2007, S. 1223-1420.

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2012 (10.109) vom 3. Dezember 2010. In: Bundesblatt 2011, S. 757-838.

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013-2016 (12.033) vom 22. Februar 2012. In: Bundesblatt 2012, S. 3099-3358.

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017-2020 (16.025) vom 24. Februar 2016. In: Bundesblatt 2016, S. 3089-3344.

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021-2024 (20.028) vom 26. Februar 2020. In: Bundesblatt 2020, S. 3681-3924.

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004-2007 (02.089) vom 29. November 2002. In: Bundesblatt 2003, 2363- 2531.

Botschaft über ein Forschungsgesetz (81.076) vom 18. November 1981. In: Bundeblatt 1981 III, S. 1021-1107.

Hotz-Hart, B./Rohner, A. (2013): Wirkungen innovationspolitischer Fördermassnahmen in der Schweiz. Im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI. Zürich.

Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999 (Stand am 13. Februar 2022). In: Systematische Rechtssammlung, 101. Bern.

Schweizerischer Wissenschaftsrat (2003): Bildung und Forschung in der Schweiz – Prioritäten des SWTR. Bern.

Schweizerischer Wissenschaftsrat (2009a): Neun Empfehlungen zur Förderung der Innovation in der Schweiz. Bern.

Schweizerischer Wissenschaftsrat (2009b): Grundsätze für die Gesamtrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes (FIG). Bern.

Schweizerischer Wissenschaftsrat (2015): Akteurskonstellationen im Schweizer Bildungs-, Forschungs- und Innovationssystem. Bern.

Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2019): Hochschulen und Forschung in der Schweiz. Staatssekretariat für Bildung und Forschung. Bern.

Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2020): Forschung und Innovation in der Schweiz. Bern.

Widmer, Th./Eberli, E./Rudin, R. (2018): Analyse BFI Botschaften 2008-2020. Schlussbericht. Zürich.

■ **Klara Sekanina, Dr.,** Direktorin Schweizerische Studienstiftung,

E-Mail: klara.sekanina@studienstiftung.ch

■ **Christoph Grolimund, Dr.,** Direktor AAQ, Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung,

E-Mail: christoph.grolimund@aaq.ch

Liebe Leserinnen und Leser,

nicht nur in dieser lesenden Eigenschaft (und natürlich für künftige Abonnements) sind Sie uns willkommen. Wir begrüßen Sie im Spektrum von Forschungs- bis Erfahrungsberichten auch gerne als Autorin und Autor. Der UVW trägt mit seinen Zeitschriften bei jahresdurchschnittlich etwa 130 veröffentlichten Aufsätzen erheblich dazu bei, Artikeln in einem breiten Spektrum der Hochschulforschung und Hochschulentwicklung eine Öffentlichkeit zu verschaffen.

Wenn das Konzept dieser Zeitschrift Sie anspricht – wovon wir natürlich überzeugt sind – dann freuen wir uns über Beiträge von Ihnen in den ständigen Sparten „Forschung über Forschung“, „Entwicklung, Strategie & politische Gestaltung“, „Anregungen für die Praxis/Erfahrungsberichte“, aber ebenso Rezensionen, Tagungsberichte, Interviews oder im besonders streitfreudigen Meinungsforum.

Die Hinweise für Autorinnen und Autoren finden Sie unter: www.universitaetsverlagwebler.de



Amrei Bahr, Kristin Eichhorn & Sebastian Kubon (2022):
#IchBinHanna
Prekäre Wissenschaft in Deutschland
 Berlin: Suhrkamp Verlag,
 ISBN 978-3-518-02975-6,
 144 Seiten, 13.00 €

Wissenschaft als teures Hobby – eine Rezension zum Buch #IchBinHanna

René Krempkow

Die Initiator*innen von #IchBinHanna erreichten innerhalb nicht einmal eines Jahres über 135.000 Tweets. Zudem wurden einige wesentliche ihrer Forderungen in den Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung aufgenommen.¹ Nun haben sie mit dem Buch #IchBinHanna – Prekäre Wissenschaft in Deutschland (Bahr et al. 2022) eine „Streitschrift“ vorgelegt. Damit wollen sie ein traditionelleres Publikum erreichen. Kann ihnen dies gelingen?

Um es vorwegzunehmen: Dafür dürften sie gute Chancen haben. Denn das Buch bietet in verständlicher Sprache und in drei Teile klar gegliedert einige im öffentlichen Diskurs bisher wenig ausgeleuchtete Einsichten: So enthält Teil 1 eine historische Rekonstruktion unter Einschluss der Rolle wesentlicher Protagonisten zur Frage: Wie kam es zur gegenwärtigen Situation? In Teil 2 beschreiben die Autor*innen nicht nur die Beschäftigungsbedingungen des befristeten wissenschaftlichen Personals, sondern auch die Auswirkungen auf das und Zusammenhänge mit dem deutschen Wissenschaftssystem als Ganzem. In Teil 3 diskutieren sie Lösungsvorschläge und Reformansätze.

Auf den Punkt gebrachte Formulierungen und zugleich argumentative Potenziale

Nachfolgend möchte ich exemplarisch ein paar Inhalte aus den Teilen des Buches vorstellen, die mir wesentlich erscheinen, und die mir ob ihrer auf den Punkt gebrachten Formulierungen gefallen.

Für den vorderen Teil des Buches möchte ich stellvertretend nennen, wie sie mit der ersten Reaktion der Hochschulrektorenkonferenz umgingen: Am 23. Juni 2021 hatte deren Vizepräsidentin Kerstin Kriegelstein in der „ZEIT“ argumentiert, sie sehe „keine Alternative“ zum System der generellen Befristungen. Die #IchBinHanna-Initiator*innen halten ihr im Buch entgegen: Die Absurdität dieser angeblichen Alternativlosigkeit werde schnell offensichtlich, wenn man versucht, dies Menschen in der freien Wirtschaft zu erklären (S. 19).

Dies hat mir gefallen, denn damit haben sie in wunderbarer prägnanter Weise ein Prinzip der Hochschulforschung angewandt, nämlich „die Problemhorizonte der Hochschulentwicklungsakteure zu erweitern bzw. zu überschreiten“ (Pasternack 2006, S. 108). Zugleich möchte ich aber hierfür und für ein paar folgende Argumentationen aufzeigen, dass deren Potenziale für die weitere Diskussion mittels Einbezug von Ergebnissen



empirischer Forschung noch gestärkt werden könnten. So blieb hier in der Entgegnung der Autor*innen die Möglichkeit ungenutzt, Ergebnisse der Hochschulforschung zu den Anteilen befristeter Beschäftigter in beiden Sektoren gegenüberzustellen. Diese sind geradezu gegensätzlich und liegen in der Privatwirtschaft in Forschung und Entwicklung bei 9%, für Nachwuchsforschende in der Wissenschaft (also im öffentlichen Dienst) dagegen bei 92%. Seit Einführung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes ist letzterer Anteil damit entgegen von der Bundespolitik formulierten Zielen nicht gesunken, sondern fast kontinuierlich gestiegen (vgl. BuWiN 2021, 2017, 2013, 2008, Überblick in Krempkow 2020).

Wie kam es zur gegenwärtigen Situation?

Im Teil 1 arbeiten die Autor*innen heraus, dass die heute dominanten Überzeugungen (wie die o.g. von Kriegelstein geäußerte) dies keineswegs schon immer waren; und wer diese zuerst formuliert und durchgesetzt hat, bis sie schließlich (im WissZeitVG) in Gesetzesform gegossen wurden (S. 31ff.). Vielmehr habe der Wissenschaftsrat 1960 einen Nachwuchsmangel konstatiert und zur Schaffung neuer (Dauer-)Stellen aufgerufen, statt etwa zur Teilung oder Befristung vorhandener Stellen (S. 34). Das änderte sich dann ab Mitte der 70er Jahre, indem der Wissenschaftsrat deutlich Position für mehr befristete Stellen bezog.² Dies ging einher mit

¹ Einige der wesentlichen Forderungen existieren freilich schon länger, so u.a. formuliert von GEW, Mittelbauinitiativen und dem Netzwerk für Promovierende und Promovierte Thesis e.V.; #IchBinHanna verschaffte ihnen via Twitter aber neue bzw. größere Resonanz.

² Fairerweise ist hierzu zu ergänzen, dass die sich in den folgenden Jahrzehnten bis heute vollziehende Fehlentwicklung zwischenzeitlich erkannt wurde und sich der Wissenschaftsrat (2014) mit der insbes. von der Abteilungsleiterin Tertiäre Bildung, Sabine Behrenbeck, vorangetriebenen Empfehlung (Drs. 4009-14) korrigierte. In dieser wurden – rund 40 Jahre später – deutlich mehr unbefristete Stellen gefordert.

einer neuen Rhetorik, „die Promovierte zunehmend infantilisierend als primär in der Qualifikation befindliche Personen definiert (...), nicht als Mitarbeiter*innen mit anspruchsvollen Aufgaben“ (ebd.). Aber auch die Westdeutsche Rektorenkonferenz (Vorläufer der HRK) und insbesondere die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) sprachen sich seit den 70ern für diesen Weg aus. Bereits damals fand sich in den MPG-Verlautbarungen das Argument, einzig neue Mitarbeiter*innen könnten neue Problemstellungen bearbeiten (S. 35). Diese Formel sei bis heute aktuell, obwohl sie – wenn sie zuträfe – gerade für die unbefristeten Professor*innen wenig schmeichelhaft ist. Zu deren Durchsetzung habe nicht zuletzt auch die personelle Verflechtung auf den Leitungsebenen der wissenschaftlichen Großorganisationen beigetragen: So war z.B. der Astrophysiker Reimar Lüst zunächst Gründungsdirektor eines MPI, bevor er Anfang der 70er Vorsitzender des Wissenschaftsrates und anschließend bis in die 80er MPG-Präsident war (ebd.).

Diese historische Rekonstruktion unter Einschluss der Rolle wesentlicher Protagonisten ist nicht nur sehr hilfreich für die Nachvollziehbarkeit, wie es zur gegenwärtigen Situation kam. Sie kann darüber hinaus – bei in den letzten Jahren wieder beobachtbarer personeller Verflechtung auf den Leitungsebenen der wissenschaftlichen Großorganisationen insbes. der „Allianz der Wissenschaftsorganisationen“ – nützlich sein für das Verständnis, inwieweit Machtpositionen einzelner Personen Entwicklungen im Wissenschaftssystem beeinflussen und ggf. Weiterentwicklungen behindern können. Vielleicht sollte hier auch über eine Begrenzung der Machtfülle nachgedacht und – ähnlich wie bei anderen Präsidenschaften – maximal 2 Amtszeiten erlaubt werden (alle Großorganisationen einberechnend). Dies könnte ein flankierender Lösungsvorschlag zusätzlich zu den in Teil 3 des Buches genannten sein.

Wissenschaft in Deutschland „nichts für Leute, die sie sich nicht leisten können“

In Teil 2 fand ich die Formulierung besonders prägnant und treffend: „Wissenschaft ist in Deutschland nichts für Leute, die sie sich nicht leisten können. Sie ist über viele Jahre eher ein teures Hobby für Menschen mit finanziellem Polster...“ Dies bringt die Problematik der sozialen Selektivität anstelle vorgegeblicher Leistungsselektivität auf dem Weg zur Professur in zwei Sätzen auf den Punkt. Allerdings könnte auch dies mittels Einbezug von Ergebnissen empirischer Forschung noch gestärkt werden.³ Kurz zusammengefasst lässt sich nämlich aufgrund empirischer Studien sagen, dass Nichtakademikerkinder im Vergleich zu Akademikerkindern zuletzt eine dreifach geringere Chance hatten, einen Dokortitel zu erwerben (vgl. Stifterverband 2021; Krempkow 2021a). Und diejenigen Nichtakademikerkinder, die den Dokortitel erwarben, haben dann wiederum eine rund vierfach geringere Chance auf eine Berufung. Nach den letzten verfügbaren Zahlen ist der Zugang zur Professur im Zeitvergleich damit so sozial selektiv wie nie in den letzten 50 Jahren. Damit einher geht, und dies wird im Buch ebenfalls klar benannt, dass das deutsche Wissenschaftssystem zwar eines der teuersten, aber gemessen an seiner seit einigen Jahrzehnten dominanten Logik von Wettbewerb, Inno-

vation, Publikations- und Zitationsoutput keines der weltweit besten ist. Zur Ineffizienz wesentlich bei trage allerdings wiederum das Befristungs(un)wesen: Eine von dessen Folgen für die Wissenschaft sei nämlich, dass in kurzer Folge immer wieder neu eingestellte Personen eine gewisse Einarbeitungszeit brauchen, die außerhalb der Wissenschaft häufig auf ca. ein Jahr angesetzt wird. Diesen Hinweis sehe ich ebenfalls als sehr wertvoll; allerdings ließe sich diese Überlegung mit Hilfe empirischer Studienergebnisse noch weiterführen: Denn nach letzten Erhebungen beträgt die durchschnittliche Vertragslaufzeit etwa zwei Jahre (vgl. BuWiN 2021; Krempkow 2020)). Demnach wäre die genannte Einarbeitungszeit bereits etwa die Hälfte davon!⁴ Ginge man hier grob von einer Produktivität von 50% oder 65% über die gesamte Vertragslaufzeit aus (entsprechend der Argumentation vieler Befristungsbefürworter, dass Qualifikand*innen ihrer Qualifikation entsprechend nur 50% oder 65%-Teilstellen erhalten), so wäre im ersten Vertragsjahr rein rechnerisch nur mit einer sehr geringen bis gegen Null gehenden Produktivität zu rechnen. Selbst wenn diese Überschlagsrechnung u.a. aufgrund höherer als unterstellter Qualifikation sowie massiver unentgeltlichen Mehrarbeit nicht ganz zutreffen dürfte (was oft auch auf Missachtung von Arbeitszeitgesetzen beruht, z.B. Wochenendarbeit ohne Arbeitszeitausgleich, sowie vorgeschriebene Ruhezeiten nach Nachtarbeit), so bleibt eine enorme Ineffizienz durch die erzwungene Fluktuation.⁵ Hier können dies nur durch das Buch angeregte erste Überlegungen sein. Es wäre für eine umfassende Folgenabschätzung m.E. wichtig, dies von hierfür Ausgewiesenen komplett durchzurechnen⁶ und den angeblich von den Hochschulen und Forschungsinstituten nicht tragbaren zusätzlichen Kosten des entfristeten Personals gegenüberzustellen (die v.a. die mit den Jahren höher werdenden Erfahrungsstufen im TV-L bzw. TVöD betreffen).

Forschende als egozentrische Karriereoptimierer?

Ein weiterer sehr wichtiger im Buch als Folge der aktuellen Situation angesprochener Aspekt ist die Gefährdung

³ Zugunsten der Buch-Autor*innen möchte ich erwähnen, dass der offizielle Bundesbericht zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (BuWiN 2021) es ihnen nicht leicht macht: Denn obwohl ein Schwerpunktthema „Chancengerechtigkeit“ lautete, finden sich darin über die Kategorie Geschlecht hinaus, so z.B. bezogen auf eine Herkunft aus dem Ausland, sowie bezogen auf die soziale Herkunft (insbes. Bildungsherkunft, also Nichtakademikerkinder), sowie Menschen mit Behinderung nur wenige Aussagen, geschweige denn eine durchgehende Differenzierung der Ergebnisse zumindest zu den zentralen Indikatoren (vgl. auch Krempkow 2021b). Dies gilt trotz Vorliegen von Studien mit entsprechenden Ergebnissen (vgl. insbes. Möller 2018; Zimmer 2018; Stifterverband 2017. Diese und weitere Literatur s. Überblick in Krempkow 2019).

⁴ Selbst wenn man davon ausginge, dass inzwischen alle Hochschulen eine Mindestvertragslaufzeit von z.B. drei Jahren für Qualifikationsstellen einhalten würden (was nach bisherigen Erfahrungen mit freiwilligen Selbstverpflichtungen unwahrscheinlich ist), wäre dies immer noch ein Drittel der Vertragslaufzeit.

⁵ Hierbei wurden zunächst nur Lehre und Forschung betrachtet. Die zusätzlich vom wissenschaftlichen Personal zu leistenden Bewerbungs- und Einstellungsprozesse usw., die sich aufgrund der meist sehr konservativen Auslegung der Personalabteilungen bzgl. „Entfristungsrisiko“ als oft sehr zeit- und nervenraubend gestalten, sind hier noch nicht mit eingerechnet.

⁶ Für die Privatwirtschaft wurden direkte und indirekte Fluktuationskosten pro Fluktuationsfall von ca. 43.000€ (Mindestkosten) ermittelt (vgl. Wolf 2020). Dies entspräche an Hochschulen etwa dem Brutto einer 80%-Stelle (E13) für 1 Jahr.

der Wissenschaftsfreiheit. Die Autor*innen weisen darauf hin, dass insbesondere befristet Forschende sich im Interesse ihrer (vorläufigen) Verbleibchancen gezwungen sehen, ihre Forschungsthemen und methodischen Ansätze an wissenschaftsfremden Gesichtspunkten auszurichten. Zu welchem Thema geforscht wird, mit wem sich vernetzt wird und wem nicht, welche Fragestellungen riskant sein und das eigene Fortkommen gefährden könnten – solche Entscheidungen würden vorrangig unter einer egozentrischen Sichtweise getroffen (werden müssen, um unter vorgegebenen Rahmenbedingungen Karriere- bzw. Verbleibchancen zu optimieren). Auch hierzu gibt es empirische Fakten, die dies nicht nur als (wenngleich plausible) Behauptung erscheinen lassen, sondern die die Argumentation noch stärker fundieren könnten: Einer bundesweit repräsentativen Wissenschaftlerbefragung zufolge nimmt selbst die i.d.R. verbeamtete deutsche Professorenschaft bereits seit längerem einen hohen Druck zur Einwerbung von Drittmitteln wahr, sodass Forschung ohne Drittmittel für viele kaum möglich ist: Bereits vor etwa einer Dekade gaben nur 18% der Professor*innen an, auch ohne Drittmittel ihren Forschungsfragen nachgehen zu können (vgl. Krempkow 2016). Seitdem wurde der Drittmitteldruck nicht geringer. Allerdings gilt dies keineswegs für alle Forschenden und nicht für alle Fächergruppen gleichermaßen.⁷ Es gibt glücklicherweise auch solche, die unbeirrt riskante Fragestellungen angehen. Dies zeigte schon der enorme Zuspruch z.B. zur „Experiment“-Förderlinie der VolkswagenStiftung (vgl. Barlösius/Philipps 2021). Solche Forschende mittels mehr – auch staatlicher – Förderinitiativen stärker zu unterstützen, könnte demzufolge ein zusätzlicher Lösungsvorschlag sein.

Es geht nicht nur um Arbeitsbedingungen, es geht um die Grundpfeiler der Wissenschaft

In Teil 3 haben es die Autorinnen vermocht, nicht nur die bisher diskutierten Lösungsvorschläge zusammenzutragen, sondern auch prägnant zu synthetisieren: Demnach „führt kein Weg an einer großen Reform vorbei, die an mehreren Punkten ansetzen muss. Neben dem Befristungsrecht müssen insbesondere die Finanzierung, die Personalstruktur und die Rekrutierung von Grund auf neu zugeschnitten und aufeinander abgestimmt werden. (...) Die Kunst besteht also darin, mit Fachkompetenz und viel diplomatischem Geschick eine umfassende Reform zu erarbeiten und breite Unterstützung für ihre Umsetzung zu mobilisieren.“

Ihre einzelnen konkreten Forderungen,⁸ denen eine Reform des deutschen Wissenschaftssystems in jedem Fall genügen sollten, sind (hier von mir kurz zusammengefasst):

- Promotionen auf 100%-Stellen;
- Vielfalt von Stellenprofilen anstelle Professur als vermeintlichem Zentrum der Wissenschaft;
- Bestenauslese im Wissenschaftssystem, die diesen Namen verdient;
- Sicherung der Expertise von Wissenschaftler*innen in der Wissenschaft selbst.

Mein Fazit: Dies Buch ist eine durchweg lesenswerte und sehr gut lesbare Zusammenfassung der Diskussion

der letzten Jahre um Befristungen in der Wissenschaft in Deutschland, ihrer historischen Entwicklung und Folgen sowie von Lösungsvorschlägen und Reformansätzen. Lediglich in Hinblick auf die Fundierung einiger Argumentationen mit empirischen Studien ist noch etwas Luft nach oben.

Literaturverzeichnis

- Bahr, A./Eichhorn, K./Kubon, S. (2022): #IchBinHanna. Prekäre Wissenschaft in Deutschland. Berlin.
- Barlösius, E./Philipps, A. (2021): Verlosung von Forschungsgeldern: Welche Losverfahren können sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vorstellen? In: Qualität in der Wissenschaft (QiW), 15 (3+4), S. 67-72.
- Pasternack, P. (2006): Was ist Hochschulforschung? Eine Erörterung anlässlich der Gründung der Gesellschaft für Hochschulforschung. In: Das Hochschulwesen (HSW), 54 (3), S. 105-112.
- Krempkow, R. (2021a): Soziale Selektivität gesunken, aber noch groß – auch im Hochschulsystem. These 116, S. 34-40.
- Krempkow, R. (2021b): Einordnung und Stellungnahme zum BuWiN – Bundesbericht zur Förderung des Wissenschaftlichen Nachwuchses. These 114, S. 27-31.
- Krempkow, R. (2020): Die Beschäftigungsbedingungen des wissenschaftlichen Nachwuchses in Deutschland: Empirische Ergebnisse. In: Forschung (Fo), 13 (1+2), S. 16-24.
- Krempkow, R. (2019): Wieviel zählt Leistung bei Berufungen, und wieviel Herkunft? In: Qualität in der Wissenschaft (QiW), 13 (1), S. 28-31.
- Krempkow, R. (2016): Wissenschaftliche Integrität, Drittmittel und Qualität in der Wissenschaft: Empirische Befunde. In: Qualität in der Wissenschaft (QiW), 10 (2), S. 28-31.
- Wissenschaftsrat (2014): Empfehlungen zu Karrierezielen und -wegen an Universitäten. Drs. 4009-14, Dresden.
- Wolf, G. (2020): Mitarbeiterbindung: Strategie und Umsetzung im Unternehmen. Freiburg.

⁷ Die Notwendigkeit, eine Finanzierungsquelle für die Umsetzung von Forschungsideen zu finden, gilt insbes. für die Lebenswissenschaften sowie für experimentelle Naturwissenschaften, und dies in ähnlich starker Weise. Dagegen trifft dies z.B. für die Geisteswissenschaften und die Wirtschafts-/ Sozialwissenschaften deutlich weniger zu, aber auch dort immer noch für etwa die Hälfte. Diese Angaben korrespondieren mit der bekannten unterschiedlichen Drittmittelintensität der Fächer (ausführlicher vgl. Krempkow 2016).

⁸ Die Forderungen decken sich in wesentlichen Teilen mit denen von GEW, Mittelbauinitiativen und Thesis e.V.

■ René Krempkow, Dr., wissenschaftlicher Referent in der Stabsstelle Qualitätsmanagement der Humboldt-Universität zu Berlin, E-Mail: krempkor@hu-berlin.de

Karsten König

Macht und Verständigung in der externen Hochschulsteuerung Verhandlungsmodi in Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule

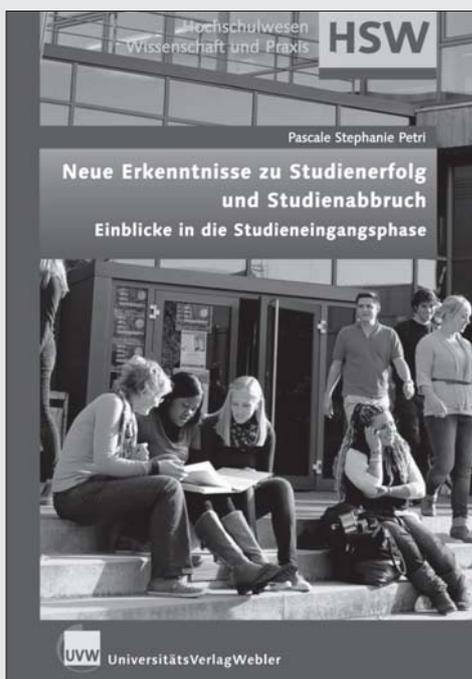
Zielvereinbarungen und Verträge zwischen Staat und Hochschulen sind ein zentrales Element der politischen Hochschulentwicklung. Dabei können Verhandlungen zwischen beiden Akteuren ebenso positionsbezogen geführt wie auch auf eine gemeinsame Verständigung ausgerichtet sein. Auf der Basis einer qualitativen Erhebung in 10 Bundesländern wird in dieser Studie gezeigt, wie nah positionsbezogenes Beharrungsvermögen und innovative Verständigung in der Vergangenheit lagen und wie zukünftig gezielt innovative Räume für eine gemeinsame Verständigung zwischen Staat und Hochschule geschaffen werden können.

ISBN 978-3-946017-22-6, Bielefeld 2021,
207 Seiten, 36.60 Euro zzgl. Versand



Pascale Stephanie Petri

Neue Erkenntnisse zu Studienerfolg und Studienabbruch Einblicke in die Studieneingangsphase



Die Studieneingangsphase gilt als besonders kritisch: Der Peak der Studienabbruchzahlen findet sich in den ersten beiden Hochschulsemestern. Schon seit langem werden zu hohe Abbruchquoten beklagt.

Die sozial- und erziehungswissenschaftliche sowie psychologische Forschung kann mit einer soliden Bandbreite an Theorien und empirischen Befunden zu Prädiktoren von Studienerfolg und -abbruch aufwarten, doch stehen diese meist disparat nebeneinander.

Die vorliegende Arbeit hat sich daher über den bloßen Vergleich der verschiedenen Perspektiven hinaus deren Integration zu einem Prozessmodell des Studieneinstiegs zum Ziel gemacht, welches detaillierte Einblicke auf Mikroebene bietet. Wie das empirisch bewährte Erlebens-Orientierte-Studieneinstiegs-Modell (EOS-Modell) die präventive Förderdiagnostik an Hochschulen inspirieren kann und welche praktischen Implikationen es für die Betreuung Studierender bietet, wird nicht nur diskutiert, sondern anhand einer Pilotstudie plastisch veranschaulicht.

ISBN 978-3-946017-23-3, Bielefeld 2021,
272 Seiten, 43.90 Euro zzgl. Versand

Bestellung – E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de, Fax: 0521/ 923 610-22

Hauptbeiträge der aktuellen Hefte HSW, HM, P-OE, ZBS und QiW

Auf unserer Website www.universitaetsverlagwebler.de erhalten Sie Einblick in das Editorial und Inhaltsverzeichnis aller bisher erschienenen Ausgaben.

Nach zwei Jahren sind alle Ausgaben eines Jahrgangs frei zugänglich.

HSW

Das Hochschulwesen

Forum für Hochschulforschung, -praxis und -politik

HSW 1+2/2022

Zum Wandel des Verhältnisses von beruflicher und allgemeiner Bildung

Andrä Wolter

Entgrenzung zwischen Berufsbildung und Hochschulbildung?

Neue Qualifizierungswege in

Deutschland jenseits der

Segmentierung zwischen beruflicher und hochschulischer Bildung

Wolff-Dietrich Webler

Erweiterte Wege in Bildung und Ausbildung – Die Berufliche Hochschule Hamburg (BHH) als Kombination von allgemeiner und beruflicher Bildung

HSW-Gespräch zwischen dem Gründungskanzler der Beruflichen Hochschule Hamburg, Christian Scherf, und Wolff-Dietrich Webler

Deutschlands älteste Hochschul-Fachzeitschrift *Das Hochschulwesen* wird 70 Jahre jung!

Wie hat eine Fachzeitschrift in der heutigen Medienlandschaft so lange Bestand?

Nicolai Götze, Georg Krücken & Tim Seidenschnur

Reflexionspfade bei

Ausschreibungswettbewerben

Die Exzellenzinitiative und der

Qualitätspakt Lehre im Vergleich

HM

Hochschulmanagement

Zeitschrift für die Leitung, Entwicklung und Selbstverwaltung von Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen

HM 1+2/2022 (Vorschau)

Governance an Fachbereichen/ Fakultäten

Wolff-Dietrich Webler

Wandel der Funktion von Fachbereichen und damit der Anforderungen an Dekanate

Dynamischer Wandel im Dekanat
HM-Gespräch zwischen Renate Pletl (Kassel), Solveig Randhahn (Duisburg-Essen) und Wolff-Dietrich Webler (Bielefeld)

Jan Bergerhoff et al.

Statistische Korrekturen verbessern die Aussagekraft von Bachelornoten

HM-Gespräch mit Johanna Mikl-Leitner, Landeshauptfrau des Landes Niederösterreich
Niederösterreich: 100 Jahre Bundesland – 28 Jahre Hochschulstandort

Ewald Scherm

Hummeln können nicht fliegen und deutsche Universitäten nicht hierarchisch gesteuert werden: zwei scheinbare Paradoxa

Sheron Baumann & Christine Böckelmann

Führungs- und Organisationstätigkeit von Dozierenden an schweizerischen Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen

Christian Ganseuer & Karoline Spelsberg-Papazoglou
Reifegradermittlung von Diversity Management in Hochschulen

P-OE

Personal- und Organisationsentwicklung

in Einrichtungen der Lehre und Forschung

Ein Forum für Führungskräfte, Moderatoren, Trainer, Programm-Organisatoren

P-OE 1+2/2022

Personalführung an Hochschulen

Fred G. Becker

„Moderne“ Personalführung ...an sich und an Hochschulen

Stefan Kühl & Marcel Schütz

Die Organisation der Hierarchie und die Hierarchie der Hochschule

Bernd Kleimann

Personalführung im Governance-Mix

Cornelia Meurer & Vanessa Bader

Führungszertifikate an Nachwuchsakademien in Deutschland

Michael Gutjahr et al.

Qualifizierung zur Personalführung an deutschen Universitäten

Kristin Knipfer et al.

Verantwortungsvoll Führen: Destruktive Führung in der Wissenschaft und Ansätze zur Förderung von Führungskompetenzen

P-OE-Gespräche mit Lambert T.

Koch, Christina Reinhardt und Robert Wolf

Korinna Strobel & Irena Wiederspohn

Was ist hier eigentlich der Job? Aufgabenfelder von Führung in der Wissenschaft und ihre Vermittlung am Beispiel der Helmholtz-Akademie für Führungskräfte

Julia Dreher et al.

Kompetenzmodell für Führung – ein Praxisbericht zur Entwicklung und Nutzung im Forschungszentrum Jülich

ZBS**Zeitschrift für
Beratung und Studium**

Handlungsfelder, Praxisbeispiele und Lösungskonzepte

ZBS 2/2022

Weitere Beispiele für die Vielfalt von
Beratung an Hochschulen*Alexander Bazhin***Lernberatung? Lerncoaching?
Lernbegleitung!***Marco Mohr***Die Vermittlung von Strategien im
Umgang mit unzulässigen Fragen in
Bewerbungen als Seminarvorschlag
für Career Services an Hochschulen***Paul Spiegelberg***„Stipendienkultur Ruhr“ – Eine
hochschulübergreifende Kooperation
zur Stärkung der Region***Marina Metzmacher***Aus der Beratungspraxis der
Zentralen Ombudsstelle für
Studierende im Akademischen
Beratungs-Zentrum der UDE***Stefan Bröhl***Die Etablierung einer unabhängigen
Beratungsstruktur als Unterstützung
für Studierende im Rahmen der
Verfassten Studierendenschaft –
Bericht aus der Uni Bielefeld***Alexander Kersting***„Ich hätte da mal eine Frage zum
BAföG...“ Die Bedeutsamkeit einer
breit aufgestellten und gut
vernetzten Beratungsstruktur für
eine erfolgreiche Beratung.
Ein Bericht aus der Praxis***Jörn Sickelmann***Das Drei-Schritt-Zeitmanagement für
Studierende und andere Lernende:
Ein Konzept aus der Praxis für die Praxis****QiW****Qualität in der Wissenschaft**Zeitschrift für Qualitätsentwicklung in
Forschung, Studium und Administration

QiW 2/2022

**Studieneinstieg und
Studien(einstiegs-)erfolg****Qualitätsforschung***Pascale Stephanie Petri***Digitaler Studieneinstieg –
Was wissen wir über die Vorhersage
von Studienerfolg und welche Rolle
könnten digitale Kompetenzen
spielen?***Lukas Georg Hartleb***Herausforderungen von
First-Generation-Studierenden im
Studieneingang als qualitative
Hinweise auf Studierbarkeit***Günther Wenzel, Stefanie Kuso,
Ursula Höllhumer & Eszter
Geresics-Földi***Das berufsbegleitende Fernstudium
aus Sicht nicht-traditioneller
Studierender****Qualitätsentwicklung/-politik***Michael Meznik***Die Verbesserung der
Rahmenbedingungen für
Studienerfolg an Österreichs
öffentlichen Universitäten****Für weitere
Informationen**

- zu unserem Zeitschriftenangebot,
- zum Abonnement einer Zeitschrift,
- zum Erwerb eines Einzelheftes,
- zum Erwerb eines anderen Verlagsproduktes,
- zur Einreichung eines Artikels,
- zu den Hinweisen für Autorinnen und Autoren

oder sonstigen Fragen,
besuchen Sie unsere Website:
universitaetsverlagwebler.deoder wenden Sie sich
direkt an uns:**E-Mail:****info@universitaetsverlagwebler.de****Telefon:****0521/ 923 610-12****Fax:****0521/ 923 610-22****Postanschrift:****UniversitätsVerlagWebler
Bünder Straße 1-3
Hofgebäude
33613 Bielefeld**

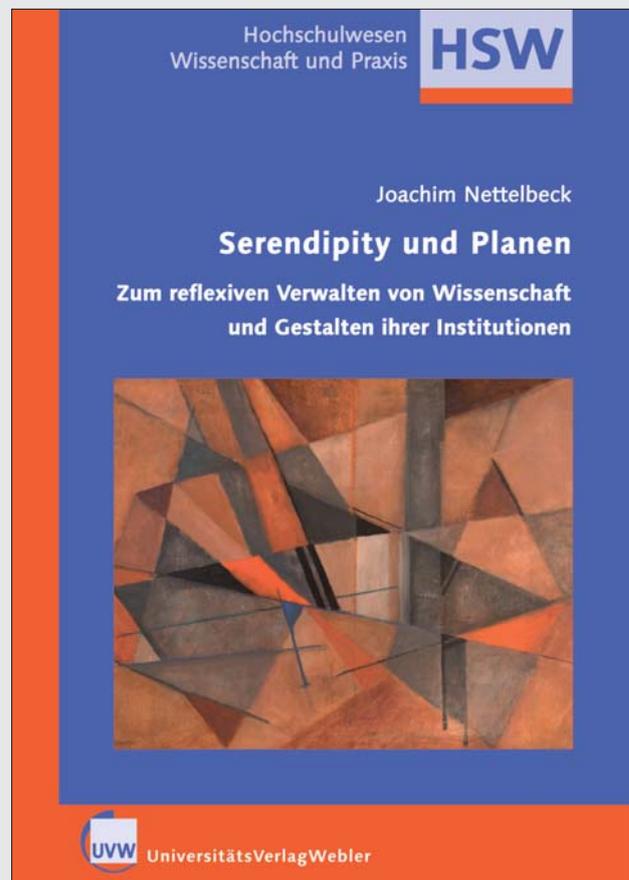
Haben Sie mit Wissenschaftsverwaltung als Praxis oder wissenschaftlichem Gegenstand zu tun?

Joachim Nettelbeck

Serendipity und Planen

Zum reflexiven Verwalten von Wissenschaft und Gestalten ihrer Institutionen

Neue Einsichten sind nicht vorhersehbar. Sie unterliegen dem, was Robert Merton für die Forschung mit Serendipity gekennzeichnet hat, und sind deshalb davon abhängig, dass den Wissenschaftlern Freiräume eingeräumt werden. Die Methoden des New Public Management haben sich auch in der Wissenschaft ausgebreitet und engen die Freiräume ein. Indikatoren bestimmen zunehmend das Verhalten von Politik und Verwaltung. Sie werden zu zwingenden Normen, führen zur Standardisierung und behindern die kreative Seite der Wissenschaft. Demgegenüber plädiert dieses Buch dafür, Planen und Verwalten von den Wissenschaftlern und der Eigenart von Wissenschaft her zu denken, von ihrer Unvorhersehbarkeit. Es plädiert für eine reflexive Verwaltung. Der Autor verdeutlicht dies an ihm vertrauten Vorgängen und erklärt, welche Haltung der Verwalter er sich wünschen würde. „Eine solche Verwaltung ist eine anspruchsvolle, kreative Tätigkeit, die ihren Teil zu einer demokratischen Gestaltung öffentlich finanzierter Forschung beizutragen hat, sowohl im Interesse der Wissenschaftler und des Gemeinwohls wie zur Zufriedenheit des Verwalters.“



ISBN 978-3-946017-21-9, Bielefeld 2021,
238 Seiten, 49.80 Euro zzgl. Versand

Joachim Nettelbeck
© Foto: Wissenschaftskolleg/Maurice Weiss

Jetzt erhältlich im Fachbuchhandel und direkt beim Verlag – auch im Versandbuchhandel.

Bestellung – E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de, Fax: 0521/ 923 610-22