

# Finanzierung und Organisation der Förderung angewandter Forschung im Wandel

## Die Einführung mehrjähriger Finanzierungsvereinbarungen mit der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft<sup>1</sup>

*Sabine Mayer, Rupert Pichler, Veronika*

*Hopfgartner, Leonhard Jörg*

---

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 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.

---

<sup>1</sup> Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine gekürzte und aktualisierte Fassung von Hopfgartner/Jörg/Mayer/Pichler 2022.

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). Das FoFinaG stellt die Forschungsfinanzierung des Bundes auf eine besondere Rechtsgrundlage, die wiederkehrende,

dreijährige Budget- und Planungszyklen festschreibt (Pichler 2021; 2022). 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

FFG F&E Förderungen	2022	2023
Projekte	5.367	7.503
Beteiligungen	7.906	9.944
Akteurinnen und Akteure	4.643	5.227
Förderungen inkl. Haftungen in 1.000 €	693.385	773.116
Barwert in 1.000 €	559.810	683.618
Auszahlungen in 1.000 €	607.500	617.663
FFG Infrastrukturförderungen (Breitband, EBIN, ENIN)*	2022	2023
Projekte	258	233
Barwert in 1.000 €	218.847	991.591
Auszahlungen in 1.000 €	79.630	301.756

\*Auftraggeber bei Breitband ist das BMF, bei EBIN/ENIN (Emissionsfreie Busse/Nutzfahrzeuge und Infrastruktur) das BMK

Mittelherkunft für F&E-Förderungen, ohne Beauftragungen (öffentliche Mittel und Drittmittel, ohne Beiträge von Unternehmen)	Barwerte im Rahmen von vertraglichen Zusagen in 1.000 €	
	2022	2023
Eigentümerressorts	398.067	523.508
BMK	339.048	369.689
BMAW	59.019	153.818
BMBWF	50.788	26.687
BML	15.565*	9.215
BMF	13.801	21.331
NFTE, Ö-Fonds, FZÖ	8.548	37.105
Klima- und Energiefonds	50.856	46.952
Bundesländer	13.861	16.288
EU	4.903	2.532
Sonstige	3.422	1.328
Gesamt	559.811	683.618

**Übersicht 1:** Förderungsarten und Herkunft der Finanzmittel der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) in den Jahren 2022 und 2023

**Quelle:** BMBWF/BMK/BMAW 2024, S. 228 f. Anm.: BML: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft; BMF: Bundesministerium für Finanzen; NFTE: Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung; FZÖ: Fonds Zukunft Österreich

**Anmerkungen:** Der angegebene Barwert der Förderungen bezieht sich auf den Zeitpunkt...

Ministeriumsebene und zur Ausweitung der operativen Handlungsspielräume auf Agenturebene führt, müssen Organisationsstrukturen, -kulturen und -prozesse verändert und angepasst werden. Im Folgenden beschreiben wir den Weg zu den ersten Finanzierungsvereinbarungen (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, bis Mai 2022 BMDW) 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 wickelt darüber hinaus aber auch Programme für andere Auftraggeber ab, die zu einem erheblichen Teil auch Nicht-Forschungsthemen (Infrastrukturförderungen) wie z.B. den Breitbandausbau umfassen. Folgende Eckdaten zeigen das Profil der FFG: siehe Übersicht 1. Die FFG

verfügt über rund 450 Mitarbeiter\*innen (rund 400 VZÄ), davon sind rund 60% weiblich.

## 1 Vorgeschichte

### 1.1 Die Gründung der FFG

Die FFG wurde **2004** gegründet und stellt den **Zusammenchluss von vier zuvor bestehenden Organisationen<sup>2</sup>** dar,

<sup>2</sup> 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 Wissen-

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.<sup>3</sup>

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 Besetzung 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 dadurch gefordert, die Fusion organisatorisch zu bewältigen und die Standards der Programmumsetzung 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 Umsetzung 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 dementsprechend 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.

Die Errichtung einer einheitlichen Umsetzungsorganisation 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 besserer Steuerungsfähigkeit.

## 1.2 Weitere Konsolidierungsschritte

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

schaft-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.

<sup>3</sup> Da der Bund als Gesetzgeber für das Zivilrecht zuständig ist, steht ihm im Gegensatz zu anderen Gebietskörperschaften diese Möglichkeit zur Verfügung.

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.

Ebenso wurde eine Vereinheitlichung der **Förderungsrichtlinien** in Angriff genommen. Da der größere Teil der FFG-Förderungen Beihilfen im Sinn des EU-Beihilferechts sind, ist dessen Geltung 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 zwei<sup>4</sup> breit angelegte Rahmenrichtlinien erstellt. Für die eigentlichen Programme wurden sogenannte Programmdokumente auf Basis dieser Richtlinien erlassen. Notifiziert wurden aber nur die beiden Rahmenrichtlinien.<sup>5</sup> Eine wesentliche Änderung dieser Struktur bewirkte die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung der EU-Kommission (AGVO) 2014.<sup>6</sup> 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 Programmviefalt gewesen war.

### 1.3 Erste Versuche des Themenmanagements

Bei den Alpbacher 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.

Im damaligen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT, heute BMK) setzte man sich in den folgenden Jahren mit zwei zentralen 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 Grenzen** 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 mit der Umsetzung begonnen. 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 von Kaufmann und Steyer (2022) und der OECD (2018).

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Erstmals 2006 nach dem Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation 2000, 2007 nach dem Unionsrahmen von 2006.

<sup>6</sup> 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.

## 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 mangels einer Gesamtreform teilweise zwiespältige Folgen hatten, die auch in der Evaluierung der FFG und der AWS (Bühner et al. 2017) hervorgehoben werden. So spiegeln die damals festgelegten **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“.

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 wurde 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 Durchführung 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 Maßnahmen zur Qualifizierung der 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 Thementeam entwickelt, die einen besseren Überblick über Förderungsangebote und das Portfolio der geförderten Projekte schaffen sollten.

So konstatiert die Evaluierung der FFG und der AWS (Bühner et al. 2017) neben einer gut funktionierenden und effi-

zienten 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 hinauschießen. „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.

## 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: „Neuorientierung 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. 77 f.).

Diese politische Willensbekundung wurde am 22. August 2018 durch den **Beschluss des Ministerrates zur Zukunftsoffensive für Forschung, Technologie und Innovation** konkretisiert<sup>7</sup>. Darin bekannte sich die Bundesregierung u.a. zur Erarbeitung einer neuen FTI-Strategie (die damals aktuelle endete mit 2020) sowie Erarbeitung eines Forschungsfinanzierungsgesetzes (FoFinaG) samt der damit einhergehenden Neugestaltung der Steuerung der „zentralen Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen“.

Hinzu kam, dass die für die FFG relevanten **Förderungsrichtlinien** sowie die damit verbundenen Programmdoku-

<sup>7</sup> Beschluss gemäß: BMBWF, BMDW, BMVIT: Vortrag an den Ministerrat 25/63 vom 16.8.2018.

mente 2020 ausliefen. Damit fiel eine weitere Hürde für die Umsetzung eines programmübergreifenden Themenmanagements weg, 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 stärker strategisch ausgerichtete Gesamtplanung für die FFG geschaffen und auch Erfordernisse identifiziert werden, die im FoFinaG zu berücksichtigen waren. **Die Ursachen für den Evaluierungsbefund der strategischen Unter- und operativen Übersteuerung der FFG wurden 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 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.<sup>8</sup> 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 Verantwortlichkeiten 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 oblag die Förderungsentscheidung dem zuständigen Ministerium.<sup>9</sup>

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

<sup>9</sup> 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.

Diese über die Jahre entwickelte Art der Zusammenarbeit wurde nun in mehrerlei Hinsicht in Frage gestellt. Dies geschah einerseits durch die Neukonzipierung zentraler systemischer Stellschrauben der Zusammenarbeit zwischen Ministerium und FFG:

- » Die Einführung einer **dreijährigen Finanzierungsvereinbarung (FinV)** erfordert einerseits die Etablierung einer gesamthaften, mehrjährig geltenden Konzeption inklusive Abstimmung der Förderungsinhalte durch das beauftragende Ministerium, aber auch eine Harmonisierung und Offenlegung der dahinterliegenden Planungsprozesse, Budgetregelungen sowie Monitorings- und Berichtssystematik.
- » Die Einführung einer vereinheitlichten Förderungsrechtsbasis sollte quer über alle übertragenen Programme eine **klare Verantwortlichkeit der FFG für die Förderungsentscheidung** schaffen.
- » Die **Einführung von Themen als primäre Planungskategorie** ermöglichte 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 integrierbare 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**. 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 Sicherstellung der strategischen Ausrichtung der Ausschreibung sowie die Integration relevanter Ausschreibungsergebnisse in die Themensteuerung. Die Ausschreibung selbst liegt in der Verantwortung der FFG.<sup>10</sup>
- » **Die Kernkompetenz der FFG soll die effiziente**

<sup>10</sup> Bislang: Teilweise wurden die Ausschreibungsdokumente von den jeweils zuständigen Abteilungen selber verfasst.

**Durchführung der Ausschreibungen** und weiteren Maßnahmen sein. Dies erfordert einerseits technisches Ausschreibungs- und Instrumentenwissen und Know-how, wie anvisierte Zielgruppen erreicht werden können, andererseits ein inhaltliches Verständnis der grundlegenden strategischen Intentionen 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.**

- » **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.

Es wurde rasch erkannt, dass diese vertrauensvolle entsprechende Plattformen der Zusammenarbeit auf Augenhöhe erfordert: Das Konzept der „**Thementeams**“ wurde weiterentwickelt<sup>11</sup>, sodass die Beschaffung und Verarbeitung der erforderlichen Informationen sowie die Planung und Koordination der Themen durch die zuständigen Mitarbeiter\*innen der Ministerien und der FFG stattfinden konnten; 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 der frühen Phase dieses Projektes zur Governance-Reform in der Forschungsförderung zeigte sich, wie heikel der Rückzug aus traditionellen Verantwortlichkeiten für Mitarbeiter\*innen des Ministeriums ist und wie fruchtbar die Fokussierung der anlaufenden Diskussionen insbesondere auf die Konzipierung der einzelnen Ausschreibungen und die Erstellung der entsprechenden Ausschreibungsdokumente würden.

### 3 Übergangslösungen

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.

<sup>11</sup> 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.

Da der „Übergangsminister“ im BMVIT im August 2019 für den FoFinaG-Entwurf (als „Forschungsrahmengesetz“) das **Begutachtungsverfahren** einleitete, 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. 215 f.).

Obschon das Bekenntnis zum FoFinaG und zur Neuorientierung der Governance auch im neuen Regierungsprogramm verankert war, starteten die Arbeiten für die Erstellung des neuen 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 Sicherstellung der Verfügbarkeit der technischen Voraussetzungen bedeutete dies, dass die Art und Weise der Interaktion zwischen den Akteur\*innen dementsprechend verändert werden musste.
- » Im Zuge der 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. Durch die neue Bundesministerin wurde ein klarer Anspruch auf vermehrte Zusammenarbeit der und Abstimmung der Maßnahmen zwischen den Ressortbereichen formuliert.<sup>12</sup>

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

<sup>12</sup> Dies hat für die Sektion Innovation und Technologie v.a. Auswirkungen auf die inhaltliche Konzipierung der Förderungen.

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

Innerhalb weniger Wochen nach Wiederaufnahme der Verhandlungen auf politischer Ebene über die letzten offenen Fragen zum – mittlerweile wieder umbenannten – Forschungsfinanzierungsgesetz wurde das **FoFinaG vom Nationalrat am 7. Juli 2020 beschlossen** und der Zeitraum der ersten dreijährigen Finanzierungsperiode und des ersten FTI-Pakts mit 2021–2023 festgelegt.

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) eine<sup>13</sup> **einjährige**, sogenannte Gesamtbeauftragung, gefolgt von einer<sup>14</sup> **zweijährigen** Finanzierungsvereinbarung (2022–2023) erstellt werden. Die erste **dreijährige** Finanzierungsvereinbarung wurde erstmalig für den folgenden Zeitraum 2024–2026 umgesetzt und stellt eine Weiterentwicklung der mit der Finanzierungsvereinbarung 2022–2023 etablierten Organisationsstrukturen dar.

Trotz der Notwendigkeit für die zentralen Akteure FFG, BMK, BMDW und Bundesministerium für Finanzen (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 überhaupt ein gesamthafter Vertrag samt gesamthaft geltenden Budgetregelungen und Begriffsdefinitionen entwickelt wurde, war die erste **zweijährige Finanzierungsvereinbarung 2022–23** 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 vereinen, 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.
- » Daneben wurden erstmals übergreifende Managementaufgaben definiert (sog. **organisatorische Aufgaben**), die das gesamthafte Förderungsportfolio umfassen (z.B. Implementierung der neuen Systematik in den IT-Systemen, Außenkommunikation, Weiterentwicklung der Instrumente, übergrei-

fende 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.

### 3.2 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 thematisch zuständigen Ministerien 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.

<sup>13</sup> Je eine Gesamtbeauftragung für BMK und BMDW.

<sup>14</sup> Je eine Finanzierungsvereinbarung für BMK und BMDW.

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 sahen<sup>15</sup> – 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 Geschäftsführung der FFG delegiert.
- » **Verankerung der Förderungsinhalte in den Richtlinien:** Während die Ressorts und die FFG die Richtlinien als Grundlage für die formale Förderungstechnik begriffen, die das Verhältnis 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 strategischinhaltlichen 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.

### 3.3 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 ident 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 forcierte im Gegenteil geradezu Versuche, auch Prozesse und Instrumente individuell an Programme anpassen zu wollen. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die oftmals starke Bindung zwischen Programmtteams 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

<sup>15</sup> Aber auch eine Verwaltungsvereinfachung: „zur Abwicklung“ übertragene Treuhandmittel und „zur Durchführung“ übertragene Eigenmittel müssen buchhalterisch strikt voneinander getrennt werden.

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. 2009, 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 („*twi/triple 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 Lab<sup>16</sup> von Nesta und hat seitdem verschiedene Pilotprojekte und Experimente durchgeführt sowie die Task Force „Experiment“<sup>17</sup> im Taftie<sup>18</sup>-Netzwerk geleitet.

All diese Veränderungen brauchen in der FFG mehr Koordination und Abstimmung: Waren die Umsetzungsprozesse in der Vergangenheit streng hierarchisch organisiert, reicht das jetzt nicht mehr. Das führt in der Umstellungsphase zu hohen zusätzlichen Aufwänden, sowohl in den operativen Bereichen der FFG als auch in den zentralen Organisationseinheiten wie Strategie und Datenanalyse. Zusätzlich wurden Meetings aller Themenverantwortlichen für die FinV-Themen institutionalisiert, um einen regelmäßigen Austausch und den Aufbau gemeinsamen Know Hows zu unterstützen.

<sup>16</sup> <https://www.innovationgrowthlab.org/>

<sup>17</sup> <https://taftie.eu/task-force-experiment/>

<sup>18</sup> [www.taftie.eu](http://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.

Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die beiden Finanzierungsvereinbarungen mit den beiden Eigentümerressorts nur einen Teil der gesamten Aktivitäten der FFG betreffen. 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-, Finanz- und 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 Reformprojekts zur FFG-Governance ausgearbeiteten Ziele werden im Rahmen der Finanzierungsvereinbarungen des BMK und des BMAW mit der FFG durch folgende Maßnahmen – welche auf dem Zusammenspiel Finanzierungsvereinbarungen und Richtlinien basieren – operationalisiert: siehe Tabelle

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

Im positiven Sinne war der frühere „Programmschunegels“ bzw. „Fördersupermarkt“ charakterisiert durch ein vielfältiges Förderungsportfolio, das mit maßgeschneiderten Angeboten strategisch ausgewählte Handlungsfelder

Zielsetzungen	Umsetzung durch die FinV
1. <b>Erhöhung der strategischen Steuerungsfähigkeit der Res-sorts</b>	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. <b>Erhöhung der operativen Selbständigkeit und Flexibilität der FFG</b>	Durch Orientierung an mittelfristigen Zielen Fokus auf Konzeption und Umsetzung; durch Definition von Prinzipien statt detaillierter Vorgaben für die Projektauswahl selbständige 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 Schwerpunktsteuerung.
3. <b>Erhöhung der Effizienz</b>	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 raschere Förderungsvergabe; Transparente, einheitliche Informationsgrundlagen für alle Themen/Schwerpunkte.
4. <b>Ergebnisorientierung durch bessere Informationsgrundlagen</b>	Einheitliches Monitoring durch die Erhebung von standardisierten Basisindikatoren für 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.

der relevanten Akteure adressiert. Dahinter stand eine jahrzehntelang eingeübte **Tradition der Programmierung von FTI-Politik**. Das Interventionsmodell: Programme adressieren zielgenau und zeitlich begrenzt wahrgenommene Herausforderungen im Innovationsgeschehen; Programme setzen gezielt Anreize zur gewünschten Ausrichtung und Organisation von Projekten, Infrastrukturen und 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 (angenehert über die Zahl innovativer Unternehmen). Die Programmierung ist hier auf die Ausgestaltung der eingesetzten Förderformate (Instrumente) und die damit induzierten Anreize fokussiert, um die gewünschten Entscheidungen der Adressaten herbeizuführen. 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 Techno-

logien (IKT, Nano-technologie, Industrie 4.0) oder Anwendungsfelder/Missionen (Mobilität, Energie) abgeleitet und begründet. 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.

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.

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.

Mittlerweile hat die Umsetzung der zweiten Finanzierungsvereinbarungen für die Laufzeit 2024-2026 begonnen. Das sind nun die ersten Finanzierungsvereinbarungen mit einem dreijährigen Horizont. Ein wesentlicher Lerneffekt aus der ersten FinV zwischen BMK und FFG war Komplexitätsreduktion: In der ersten FinV waren die Themen noch nahe an den alten Programm(gruppen) bzw. Abteilungen des BMK strukturiert. Um eine stärkere Zusammenarbeit zu forcieren, wurden zusätzlich die Themen übergreifende Schwerpunkte definiert, aber ohne eigenes Budget, die Finanzierung erfolgte über Beiträge aus den Themen. Diese Struktur hat zu komplexen Abwicklungserfordernissen geführt und war schwer zu kommunizieren. Für die zweite FinV wurden die Schwerpunkte aufgegeben, aber die Themenstruktur des BMK so geändert, dass die neuen Themen auch die alten Schwerpunkte abbilden. Im ersten Jahr der zweiten FinV hat sich schon gezeigt, dass diese neue Struktur sich auch in den Ausschreibungen abzubilden beginnt, insofern also dem Ziel näher kommt.

Zudem wird begonnen, Förderungsinstrumente für Themen zu nutzen, die bisher nur in anderen Teilen des FFG-Portfolios angeboten wurden. Dies erfordert neue Kenntnisse sowohl in der Programmierung (Principal) als auch in der Umsetzung (Agentur). Die ersten Erfahrungen zeigen jedoch, dass auch die Zielgruppen dieses zusätzlichen Angebots anfangs von den neuen Möglichkeiten überfordert sind.

Über die Durchführung der **Förderung 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.

In der Vergangenheit wurden neue Ansätze oft auf der Ebene der einzelnen Programme eingeführt. Nun, infolge stärkerer Koordination und Kooperation, zeigt sich, dass Maßnahmen, die im Grunde übergreifende Aspekte betreffen, besser gemeinsam und themenübergreifend konzipiert und umgesetzt werden sollten. Das erhöht den Koordinationsaufwand und birgt Frustrationspotenzial für Teams, die sich früher agiler und umsetzungsfähiger wahrgenommen haben.

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 gleicher 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 Berichtswesen 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.

Dennoch bleibt das Berichtswesen eine Herausforderung. Wie können innerhalb von drei Jahren Wirkungen identifiziert werden? Wie steuerungsrelevant ist die Indikatorik? Diese Fragen stellen sich zunächst bei dem mit den Finanzierungsvereinbarungen eingeführten jährlichen „Gesamtbericht“, der u.a. die früheren Programmjahresberichte

ersetzt und eine übergreifende Perspektive bieten soll. Im dritten Jahr der ersten Finanzierungsperiode hat sich gezeigt, dass der Gesamtbericht über das erste Jahr wohl die definierten Anforderung erfüllt hat, dennoch schwer handhabbar war. Der Gesamtbericht über das zweite Jahr wurde stark umstrukturiert, die Daten wurden anders aufbereitet, es wird sich zeigen, ob diese auch entsprechend genutzt werden. Auch die Erwartungen an die FFG haben sich geändert. Waren in der Vergangenheit detaillierte Tätigkeitsberichte gefordert, liegen die Erwartungen jetzt eher bei Analysen in der Rückschau und Empfehlungen für Handlungsoptionen in der Vorausschau. Es wird noch mehrerer Prozessschritte bedürfen, um ein gemeinsames Verständnis von sinnvollen und machbaren, steuerungsrelevanten Informationen zu entwickeln.

Zusätzlich haben die Teams des BMK gemeinsam mit Expert\*innen der FFG sogenannte „Impact- und Evaluierungspläne“ (IEP) je Thema entwickelt, in denen mit einem längeren Planungshorizont als die FinV, nämlich bis 2030, die Wirkpfade festgelegt sind. Diese IEPs dienen als Referenz für jede Maßnahme und sollen so Konsistenz über die Zeit sicherstellen. Für die IEPs wurden ebenfalls Indikatoren entwickelt. Diese zu konsolidieren und handhabbar zu machen, ist eine fordernde Aufgabe, die im BMK noch läuft. In dieser Übergangsphase führen die verschiedenen Indikatorenquellen (FFG-Erhebungen, FFG-Wirkungsmonitoring, Bundesvoranschlag, wirkungsorientierte Folgenabschätzung u.a.) teilweise zu Unklarheiten.

### 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 jährlichen Umsetzungsplanung von einzelnen Ausschreibungen, sondern setzen inhaltlich auf den Themen 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. So wurden im Zuge der ersten FinV im BMK sogenannte „Ausschreibungskonzepte“ (ASK) vorgesehen. Die Idee war zum einen, in diesen ASKs die strategischen Vorgaben für Ausschreibungen zu definieren, zum anderen, für eine zentrale Diskussion und Ablage der ASKs zum Überblick über das BMK-Portfolio zu sorgen. Die Übersetzung vom ASK in den konkreten Ausschreibungsleitfaden (ALF) sollte bei der FFG liegen. In der Praxis werden allerdings die eingeübten Routinen, die Ausschreibungsdokumente gemeinsam zu entwickeln, mit einer starken Rolle der Mitarbeiter\*innen im Ministerium, teilweise weitergeführt, nur werden jetzt ASK und ALF oftmals gemeinsam parallel erarbeitet.

In der Umsetzung führt die neue Themenstruktur des BMK dazu, dass nun sowohl im BMK als auch in der FFG Organisationseinheiten, die früher über ihre jeweiligen distinkten Programme verfügten, nun schon in der Konzipierung und Budgetierung zusammenarbeiten. Dabei werden Unterschiede in den langjährigen Routinen sichtbar, sodass neue Standards entwickelt werden müssen. Die Gefahr besteht hier in der Tendenz zu einer Angleichung „nach oben“, was zu deutlich höheren Aufwänden für Administration bei der FFG ebenso wie bei den Geförderten führen kann. Dies steht dem Vorteil der besseren Koordination und Zusammenarbeit gegenüber. Über lange Jahre gelernte Routinen sind beständig („culture eats strategy for breakfast“), der Veränderungsprozess wird also noch längere Zeit dauern und einer gewissen steuernden Kontrolle bedürfen.

### 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 Budgetregelungen<sup>19</sup> sowie die Berichtssystematiken<sup>20</sup> für welche – in Absprache mit der Führungsebene – entsprechende Zuständigkeiten und Prozesse 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.

<sup>19</sup> Wer entscheidet die Umschichtung von Mitteln zwischen/innerhalb von Themen? Wer dokumentiert Veränderungen? Wer entscheidet über freigewordene Mittel z.B. bei Projektabbruch?

<sup>20</sup> Wer übermittelt wem welche Berichte? Wer hat Zugang zu welchen Berichten?

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 Kompetenz- und Rollenverständnis können Prinzipal und Agent fruchtbringend zusammenarbeiten und letztlich die intendierten Wirkungen erzielen.

#### 4.4 Anspruch und Realität: Einfaches Förderungsangebot für die Zielgruppen

**Programmschunzel:** Für 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 3.7).

**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&Eaffiner 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 gelegenheitsgetrieben** 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.

Bezogen auf die Zahl der Förderungsnehmenden sind die beiden Gruppen 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 substanziellen 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 Programangebot 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. Die für die FFG zentrale Förderungsart der Allgemeinen Gruppenfreistellungs-Verordnung (AGVO), Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen (Art. 25), wird gegenüber den Adressaten auf 12 Instrumente aufgefächert. Die FFG bietet also **drei großvolumige Basis-Instrumente** an und darum herum eine **große Anzahl 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 gegen-

über. 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). Der zentrale Entscheidungspunkt bezieht sich auf die Frage, ob Ziele primär über formale Anforderungen oder aber über Ziele, Bewertungskriterien und damit die Projektselektion 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 vorgegebenen Richtwerte für die Kostenteilung in kooperativen Vorhaben könnten Forschungseinrichtungen zu dominant werden und die gewünschte Einbindung von Unternehmen unterrepräsentiert bleiben.

Abschließend hat sich dieser Anspruch – die Vereinfachung des Förderungsangebots für Förderungswerbende – als anspruchsvoller herausgestellt als erwartet. 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.

Die Erfahrung bisher zeigt, dass die neuen Optionen (neue Instrumente, die bisher nur in anderen Teilen des Portfolios angeboten wurden, neue Themenstruktur, neue Ausschreibungskombinationen) nicht nur intern in der Umsetzung aufwändig sind, sondern auch eine Herausforderung für die Zielgruppen darstellen. Es zeigt sich, dass Komplexität in inhaltlichen Vorgaben und gleichzeitig in der Struktur von Ausschreibungen in manchen Fällen die Zielgruppen überfordert. Der Tradeoff zwischen einer breiteren Themengestaltung und Instrumentenauswahl einerseits und klarer, aber enger abgegrenzten Inhalten und Instrumenten andererseits muss immer wieder neu ausbalanciert und dahingehend überprüft werden, ob die Themen- und Instrumentenstruktur die Erreichung der FinV-Ziele bestmöglich gewährleistet.

## 5 Vorläufiges Fazit

Mit dem Abschluss der beiden ersten Finanzierungsvereinbarungen haben die Ministerien und die FFG Neuland betreten. Die Übertragung der Mittel eines Ministeriums an die FFG erfolgt nunmehr für jeweils mehrere – im Regelfall drei – Jahre. Danach folgt die nächste Drei-Jahres-Periode usw.. Die Verlässlichkeit dieser Planungsgrundlage ist im Vergleich zum Zustand davor ein großer Qualitätssprung. Dieser wurde durch Einführung des Forschungsfinanzierungsgesetzes (FoFinaG 2020) herbeigeführt. Die Versuche in den Jahren davor, das Förderungsportfolio zu harmonisieren und zu klareren Rollenverteilungen zu kommen, zeigten, dass dafür institutionelle Verbindlichkeit durch ein Gesetz notwendig ist.

Das FoFinaG stellt aber in erster Linie neue Möglichkeiten bereit. Die Aufgabe der Finanzierungsvereinbarungspartner bestand daher darin, diese Möglichkeiten zu nutzen und die Chance wahrzunehmen, versäulte Programmstrukturen, eine unklare Arbeitsteilung und die Vielzahl paralleler Schnittstellen zu überwinden. Dafür mussten das BMK und die FFG nicht nur ihr Verhältnis zueinander in Form der Finanzierungsvereinbarung neu regeln. Zusätzlich müssen auch jeweils durch interne Harmonisierung und Zentralisierung ihrer Prozesse Übersichtlichkeit und Flexibilität herbeigeführt werden, damit die neue Rollenteilung produktiv zielgerichtet wirksam werden kann. Der Schlüssel zum Erfolg des neuen Systems ist freilich die weitere Vertiefung der Vertrauensbasis zwischen den Vertragsparteien und deren Akteur\*innen. Die Finanzierungsvereinbarung in Zusammenspiel mit den Richtlinien bietet dazu einen verlässlichen institutionellen 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 derartigen Projekt der Governance-Reform für einen essenziellen Politikbereich des Bundes ein langer Atem und realistische Erwartungen erforderlich sind und die ambitionierten Zielsetzungen fest in den Augen behalten werden müssen. Die vielen Erfahrungen mit teils erfolglosen Versuchen aus der Zeit vor dem Forschungsfinanzierungsgesetz waren dabei insofern hilfreich, als sie eine wesentliche Orientierungsbasis boten.. 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, die zentralen Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen in den Mittelpunkt zu stellen, erhöht in deren Sichtbarkeit und damit auch Verhandlungsmacht.

Insgesamt hat sich das neue System bislang bewährt. Die erste dreijährige Finanzierungsvereinbarung 2024–2026 behielt die Grundstrukturen ihrer Vorgängerin bei, bei gleichzeitiger Reduktion und besserer Übersichtlichkeit

von Themen und Schwerpunkten. Ein langer Atem ist aber weiterhin notwendig.

## Literaturverzeichnis

Aiginger, Karl/Falk, Rahel/Reinstaller, Andreas (2009): Reaching out to the Future Needs Radical Change. Towards a New Policy for Innovation, Science and Technology in Austria. Synthesis Re-port. Wien.

BGBI. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich.

BMBWF/BMK/BMAW (2024): Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht. Wien.

Bührer, Susanne/Daimer, Stephanie/Koschatzky, Knut/Sheikh, Sonja/Kaufmann, Peter/Ruhland, Sascha (2017): Evaluierung der Förderungsgesellschaften Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS) und Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG): Abschlussbericht. Karlsruhe/Wien: Fraunhofer ISI.

Hopfgartner, Veronika/Jörg, Leonhard/Mayer, Sabine/Pichler, Rupert (2022): Ein neues Betriebssystem für die österreichische Forschungsförderung. Werkstattbericht: die Einführung mehrjähriger Finanzierungsvereinbarungen am Beispiel der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft. In: Forschung. Politik – Strategie – Management 15 (1+2), S. 12–27.

Kaufmann, ... Steyrer, ... (2022): Evaluierung ...

Mayer, Sabine/Fischl, Iris/Ruhland, Sascha/Sheikh, Sonja (2009a): Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung. Teilbericht 3: Governance in der FTI-Politik im Wechselspiel zwischen Ministerien und Agenturen. Wien.

Mayer, Sabine/Sheikh, Sonja/Streicher, Jürgen (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, Rupert (2014): Delegierte Koordination. Zur Koordinationsfunktion intermediärer Organisationen in der österreichischen Forschungsförderung. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 43, S. 329-346.

Pichler, Rupert (2017): RTI funding in Austria – Organisational structures and institutional change. In: Weber, Matthias (Hg.): Innovation, Complexity and Policy. Contributions

from 30 years of in-novation policy research in Austria, Frankfurt a.M.: Peter Lang, S. 17–36.

Pichler, Rupert (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, Rupert (2021): Das Forschungsfinanzierungsgesetz. Neue Regelungsstrukturen in der Forschungsfinanzierung des Bundes. In: Hauser, Werner (Hg.): Hochschulrecht. Jahrbuch 2021. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 307-326.

Pichler, Rupert (2022): Das österreichische Forschungsfinanzierungsgesetz: die rechtliche Institutionalisierung und Konsolidierung der Forschungsfinanzierungsstrukturen des Bundes. In: Forschung. Politik – Strategie – Management 15 (1+2), S. 3–11.

Pichler, Rupert/Stampfer, Michael/Hofer, Reinhold (2007): Forschung, Geld und Politik. Die staatliche Forschungsförderung in Österreich 1945–2005. Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag.

Pichler, Rupert/Strimitzer, Eugen (2013): Ausgliederungen als Instrument eines modernen Verwaltungsmanagements: Grundlagen, Probleme, Praxis. In: Strimitzer, Eugen/Thewanger, Erich/Bauer, Johannes/Nayer, Michael (Hg.): Handbuch des modernen Verwaltungsmanagements. Wien: Linde Verlag, S. 99–135.

Rechnungshof (2016): Forschungsfinanzierung in Österreich. In: Reihe Bund 2016/8, S. 199-331.