

Rupert Pichler

Delegierte Koordination

Zur Koordinationsfunktion intermediärer Organisationen in der österreichischen Forschungsförderung

Schlüsselwörter: Forschungspolitik, Koordination, Agencification

Die Forschungspolitik ist nicht nur eine potenziell fragmentierte Querschnittsmaterie, sondern auch Schnittstelle der Politik zur Forschung als Expertensystem. Sie ist daher zu Aushandlungsprozessen mit anderen Akteuren gezwungen, was horizontale und vertikale Koordination erfordert. Dabei spielt das für die Forschungsförderung typische institutionelle Arrangement der intermediären Organisation eine zentrale Rolle zur Koordination zwischen Staat und Forschung. Gleichzeitig setzt sich die forschungspolitische Fragmentierung auf der intermediären Ebene fort. Diese kann aber auch Ansatzpunkte zur Erzielung von Koordinationseffekten bieten, wenn die Umsetzung forschungspolitischer Strategien schwerpunktmäßig in den Aufgabenbereich intermediärer Forschungsförderungsorganisationen fällt. Das Beispiel der österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft zeigt, dass Koordinationsbarrieren durch eine ressortübergreifende Agentur teilweise überwunden und positive Rückwirkungen auf die politische Ebene erzielt werden können. Grenzen sind dieser Koordinationsform durch ihr beschränktes Instrumentarium und mögliche Ungleichgewichte zwischen den *Principals* gesetzt.

Delegated co-ordination. The co-ordination function of intermediary organizations in the Austrian research funding system

Keywords: Research policy, co-ordination, agencification

Research policy is not only a horizontal issue prone to fragmentation but also represents an interface to research as an expert system. Therefore negotiation processes with various actors require both horizontal and vertical co-ordination. Within this frame intermediary organizations (as typically: research funding structures) play a key role for the co-ordination of public policies and the research system. As a consequence, fragmentation at the political level may also be reflected at the intermediary level and cause equal fragmentation. However, action at the intermediary level can yield positive co-ordination effects in case the implementation of research policy strategies falls within the realm of intermediary funding organizations. The example of the Austrian research funding agency demonstrates that barriers to co-ordination can be – at least partially – overcome by the creation of a multi-principal agency, feeding back positively also to co-ordination at political level. The specific set of instruments of a funding organization and possible imbalances among its principals present limitations to that form of co-ordination.

Rupert Pichler

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Leiter der Abteilung für Forschungs- und Technologieförderung

E-Mail: rupert.pichler@bmvit.gv.at

Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 43. Jg. (2014) H. 4, 329–346

1. Einleitung

Koordination ist ein Dauerthema der österreichischen Forschungspolitik. Zuletzt wurde es wieder im Weißbuch des Rates für Forschung und Technologieentwicklung (RFT 2013) sowie in der Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation (Bundesregierung 2011) aufgegriffen, nachdem die Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung einen kohärenteren, besser koordinierten Politikansatz gefordert hatte (Aiginger et al. 2009). Zunehmende Spezialisierung und funktionale Differenzierung verlangen in Innovationssystemen von der Politik eine entsprechende Koordinationsfähigkeit zur Überwindung sektoraler und organisatorischer Barrieren (Lindner 2012) innerhalb des komplexen „knowledge space“ zwischen Wissensproduktion, -vermittlung und -anwendung (Braun 2008a).

Koordination „as an interaction between participants in which formal linkages are mobilized because some assistance from others is needed to achieve organizational goals“ (McNamara 2012, 391) betrifft auch administrative Ebenen, wobei die intermediäre Organisation das typische institutionelle Arrangement in der Forschungspolitik darstellt (Braun 1997). Mit der Einschränkung auf die (finanzielle) Forschungsförderung soll daher die Frage untersucht werden, inwiefern intermediäre Organisationen zur Lösung wahrgenommener Koordinationsprobleme in der Forschungspolitik beitragen können, welche Faktoren dabei wirksam werden und welche Auswirkungen daraus resultieren.¹

Als Ausgangshypothese dienen die Feststellungen von Braun, wonach weder „Superministerien“ noch Fusionen von Agenturen geeignete Lösungswege darstellen. Dies deshalb, weil einerseits die hierarchische Durchsetzung von Koordination – wie sie in einem Ministerium geschehen müsste – nicht funktioniert, und andererseits die Fokussierung intermediärer Organisationen auf eng umrissene Aufgaben deren Koordinationskapazität und -eignung beschränkt (Braun 2008a, 234f.; Braun 2008b, 293, 297f.). Braun schlägt daher die externe Koordination der forschungspolitischen Akteure als geeigneten Weg vor. Im vorliegenden Beitrag wird jedoch argumentiert, dass innerhalb eines Rahmens klar definierter Aufgaben und dafür verfügbarer Instrumente eine intermediäre Organisation tatsächlich einen Beitrag zur Verbesserung der forschungspolitischen Koordinationsfähigkeit leisten kann.

Das wird im Folgenden durch eine empirische Untersuchung der historischen Entwicklung versucht. Sie beruht auf Literatur- und Dokumentenanalysen², die auf der Basis des „Agencification“-Konzepts nach ihrer Bedeutung für die Koordinationsproblematik ausgewertet wurden. Dazu wird zunächst erläutert, wodurch forschungspolitischer Koordinationsbedarf in Österreich entsteht. Anschließend wird die Bedeutung intermediärer Organisationen in der Bandbreite zwischen Selbstverwaltung und „Agencification“ dargestellt sowie deren Fragmentierung als Koordinationsproblem untersucht. Am Beispiel der Forschungsförderungsgesellschaft wird dann das Koordinationspotenzial einer intermediären Organisation untersucht. Schließlich werden Defizite und Grenzen dieser Möglichkeit diskutiert.

2. Institutionelle Ursachen und Folgen forschungspolitischer Koordinationsprobleme in Österreich

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen, nämlich (a) fehlende Kompetenzzuweisung für Forschung und daher Durchführung von Forschungsförderung in der Privatwirtschaftsverwaltung von Bund und Ländern, (b) fehlende Koordinationskompetenz innerhalb der Bundesregierung und (c)

Gleichrangigkeit von Bund und Ländern in der Privatwirtschaftsverwaltung schaffen in Österreich ein erhebliches Potenzial institutioneller Fragmentierung.

Fragmentierte politische Zuständigkeiten für Forschung

Ein Blick auf die Organisation der österreichischen Bundesregierung und ihrer Ministerialverwaltung zeigt, dass sich diese hauptsächlich entlang der klassischen, hoheitlichen Staatsaufgaben als stabil erweist. Dagegen muss sich die Forschungspolitik als Querschnittsmaterie und Teilmenge anderer Kompetenzen immer wieder neu orientieren, sodass es auf Ebene der Bundesregierung keine ministeriell konzentrierte Zuständigkeit für Forschung gibt. Im österreichischen Bundesverfassungsgesetz (B-VG) ist Forschung grundsätzlich kein expliziter Kompetenztatbestand des Bundes, da dieser in der taxativen Aufzählung der Bundeskompetenzen nicht enthalten ist (Art. 10 B-VG). Somit gilt Forschung als Teil anderer Materien oder als Kompetenz der Länder, denen alle nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesenen Kompetenzen vorbehalten sind (Art. 15 B-VG).

Das forschungspolitische Tätigwerden des Bundes gründet sich in der Regel aber nicht auf die Forschungsaspekte seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeiten, sondern auf die Möglichkeit, als Privatrechtsträger vorzugehen (Art. 17 B-VG). Für diese sogenannte Privatwirtschaftsverwaltung gilt die Kompetenzverteilung der Bundesverfassung nämlich nicht. Der Bund bedient sich daher bei der direkten Förderung von Forschung eines privatrechtlichen Instrumentariums (z.B. Verträge). Die Bundesländer gehen in der Praxis bei der Forschungsförderung gleichartig vor.

Soweit der Bund tätig wird, regelt das Bundesministeriengesetz die Zuständigkeiten der Ministerien. Eine forschungspolitisch koordinierende Funktion eines Ministeriums ist derzeit nicht normiert, darüber hinaus kennt die österreichische Bundesverfassung auch keine sonstige Koordinationskompetenz. Als Resultat sind 2014 hauptsächlich zwei Bundesministerien mit Forschungsförderung und -finanzierung betraut: die Bundesministerien für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMFWF) sowie für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT). Diese beiden Ressorts blicken auf eine lange Geschichte wechselnder Aufgabenbereiche und Zusammensetzungen zurück, wodurch sich Bezeichnung und Anzahl der Ministerien immer wieder änderten. Darüber hinaus sind aber auch die anderen Bundesministerien je nach ihren materiellen Erfordernissen für Forschung in ihrem Kompetenzbereich zuständig, wie z.B. in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Umwelt, Soziales oder Gesundheit, wo es sich typischerweise um Ressortforschung handelt. Eine klare Trennung der Zuständigkeiten nach bestimmten Zielgruppen gibt es nicht.

Für die forschungspolitische Akteurskonstellation bedeuten diese Voraussetzungen, dass eine beträchtliche Vielfalt ermöglicht wird. Bund und Länder können im Rahmen ihrer Privatautonomie praktisch völlig frei tätig werden. Im Gegensatz zur Hoheitsverwaltung können in der Privatwirtschaftsverwaltung dieselben Materien mehrfach parallel behandelt werden.

Erste Koordinationsversuche auf Regierungsebene

Verschiedene Bundesregierungen versuchten dennoch, sich der Koordinationsproblematik zu stellen. Die Fortschritts- und Öffnungsrhetorik der SPÖ-Alleinregierung (1970–1983) verschaff-

te auch der Forschungspolitik einen höheren Stellenwert. Da Forschung nun stärker nach dem Gesichtspunkt gesellschaftlicher Relevanz betrachtet wurde, sollten die Impulse dazu direkt von der Regierung kommen. Zu diesem Zweck wurde 1970 erstmals in Österreich ein Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung eingerichtet. Im BMWF wurde nicht nur erstmalig eine forschungspolitische Koordinationskompetenz innerhalb der Bundesregierung verankert (BGBl. Nr. 205/1970: § 3 Z. 1; Pichler et al. 2007, 208–216; diese blieb bis 2000 erhalten), sondern auch die Zuständigkeit für die Forschungsförderungseinrichtungen konzentriert, was deren Koordination und koordinierte Steuerung erleichtern sollte.

Mitte der 1970er-Jahre startete die Regierung einen weiteren großen Anlauf zur forschungspolitischen Koordination, der zum Forschungsorganisationsgesetz (FOG) führte. Dieses Gesetz sollte eine umfassende Basis aller Forschungsmaterien des Bundes darstellen. Was nach jahrelangen Verhandlungen aber 1981 tatsächlich beschlossen wurde, zeigte, dass ein umfassender gesetzlicher Koordinationsanspruch an den Interessen der beteiligten Akteure gescheitert war. Die einzigen echten Koordinationselemente, die umgesetzt werden konnten, waren der Rat bzw. die Konferenz für Wissenschaft und Forschung, Letztere ein Gremium, das der Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Interessen diente (BGBl. Nr. 341/1981; Pichler et al. 2007, 243–261).

Scheitern weiterer Koordinationsversuche

Unter diesen Voraussetzungen nahm in den folgenden beiden Jahrzehnten die Fragmentierung der forschungspolitischen Aktivitäten weiter zu, auch weil der neue technologiepolitische Ansatz die Akteure noch breiter auffächerte. Auf Regierungsebene bedeutete dies, dass die Zahl der forschungspolitisch aktiven Ministerien eher zunahm, ohne dass das BMWF darauf einen echten Einfluss hatte. Seit den 1980er-Jahren nahm auch die Zahl der Forschungs- und Technologieförderungsprogramme stetig zu, und die Bundesministerien für Handel, Gewerbe und Industrie, für Bauten und Technik (ab 1987 vereint im BM für wirtschaftliche Angelegenheiten bzw. ab 2000 Wirtschaft und Arbeit, BMWA) und vor allem das für die damalige Verstaatlichte Industrie zuständige BM für öffentliche Wirtschaft und Verkehr traten dabei als Akteure auf Regierungsebene auf, mit denen sich das BMWF nun abstimmen musste. Das geschah eher bilateral und nicht im Rahmen einer größer angelegten Koordinationsstruktur (Biegelbauer 2010).

Diese Diversifizierung begann sich bei der Institutionalisierung der Förderungsmaßnahmen fortzusetzen, was der Neigung des forschungspolitischen Systems entspricht, neuen Entwicklungen durch institutionelle Aufschichtung Rechnung zu tragen, vor allem wenn keine finanziellen Restriktionen gegeben sind (Heinze/Münch 2012). In der Praxis kam es zu unterschiedlichen Varianten, Förderungen umzusetzen: Eigenabwicklung durch die Ministerien (wie z.B. beim Mikroelektronikprogramm), Beauftragung bestehender Rechtsträger mit Programmmanagements, Gründung neuer Rechtsträger mit unterschiedlichen Funktionalitäten (Biegelbauer 2010).

Endgültig manifest wurde die dichte Besetzung der forschungspolitischen Arena in den 1990er-Jahren, als die u.a. aus Privatisierungserlösen finanzierten neuen Programme der Bundesregierung deutliche Akzente setzten und mit dem Beitritt zur EU und der vollen Teilnahme am EU-Forschungsrahmenprogramm ein Wandel des Rollenverständnisses forschungspolitischer Institutionen einsetzte: Schwerpunktsetzung, Kooperationsprojekte, Ausschreibungs- und Wettbewerbsverfahren sowie regelmäßige Evaluierungen hielten nun auch in Österreich Einzug (Biegelbauer 2013). Damit kamen nicht nur traditionelle Kräfteverhältnisse ins Wanken, sondern gänzlich neue Koordinationsmechanismen schienen erforderlich.

Zum Zeitpunkt des Regierungswechsels 2000 hatte sich der Eindruck von ministeriellem Kompetenzchaos und Durcheinander teils unsteuerbarer Förderungsinstitutionen verfestigt. Da die forschungspolitischen Aktivitäten anderer Ministerien als dem BMWF zugenommen hatten, wurde dessen Anspruch einer Koordination (mit Ausnahme der EU-Angelegenheiten) aufgegeben. Da es somit erst recht unrealistisch war – zumal in einer Koalitionsregierung – die Forschungszuständigkeiten in einem Ressort zu konzentrieren, wurden andere Grenzen gezogen: Die Wissenschafts- wurden zusammen mit den Unterrichtskompetenzen im BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) angesiedelt, während das Verkehrsministerium als BMVIT die Technologiepolitik behielt (BGBl. I Nr. 16/2000), nebst anderen weiterhin aktiven Ressorts.

Die Koordination sollte auf einer anderen Ebene stattfinden, nämlich durch den neu geschaffenen „Rat für Forschung und Technologieentwicklung“ (RFT). Die Hauptaufgabe dieses Organs ist die Beratung der Bundesregierung sowie die Ausarbeitung von Strategien und Programmen. Zusammengesetzt ist der RFT aus je vier von BMVIT und BMBWK (jetzt BMWFW) bestellten Mitgliedern (BGBl. I Nr. 48/2000, § 17 FTFG). Die Ministerien sind diesbezüglich nicht an institutionelle Vorschläge gebunden, da man offenbar hoffte, damit den Beharrungskräften der etablierten Akteure entgegenwirken zu können.³

Die tatsächliche Fähigkeit des Rates, die Ministerien *und* die Förderungseinrichtungen zu koordinieren, wurde bald weitgehend durch die Entscheidung der Bundesregierung eingeschränkt, zusätzlich bereitgestellte Budgetmittel (bis 2006 ca. 1,5 Mrd. Euro) nicht direkt auf die Ministerien aufzuteilen, sondern eine Empfehlung des Rates einzuholen, wohin die Mittel fließen sollten. Infolgedessen befand sich der Rat aber nicht in einer Schiedsrichterposition, sondern wurde selbst zum Mitspieler. Eine Koordination konnte so nicht funktionieren, vielmehr wurde der Rat zu einer Art Bargaining-Plattform, auf der sich vielfältige Allianzen bildeten und sich institutionelle Vielfalt als taktischer Vorteil erwies (RH 2007).

3. Intermediäre Organisationen als zentrales Element und Koordinationsebene in der Forschungsförderung

Grundsätzlich steht die Politik gegenüber der Forschung als Expertensystem vor der Herausforderung, dass das hoheitliche oder ordnungspolitische Instrumentarium (Anordnung, Regulierung) staatlichen Handelns hier nicht wirkt. Forschung kann weder befohlen noch durch Marktregulierung stimuliert oder gelenkt werden. Daher ist zur Legitimation und Umsetzung forschungspolitischer Interventionen die institutionelle Kooperation mit den Zielgruppen notwendig. Der Staat wiederum hofft, durch die Schaffung von Kooperationsebenen seine eigene politische Steuerungsfähigkeit erweitern zu können: Gesellschaftliche Akteure werden in die Politikumsetzung einbezogen, „das strukturell bedingte Wissensdefizit des Staates in funktional differenzierten Gesellschaften kann so ausgeglichen werden“ (Braun 1997, 50).

Die Forschungspolitik ist daher von vornherein zu Aushandlungsprozessen mit anderen Akteuren gezwungen. Die intermediäre Organisation gewährleistet diese Einbeziehung institutionell, indem von der staatlichen Verwaltung mehr oder weniger unabhängige Organisationen geschaffen werden (Braun 1997; Braun/Guston 2003; Braun 2003). Deren Vorhandensein kann daher auch als Reife eines Innovationssystems interpretiert werden (Lepori et al. 2007, 385), jedenfalls aber als Koordinationsstruktur zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft. Nicht zuletzt aus diesen Gründen wurde hinsichtlich der Ressortforschung, die einer direkteren politischen Leitung unterliegt, von „Pathologie“ gesprochen (Hohn/Schimank 1990).

Grundlagen für die Schaffung intermediärer Organisationen durch Ausgliederungen

Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Ausgliederungen haben zur Folge, dass (a) diese im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung und somit der Forschungsförderung relativ leicht möglich sind, und (b) es daher für die verschiedenen zuständigen Ministerien leicht ist, ihre forschungspolitische Vielfalt auf Agenturebene zumindest zu reproduzieren.

Das formal entscheidende Kriterium für eine von der staatlichen Verwaltung abgegrenzte, intermediäre, nach heutigem Sprachgebrauch „ausgegliederte“ Organisation ist die eigene, von der zuständigen Gebietskörperschaft verschiedene Rechtsperson. Grundsätzlich können Bund, Länder und Gemeinden solche Rechtsträger errichten. Das kann öffentlich-rechtlich durch Bundes- oder Landesgesetz (Legalitätsprinzip: Art. 18 Abs. 1 B-VG) oder durch privatrechtliche Gründungen des Bundes bzw. der Länder gem. Art. 17 B-VG sowie der Gemeinden gem. Art. 116 Abs. 2 B-VG erfolgen (Baumgartner 2006, 38–40, 224; Mader 2010, 16f.). Die gesetzliche Errichtung von Privatrechtsträgern ist nur dem Bund möglich, da er allein gem. Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung für „Zivilrechtswesen einschließlich des wirtschaftlichen Assoziationswesens“ zuständig ist (Baumgartner 2006, 44, 270–279). Solche „sondergesetzlichen“ Ausgliederungen in Privatrechtsträger erfolgen meist, um möglichst maßgeschneiderte Institutionen schaffen zu können.

Der diesen Rechtsträgern übertragbare Aufgabenbereich ist nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes im Wesentlichen auf die Privatwirtschaftsverwaltung beschränkt (u.a. VfSlg. 3685/1960; VfSlg. 14473/1996). Die direkte Forschungsförderung, die (im Gegensatz zur steuerlichen Förderung) auf privatrechtlichem Weg stattfindet, darf daher ausgegliedert werden. Für den Bund gelten weiters auch die haushaltsgesetzlichen Vorschriften, wonach Ausgliederungen nur bei angemessenem Einfluss im Aufsichtsorgan und in „einem wichtigen volkswirtschaftlichen Anliegen“ zulässig sind (§ 71 BHG 2013).

Selbstverwaltung, „Agencification“ und Koordinationsbedarf

Im rezenten Sprachgebrauch werden Institutionen außerhalb der eigentlichen Verwaltungsorganisation als Ausgliederungen oder Agenturen bezeichnet, der zugrunde liegende Prozess als „Agencification“. Dabei handelt es sich um internationale Trends (Pollitt et al. 2005, 19f.; Bach/Huber 2012). Effizienz, Effektivität und Transparenz als Grundprinzipien des New Public Management sind die zentrale Begründung. Dies soll durch Outputorientierung sowie Trennung zwischen strategischen und operativen Aufgaben erreicht werden (Feuchtmüller 2003, 87–89).

Dem stehen eingeschränkte parlamentarische Kontrolle, eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten durch Auflösung des hierarchischen Zusammenhangs und hoher Koordinationsaufwand durch organisatorische Zersplitterung gegenüber (Christensen/Lægreid 2006; Baumgartner 2006, 263f.; Lehner 2003, 48). Im Zusammenhang mit Forschungsförderungseinrichtungen greift dieses Modell jedoch zu kurz.

Es ist nämlich zu beachten, dass die Geschichte solcher Einrichtungen international über 100 Jahre zurückreicht (Braun 1997) und das Grundprinzip dabei die Nutzung einer spezifischen Kompetenz ist, über die die staatliche Verwaltung nicht unmittelbar verfügt (Braun 2003). Die ursprüngliche Begründung für die organisatorische Abgrenzung der Forschungsförderung liegt

damit aber nicht im Gesichtspunkt der Effizienz durch Arbeitsteilung, sondern in der Partizipation und Mitverantwortung der Zielgruppen, um diesen gegenüber handlungsfähig zu sein.

Diese Bedingungen gelten auch für die Entwicklung in Österreich, auch wenn die Forschungsförderung erst in den 1960er-Jahren institutionalisiert wird (Pichler et al. 2007; Stampfer et al. 2010). Das damals naheliegende Modell für eine selbstständige Organisationsform war die Selbstverwaltung, die auf den Prinzipien der Interessenvertretung und Mitgliedschaft beruht, wie z.B. bei Kammern und Sozialversicherungsträgern. Nicht zuletzt das verfassungsrechtliche Prinzip der Freiheit der Wissenschaft (Art. 17 StGG 1867; vgl. Groß 1992) legte autonome Befugnisse von WissenschaftlerInnen nahe. Selbstverwaltungsträger (wie Kammern oder Sozialversicherungen) stellen zwar nach heutigem Verständnis keine Agenturen dar (Pollitt et al. 2005, 9), sind aber im historischen Kontext als wichtiges Modell der staatlichen Steuerungserweiterung zu sehen.

Das heißt allerdings nicht, dass in der Forschungsförderung nicht auch „echte“ Agenturen zum Einsatz kommen. Dies erfolgte zunächst dort, wo es zunehmend um angewandte Forschung ging, daher das Prinzip der Wissenschaftsautonomie von geringerer Bedeutung war und vor allem eine managementmäßig kompetente Umsetzungsorganisation im Vordergrund stand. Beide Organisationsformen stellen intermediäre Methoden der vertikalen Koordination von Politik und Verwaltung mit den Zielgruppen dar. Übersicht 1 zeigt einen Vergleich der Kernfunktionen beider Modelle.

Übersicht 1: Vergleich der Funktionen des Selbstverwaltungs- und des Agenturmodells

<i>intermediäre Funktion</i>	<i>Selbstverwaltung</i>	<i>Agentur</i>
<i>Legitimation</i>	berufsständisch	technokratisch
<i>Verhältnis zum Staat</i>	Treuhänder	Dienstleister
<i>Rolle der Zielgruppen</i>	Mitglieder	Kunden
<i>Kompetenz der Organe</i>	Interessenvertretung	Expertise
<i>erwarteter Nutzen</i>	Mitverantwortung	Arbeitsteilung

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Braun (1997)

Wenn beide Formen parallel existieren, können ihre unterschiedlichen Funktionalitäten Koordinationsprobleme verschärfen, die sich allein schon aus dem Vorhandensein mehrerer Förderungseinrichtungen ergeben. Da intermediäre Organisationen eher sektorspezifisch als sektorübergreifend ausgerichtet sind (Braun 2008a, 235), erschweren unterschiedliche Positionierungen zwischen Ministerien und Zielgruppen die Koordination.

Zur institutionellen Entwicklung der Forschungsförderung

Ein Überblick, welche Rechtsträger der Forschungsförderung entstanden sind, zeigt eine institutionelle Fragmentierung, der mit verschiedenen Koordinationsmethoden zu begegnen versucht wurde. Übersicht 2 veranschaulicht die Entwicklung auf Bundesebene. Der hier gegebene Rahmen gestattet es nicht, auch die Entwicklung in den Bundesländern einzubeziehen.

Dieses Bild ist eine Folge der normativen Möglichkeiten für forschungspolitische Maßnahmen und deren institutioneller Umsetzung. Der wahrgenommene Koordinationsbedarf resultierte

Übersicht 2: Merkmale der Forschungsförderungseinrichtungen auf Bundesebene

Organisation	Bestand	Principal	Rechtsform	Funktion	Forschungsart
Forschungsrat	1960–1967	Wiss.	Verein	Selbstverw.	Grundlagen
LBG	1960–	Wiss.	Verein	Selbstverw.	Grundlagen
FWF	1967–	Wiss./Infra./Wiss.	öff.-rechtl.	Selbstverw.	Grundlagen
FFF	1967–2004	Wirt./Wiss./Wirt./Infra.	öff.-rechtl.	Selbstverw.	angewandt
ASA	1972–2004	Wiss./Infra.	GmbH	Agentur	angewandt
ITF	1987–2000	Infra.+Wiss./Infra.+Wirt.	öff.-rechtl.	Agentur ^(*)	angewandt
CDG	1988–	Infra./Wirt.	Verein	Selbstverw.	> Grundlagen
TIG	1998–2004	Infra.	GmbH	Agentur	angewandt
FFG	2004–	Infra.+Wirt.	GmbH	Agentur	angewandt

Quelle: eigene Darstellung

Anm.: Wiss. = das jeweils für Wissenschaft, Wirt. = das jeweils für wirtschaftliche Angelegenheiten, Infra.=das jeweils für öffentliche Unternehmen zuständige BM; / = aufeinanderfolgende Zuständigkeit, +=gleichzeitige Zuständigkeit.

Abkürzungen: LBG: Ludwig Boltzmann-Gesellschaft; FWF: Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung; FFF: Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft; ASA: Austrian Space Agency; ITF: Innovations- und Technologiefonds; CDG: Christian Doppler-Gesellschaft; TIG: Technologie-Impulse-Gesellschaft; FFG: Forschungsförderungsgesellschaft.

(*) Der ITF bediente sich zur Abwicklung des FFF und des ERP-Fonds, die damit für den ITF eine Agenturfunktion übernahmen.

aus den parallelen Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung, der daraus folgenden Parallelität von Förderungseinrichtungen und deren unterschiedlichen Funktionalitäten. In weiterer Folge kamen die unterschiedlichen geförderten Forschungsarten (Grundlagen- bzw. angewandte Forschung) als Motiv für Koordinationsbemühungen hinzu.

4. Fragmentierung der Forschungsförderung als zunehmendes Koordinationsproblem

Die Voraussetzungen für die Gestaltung forschungspolitischer Maßnahmen führen also dazu, dass institutionelle Vielfalt (a) auf der Regierungs- und Ministerienebene, (b) auf der intermediären Ebene und (c) durch die Beziehungen zwischen diesen Ebenen entstehen kann. Die dargestellten forschungspolitischen Koordinationsversuche hatten daran wenig geändert. Die Schaffung des BMWF 1970 ließ die Autonomie von FWF und FFF unberührt. Gleichzeitig wuchsen die Ressortforschungsmittel anderer Ministerien vom BMWF unbeeinflusst immer stärker an. Das BMWF initiierte daher seine eigene Ressortforschung, die es auch selber abwickelte, aufgrund der fehlenden institutionellen Mitwirkung der Zielgruppen jedoch mit mittelmäßiger Qualität (Tichy 2009, 261).

Auch auf der Ebene der Forschungsförderungseinrichtungen gab es ab 2000 einen – wenn auch nicht sehr expliziten – Koordinationsansatz. Im Zuge der Neuordnung der Ministerien erhielt nämlich das BMVIT die Zuständigkeit für die vier wesentlichsten Förderungseinrichtungen: FWF, FFF und ASA, nur die TIG befand sich schon zuvor in der Zuständigkeit des Verkehrsministeriums.

Der einzige konkrete Koordinationseffekt, der zunächst eintrat, war die De-facto-Auflösung des ITF, dessen Mittel für Programme im Rahmen der anderen Organisationen, die inhaltlich dasselbe Spektrum abbildeten, weiterverwendet wurden (BGBl. I Nr. 26/2000). Mehr konnte man aus drei Gründen nicht erwarten: Das BMVIT hatte (a) nämlich nur die organisatorischen, nicht aber alle dazugehörigen materiellen Zuständigkeiten für die genannten Einrichtungen vollständig dazubekommen. So finanzierten das BMBWK den FWF und das BMWA den FFF und die TIG weiterhin mit. Das BMVIT hatte (b) auch keine traditionellen Bindungen gegenüber den Zielgruppen der selbstverwaltungsartigen Einrichtungen FWF und FFF und stieß daher auf Schwierigkeiten in der vertikalen Koordination. Schließlich (c) erschwerten die institutionellen Eigeninteressen (Aufrechterhaltung möglichst selbstständiger Handlungsmöglichkeiten) dieser vier Einrichtungen deren Koordination untereinander.

In dieser Situation hatte der RFT bereits 2001 eine „umfassende internationale Evaluierung“ von FWF und FFF verlangt (RFT 2001, Punkt 1). Im Mai 2002 wurde sogar der Plan zur Errichtung einer Holding für fast alle Förderungs- und Forschungseinrichtungen diskutiert (Kritzinger et al. 2006, 85). Der RFT widmete sich Ende 2002 in seinem „Nationalen Forschungs- und Innovationsplan“ ausführlich der institutionellen Zersplitterung und bemängelte dabei Unübersichtlichkeit, Überschneidungen und Doppelgleisigkeiten, um gleichzeitig eine Neuorganisation einzumachen (RFT 2002, 13–18). Dabei sollten „der historisch gewachsene Wildwuchs der Förderinstitutionen und -programme“ beseitigt und die Überschneidung der Kompetenzen von Ministerien und Förderungsinstitutionen bereinigt werden (RFT 2002, 76–81). Auch der Rechnungshof kritisierte die mangelhafte forschungspolitische Koordination (RH 2003).

Zugleich prüfte der Rechnungshof FWF und FFF und forderte die Zusammenlegung der beiden Fonds „in einer übergeordneten Organisationseinheit“: „Damit könnten – unter Wahrung der beiden Forschungsförderungsbereiche als Forschungssparten – die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, ein durchgängiges und abgestimmtes Forschungsförderungssystem von der Grundlagenforschung bis hin zur anwendungsorientierten Forschung aufzubauen“ (RH 2004, Punkt 4.2). Dem widersprach die wenig später fertiggestellte internationale Evaluierung von FWF und FFF: „Nothing in the international experience that is visible to us, therefore, speaks for merging FFF and FWF“ (Arnold et al. 2004, 13–17, 107). Allerdings wurde außerhalb der Grundlagenforschung in Österreich „a surprisingly high degree of fragmentation among its innovation agencies“ bemängelt und schließlich empfohlen: „FFF should be merged into a broader innovation agency“ (Arnold et al. 2004, 113f.).

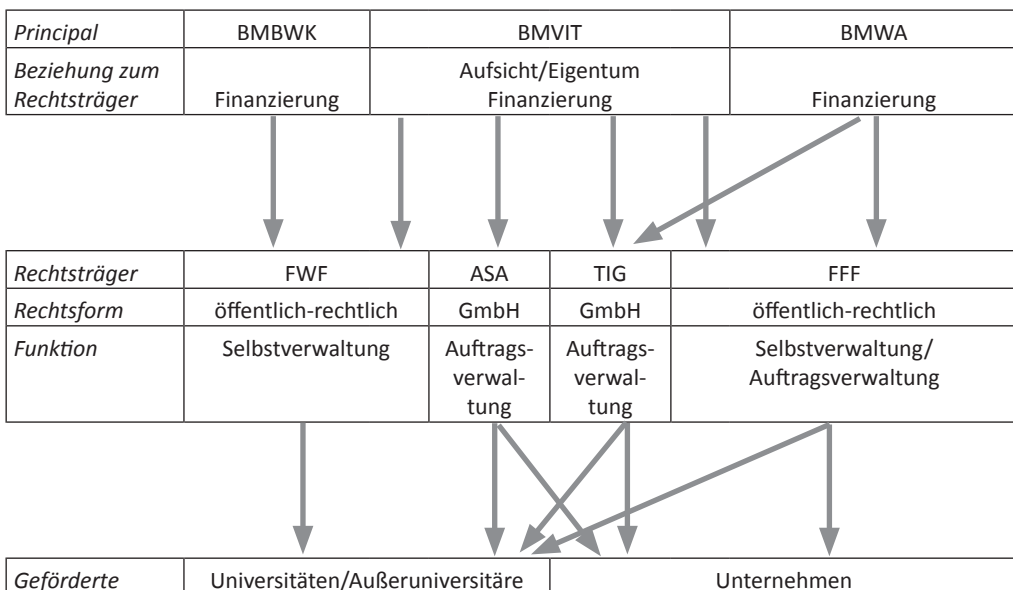
Koordinationsziele und Bedeutung von „Agencification“

Der Reformdruck begann sich somit auf die Ebene der Forschungsförderungseinrichtungen zu konzentrieren. Dass sich die Regierungsebene und die Koordination der Ministerien untereinander oder durch ein dazu befugtes Ressort als wenig aussichtsreich erwiesen hatten, war im institutionellen Gedächtnis bereits verankert. Der Grund der Fokussierung auf die Förderungsinstitutionen war aber vor allem in der faktischen Priorität der Forschungspolitik seit den späten 1990er-Jahren zu suchen, massiv mehr Geld – zunächst durch Privatisierungserlöse – in das System zu pumpen. Das entscheidende und unmittelbare Erfolgskriterium dieser Maßnahmen war daher die effiziente Umsetzung der stetig zunehmenden Mittel in Forschungsprojekte, d.h. das Geld sollte rasch in der Forschung ankommen.

Diese Konzentration der Forschungspolitik auf die Verteilung von Förderungen traf sich nun mit der persistierenden Fragmentierung auf Ministerienebene und festigte die Idee, die offensichtlichen Koordinationsprobleme institutionell durch eine ressortübergreifende Forschungsförderungsagentur zu lösen. Dabei ging es um folgende Koordinationsziele: (a) Reduktion organisatorischer und inhaltlicher Komplexität: Allein die Vielfalt der Akteure wurde als Steuerungsverlust der Politik interpretiert und die versäulten Förderungsstrukturen als unerwünschte Möglichkeit der Zielgruppen, zu Doppel- und Mehrfachförderungen zu kommen; (b) Erhöhung der politischen Steuerungsfähigkeit gegenüber den Zielgruppen: Die unterschiedlichen Funktionslogiken der Förderungseinrichtungen (vgl. Übersicht 1) und ihre Inkompatibilität schufen ein Problem der vertikalen Koordination der Regierung mit den Zielgruppen und der horizontalen Koordination der Förderer untereinander, erschwert durch deren Eigeninteressen. Schließlich (c) Verbesserung der Umsetzungschancen von Regierungszielen der Verbreiterung und Intensivierung des F&E-Ressourceneinsatzes, weswegen die Funktionalität der Umsetzungsebene von zentraler Bedeutung war.

Den folgenden Vorgang kann man insofern als „Agencification“ bezeichnen, als die arbeitsteilige New-Public-Management-Logik in der Diskussion die Vorstellungen vom Verhältnis zwischen Regierung und Förderungseinrichtung prägten. Damit war einerseits die Auslagerung verbliebener Ressortprogramme (im BMBWK und BMWA) gemeint, andererseits aber vor allem eine „Agencification“ in die umgekehrte Richtung, nämlich die Rückführung selbstverwaltungsartiger Institutionen unter die direktere Leitung der Regierung nach dem Agenturprinzip. Genau darauf wies auch die Evaluierung von FWF und FFF eindringlich hin: „[...] they need to be changed from quasi-autonomous bodies to agencies of the government. This frees them from the control of their beneficiaries and establishes a governance link back to the taxpayer, whose money they spend“ (Arnold 2004, 113).

Übersicht 3: Institutionelle Beziehungen der Rechtsträger der Forschungsförderung, 2003



Quelle: eigene Darstellung

Die Diskussion um eine Neuordnung der Forschungsförderung auf Bundesebene enthielt somit zwei Koordinationsdimensionen: eine – sehr explizit gemachte – horizontale Dimension und eine vertikale Dimension. Übersicht 3 zeigt, wie sich die Situation 2003 vor der sogenannten Forschungsförderungs-Strukturreform 2004 darstellte.

Diese Darstellung verdeutlicht die beschriebene Situation: drei zuständige Ministerien, damit nicht korrespondierende Zuständigkeiten für Förderungseinrichtungen, unterschiedliche und inkompatible Ausgestaltung dieser Institutionen, teilweise Ausrichtung auf dieselben Zielgruppen, wobei die zu diesem Zeitpunkt bereits stark zurückgegangenen Ressortforschungsförderungen anderer Ministerien nicht berücksichtigt werden.

5. Koordination auf der/durch die intermediäre Ebene

Die Forschungsförderungs-Strukturreform 2004

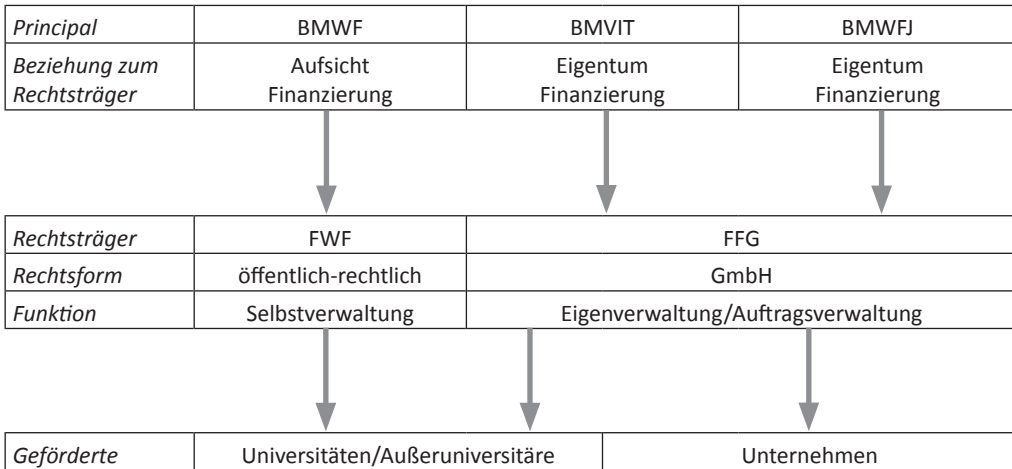
Das 2004 beschlossene Forschungsförderungs-Strukturreformgesetz (BGBl. I Nr. 73/2004) sollte diese Situation neu ordnen. Der FWF wurde als eigenständige, selbstverwaltungsartige Organisation belassen, womit den akademischen Interessen und deren Einfluss auf den FWF nachgegeben wurde.

Mit der Begründung einer fragmentierten und daher ineffizienten Förderungslandschaft kam es im Bereich der Förderung angewandter Forschung zur Fusion und Vereinheitlichung der Funktionslogiken von Förderungsinstitutionen. Davon betroffen waren: Der FFF als mit Abstand größte Organisation (Förderung betrieblicher Forschung und Abwicklung von Schwerpunktprogrammen); die TIG (Förderung der Kooperation Wissenschaft-Wirtschaft); die ASA (Welt-raumagentur und Abwicklung von Schwerpunktprogrammen); schließlich wurde auch noch das BIT integriert, ein Verein zur Beratung für das EU-Rahmenprogramm.

Die Funktionslogik der daraus entstandenen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) ist die einer Agentur. Die Autonomie des wie der FWF als Selbstverwaltung konstruierten FFF ging damit verloren, da die FFG als GmbH der Weisung des Eigentümers unterliegt; allerdings übernahm die FFG vom FFF das Prinzip der Eigenmittel, sodass sie Förderungen auch im eigenen Namen und nicht nur als Treuhänderin im Auftrag der Ministerien verwalten kann. Als Eigentümer fungierten nun jene beiden Ministerien, denen auch von ihrer materiellen Zuständigkeit und finanziellen Beteiligung das Hauptinteresse an der FFG zukam, nämlich das BMVIT und das BMWA (ab 2009 BMWFJ – Wirtschaft, Familie und Jugend). Damit folgen die Beziehungen zwischen Ministerien und Agentur auf beiden Seiten einem einheitlichen Muster. Die beiden Vereine CDG und LBG, die eine Mischung aus Forschungsförderer und Forschungsträger darstellen, wurden nicht einbezogen. Nach weiteren Änderungen (Wiedererrichtung des BMWF und Verschiebung der FWF-Zuständigkeit dorthin: BGBl. I Nr. 6/2007; BGBl. I Nr. 3/2009) ergab sich 2013 das in Übersicht 4 skizzierte Bild. Die Übersicht veranschaulicht zunächst einen beabsichtigten Effekt der Strukturreform: Die Zielgruppen der Förderung sehen sich einer weniger vielfältigen Struktur gegenüber, die einerseits leichter durchschaubar, andererseits schwerer parallel nutzbar ist. Für die FFG wurde ein entsprechendes strategisches Instrumentarium vorgesehen: Die jährlichen Arbeitsprogramme und dreijährigen Mehrjahresprogramme sollen die Koordination des Förderungsangebotes gegenüber den Zielgruppen gewährleisten (§ 8 FFG-G).

Die 2013 beschlossene und 2014 umgesetzte Zusammenlegung des BMWFJ mit dem BMWF zum BMWFW (BGBl. I Nr. 11/2014) änderte daran grundsätzlich nichts: Es entstand damit

Übersicht 4: Institutionelle Beziehungen der Rechtsträger der Forschungsförderung, 2013



Quelle: eigene Darstellung

Anm.: Unter Eigenverwaltung wird die Verwendung von Eigenkapital im Gegensatz zu den Treuhandmitteln der Auftragsverwaltung verstanden.

wieder kein umfassendes und ausschließliches Forschungsministerium und die bisherigen Zuständigkeiten des BMVIT blieben erhalten. Zwar teilt sich nun die FFG einen ihrer Principals mit dem FWF, aber die Koordination der Förderung von Grundlagen- und angewandter Forschung muss nach wie vor auch mit dem BMVIT erfolgen. Inwiefern sich dabei die Rolle des BMWFW im Vergleich zu jener des BMWFJ durch die zusätzliche Zuständigkeit für Universitäten und Grundlagenforschung verändert, lässt sich noch nicht beurteilen.

Rückwirkungen auf die Regierungsebene: Koordination durch die Agentur

Die auf der Umsetzungsebene gegenüber den Zielgruppen institutionalisierte Koordination in Form der FFG wirkt auf die Regierungsebene und die Bundesministerien zurück. Dies ergibt sich zunächst aus der schieren Größe der FFG und ihrer Monopolstellung. Damit gewinnen die inneren Organisationsnotwendigkeiten der FFG bis hin zu den genannten Planungsdokumenten zwangsläufig großes Gewicht gegenüber anderen Akteuren, sodass die in einer Principal-Agent-Konstellation klassische Befürchtung der Verselbstständigung der Agentur gegenüber einer Konstellation mit mehreren Agenturen noch verstärkt werden kann. Demgegenüber steht aber die Tatsache, dass die FFG zwei Ministerien gleichzeitig untersteht, und zwar sowohl, was die Finanzierung als auch die Eigentümerschaft betrifft. Zwar schafft diese Konstellation für die FFG das Potenzial, daraus als Tertius gaudens Nutzen zu ziehen; die gesetzlichen Regelungen sehen aber Bestimmungen vor, die dafür sorgen, dass die beiden zuständigen Ministerien koordiniert vorgehen *müssen*: Budget, Arbeits- und Mehrjahresprogramm sind nicht nur vom Aufsichtsrat der FFG, sondern auch von den beiden Eigentümern gemeinsam zu genehmigen (§ 8 Abs. 3 FFG-G). Dies wiederum führt auch auf der Ebene der einzelnen Programme, die diese Ministerien der FFG übertragen, zu besser koordiniertem Vorgehen. Dadurch kam es auch zur Zusammenlegung früher getrennter Programme, weil durch die FFG überhaupt erst eine gemein-

same Plattform dafür vorhanden ist. Das prominenteste Beispiel dafür ist das Kompetenzzentrenprogramm COMET, das die konkurrierenden, von der TIG bzw. dem FFF abgewickelten Vorläuferprogramme des BMVIT und BMWA ablöste.

Tendenziell scheint die Größe und Monopolstellung der FFG eine Sogwirkung auszulösen anstelle der früheren Neigung zu Fragmentierung und Versäulung. Das Beispiel des 2007 errichteten Klima- und Energiefonds zeigt (BGBl. I Nr. 40/2007), dass es nicht gelang, dafür eigene Umsetzungsstrukturen zu etablieren, sondern es wird für dessen Forschungsförderung die FFG herangezogen. Ebenso lassen inzwischen vier Bundesländer Forschungsförderungen von der FFG abwickeln. Schließlich wird die FFG seit 2013 in das Verfahren zur Genehmigung der steuerlichen Forschungsförderung einbezogen, indem sie dafür die Begutachtung übernimmt (BGBl. I Nr. 22/2012, § 108c EStG). Dieser Schritt erleichtert die Koordination horizontal zwischen direkter und indirekter Förderung sowie vertikal gegenüber den Unternehmen als Zielgruppe. Unter den früheren institutionell fragmentierten Bedingungen der Forschungsförderung wäre das wohl nicht möglich gewesen.

Die europäische Ebene

Die Regierungsvorlage für die Forschungsförderungs-Strukturreform hatte in ihrer Begründung zur Errichtung der FFG auch die notwendige Sichtbarkeit auf europäischer Ebene angeführt. Das ist im Kontext der Initiative zur Errichtung eines Europäischen Forschungsraums (KOM (2000) 6 endg.) im Rahmen der Lissabon-Strategie von 2000 zu sehen. Zur Umsetzung dient die Offene Koordinierungsmethode, die durch das Prinzip der Freiwilligkeit auch informelle Prozesse und deren Eigendynamik nutzen kann (Höchstetter 2007, 239).

Die Strategie der Kommission schien darin zu bestehen, möglichst viele nationale Akteure zu involvieren, darunter auch die forschungspolitischen Umsetzungsebenen (Stampfer 2003). Dafür wird u.a. im Zuge der Forschungsrahmenprogramme seit 2002 das Instrument der ERA-Nets eingesetzt. Damit wird die Koordination nationaler Forschungsförderungsprogramme finanziert, um mehrere länderübergreifende Ausschreibungen zu ermöglichen. Seit dem 7. Rahmenprogramm finanziert die Kommission auch die Fördermittel selbst mit. Das brachte Förderungsagenturen in eine bis dahin nur über andere Programme wie COST oder Eureka ansatzweise bekannte Position und es zeigte sich, dass sich zentrale Agenturen, darunter die FFG, leichter als Netzwerkknoten etablieren konnten. Das wiederum stärkte die FFG innerhalb Österreichs.⁴ Auch die Instrumente nach Art. 185 AEUV (Beteiligung der EU an Programmen mehrerer Mitgliedstaaten) und Art. 187 AEUV (Gemeinsame Unternehmen) sprechen stärker die Agentur- als die Regierungsebene an.

Internationaler Vergleich: Norwegen

Die Singularität des österreichischen Falles kann durch einen internationalen Vergleich eingeschätzt werden. Am ähnlichsten ist das Beispiel des Research Council Norway (RCN). Der RCN ist eine zentrale nationale Agentur, die auch die Förderung der Grundlagenforschung umfasst. Nicht weniger als 16 Ministerien wickeln ihre Förderungen über den RCN ab, dies aber nicht ausschließlich. Im Gegensatz zu Österreich ist jedoch nur ein Ministerium für die organisatorischen Angelegenheiten des RCN zuständig, nämlich das Bildungsministerium, das auch innerhalb der Regierung eine – wenn auch schwache – Koordinationskompetenz besitzt (Fridholm et al. 2012).

Forschungsförderungseinrichtungen („Research Councils“) waren in Norwegen seit 1946 entstanden. Deren Koordination und Kooperation wurden rasch zu Dauerthemen, die in immer wieder wechselnden Kommissionen und Komitees behandelt wurden. Seit den 1980er-Jahren nahmen sektorübergreifende Programme, die mehrere Councils gleichzeitig betrafen, massiv zu, sodass eine äußerst komplexe Governancestruktur entstand. 1989 stellte ein Weißbuch der Regierung fest, dass das Förderungssystem unsteuerbar geworden war, was 1990 zur Einsetzung einer Kommission führte. Diese kritisierte die sektorale Versäulung des Systems, die dennoch vielen Überschneidungen und die unklare Rollenverteilung zwischen Councils und Ministerien. Daher reifte 1992 der Vorschlag, daraus eine einzige, in ihrer Breite international ungewöhnliche Institution zu formen, von der man sich nicht zuletzt eine bessere Koordination erhoffte (Skoie 2000, 83–88; Arnold et al. 2001, 34–40).

Der RCN hatte zunächst mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Einerseits lebten die sektoralen Strukturen der früheren Councils weiter, andererseits erwies sich die Koordination der Ministerien, die den RCN finanzieren, als unzureichend. Die Möglichkeiten des Bildungsministeriums waren beschränkt, sodass die Ministerien durch gegenseitiges Misstrauen und Detailsteuerung des RCN diesen in eine Blockade manövierten (Arnold et al. 2001, 66–70). Das kann auf die Befürchtung zurückgeführt werden, eigene Mittel könnten für Interessen anderer Ministerien verwendet werden (van der Meulen 2003, 327).

Bis heute ist die Koordination durch das Bildungsministerium schwach und nicht mit wirklichen Instrumenten ausgestattet. Allerdings ist wie im Fall der FFG festzustellen, dass von der Konstruktion des RCN eine gewisse koordinierende Sogwirkung ausgeht, sobald sich bei den Ministerien die Auffassung durchsetzt, dass die Möglichkeiten des RCN die Wirkung ihrer Maßnahmen erhöhen. Durch eine Verbesserung des gegenseitigen Vertrauensverhältnisses nehmen die Befürchtungen, Mittel könnten nicht zweckentsprechend verwendet werden, ab, und die Bereitschaft zur Durchführung sektorübergreifender Programme zu (Fridholm et al. 2012, 57–63). In dieser Situation scheint eine Beibehaltung verteilter Forschungskompetenzen auf Regierungsebene sogar vorteilhafter zu sein (Arnold/Mahieu 2012, 99). Ein Blick ins benachbarte Schweden zeigt, dass in der Tat die Vielfalt auf Agenturebene (mit rund 20 Akteuren) eines der zentralen Koordinationsprobleme sein kann (OECD 2012, 231).

Vergleich mit anderen Politikfeldern

Der Ansatz, Koordinationsprobleme auf Agenturebene oder durch „Agencification“ zu lösen, kann nicht nur im Bereich der Forschungsförderung beobachtet werden. Dabei kommen zwei Dimensionen in Betracht: einerseits andere Expertensysteme, in denen die Verwaltung wie in der Forschungsförderung über kein ausreichendes Instrumentarium verfügt. Das ist in der Wirtschaftsförderung bei den Förderbanken der Fall: Hier wurden 2002 vier ähnliche Einrichtungen zur Austria Wirtschaftsservice (AWS) zusammengelegt (BGBl. I Nr. 130/2002, AWS-G), in der nun staatliche Haftungen, ERP-Kredite und KMU-Förderungen zentral abgewickelt werden. Ähnliches gilt für die Gesundheits- und Ernährungssicherheit, wo eine Reihe von Bundesanstalten und -ämtern im Gesundheits- und Agrarbereich zur Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) zusammengefasst wurden (BGBl. I Nr. 63/2002, GESG).

Andererseits bieten sich Agenturlösungen an, wo die Zielgruppe die Verwaltung selbst ist und Kompetenzkonflikte kaum zu erwarten sind. Beispiel dafür sind die Bundesbeschaffungsgesellschaft, die Buchhaltungsagentur oder die Bundesimmobiliengesellschaft, die im Wesent-

lichen Serviceeinrichtungen für die Bundesverwaltung darstellen und durch ihre zentrale Zuständigkeit über die Ressortgrenzen hinweg vor allem Effizienzvorteile bringen sollen.

6. Diskussion: Defizite und Grenzen delegierter Koordination

Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, dass Delegation an und Fusion von Agenturen bei gleichzeitig mehreren zuständigen Ministerien zweckmäßige Instrumente der Koordination sein können. Die Grenzen der Agentur als Koordinationsform verlaufen dort, wo die Möglichkeiten einer Agentur an sich erschöpft sind. Das bedeutet zunächst, dass die koordinierende Wirkung einer gemeinsamen, Multi-Principal-Agentur auch fehlschlagen kann, wenn die Eigentümer einander misstrauen oder sich auf den jeweils anderen verlassen (*moral hazard*). Allerdings kann die Agentur dann als *Tertius gaudens* immer noch gewisse Koordinationseffekte bewirken.

Diese Gefahren konnten bei der FFG im Wesentlichen vermieden werden, allerdings gibt es Konstruktionsmerkmale, die hinderlich sind: Die beiden Eigentümerministerien sind ungleiche Partner, da der Finanzierungsanteil des BMVIT wesentlich größer als jener des BMWFW ist. Darüber hinaus stehen den Ressorts unterschiedliche Finanzierungsmodi zur Verfügung: Die FFG erhält nämlich sowohl Eigenkapital als auch Treuhandmittel, wodurch die Ressorts der FFG einerseits als Eigentümer, andererseits als Auftraggeber gegenüberstehen. Das hat hauptsächlich historische Gründe, wirkt sich aber dennoch negativ auf eine kohärente Beziehung zwischen FFG und Ministerien aus.

Die wesentliche Grenzziehung für die Koordinationsmöglichkeiten über eine Agentur verläuft entlang ihres Instrumentariums. Im Fall der Forschungsförderung besteht dieses in der Allokation finanzieller Ressourcen. Allerdings konnte die forschungspolitische Mission „(viel) mehr Geld“ um 2010 als erfüllt betrachtet werden. Als neue Herausforderung wurde nun erkannt, forschungspolitische Anliegen in allen Politikfeldern durchzusetzen, und die Notwendigkeit einer über Förderungen hinausgehenden forschungspolitischen Koordination wieder stärker hervorgehoben (Aiginger et al. 2009; RFT 2009; Bundesregierung 2011). Die Koordination forschungsrelevanter Dimensionen z.B. der Bildungs-, Umwelt-, oder Steuerpolitik übersteigt aber eindeutig die Möglichkeiten der FFG als Agentur. Das notwendige Instrumentarium wäre Regulierung, Beschaffung oder Bereitstellung von Infrastrukturen. Diese Instrumente würden umgekehrt andere Organisationsformen verlangen. So kommt etwa auch die Abwicklung der steuerlichen Forschungsförderung durch die FFG gar nicht infrage, weil sie keine Behörde ist.⁵

Koordination auf der Agenturebene kann in der Forschungspolitik funktionieren, wenn das Umsetzungsinstrumentarium dem Wirkungsbereich einer Agentur mit einem klar definierten Aufgabenfeld entspricht. Dabei sollten die Principals annähernd gleichberechtigt sein und auch ein korrespondierendes Gewicht in der Finanzierung haben. Unter diesen Voraussetzungen können durch eine Zusammenlegung von Agenturen möglicherweise bessere Koordinationswirkungen erzielt werden als durch ein hierarchisches „Superministerium“ oder externe Koordinationsstrukturen.

Die Einführung der Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung scheint freilich andere institutionelle Koordinationslösungen ohnehin nicht zu begünstigen. Das zwischen 2009 und 2013 schrittweise eingeführte neue Haushaltsrecht (BHG 2013) stellt Wirkungsziele über Prozesse und Institutionen, weshalb die Ministerien eher ein Interesse an ihnen allein zurechenbaren anstatt an gemeinsamen Zielen haben. In der Verwaltungspraxis ist zu vermuten, dass instituti-

onalisierte Verfahrens- und Organisationsregeln „härter“ als materielle Zielbestimmungen sind. Für deren Koordination trifft die wirkungsorientierte Haushaltsführung aber keine Vorkehrungen, sodass Koordination weiterhin eine institutionelle Herausforderung bleiben wird.

ANMERKUNGEN

- 1 Der vorliegende Beitrag wurde bei der Jahrestagung der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft am 1. und 2. März 2013 an der Universität Bamberg präsentiert. Ich danke Michael Haus (Heidelberg) für seinen Kommentar und Peter Biegelbauer (Wien) sowie zwei anonymen GutachterInnen für ihre Hinweise.
- 2 Da der Autor selbst in der Forschungsförderung berufstätig ist, wurde auf ExpertInneninterviews verzichtet, da die InterviewpartnerInnen den Autor wahrscheinlich primär in seiner beruflichen Rolle wahrgenommen und dementsprechend geprägte Antworten gegeben hätten.
- 3 Dieser Politikstil äußerte sich auch bei der Neu- oder Umgestaltung anderer Gremien nach 2000. Der frühere Rat für Wissenschaft und Forschung wurde mit BGBl. I Nr. 47/2000 abgeschafft, die Konferenz für Wissenschaft und Forschung war schon mit BGBl. Nr. 407/1991 aufgehoben worden.
- 4 Die Wirkungen des ERA-Net-Instruments sind außerhalb der von der Kommission beauftragten Studien noch nicht wissenschaftlich untersucht.
- 5 Bei einer anderen Agentur, dem Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) wurden Schwierigkeiten auf das zu große Aufgabenspektrum und das miteinander nicht kompatible Instrumentarium für Forschung und Schulaufsicht zurückgeführt: vgl. Der Standard, 14.5. 2014 (Internet: <http://derstandard.at/1399507529022/Das-Staatsinstitut-Bifie-zwischen-Gott-und-Kaiser>, Zugriff: 1.12. 2014).

LITERATURVERZEICHNIS

- Aiginger, Karl/Rahel Falk/Andreas Reinstaller (2009). Reaching out to the Future Needs Radical Change. Towards a New Policy for Innovation, Science and Technology in Austria. Synthesis Report, Wien. Internet: http://www.bmvit.gv.at/service/publikationen/innovation/forschungspolitik/downloads/systemevaluierung/synthesis_report.pdf (Zugriff: 1.12. 2014).
- Arnold, Erik (2004). Evaluation of the Austrian Industrial Research Promotion Fund (FFF) and the Austrian Science Fund (FWF). Synthesis Report, Brighton/Wien. Internet: http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/reports/423_FFFFWF.pdf (Zugriff: 1.12. 2014).
- Arnold, Erik/Stefan Kuhlmann/Barend van der Meulen (2002). A Singular Council: Evaluation of the Research Council of Norway, Oslo.
- Arnold, Erik/Bea Mahieu (2012). A Good Council? Evaluation of the Research Council of Norway: Synthesis Report, Brighton. Internet: http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/reports/1545_RCN_eval_synthesis.pdf (Zugriff: 1.12. 2014).
- Bach, Tobias/Etienne Huber (2012). Comparing agencification in continental countries, in: Koen Verhoest/Sandra van Thiel/Geert Bouckaert/Per Lægreid (Hg.): Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries, Basingstoke, 203–210.
- Baumgartner, Gerhard (2006). Ausgliederung und öffentlicher Dienst, Wien/New York.
- BGBl. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. Internet: <http://www.ris.bka.gv.at/Bund/> (Zugriff: 1.12. 2014).
- Biegelbauer, Peter (2010). 25 Jahre staatliche Steuerungsversuche in der österreichischen FTI-Politik: Neue Lösungen, alte Probleme, in: Peter Biegelbauer (Hg.): Steuerung von Wissenschaft? Die Governance des österreichischen Innovationssystems, Innsbruck: StudienVerlag, 67–108.
- Biegelbauer, Peter (2013). Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung, Wiesbaden.
- BMF (2003). Ausgliederungshandbuch, Wien. Internet: <http://www.bmf.gv.at/Publikationen/Downloads/BerichteBilanzen/Ausgliederungshandbuch.pdf> (Zugriff: 1.12. 2014).
- Braun, Dietmar (1997). Die politische Steuerung der Wissenschaft. Ein Beitrag zum „kooperativen Staat“, Frankfurt am Main/New York.
- Braun, Dietmar (2003). Lasting tensions in research policy-making – a delegation problem, in: Science and Public Policy, Vol. 30(5), 309–321.

- Braun, Dietmar (2008a). Organising the political coordination of knowledge and innovation policies, in: Science and Public Policy, Vol. 35(4), 227–239.
- Braun, Dietmar (2008b). Lessons on the political coordination of knowledge and innovation policies, in: Science and Public Policy, Vol. 35(4), 289–298.
- Braun, Dietmar/David H. Guston (2003). Principal-agent theory and research policy: an introduction, in: Science and Public Policy, Vol. 30(5), 302–308.
- Bundesregierung (2011). Der Weg zum Innovation Leader. Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation, Wien. Internet: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42655> (Zugriff: 1.12. 2014).
- Christensen, Tom/Per Læg Reid (2006). Agencification and Regulatory Reforms, in: Tom Christensen/Per Læg Reid (Hg.): Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State, Cheltenham, 8–52.
- Feuchtmüller, Gerhard (2003). Organisatorische Voraussetzungen für Ausgliederungen, in: Bernhard Gröhs (Hg.), Ausgliederungen. Privatwirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand, Wien, 77–104.
- Fridholm, Tobias/Göran Melin/Erik Arnold (2012). Evaluation of the Research Council of Norway: Background report No 3. Ministry Steering of the Research Council of Norway, Brighton. Internet: http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/reports/1545_RCN_Background_Report_No03_Steering.pdf (Zugriff: 1.12. 2014).
- Groß, Thomas (1992). Die Autonomie der Wissenschaft im europäischen Rechtsvergleich, Baden-Baden.
- Heinze, Thomas/Richard Münch (2012). Intellektuelle Erneuerung der Forschung durch institutionellen Wandel, in: Thomas Heinze/Georg Krücken (Hg.): Institutionelle Erneuerungsfähigkeit der Forschung, Wiesbaden, 15–38.
- Höchstetter, Klaus (2007). Die offene Koordinierung in der EU. Bestandsaufnahme, Probleme und Perspektiven, Baden-Baden.
- Hohn, Hans-Willy/Uwe Schimank (1990). Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung, Frankfurt am Main/New York.
- Kritzing, Sylvia/Helga Pölzl (2006). System oder Netzwerk? Veränderungen forschungspolitischer Strategien in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 35(1), 75–92.
- Lehner, Gerhard (2003). Volkswirtschaftliche Aspekte von Ausgliederungen, in: Bernhard Gröhs (Hg.): Ausgliederungen. Privatwirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand, Wien, 37–50.
- Lepori, Benedetto/Peter van den Besselaar/Michael Dinges/Bianca Poti/Emanuela Reale/Stig Slipersæter/Jean Thèves/Barend van der Meulen (2007). Comparing the evolution of national research policies: What patterns of change?, in: Science and Public Policy, Vol. 34(6), 372–388.
- Lindner, Ralf (2012). Cross-sectoral coordination of STI-policies: governance principles to bridge policy-fragmentation, in: Fraunhofer ISI (Hg.): Innovation system revisited. Experiences from 40 years of Fraunhofer ISI research, Stuttgart, 275–287.
- Mader, Katharina (2010). Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt, neuer Stand und vertiefende Evaluierungen, in: Christa Schlager (Hg.): Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich. Versuch einer Bilanz, Wien, 7–133.
- McNamara, Madelaine (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers, in: International Journal of Public Administration, Vol. 35(6), 389–401.
- OECD (2012). OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden, Paris.
- Pichler, Rupert/Michael Stampfer/Reinhold Hofer (2007). Forschung, Geld und Politik. Die staatliche Forschungsförderung in Österreich 1945–2005, Innsbruck.
- Pollitt, Christopher/Colin Talbot/Janice Caulfield/Amanda Smullen (2005). Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations, Basingstoke.
- Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2001). Empfehlungen vom 20. November 2001, Wien.
- Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2002). Nationaler Forschungs- und Innovationsplan, Wien. Internet: http://test.fluidtime.com/project/austriancouncil/website/tl_files/uploads/Strategie/NFIP_20021203.pdf (Zugriff: 1.12. 2014).
- Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2009). Strategie 2020, Wien. Internet: http://test.fluidtime.com/project/austriancouncil/website/tl_files/uploads/Strategie/090824_FINALE%20VERSION_FTI-Strategie2020.pdf (Zugriff: 1.12. 2014).
- Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2013). Weißbuch zur Steuerung von Forschung, Technologie und Innovation in Österreich, Wien. Internet: http://www.rat-fte.at/tl_files/uploads/Strategie/130924_Weissbuch_FINAL.pdf (Zugriff: 1.12. 2014).
- Rechnungshof (2003). Reihe Bund 2003/2, Wien. Internet: http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2003/berichte/berichte_bund/Bund_2003_2.pdf (Zugriff: 1.12. 2014).
- Rechnungshof (2004). Reihe Bund 2004/4, Wien. Internet: http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2004/berichte/berichte_bund/Bund_2004_04.pdf (Zugriff: 1.12. 2014).
- Rechnungshof (2007). Reihe Bund 2007/16, Wien. Internet: http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2007/berichte/teilberichte/bund/Bund_2007_16/Bund_2007_16_3.pdf (Zugriff: 1.12. 2014).

- Rechnungshof* (²2009). Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau, Wien. Internet: http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/berichte/positionen/Pos_Verwref_II.pdf (Zugriff: 1.12. 2014).
- Skoie*, Hans (2000). Diversity and identity: the merger of five research councils in Norway, in: *Science and Public Policy*, Vol. 27(2), 83–96.
- Stampfer*, Michael (2003). European Research Area: New Roles for National and European RTDI Funding Programs?, in: *Stefan Kuhlmann/Jakob Edler/Maria Behrens* (Hg.): *Changing Governance of Research and Technology Policy. The European Research Area*, Cheltenham/Northampton, MA, 135–164.
- Stampfer*, Michael/Rupert Pichler/Reinhold Hofer (2010). The Making of Research Funding in Austria. Transition Politics and Institutional Development, 1945–2005, in: *Science and Public Policy*, Vol. 37(10), 765–780.
- Tichy*, Gunther (2009). Was ist das „Österreichische“ an der österreichischen FTI-Politik?, in: *Karl-Heinz Leitner/Matthias Weber/Josef Fröhlich* (Hg.): *Innovationsforschung und Technologiepolitik in Österreich. Neue Perspektiven und Gestaltungsmöglichkeiten*, Innsbruck, 255–272.
- van der Meulen*, Barend (2003). New roles and strategies of a research council: intermediation of the principal-agent relationship, in: *Science and Public Policy*, Vol. 30(5), 323–336.
- VfSlg*. Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes. Internet: <http://www.ris.bka.gv.at/Judikatur/> (Zugriff: 1.12. 2014).

AUTOR

Dr. Rupert PICHLER ist Leiter der Abteilung für Forschungs- und Technologieförderung im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie. Studium der Geschichte und Fächerkombination in Innsbruck und Tübingen, Post-Graduate-Aufenthalte in Mailand und Minneapolis. Letzte Veröffentlichungen: gem. mit R. Hofer: *Geschichte der kooperativen Forschung in Österreich. Die kooperativen Institute und ihre Dachorganisation zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik*, Innsbruck: Studienverlag 2014; gem. mit E. Strimitzer: *Ausgliederungen als Instrument eines modernen Verwaltungsmanagements: Grundlagen, Probleme, Praxis*, in: E. Strimitzer et al. (Hg.), *Handbuch des modernen Verwaltungsmanagements*, Wien: Linde 2013, S. 99–135; gem. mit M. Stampfer/R. Hofer: *The Making of Research Funding in Austria. Transition Politics and Institutional Development, 1945–2005*, in: *Science and Public Policy* 37(2010), S. 765–780.