

# Forschung

## Politik - Strategie - Management

### Governancestrukturen öffentlicher Forschungsfinanzierung im Vergleich

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

**1+2**  
**2022**

# Forschung

## Politik - Strategie - Management

### Einführung des geschäftsführenden Herausgebers

Von Rupert Pichler

1

### Entwicklung, Strategie & politische Gestaltung

Rupert Pichler

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

3

### Anregungen für die Praxis/ Erfahrungsberichte

Veronika Hopfgartner, Leonhard Jörg,  
Sabine Mayer & Rupert Pichler

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

12

### Entwicklung, Strategie & politische Gestaltung

Peter Kaufmann & Mario Steyer

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

28

Rainer Frietsch & Susanne Bühner

Strukturen und Governance öffentlicher Finanzierung der außeruniversitären Forschungsorganisationen in Deutschland

34

Jan Biesenbender & Bettina Böhm

Die Leibniz-Gemeinschaft im Pakt für Forschung und Innovation

42

Klara Sekanina & Christoph Grolimund

Forschungsfinanzierung im Kontext der föderalen Struktur der Schweiz

47

### Rezension

René Krempkow

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

54

### Seitenblick auf die Schwesterzeitschriften

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

IV

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

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

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

Seite 3

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



Rupert Pichler

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

Seite 12

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

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

Seite 28

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

Seite 34

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

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

Seite 42

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

Seite 47

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

Rupert Pichler

### Anzeigenannahme für die Zeitschrift „Forschung“

**Anzeigenpreise:** auf Anfrage beim Verlag.

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

**Kontakt:** UVW UniversitätsVerlagWebler - Der Fachverlag für Hochschulthemen

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