

Strategische und operative Governance von Forschung und Innovation – Herausforderungen und Möglichkeiten

Österreich hat in den letzten Jahren seine Forschungs- und Entwicklungsquote im Sinne der Lissabon-Strategie der EU merklich gesteigert und ein ausgereiftes nationales Innovationssystem entwickelt. Die Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik (FTI-Politik) wurde in den letzten 10 bis 15 Jahren deutlich umgebaut. Angesichts erhöhter Anforderungen an Problemlösungen durch Forschung, Technologie und Innovation muss die Funktionsfähigkeit der Regelungsmechanismen für Entwicklung und Umsetzung der FTI-Politik und deren Maßnahmen (Governance) nun überprüft werden. Erforderlich ist vor allem eine Anpassung von Strukturen und Prozessen. Anzustreben ist ein "Kulturwandel", der eine verbesserte Zusammenarbeit der Akteure und systematisches Lernen ermöglicht, um die Performance des österreichischen Innovationssystems zu optimieren.

Das sind einige der Ergebnisse der Analysen von convelop (zur strategischen Governance) und KMU Forschung Austria (zu den Beziehungen zwischen Ministerien und Agenturen) im Rahmen der Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung, die das WIFO gemeinsam mit convelop, KMFA und Prognos AG für das Bundesministerium für Verkehr, Technologie und Innovation und das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend durchgeführt hat:

Die FTI-politische Governance¹⁾ hat in der Aufholphase im österreichischen Innovationssystem wichtige Strukturen geschaffen, die die bisher gute FTI-Performance Österreichs im europäischen Vergleich unterstützten. Angesichts der notwendigen Anpassungen und künftigen Herausforderungen weist sie einige ernste Schwächen auf. Die aus der Analyse abgeleiteten Empfehlungen zur FTI-politischen Governance sollen der Policy-Ebene²⁾ Hinweise zur Gestaltung von Strukturen, Prozessen und Kultur geben, die insgesamt der Weiterentwicklung des österreichischen Innovationssystems dienen. Sie legen daher eine Veränderung der Steuerung nahe, die über die Diskussion einzelner kleiner Detailverbesserungen hinausgeht. Grundsätzli-

¹⁾ Governance bezeichnet Regelungsstrukturen, die verschiedenartige Koordinationsmechanismen auf unterschiedlichen Handlungsebenen (z. B. nationale, internationale und regionale Ebene, politikfeldübergreifend) und mit unterschiedlichen Akteurstypen (z. B. öffentliche und private Akteure) integrieren und sich an einer optimalen Steuerung des Gesamtsystems orientieren.

²⁾ In der Politikwissenschaft wird unter dem Begriff "Policy" die inhaltliche Dimension von Politik verstanden. Als Policy-Bereiche werden daher inhaltlich-sachlich abgegrenzte Themenfelder bezeichnet, wie etwa FTI-Politik oder Wirtschaftspolitik. Die Akteure des entsprechenden Policy-Bereichs sind daher jene, die mit der inhaltlichen Gestaltung und Implementierung von Sachpolitiken betraut sind.

che Änderungen der Steuerung für die künftige FTI-Politik werden u. a. durch eine Ausweitung des Policy-Mix und eine stärkere Beachtung der Rahmenbedingungen relevant.

Auf der Ebene der *strategischen Governance* unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Bundesländern, Bund und Europäischer Union erscheinen folgende Aspekte wesentlich:

- Orientierung der FTI-Politik an Visionen und Strategien: Ein kohärentes und effektives Forschungsförderungssystem benötigt systemische Steuerungslogiken und -formen mit Visionen und Strategien, einen entsprechenden Rahmen, Zielen und Ergebniskontrolle mit gleichzeitig größeren Freiräumen in der Umsetzung der Zielerreichung. Dies bedeutet für das österreichische Forschungsförderungssystem ein neues Steuerungsverständnis, Korrekturen im Bereich der Aufgaben und Funktionen von Akteuren und eine neue Kultur der Kooperation und des gemeinsamen Systemlernens. Dies ist eine langfristige und nachhaltige Aufgabe und muss an vielen Bereichen ansetzen.
- Auf Basis einer kohärenten FTI-politischen Zielvorstellung soll in ausgewählten Policy-Bereichen eine aktive Gestaltung auf der EU- wie der internationalen Ebene angestrebt werden, um einen Übergang von der Orientierung an Programmrückflüssen zu einer strategischen Steuerung in relevanten Bereichen zu gewährleisten.
- Policy-Change-Prozess: Strategische Governance im FTI-politischen System erfordert umfassende Leistungen der Organisations- (Steuerungskapazitäten und Problemlösungen) und Personalentwicklung (Durchlässigkeit von Karrieren) in den Ministerien mit Forschungsagenden, die vor allem quer zum bisherigen Aufgabenverständnis liegen und daher nur längerfristig umzusetzen sind.
- "Policy-Learning": FTI-politische Steuerung bedeutet kontinuierliche Reflexion und Lernen. Benötigt werden Instrumente, die Korrekturen ermöglichen und neue Lösungen finden. Evaluierungen und die Verantwortung dafür sollen auf zwei Ebenen angesiedelt sein: Maßnahmenbezogene Evaluierungen betreffen Themen bzw. Instrumente der Ministerien und werden zum Teil von diesen selbst bzw. von den Agenturen umgesetzt; sie werden von den Ministerien (interministeriell) beauftragt und überprüfen die Umsetzung ihrer Strategien. Eine Evaluierung des Gesamtsystems betrifft den Umsetzungsstand und die Weiterentwicklung des Innovationssystems und des FTI-politischen Systems im Sinne der entwickelten Vision. Diese sollte von einem entsprechend angepassten "Neuen Rat" beauftragt werden.

Die Rollenverteilung zwischen den zuständigen Ministerien und den Förderungsagenturen könnte in einem gemeinsamen Prozess entwickelt werden, der schrittweise den Ministerien eine stärkere Rolle in der strategischen Steuerung und den Agenturen erhöhte operative Unabhängigkeit verleiht.

- Mit dem vorgeschlagenen Prozess der "Earned Autonomy" für eine geänderte Aufgabenverteilung zwischen Ministerien und Agenturen und ein angepasstes Rollenverständnis gewinnen die Zieldefinition, Monitoring und Lernen zusätzlich an Bedeutung, sie

sind eine notwendige Bedingung für die Umsetzbarkeit dieses Prozesses. Die bislang etablierten Mechanismen (Berichtswesen, einzelne Informationsanfragen und Monitoring) sollten dementsprechend ergänzt werden. An der Schnittstelle zwischen den Agenturen und den Ministerien sollten lernorientierte Prozesse etabliert werden, die auf regelmäßigen standardisierten Berichten aufbauen, sich jedoch nicht auf diese beschränken.

- Der Prozess soll nicht ad hoc, sondern schrittweise etabliert werden, nicht zuletzt um während des Übergangs die Basis dafür zu schaffen, dass hierarchische Steuerung und Kontrolle durch relationale Vereinbarungen und gemeinsames Lernen ergänzt werden.
- Die Basis für diese Neuorientierung müsste neben entsprechenden Zieldefinitionen auch ein systematisches und übergreifendes Monitoring sein anhand von Indikatoren, die auf die Zieldefinitionen Bezug nehmen. Eingebaute Mechanismen zur Anpassung der vorgeschlagenen Lösung sowie Feedbackschleifen mit der Möglichkeit der Rücknahme bestimmter Entwicklungsschritte (z. B. bei schlechter Performance) sind dafür ebenso nötig.
- Als Konsequenz soll Governance anhand von Zielvorgaben und Leistungsvereinbarungen erfolgen, wobei output- und wirkungsorientierte Zielgrößen stärker betont werden sollten (z. B. Beratungsqualität für Klein- und Mittelbetriebe verbessern, akademische Spinoffs im Portfolio steigern, Forschungsk Kooperationen erhöhen, Forcierung risikoreicher Projekte, Steigerung der Zahl stark wachsender Unternehmen im Portfolio und der Zahl international anschlussfähiger Forscherinnen und Forscher zu einem bestimmten Thema usw.) anstelle von inputorientierten Messgrößen (Zusage von Förderungsmitteln).

Wien, am 28. August 2009.

Rückfragen bitte an

Dr. Sabine Mayer, Tel. (01) 505 97 61/31, s.mayer@kmuforschung.ac.at, oder

Mag. Gabriele Gerhardt, Tel. 0664 914 29 70, gabriele.gerhardt@convelop.at.

Nähere Informationen entnehmen Sie bitte dem WIFO-Monatsbericht 8/2009

(http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36366&typeid=8&display_mode=2)

Tabellen und Graphiken zu den Presseaussendungen des WIFO finden Sie jeweils auf der WIFO-Website, <http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?&fid=12>.