

Vier Jahre Forschungsfinanzierungsgesetz – ein erster Erfahrungsbericht

Von Mag.^a Eva Brunner (Wien), MMag. Bernhard Mazegger (Baden), Mag.^a Dr.ⁱⁿ Barbara Schaller (Wien), Mag.^a Ilse Tantinger (Wien) und Dr.ⁱⁿ Karin Vorauer-Mischer (Wien)*

* Für Informationen zu den Autor:innen siehe das Autorenverzeichnis ab Seite 273.

1 Einleitung

Der Ministerratsvortrag „Zukunftsoffensive Forschung, Technologie und Innovation“ (FTI) vom 22. August 2018¹ stellte den Startpunkt der Verhandlungen zum Forschungsfinanzierungsgesetz (FoFinaG) dar, welche mit dem Inkrafttreten der Forschungsfinanzierungsnovelle am 24. Juli 2020 (BGBl. I Nr. 75/2020) abgeschlossen wurden. Die Forschungsfinanzierungsnovelle umfasst sowohl die Erlassung des FoFinaG als auch Änderungen der betroffenen Materienetze. Gemeinsam mit den institutionellen Reformen der Entlassung der öffentlichen Universitäten in die Selbständigkeit mit dem Universitätsgesetz 2002 und der Forschungsförderungs-Strukturreform 2004 mit der Gründung der Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) als Fusion aus vier Vorgängerorganisationen² war das Inkrafttreten des FoFinaG sicherlich die größte Reform der öffentlichen Forschungsförderung der letzten Jahrzehnte.

Das FoFinaG ist das Ergebnis vieler Verhandlungsrunden auf Verwaltungsebene. Neben den drei für Forschung zuständigen Ressorts für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK), für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF) und für Arbeit und Wirtschaft (BMAW) sowie dem Bundeskanzleramt (BKA) war das Bundesministerium für Finanzen (BMF) maßgeblich an der Ausarbeitung des Gesetzes beteiligt. Dies nicht zuletzt deshalb, da der Auftrag – wie der Name des Gesetzes bereits verrät – v.a. in einer zeitgemäßen Ausgestaltung der Finanzierung der Forschung(sförderung) aus Bundesmitteln lag.

Mittlerweile wurden nach einer ersten Paktperiode 2021-2023 für eine zweite dreijährige Paktperiode 2024-2026 zwischen den drei Forschungsressorts und den elf im Gesetz genannten zentralen Forschungs-

¹ MRV Nr. 25/63 vom 22. 8. 2018 (<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/medien/ministerraete/ministerraete-bis-mai-2019/25-ministerrat-am-22-august-2018.html>).

² Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF), Technologie-Impulse Gesellschaft (TIG), Austrian Space Agency (ASA) und Büro für internationale Forschungs- und Technologiekooperation (BIT).

und Forschungsförderungseinrichtungen sogenannte Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarungen auf Basis des FoFinaG abgeschlossen. Dem gingen jeweils arbeits- und zeitaufwendige Verhandlungen unter intensiver Einbeziehung des BMF voraus.

Mit dem vorliegenden Beitrag soll nun – entlang der vier im Gesetz unter § 1 Abs. 1 determinierten Ziele – über die dabei gesammelten Erfahrungen aus Sicht des BMF reflektiert werden. Die detaillierte Darstellung der Vorgeschichte sowie der Genese des FoFinaG sind explizit nicht Thema des vorliegenden Aufsatzes, da diese an anderer Stelle bereits ausführlich dargelegt wurden.³

Der nachfolgende Abschnitt 2 bietet einen Einblick in den Werdegang der Zielsetzungen des FoFinaG und die in diesem Zusammenhang für das BMF wesentlichen Anliegen.

Im 3. Abschnitt werden den Ansprüchen des FoFinaG erste Erfahrungen gegenübergestellt, mit dem Ziel, zu evaluieren, ob die gesteckten Ziele erreicht wurden. Was hat gut und was hat weniger gut funktioniert bzw. konnte möglicherweise bislang gar nicht verwirklicht werden? Dabei werden auch die möglichen Ursachen analysiert.

Im letzten Abschnitt wird ein kurzes Resümee gezogen.

2 Das FoFinaG – Zielsetzungen

Schon beim Auftakt zu den Verhandlungen war klar, dass die einzelnen Forschungsressorts (einschließlich der Forschungscommunity), das BKA und das BMF unterschiedliche Zielsetzungen und Erwartungshaltungen mit dem FoFinaG verbanden. Schnell haben sich allerdings die zentralen Themenfelder herauskristallisiert, welche im FoFinaG einer

³ Siehe u.a. *Pichler*, The Research Financing Act. A new Framework for publicly funded Research in Austria and its Impact on Evaluation, *fteval Journal for Research and Technology Policy Evaluation* 2021, Nr. 52, 5, und *Pichler*, Governancestrukturen öffentlicher Forschungsfinanzierung im Vergleich, *Forschung. Politik – Strategie – Management*, 1+2/2022, 3.

Lösung zugeführt werden sollten. Diese Themen spiegeln sich im Ergebnis in den vier Zielbestimmungen des § 1 FoFinaG wider:

1. die langfristige, wachstumsorientierte Planungs- und Finanzierungssicherheit von Forschung, Technologie und Innovation (FTI),
2. die strategische Ausrichtung und Steuerung von FTI,
3. die Verwaltungsvereinfachung bei der Bereitstellung von Bundesmitteln zur Ausführung und Förderung von FTI sowie die Erhöhung der Effizienz in den Umsetzungsstrukturen und
4. die Verbesserung von FTI-Leistungen und Analyse der erzielten Wirkungen.

Unbestritten war unter den Verhandler:innen, dass unter das FoFinaG nicht die gesamte Forschungsfinanzierung des Bundes fallen kann, sondern dass eine Konzentration auf zentrale Forschung im Einflussbereich der drei Forschungsressorts erfolgen soll. Im Ergebnis fallen, basierend auf den Budgetuntergliederungen und Ressortzuständigkeiten, das Globalbudget 31.03 (BMBWF) und die Forschungsuntergliederungen 33 (BMAW) und 34 (BMK) in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Für Universitäten (Universitätsgesetz 2002) und Fachhochschulen (Fachhochschul-Entwicklungs- und Finanzierungsplan gem. Fachhochschulgesetz 1993) gibt es bereits eine bewährte Governance, sodass im Bereich des BMBWF nur das Globalbudget 31.03 und nicht die gesamte UG 31 unter das FoFinaG fällt. Mit diesen Festlegungen wurde aber auch determiniert, dass Forschungsförderung im Bereich anderer Budgetuntergliederungen (z.B. Förderungen für das WIFO oder IHS) nicht vom FoFinaG umfasst ist.

Von den beteiligten Ressorts wurde es als zielführend erachtet, für die Aufnahme als zentrale Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtung Kriterien festzulegen: diese sollen selbst Forschung betreiben oder abwickeln, eine sinnvolle Mindestgröße haben (mind. 10 Mio. €

Bundesmittel jährlich) und unter einem bestimmenden Einfluss des Bundes (mind. 50 %) stehen. Im Rahmen des FoFinaG wurden demzufolge ursprünglich 10 zentrale Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen festgelegt:

- Zu den zentralen Forschungseinrichtungen zählen Austrian Institute of Technology (AIT), Silicon Austria Labs (SAL), Ludwig Boltzmann Gesellschaft (LBG), Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW) und Institute of Science and Technology Austria (ISTA).
- Zu den zentralen Forschungsförderungseinrichtungen zählen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG), Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS), Christian Doppler Forschungsgesellschaft (CDG), Österreichischer Wissenschaftsfonds (FWF) und Österreichischer Austauschdienst (OeAD).

Mit der Gründung der Geosphere Austria im Jahr 2023 fallen nunmehr 11 zentrale Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen unter das FoFinaG, die in weiterer Folge als zentrale Einrichtungen bezeichnet werden.

Zu den einzelnen Zielsetzungen des FoFinaG:

a. Langfristige, wachstumsorientierte Planungs- und Finanzierungssicherheit

Ein zentrales Anliegen der Forschungscommunity bestand darin, langfristige Finanzierungssicherheit, möglichst mit gesetzlich festgelegtem Wachstumspfad, im Gesetz zu verankern. Insbesondere der Wunsch nach einem gesetzlich festgelegten Wachstumspfad war mit den im Bundehaushaltsgesetz 2013 (BHG) vorgesehenen Spielregeln für die mittelfristige Haushaltsplanung (Planung über einen 4-jährigen Bundesfinanzrahmen) und mit haushaltspolitischen Anliegen (kein langfristiges „Zupflastern“ des Bundesbudgets, Offenlassen von Spielräumen

für künftige Regierungen, Einhaltung der EU-Spielregeln) nur schwer vereinbar. Wichtig für das BMF war im Gegenzug zur Planungssicherheit für die zentralen Einrichtungen über mehrjährige Mittelzusagen auch die Planungssicherheit für den Bund i.S. einer bestmöglichen Integration der Verhandlungen über Forschungsmittel in die allgemeinen Budgeterstellungsprozesse und damit einhergehend Erhöhung der Transparenz und Verwaltungsvereinfachung.

Als „gemeinsamer Nenner“ der unterschiedlichen Zugänge wurde in § 2 des FoFinaG der FTI-Pakt verankert, der „unter Berücksichtigung einer langfristigen, wachstumsorientierten Finanzierung“ 3-jährige Forschungsbudgets für die Forschungsressorts – und somit in weiterer Folge für die zentralen Einrichtungen – festlegt. Darin werden die strategischen Schwerpunkte der zu verhandelnden Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen mit den zentralen Einrichtungen geregelt. Die Mittel dürfen während der 3-jährigen Paktperiode nicht gekürzt werden (vgl. § 4 FoFinaG). Der Beschluss des FTI-Pakts durch die Bundesregierung erfolgt nach Beschlussfassung des Nationalrates über das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG), sodass der Einklang mit den Regeln des BHG gewährt ist. Faktisch bedeutet dies, dass die Paktmittel für die Forschungsressorts in den Budgetverhandlungen zum BFRG alle drei Jahre eine zentrale Rolle spielen.

Nicht im Gesetz aufgenommen wurden fixe Beträge für die Forschungsressorts, eine automatische Valorisierung oder gesetzlich verbindliche Werte für die Forschungsquote.

b. Strategische Ausrichtung und Steuerung

Nach einer Sichtung der (damals) bestehenden extrem heterogenen Steuerungsmodelle zwischen Ressorts und den zentralen Einrichtungen (unterschiedlichste Prozesse und Planungsdokumente mit unterschiedlichen Laufzeiten und Verbindlichkeiten) wurde im Zuge der Vorarbeiten zum FoFinaG schnell klar, dass Mindeststandards für die

Governance im Sinne der Steuerung der zentralen Einrichtungen erforderlich sind.

Erreicht wird das seit Inkrafttreten des FoFinaG einerseits dadurch, dass die Forschungsgovernance zumindest formal „aus einem Guss ist“: Aufbauend auf der FTI Strategie (aktuell: FTI-Strategie 2030)⁴ werden (unter Berücksichtigung des BFRG) in jeweils dreijährigen FTI-Pakten die strategischen Schwerpunkte und die finanzielle Ausstattung pro Untergliederung (UG) und Globalbudget (GB) festgelegt. Die Operationalisierung erfolgt dann zu einem bedeutenden Teil in den Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen mit den zentralen Einrichtungen.

Andererseits wurde durch die Einführung von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen mit den zentralen Einrichtungen ein einheitliches Steuerungsmodell im Verhältnis zwischen Forschungsressort und zentraler Einrichtung umgesetzt, wobei die Mindestinhalte der Verträge (u.a. Ziele, Leistungen, maximale Auszahlungen des Bundes, Berichtspflichten, Maßnahmen im Falle der Nichterfüllung, Indikatoren zur Wirkungsmessung sowie im Falle der Finanzierungsvereinbarungen Details zu Förderprogrammen) im FoFinaG festgelegt sind (vgl. §§ 5 ff).

In der Governance der zentralen Forschungsförderungseinrichtungen stellte der Wegfall der zahlreichen größtenteils einjährigen Einzelverträge (Abwicklungsverträge und bezüglich FFG Ausführungsverträge) zu Gunsten jeweils nur einer über drei Jahre laufenden Finanzierungsvereinbarung (FinV) einen großen Schritt in Richtung gesamthafter Planung und Steuerung dar.

Mit der formal einheitlichen und zeitlich gleichlaufenden⁵ Steuerung der unter das FoFinaG fallenden zentralen Einrichtungen wurden die vorher bestehenden, zum Teil sehr unterschiedlichen Steuerungsmodelle aufgelöst und die Voraussetzungen für eine kohärente Forschungsgovernance geschaffen.

⁴ Siehe https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/forschungskoordination_fti.html.

⁵ Die Laufzeiten aller Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen sind an die dreijährigen FTI-Pakt-Perioden geknüpft.

c. **Verwaltungsvereinfachung sowie Erhöhung der Effizienz in den Umsetzungsstrukturen**

Die einheitliche Steuerung über dreijährige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen ist auch ein wesentliches Element der Verwaltungsvereinfachung sowie der Erhöhung der Effizienz in den Umsetzungsstrukturen. Im FoFinaG werden die Rollen und Aufgaben der einzelnen Akteure (zentrale Einrichtungen, Forschungsressorts, BMF und BKA) klar festgelegt (vgl. § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 7, § 8 Abs. 1). Ebenso geregelt werden die Konsequenzen bei nicht zeitgerechtem Abschluss der Vereinbarung (vgl. § 5 Abs. 9). Die dadurch erreichte prozedurale Klarheit sollte die Umsetzungsprozesse für alle Beteiligten erleichtern.

Auf Grund der im FoFinaG festgeschriebenen Mindestinhalte der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen wird auch ein Vergleich zwischen den zentralen Einrichtungen möglich. Dies sollte nicht zuletzt bei den für das BMF wichtigen Themen wie z.B. Liquiditätssteuerung, transparentem Einsatz der Mittel, Wirkungsorientierung oder bei der Konzeption der Förderrichtlinien (welche vor Abschluss der Vereinbarungen vorliegen müssen) mittelfristig ebenfalls zu einer stärkeren Vereinheitlichung und somit zu Verwaltungsvereinfachung und Erhöhung der Effizienz führen.

d. **Verbesserung von FTI-Leistung und Analyse der erzielten Wirkungen**

Im § 8 des FoFinaG sind die Bestimmungen zu Monitoring und Evaluierung festgeschrieben. Die Regelungen folgen dem Grundprinzip der im BHG verankerten Wirkungsorientierung und waren ein entsprechend wichtiges Anliegen. Ziel ist es, mit den eingesetzten öffentlichen Mitteln bestmögliche Ergebnisse und Wirkungen zu erzielen und diese auch darzulegen. Dabei sollen bestehende Monitoringsysteme mit dem Monitoring gem. FoFinaG möglichst in Einklang gebracht werden. Ebenso wird das Berichtswesen gem. FoFinaG mit dem bestehenden jährlichen Forschungs- und Technologiebericht verzahnt, sodass insge-

samt Redundanz in der Erhebung von Indikatoren und in der Berichterstattung möglichst vermieden wird.

3 Das FoFinaG – Erfahrungen nach zwei Paktperioden

In diesem Kapitel werden die soeben dargestellten Zielvorstellungen des FoFinaG den Erfahrungen und Ergebnissen der ersten beiden Paktperioden gegenübergestellt. Neben grundsätzlichen Erkenntnissen wird dabei auch exemplarisch auf Besonderheiten, die sich aus der unterschiedlichen Beschaffenheit einzelner zentraler Einrichtungen ergeben, eingegangen.

a. Langfristige, wachstumsorientierte Planungs- und Finanzierungssicherheit

Die budgetäre Absicherung der zentralen Einrichtungen über 3-jährige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen sowie die Integration der FTI-Pakt-Verhandlungen in die Budgetverhandlungen können als geglückt angesehen werden. Herausfordernder stellt sich aus BMF-Sicht das Erreichen einer mehrjährigen Planungssicherheit für den Bund (iSv. „FTI-Pakt wird für drei Jahre fixiert und hält“) dar. De facto wurden die gemäß FTI-Pakt 2021-2023 zugesagten Mittel aufgrund kurzfristig entstandener Erfordernisse sowie politischer Schwerpunktsetzungen in allen drei Forschungs-UG im Laufe der Paktperiode erhöht. Die im FTI-Pakt 2024-2026 festgelegten Beträge waren durch außertourliche Budgeterhöhungen bereits im Herbst 2023 und somit noch vor dem tatsächlichen Inkrafttreten historisch überholt. Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass die abgelaufene erste FTI-Paktperiode 2021-2023 in eine Zeit mehrfacher überlappender Krisen fiel, die insgesamt budgetpolitisch sehr herausfordernd war. Nichtsdestotrotz zeigte sich eine Tendenz der für die Forschung zuständigen Fachministerien, die ihnen zur Verfügung stehenden Paktmittel bereits zu Beginn der Paktperiode vollständig zu verplanen. In den Folgejahren fehlte es dann an budgetären Spielräumen, um auf sich innerhalb der Paktperiode neu ergebende politische Schwerpunktsetzungen oder z.B. auch for-

schungspolitische Entwicklungen auf EU-Ebene adäquat reagieren zu können. Forderungen nach Mittelerhöhungen waren die Folge. Diesbezüglich bedarf es eines Umdenkens aller handelnden Parteien und adäquater budgetärer Vorkehrungen der Fachministerien, um künftig auch auf unerwartete Entwicklungen flexibel reagieren zu können.

b. Strategische Ausrichtung und Steuerung

Die Festlegung der Definition der zentralen Einrichtungen in den erläuternden Bemerkungen des FoFinaG hat sich bewährt. Dadurch konnte sichergestellt werden, dass die zentralen Einrichtungen über eine kritische Größe und Bundeseinfluss verfügen und selbst Forschungs(förderungs)tätigkeiten durchführen. So kann vermieden werden, dass die Zahl der zentralen Einrichtungen Überhand nimmt oder auch solche Einrichtungen aufgenommen werden, die bloß ein Instrument zur Bereitstellung von Forschungs- und Forschungsförderungsbudgets sind, d.h. weder selbst forschen noch Forschungsprogramme abwickeln (z.B. Klima- und Energiefonds; Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung).

i. in der Grundlagenforschung

Per Jänner 2023 wurde die GeoSphere Austria als jüngste – und in Hinblick auf ihre Vorgängerorganisationen gleichzeitig sehr geschichtsträchtige – Forschungseinrichtung neu in die Ränge der zentralen Forschungseinrichtungen des Bundes gemäß FoFinaG aufgenommen. Die GeoSphere Austria entstand aus dem Zusammenschluss der ehemaligen Geologischen Bundesanstalt mit der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik. Sie wurde per 1. Jänner 2023 aus dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung ausgegliedert. Dank der im FoFinaG klar geregelten Prozesse und Mindestinhalte der Leistungsvereinbarungen konnte die Governance der neu gegründeten Einrichtung von Beginn an auf ein in der Praxis bewährtes Fundament aufgesetzt werden. Es gibt nunmehr also sechs zentrale Forschungseinrichtungen und fünf zentrale Forschungsförderungseinrichtungen.

Etwas unklar stellt sich einstweilen noch der Status der Ludwig Boltzmann Gesellschaft dar. Diese wurde, strategischen Überlegungen des Eigentümerressorts folgend, in den ursprünglichen Entwürfen des FoFinaG als Forschungsförderungseinrichtung geführt, im Zuge des Gesetzwerdungsprozesses wurde sie schlussendlich allerdings als zentrale Forschungseinrichtung aufgenommen. Diese Ambivalenz setzt sich auch heute weiter fort und führt dazu, dass die LBG trotz ihrer verhältnismäßig geringen Größe eine Doppelfunktion als sowohl Forschungs- wie auch Forschungsförderungseinrichtung innehat. Resultat dessen ist ein sehr umfangreiches Vertragswerk bestehend aus Leistungsvereinbarung, Abwicklungsvertrag und Sonderrichtlinie. In Hinblick auf die unter 2.c. genannten Ziele der Verwaltungsvereinfachung sowie einen möglichst effizienten Einsatz von Steuergeldern wäre es aus Sicht des BMF essentiell, Klarheit über die mittelfristige Funktion der LBG zu gewinnen und die Doppelfunktion zu beenden.

ii. in der anwendungsorientierten Forschung

Eines der zentralen Anliegen des BMF in Bezug auf die Steuerung der anwendungsorientierten Forschungsförderungseinrichtungen war es, einerseits den zentralen Forschungsförderungseinrichtungen eine gewisse Flexibilität und Autonomie im operativen Fördergeschäft zu gewähren, andererseits sollte der strategische Rahmen jedenfalls weiterhin durch die Eigentümerressorts vorgegeben werden.

Vor diesem Hintergrund entspann sich eine lange Diskussion mit BMK und BMAW, den Eigentümerressorts der anwendungsorientierten Forschungsförderungseinrichtungen, welche anfänglich das Ziel verfolgten, sämtliche Forschungsförderungen in ihrem Zuständigkeitsbereich auf Namen und Rechnung der zentralen Einrichtung (die Eigenmittel zur Durchführung erhält) durchzuführen. Dies wäre ein Abgehen von der bis dahin geltenden Rechtslage gewesen, wonach die AWS ausschließlich und die FFG zu einem wesentlichen Teil die Förderungen als Bundesförderungen im Namen und auf Rechnung des Bundes vergeben haben (als Bundesmittel zur Abwicklung). Argumentiert wurde dies

mit einer Beschleunigung der einzelnen Prozesse im Förderablauf und bezüglich FFG zusätzlich mit einer vereinfachten Steuerung durch das Ressort, da im Bereich der FFG Förderungen sowohl als Bundesförderungen im Namen und auf Rechnung des Bundes als auch als Eigenmittel auf Name und Rechnung der FFG vergeben wurden. Für das BMF hingegen war diese Änderung nicht erforderlich, da der Großteil der Anliegen des BMK und des BMAW auch im Rahmen der Abwicklung erreicht werden können. Zentrales Instrument ist aus Sicht des BMF nicht die Übertragung zur Durchführung, sondern die gemeinsame Planung und Umsetzung der Finanzierungsvereinbarung. Darüber hinaus wurde aufgrund der Bedeutung der FFG und der AWS seitens des BMF eine Präjudizwirkung auf andere Förderungsbereiche und damit ein Aufweichen der haushaltsrechtlichen Vorschriften, die nur für Bundesförderungen gelten, befürchtet. Nach langen Diskussionen und durch Beibehaltung der Förderungen im Namen und auf Rechnung des Bundes („Abwicklung“) im bisherigen Ausmaß konnte die strategische Steuerung durch die richtlinienverantwortlichen Bundesminister:innen schlussendlich sichergestellt werden. Dies stellte aus haushalts- und förderrechtlichen Gründen eine wesentliche Bedingung des BMF in den Verhandlungen der ersten Paktperiode dar. Gleichzeitig wurden die zentralen Forschungsförderungseinrichtungen **FFG** und **AWS** in der jeweiligen Finanzierungsvereinbarung zur Vornahme aller Entscheidungen im Zusammenhang mit der Förderungsgewährung im Namen und auf Rechnung des Bundes ermächtigt. Dadurch konnten die Prozesse der Förderungsprüfung und -entscheidung deutlich verkürzt werden. Die Ermächtigung zur Vornahme der Förderungsentscheidung kann jedoch jederzeit durch die richtlinienverantwortlichen Bundesminister:innen widerrufen werden.

Der Sachverhalt bei der **CDG** stellte sich hingegen anders dar: Bis zum Inkrafttreten des FoFinaG stellten Mittel aus der Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung Eigenmittel der CDG (Mittel zur Durchführung), Mittel aus dem Bundesbudget (BMAW/UG 33) hingegen Treuhandmittel der CDG (Mittel zur Abwicklung) dar. Dies führte zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand, da je nach

Mittelart eigene Vertragsstrukturen erforderlich waren. Durch die im Zuge der Forschungsfinanzierungsnovelle ebenfalls vorgenommene Novelle des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes wurde die rechtliche Möglichkeit geschaffen, Bundesmittel zur Durchführung an die CDG zu übertragen. Dadurch konnte bereits für die Finanzierungsvereinbarungsperiode 2022-2023 die 4-fach-Vertragsstruktur (zwei Verträge pro Mittelart) auf eine 2-fach-Vertragsstruktur reduziert und hiermit eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung erreicht werden.

Eine weitere Neuerung im Rahmen der Umsetzung des FoFinaG und ein Spezifikum der FFG war die Gestaltung von Förderungsrichtlinien der FFG anhand von Themen. Davor wurden für Themen jeweils eigene Programme gestaltet und in Form von Programmdokumenten (vergleichbar mit Sonderrichtlinien gem. ARR 2014) geregelt. Nunmehr werden mehrere Themen gemeinsam in einer Förderungsrichtlinie zusammengefasst. Sämtliche Themen werden in der Finanzierungsvereinbarung bzw. von der jährlichen Umsetzungsplanung (JUP) für die Finanzierungsperiode operationalisiert. Vorteil davon ist eine verbesserte themenübergreifende Steuerung der FFG. Aus Sicht des BMF ist außerhalb des FoFinaG weiterhin förderungsrechtlich auf das Vorliegen von Förderungsprogrammen abzustellen, da die Gestaltung von Förderungsbereichen als Themen komplex ist und nur im Rahmen einer FinV sinnvoll erscheint.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass durch die formalen Mindestanforderungen an Finanzierungs- und Leistungsvereinbarungen jedenfalls ein gewisser Qualitätsstandard in den einzelnen Vereinbarungen mit den nunmehr elf zentralen Einrichtungen sichergestellt werden konnte. Erfreulich ist darüber hinaus, dass die im FoFinaG normierten formalen Mindestanforderungen mittlerweile auch als Benchmark für Vertragsdokumente nicht zentraler Einrichtungen dienen und damit generell zu einer Qualitätsverbesserung der Forschungsfinanzierung aus Bundesmitteln beitragen.

c. **Verwaltungsvereinfachung sowie Erhöhung der Effizienz in den Umsetzungsstrukturen**

Die angestrebte Verwaltungsvereinfachung sowie Effizienzerhöhung in den Umsetzungsstrukturen konnte in mehrfacher Hinsicht erreicht werden. In den folgenden Ausführungen wird über die sichtbarsten Erfolge, wie mehrjährige FinV anstatt jährlicher Einzelverträge, einheitliche Liquiditätssteuerung und Reduktion der Abwicklungskosten, aber auch über Verhandlungsdynamiken und politische Realitäten, welche den Anspruch auf Effizienzsteigerung gelegentlich auch konterkarieren, reflektiert.

i. **Mehrjährige Finanzierungsvereinbarungen anstatt jährlicher Ausführungs- bzw. Abwicklungsverträge**

Durch den Abschluss dreijähriger FinV konnte eine Vielzahl jährlicher Einzelverträge ersetzt werden. So konnten zB im Zuständigkeitsbereich des BMK bei der FFG 20 jährliche Ausführungsverträge durch eine FinV ersetzt werden.

ii. **Liquiditätssteuerung:**

Ein wesentliches Ziel des BMF im Bereich der Verwaltung war die Verbesserung der Liquiditätssteuerung der zentralen Einrichtungen. Bei einigen Einrichtungen hatten sich historisch gewachsen hohe Liquiditätsstände aus Bundesmitteln ergeben, welche mit modernen haushaltsrechtlichen Grundsätzen (Thesaurierungsverbot) unvereinbar sind. Ein Hauptaugenmerk des BMF im Zuge der Verhandlungen zu den Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen lag daher darauf, in allen zentralen Einrichtungen ein haushaltsrechtskonformes Liquiditätsmanagement zu etablieren. Dies kann nun, nach Abschluss der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen für die zweite FTI-Paktperiode als weitestgehend geglückt angesehen werden.

iii. **Abwicklungskosten**

In der Finanzierungsvereinbarungsperiode 2022-2023 fielen aufgrund der Umstellungsphase auf das neue FoFinaG-Regime und damit einhergehender Implementierungskosten (z.B. Umstellung IT, Berichtswesen) bei FFG, AWS und CDG vergleichsweise höhere Abwicklungskosten an. In der darauffolgenden Finanzierungsvereinbarungsperiode 2024-2026 zeigten die Maßnahmen zur Effizienzsteigerung bereits Wirkung, sodass die Abwicklungskosten im Verhältnis zum Gesamtvolumen rückläufig waren. Damit wurde ein erfolgreicher erster Schritt hin zu einer nachhaltigen Reduktion der Abwicklungskosten gemäß FoFinaG-Zielsetzung gesetzt.

iv. **Verhandlungsdynamiken**

Anders als zum Beispiel im Bereich der Universitäten werden die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen zwischen den zentralen Einrichtungen und den Forschungsressorts unter starker Einbindung des BMF verhandelt (siehe § 2 Abs. 2 FoFinaG). Dies führt einerseits zu einem erhöhten Abstimmungsaufwand. Andererseits hat sich die eng abgestimmte Vorgehensweise zwischen dem BMF und den Fachressorts – insbesondere angesichts der sehr selbstbewussten zentralen Einrichtungen als Gegenüber – als höchst wertvoll und wichtiger Treiber für eine Modernisierung der Forschungsgovernance erwiesen.

Das gemeinsame Ziel aller Verhandlungspartner war es, schlanke Vertragswerke aufzusetzen. Die Umsetzungsrealität birgt jedoch immer auch die Gefahr einer zunehmenden Regulierungstiefe, d.h. das Bestreben, jede Eventualität bis ins Detail vertraglich abzusichern. Im Großen und Ganzen konnten diese Bestrebungen im Zuge der mittlerweile abgeschlossenen Verhandlungen zur zweiten Paktperiode hintangehalten werden. Einzig die bei CDG, FFG und AWS in der Finanzierungsvereinbarungs-Periode 2024-2026 neu eingeführte Budgetregelung, welche nunmehr eine Mittelübertragung aus der Vorperiode ermöglicht, resultierte in zusätzlicher Komplexität in den einzelnen Vereinbarungen.

Schließlich musste trotz gewährter Flexibilität weiterhin sichergestellt sein, dass die FoFinaG-Bestimmungen und hier insbesondere die maximalen Obergrenzen für das Bewilligungs- und das Auszahlungsbudget eingehalten werden.

v. Politische Realität

Herausfordernd stellten sich nachträgliche Änderungen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen aufgrund kurzfristig entstandener politischer Schwerpunktsetzungen (z.B. Etablierung neuer Förderprogramme) dar. Diese führten auf Verwaltungsebene zu teils beträchtlichem administrativen Mehraufwand unter großem Zeitdruck. So wurde z.B. die (Finanzierungs-) Vereinbarung mit der OeAD-GmbH in der ersten 3-Jahres-Paktperiode (2021-2023) insgesamt vier Mal abgeändert. Auch die verspätete Notifikation der Important Projects of Common European Interest (IPCEI) durch die Europäische Kommission machte es erforderlich, die FinV von AWS und FFG für beide Eigentümerressorts jeweils noch einmal aufzuschnüren.

d. Verbesserung von FTI-Leistung und Analyse der erzielten Wirkungen

Die Wirkungsorientierung – die Frage, welche Wirkung mit den eingesetzten Mitteln erreicht wird – stellt nicht nur einen Grundsatz im österreichischen Haushaltsrecht dar, sondern wurde im FoFinaG auch explizit mit den Bestimmungen des § 8 verankert. Bei den Finanzierungs- und Leistungsvereinbarungen 2024-2026 der UG 33 und der UG 34 wurde erstmals die gesamte Wirkungskaskade samt den Zusammenhängen zwischen den Zielen der FTI-Strategie 2030, dem dreijährigen Pakt, den Wirkungszielen pro Untergliederung sowie den Zielen von Richtlinien, Finanzierungsvereinbarung und Leistungsvereinbarung dargestellt. Dies stellt einen Meilenstein in der Umsetzung der Wirkungslogik dar. Auch die im Vergleich zur ersten Paktperiode aussagekräftigeren und auf Output und Outcome fokussierten Indika-

toren tragen der Bedeutung der Wirkungsorientierung gem. FoFinaG Rechnung.

Erste Erfahrungen der Paktperiode 2021-2023 zeigen, dass die dreijährige Laufzeit der einzelnen FinV oft nicht ausreicht, um bereits konkrete Wirkungen der durchgeführten Förderaktivitäten messen zu können. Daher werden für die interne Evaluierung der FFG FinV 2024-2026 im Jahr 2028 beispielsweise zusätzlich Daten aus dem FFG-Wirkungsmonitoring herangezogen. Hierbei handelt es sich um Befragungen der Fördernehmer vier Jahre nach Abschluss des Projektes. Die Daten beziehen sich auf Wirkungen, die im Zeitraum der FinV sichtbar werden, allerdings wurden Förderungen für diese Projekte bereits auf Basis früherer Vereinbarungen vergeben. Damit wird Kontinuität der Wirkungsmessung über die einzelnen FinV-Perioden hinaus ermöglicht.

4 Würdigung

Es war immer klar, dass das FoFinaG einen (formalen) Rahmen darstellt, der von allen Beteiligten mit Leben und Inhalten gefüllt werden muss – eine Aufgabe, die von den Ressorts und den zentralen Einrichtungen erfüllt wurde. Mit dem Abschluss sämtlicher Finanzierungs- und Leistungsvereinbarungen mit den zentralen Einrichtungen spätestens im ersten Halbjahr 2024 konnten die Leistungen und die finanzielle Ausstattung der zentralen Einrichtungen für die zweite Paktperiode (2024-2026) vereinbart werden. Wenngleich die Gespräche zu den Vereinbarungen oftmals für alle Beteiligten mühsam, langwierig und teils von unterschiedlichen Zugängen geprägt waren, so kann sich das Ergebnis doch sehen lassen: Es liegen nun für die zweite Paktperiode 11 Vereinbarungen vor, die – gemessen an den Zielvorgaben des FoFinaG – gelungen sind. Die zentralen Einrichtungen haben dreijährige Planungs- und Finanzierungssicherheit, die strategische Ausrichtung basiert auf der FTI-Strategie 2030 des Bundes, es gibt ein einheitliches Steuerungsmodell, das zur Verwaltungsvereinfachung beiträgt, und die Zielindikatoren zur Wirkungsmessung sind ein zentraler Bestandteil der Vereinbarungen.

Die Erfahrungen der ersten Jahre haben aber auch gezeigt, dass es in der konkreten Umsetzung des FoFinaG noch Lern- und Verbesserungsbedarf gibt. Sei es, dass im Verhandlungsdreieck zwischen Forschungsressort, zentraler Einrichtung und BMF noch Gesprächsbedarf hinsichtlich optimierter Prozesse und Fristen besteht, Mittelobergrenzen verbindlicher werden müssen oder auch, dass der Fokus noch stärker auf die Wirkungsorientierung gelegt werden soll.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das FoFinaG insgesamt gut funktioniert und eine deutliche Verbesserung der Forschungsgovernance bewirkt hat. Es wird Aufgabe aller Beteiligten in den kommenden Jahren sein, ein weiteres „Feintuning“ von Inhalten und Prozessen vorzunehmen, damit öffentliche Mittel für Forschung unter den Rahmenbedingungen des FoFinaG noch effizienter und effektiver eingesetzt werden.