

Die Multi-Akteurs- Multi-Maßnahmenprogramme Kplus und Kind/net. Ergebnisse eines Assessments

im Auftrag von BMVIT und BMWA
von Fraunhofer ISI (Karlsruhe) und KMU FORSCHUNG Austria

Jakob Edler

Präsentation im tip-OECD-Workshop
„Public-Private Partnership in der Innovationspolitik“
Wien, 10.05.2004



Struktur

- Ziele - Methodik - Leitfragen des Assessment
- Konzeptionelle Einordnung
- Zielerreichung
- Administrative Umsetzung
- Zukunftsfähigkeit Programme (nicht Zentren)



Ziele - Methodik - Leitfragen des Assessment



Zielsetzung des Assessment

Ziel des Assessments war die Unterstützung bei der strategischen Entscheidungsfindung bezüglich der

- zukünftigen Weiterentwicklung der Kompetenzzentrenprogramme K plus und K ind/net sowie der
- weiteren Perspektiven bereits geförderter Kompetenzzentren

Rolle des Fraunhofer ISI und KMU Forschung Austria:

- Hinterfragen grundlegender Annahmen und bestehender Denkmodelle
- Analysen und Anregungen für die anstehenden Entscheidungsprozesse
- “kritischer Freund”, Sparringspartner



Leitfragen

- **Grundansätze** adäquat?
- **Performance:** Förderinstrumente geeignet? Unterschiede Kplus, Kind/net
- **Management:** Fit administrative Umsetzung und Zielsetzung?
- **Zukunft Programme:** Zukunftsfähigkeit und Optionen der Programmgestaltung
- **Zukunft Zentren/Netze:** Mögliche Zukunftsperspektiven - Strukturierung
- Zusätzlich:
 - Angepasstes Monitoring (eher „technisch“)
 - Hinweise an die Zentren



„Good guess“ auf der Basis von

- strukturierten Interviews
- Dokumentenanalyse
- Abfrage von Strukturdaten (zusätzlich)
- Einordnung internationale Trends / Praktiken
- Einordnung in eigene Evaluationserfahrung



Methodik Ablauf

Erster Workshop mit Auftraggebern und Projektträgern:
Koordination, Konkretisierung der Leitfragen, Abklären des Vorgehens

- Dokumenten- und Datenrecherche und -analyse:**
- Dokumente zur Programmstehung
 - Hintergrundmaterial Forschungs/Innovationssystem Österreich
 - Verfügbare Datenbasis der Projektträger, Dokumente zur CC Evaluation
 - E-Mail Befragung der Zentren/Netze zu Partnerstrukturen

- Ausführliche face-to-face-Interviews mit Experten:**
- 42 Gesprächstermine mit 54 Gesprächspartnern (z.T. Gruppeninterviews, 2 telefon.)
 - darunter Mehrfachgespräche mit sieben Kompetenzzentren und -netzen
 - Gespräche mit Vertretern von vier Bundesländern

- Zweiter offener Workshop zur Diskussion mit Stakeholdern über:**
- Analyse der Passung von Problemstellung, Zielsetzung, Instrumenten, Umsetzung und Grundlagen der K-Programme
 - Modelle und Szenarien zur Weiterentwicklung Programme/Zentrenträger

Endbericht:
Assessmentergebnisse unter Berücksichtigung der Workshopdiskussion und einzelner ergänzender bzw. nachfassender Expertengespräche



Konzeptionelle Einordnung



Grundansätze: strukturelle Kooperation Wirtschaft - Wissenschaft

Konzeption beider Programme: Nutzung Kooperation Wirtschaft - Wissenschaft für industrielle Forschung und Innovation

- Ausgangspunkt: Zu geringe Kooperation (Systemversagen)
- Finanzieller Anreiz zur Stimulierung von Kooperationsverhalten notwendig
- Additionalität der Kooperationsfinanzierung
 - Additionalität I: Erhöhung der FuE-Ausgaben in den Unternehmen
 - Additionalität II: mehr FuE-Output, höhere Risikobereitschaft und Geschwindigkeit
 - Additionalität III: Kooperationslernen („behaviouralistic additionality“)



K-Programme als MAP

- Ausgestaltung als Multi-Akteurs-Multi-Maßnahmen-Programme (MAP)
- Verbindung mehrerer Maßnahmen auf mehreren Ebenen:
 - Einzelaktivitäten (FuE-Projekte, Transferaktivitäten etc.)
 - innerhalb eines Forschungs- und Aktivitätenprogramms einer geförderten Gesamtstruktur (Zentren, Netzwerke etc.)
 - aggregiert in Gesamtprogramm (MAP)
 - dazu: flankierende Maßnahmen, Ausbildung
- Heterogenität der Adressaten:
 - unterschiedliche Akteurstypen
 - unterschiedliche Subsystemen (Rationalitäten / Erwartungen / Zeithorizonte...)
- komplexe Zielsysteme



Grundansätze: Nur scheinbar gleiche Ziele

Kplus	Kind
<p>Grundansatz: zeitlich befristete Forschungseinrichtungen für industriell relevante Forschung auf hohem Niveau (Präambel)</p> <p>Zentrales Ziel: Stärkung Kooperation Wirtschaft – Wissenschaft</p>	<p>Grundansatz: Kompetenzzentren, -netzwerke unter leadership Wirtschaft insbesondere zur Bildung und zum Aufbau industrieller Cluster (Präambel)</p>
<p>Zielkatalog der Richtlinien</p>	
<p>1) Bessere Nutzung bestehenden und Aufbau neuen Wissens mittels Durchführung längerfristiger Forschungsprogramme...</p>	<p>2) Nutzung und Bündelung bzw. Fokussierung des in den Unternehmen und öffentlichen Forschungsstätten bestehenden Wissens für Innovation (in Begriffsbestimmung mit Aufbau neuen Wissens ergänzt)</p>
<p>...mit hohen Additionalitätseffekten in beiden Teilsystemen</p>	<p>1) Stimulierung und nachhaltige Erhöhung privater FuE-Aufwendungen</p>
<p>2) Erhöhung der Standortattraktivität und Sicherung des Forschungsstandortes Österreich</p>	
<p>3) Schaffung nationaler Kompetenz und kritischer Massen in der industriorientierten Forschung</p>	<p>3) Ressourcenbündelung zum Aufbau von Technologie-Clustern</p>
<p>4) Verbesserung der österreichischen Teilnahmechancen an internationalen Forschungsprogrammen</p>	<p>4) Aufbau von Know-how zur Verbesserung der Chancen zur Teilnahme an internationalen Förderprogrammen</p>
<p>5) Erhöhung der Akzeptanz von langfristiger, strategischer Forschung in der öffentlichen Diskussion und Fachöffentlichkeit</p>	<p>5) Spin-offs im forschungs- und technologienahen Bereich</p>



Grundansätze: Nur scheinbar gleiche Ziele

Zusätzliche Ziele / Kriterien

Kind:

- breitbandiger Aufbau neuen anwendungsorientierten Wissens (Richtlinientext)
- Berücksichtigung lokaler/regionaler Ansätze (Richtlinientext)
- Aufbau von forschungsorientierten Unternehmen (Programmbeschreibung)
- Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses

Kplus :

- Neudefinition von Forschungsthemen durch bottom-up Ansätze
- langfristige Forschungsprogramme,
- mindestens 5 Unternehmen



Zwei Bedürfnisprofile

Differenzierung der Kooperationsbedürfnisse im „Feld“: Zwei Bedürfnisprofile

	<i>Innovationsgetrieben</i>	<i>Wissensgetrieben</i>
<i>Typ</i>	Marktnah	Grundlagennah
<i>Rationalität</i>	Projektorientierung	Community of Practice-Orientierung
<i>Zweck der Teilnahme (Finanzierung)</i>	Überwindung von unternehmens-internen Barrieren der kooperativen, marktnahen Forschung	Schaffen neuer Kooperationsstrukturen; Upgrade und Ergänzung der Forschung
<i>Beziehungskultur</i>	Wg. Fokus Marktnähe Tendenz zu bekannten Partner als Kern	Wg. Fokus Exzellenzaufbau Partnersuche i.d.R. offener
<i>Fristigkeit</i>	Kurzfristig, schnelle Ergebnisse	Mittelfristig, Kompetenzaufbau



Grundansatz: Kind/net

Kind/net - Konzept

- bewusst industrie- und innovationsorientiert
- zusätzliche Netz-Förderung passend
- kleinere Partnerschaften (marktsensibel)
- geringere Breitenwirkung
- Ergebnisse der (marktnahen) Aktivitäten in der Regel privates Gut (Innovation)
- Hebel der Förderung: Öffnung von isolierten FuE-Kontexten, Beschleunigung



Grundansatz: Kplus

Kplus-Konzept:

- bewusst wissensorientiert
- breitere Teilnehmerzahl und damit Bündelung
- umfassendere Strukturänderungen in Schnittstelle zweier Teilsysteme
- Aktivitäten grundlagennäher
- hohe Förderquote:
 - Ergebnis der Aktivität streuen breiter, Kooperation mit vielen Wettbewerbern
 - doppelte Unsicherheit (GL-Forschung, Partnerkompetenzen)
 - Kooperationslernen, Öffnung



Grundansatz: Fazit

- Die Differenzierung der Programme passt auf differenzierte Bedürfnisstrukturen
- Beide Konzepte gerechtfertigt und sinnvoll
- auch zukünftig Bedarf für Kooperationsförderung (siehe unten)
 - Kooperationslernen begrenzt,
 - neue Kooperationszusammenhänge
- Aber: Konzeptionell sind gleich hohe Förderquoten nicht gerechtfertigt, Kind/net Förderintensität zu hoch



Zielerreichung



Bilanz beider Programme

- erfolgreiche industrienahе Forschungskoooperationen
- mit Mehrwert und greifbaren Ergebnissen
- nicht nur beteiligte Akteure, auch Standorte und Technologien haben profitiert
- einzelne Zentren (Netze): unterschiedliche Performance



Zielerreichung Kind/net

- Additionalität I: fraglich
- Additionalität II: Effekte wahrscheinlich
- Additionalität III:
 - hohes Commitment der eingebundenen Unternehmen, aber:
 - Ausmaß und Intensität *neuer* Kooperationen ausbaufähig (Kooperationskultur)
 - relativ geringe Breitenwirkung, auch Knet kleine Konsortien
 - KMU-Einbindung und Transferwirkung (trotz Marktnähe) gering, ausbaufähig
- Regionaler Push



Zielerreichung Kplus

- Additionalität I: private Mehrinvestitionen in FuE: fraglich
- Additionalität II: Effekte wahrscheinlich (Risiko, Spielwiese)
- Additionalität III: Durchbruch in Ausmaß, Art und Intensität *neuer* Kooperationen Wissenschaft - Wirtschaft
 - kritische, nationale Masse, höhere Teilnehmerzahl
 - insbesondere strategische Forschungsplanung und horizontale Projekte
 - !!Aufbruch von Versäulungen (zwischen und innerhalb der Teilsysteme), intersektoral und interdisziplinär!!
- Unklarheit über Weiterführung der Zentren: bislang schwach ausgeprägte strategische Orientierung (Standbein außerhalb der Programme etc.)
- Schleichende Tendenz zu vertikalen und single-Firm-Projekten



Administrative Umsetzung



Administrative Umsetzung

- Voraussetzung von MAP: Identität von
 - **Funktion** (komplexe Maßnahme, heterogene Adressaten) und
 - **Form** (Objektivierbarkeit, spezialisiertes Management, Transparenz, Rollenklarheit beteiligter Akteure, Rollentrennung)



Administrative Umsetzung

- Kind:
 - Rollenvermischung bei
 - Antragsevaluation - Management/Coaching (Rollenduplizierung FFF)
 - Entscheidung - Coaching - Begleitung (BMWA)
 - flexible Kriterienauslegung (im Rahmen des Antragsverfahren und informeller Anbahnungsphase):
 - Intransparenz und (in Teilen) Inakzeptanz (hidden agenda)
 - Prinzipiell Vorteil der schnelleren Vergabe, nicht immer eingelöst
 - spät delegiertes und nur zum teil ausgelagertes Programm:
 - Aktivitäten des FFF in Richtung Profilierung und Coaching (gezwungenermaßen) spät eingesetzt,
 - zeitliche Überlastung des Personals



Administrative Umsetzung

- Kplus:
 - Vollständige Auslagerung des Programmmanagements von Beginn an
 - Management bei Design beteiligt
 - Trennung von
 - Evaluation (TIG moderiert, FWF (externe Gutachter), ERP-Fond führen durch),
 - Management/Controlling/Moderation/Coaching (TIG) und Entscheidung (BMVIT)
 - Antragsvergabe strikt nach expliziten Kriterien, keine fallspezifische Flexibilität
 - TIG: anerkannte good practice in Systematisierung und Objektivierung
 - Monitoring ausbaufähig



Zukunftsfähigkeit der Programme



Empfehlung: Weiterführung

- Systemversagen (Kooperation), Marktversagen (industriennahe GLF) bleiben
- Bedürfnisstrukturen persistent, neue Gruppierungen denkbar / wünschbar
- *Aktuelle Sättigung?* Bedarfsermittlung (Call for Interest/Abfrage)
- Problemdimensionen eher noch dringlicher:
 - Barcelona/Lissabon-Strategie und österreichische RFT-Strategie (2,5% FuE-Quote):
 - Bedeutung der Additionalität/FuE-Quote noch gestiegen, bzw. auch verbreitert (KMU)
 - ERA bzw. internationale Exzellenzausrichtung verschärfter Wettbewerb:
 - Akteursfähigkeit/ internationale Vernetzung/ Attraktion
 - Profilierungs- und Drittmitteldruck auf Unis
 - Spin offs: Die Kplus/Kind-Zentren als Inkubatoren (?)



Empfehlung: Profilierung

- Kein Merger :
 - Profilierung hat begonnen, Verwirrung im Feld,aktuelle Umstrukturierung
 - zu unterschiedliche Bedürfnisse für/ Nutzenerwartungen/Anforderung an Kooperation
 - Effizienzgewinne in Verwaltung auch ohne Fusion der Programmansätze realisierbar
- klarer erkennbare Struktur für die Bedienung der beiden Profile und Zielstrukturen
 - stärkerer Fit zwischen Bedürfnisstruktur und Programmkonzept / -management
 - Terminologische Differenzierung: **Innovations**Zentren / Netze
 - Synergien im Management, Vereinheitlichung von Prinzipien, klare horizontale Strukturen
- Anreize zur Bündelung geförderter Strukturen innerhalb und auch zwischen den Programme(n)
- angepasstes Monitoring
 - Verknüpfung von Strategieentwicklung der Zentren,
 - begleitender / ex post Evaluation und
 - Kennzahlen zur politischen Information und Kommunikation



Empfehlungen: Kind

- Klare Profilierung als innovationsorientiertes Programm
- Anpassung der Förderquote an theoretische Rationalität und empirische Tatbestände
 - Formel: FFF-Förderung plus Kooperations- bzw. Transferprämie
 - deutlich unter wissensorientiertem Programm
- Anpassung der Programmdurchführung an Anforderungen von MAP
 - vollständige Objektivierung des Verfahrens: nachvollziehbar und transparent
 - Klare Rollenteilung zwischen Entscheider (politisch legitimiert: Ministerium), Evaluatoren und Manager / Controller / Coach
 - Förderentscheidung: alleinige Ausrichtung nach expliziten Kriterien, hidden agenda offen legen, quasi bindende Voten externer Evaluatoren
 - stärkere Abstimmung mit Ländern wg. regionalem Transfer- und Umsetzungspotenzial
- Themenorientierung: denkbar im Rahmen breiter T-Offensive (siehe Knet)



Empfehlungen: Knet

- bestehendes Modell: tatsächliche Kooperation stärker einfordern
- Weiterentwicklung: Vernetzungsgedanken stärker in den Vordergrund stellen, bis hin zu Geschäftsstellenmodelle in bestimmten Technologien (Identität und Standortmarketing)
- intra- und interregionale Kooperation, evtl. verbunden mit Technologieorientierung
- als Transferriemen verstehen, Länder stark mit einbinden
- Meta-Kooperation
 - Vernetzungsmodell auch für geförderte Zentren in den beiden Programmen



Empfehlungen: Kplus

- Verstetigung von Finanzbedarf und zeitnahe Bedienung von sich bildenden Konsortien, über
 - offene Antragsverfahren mit cut-off-dates oder beschränkte Ausschreibungen
 - auf jeden Fall Sicherung der Transparenz und Klarheit des Verfahrens
- Im Programmansatz Klärung der Zukunftsoptionen für die Zentren:
 - Erwartungssicherheit schaffen
 - wenn Programmwettbewerb nicht vorgesehen: schwach degressive Förderung
- In den Programmkriterien:
 - Stärkung der Bedeutung von Strategieentwicklung der geförderten Zentren
 - Anreize zur Kooperation zwischen Zentren
 - Dauerhafte Marginalisierung von single-firm bzw. vertikalen Projekten
- Ex ante Themenorientierung? bottom up-Ansatz / wissensgetrieben / kritische Masse?



Fazit

- K-Programme als Gezeitenwechsel der Kooperation Wirtschaft - Wissenschaft in Ö.
- Objektivierung / Modernisierung des Managements von Forschungsprogrammen
- mindestens zwei Programme weiterhin sinnvoll, separates Vernetzungsprogramm (?)
 - Profilierung und klare Kommunikation ins Feld
 - angepasste, differenzierende Förderquote
 - Vereinheitlichung der Management- und Entscheidungsprinzipien wichtiger als Strukturvereinheitlichungen
 - Rollenklarheit, Kriterienbindung und Minimierung der hidden agendas
 - Diskursive Abstimmung mit Ländern auf Programmebene



Fazit - Appendix: Zukunft von Strukturen

- Konzeptionelle Klärung der Entscheidung zur Zukunft von geschaffenen Strukturen
 - Klare Strategieplanung (mit glaubhaften Commitments) für mid-term Evaluation
 - Bedeutung der Standortländer
 - Akteursfähigkeit / Bündelungsgewinne
 - strategischer Fit zu „hosts“, finanzielle / operative Fähigkeit der hosts
 - Universitäten und Industrie strukturell einbinden, gemeinsame Forschungsprogramme
 - dauerhafte Nachfrage nach den Forschungsleistungen (Drittmittelforschung)
 - „Grundfinanzierung“, die den Grundlagencharakter der Forschung widerspiegelt (Kooperationsprämie und quasi öffentliches Gut grundlagenorientierter Forschung)



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Kontakt:

Jakob Edler

Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung

Breslauer Straße 48

76139 Karlsruhe

j.edler@isi.fraunhofer.de

<http://www.isi.fraunhofer.de>

