

21. März 2016

Die unterschiedliche Rolle von großen und kleinen Mitgliedstaaten im Kontext von HORIZON 2020

Endbericht

Die unterschiedliche Rolle von großen und kleinen Mitgliedstaaten im Kontext von HORIZON 2020

Endbericht

technopolis _{|group|} März 2016

Brigitte Tiefenthaler, Fritz Ohler

Inhaltsverzeichnis

1	Die Mitwirkung im Rahmen des Programmausschusses	1
2	Die veränderte Welt der europäischen Forschungspolitik	3
3	Fazit zur Frage der Größe	6
4	Die Mitwirkung im Rahmen des Programmausschusses – revisited	7
5	„Daten, Indikatoren, Analysen“ oder „Woran erkennt man erfolgreiche Mitwirkung?“	10
6	Ein genauerer Blick auf Multilaterale Initiativen (MULLATs).....	17
7	Schlussfolgerungen und Handlungsvorschläge	22
Anhang A	Literatur und Datenquellen	29
Anhang B	Abkürzungen	31

Tabellen

Tabelle 1	Mitwirkung im Wandel – eine etwas überspitzte Gegenüberstellung	4
Tabelle 2	Anteile österreichischer Teilnehmer/innen im 7. Rahmenprogramm und in Horizon 2020.....	11
Tabelle 3	Lohnt sich der Aufwand? Eine Milchmädchenrechnung für den Zeitraum 1/2014 bis 10/2015.....	16
Tabelle 4	MULLATs mit österreichischer Beteiligung (Stand: 2014).....	18

Abbildungen

Abbildung 1	Anteile an Fördermitteln aus Horizon 2020 in Korrelation mit den Anteilen am GBAORD.....	13
Abbildung 2	Anteile an Fördermitteln aus dem 7. RP in Korrelation mit den Anteilen am GBAORD	14

1 Die Mitwirkung im Rahmen des Programmausschusses

Ausgangspunkt der vorliegenden Studie war laut den *Terms of Reference* ein gewisser Leidensdruck der österreichischen Delegierten in den programmbegleitenden Ausschüssen, nämlich die Wahrnehmung eines Bedeutungsverlusts von kleinen EU-Mitgliedsländern gegenüber großen EU-Mitgliedsländern in der Mitgestaltung von Horizon 2020. Herauszufinden, ob und, wenn ja, wie und wo **genau** sich dieser Bedeutungsverlust zeigt, war eine unserer Aufgaben. Wir haben also Fokusgruppen und Interviews mit Programmdelegierten und in den Programmausschuss nominierte Expert/inn/en organisiert, um die wahrgenommene¹ Problemlage zu erfassen und zu verstehen².

Der zentrale Ort der Mitgestaltung von Horizon 2020 durch die Vertreter/innen der Mitgliedstaaten ist, wie auch in früheren Rahmenprogrammen, der Programmausschuss. Die Struktur des Programmausschusses in Horizon 2020 unterscheidet sich jedoch von früheren Rahmenprogrammen, denn es gibt nicht mehr mehrere, sondern nur noch einen Programmausschuss, der aber in unterschiedlichen Konstellationen zusammentritt³, nämlich in einer Strategischen Konstellation und 14 Konstellationen für die verschiedenen strukturell (z. B. Forschungsinfrastruktur,...) oder thematisch (z. B. Energie, Gesundheit,...) ausgerichteten Bereiche von Horizon 2020⁴ sowie einen Programmausschuss in zwei Konstellationen für das Euratom-Programm⁵. Viele der österreichischen Delegierten und Expert/inn/en waren schon vor Horizon 2020 in Programmausschüssen mit ähnlicher fachlich-inhaltlicher Ausrichtung tätig und sie können daher Veränderungen gut beobachten.

Die wichtigsten Gegenstände der Mitwirkung durch die Mitgliedstaaten in den Rahmenprogrammen waren und sind Arbeitsprogramme, Verfahrensfragen und Zeitpläne. Außerdem ist es den Delegierten immer wieder ein Anliegen, mit bestimmten Materien überhaupt oder in größerem Ausmaß befasst zu werden, als es zuvor von der Europäischen Kommission (EK)⁶ vorgesehen war. Auf die Fragen nach den konkreten Mitwirkungsmöglichkeiten und den allfälligen Veränderungen dieser Mitwirkungsmöglichkeiten über die Zeit, insbesondere mit dem Übergang vom 7. Rahmenprogramm (7. RP) zu Horizon 2020, zeigt sich ein ausgesprochen heterogenes Bild mit beträchtlichen Unterschieden zwischen einzelnen Teilbereichen von Horizon 2020, aber auch einigen Gemeinsamkeiten:

- Gut die Hälfte der Delegierten gibt an, Mitgestaltungsmöglichkeiten beim Arbeitsprogramm 2014 / 2015 gehabt und genutzt zu haben, z. B. durch Vorschläge für Formulierungen im Arbeitsprogramm, beim Ausschreibungsfahrplan oder in Verfahrensfragen (z. B. ob ein- oder zweistufige Ausschreibungen gemacht werden). Allerdings gibt es nach Einschätzung vieler Delegierten im Vergleich zu früheren RP weniger Raum für die Diskussion, da ein Arbeitsprogramm für zwei Jahre in vergleichsweise weniger Sitzungen zum Abschluss gebracht werden muss.
- Die Gestaltungsspielräume sind zwischen den verschiedenen Ausschüssen und Konstellationen verschieden und verändern sich auch immer wieder. Das war auch schon in früheren Rahmenprogrammen der Fall, es ist also keine für Horizon 2020 spezifische Situation.
- In etlichen Konstellationen (z. B. IKT, NMP, SC6, Space, Mobility) gibt es vor den eigentlichen Ausschusssitzungen sogenannte *Pre-Meetings* von Programmdelegierten, in denen sich die Mitgliedstaaten austauschen und abstimmen, vor allem zu Inhalten und zur Sitzungschoreographie.

¹ Etwas wahrnehmen heißt, etwas beobachten, aber es kann auch heißen, etwas (irrtümlich) für wahr halten.

² Ergänzende schriftliche Quellen waren die Protokolle der Delegierten-Round-Tables und des Europa Forum Forschung aus den Jahren 2014 und 2015.

³ Im allgemeinen Sprachgebrauch wird trotzdem von verschiedenen Programmausschüssen gesprochen.

⁴ Siehe Artikel 10 der *Council Decision of 3 December 2013 Establishing the Specific Programme Implementing Horizon 2020*, 2013/743/EU

⁵ Siehe Artikel 12 und 13 der *Council Regulation (EURATOM) No 1314/2013 of 16 December 2013 on the Research and Training Programme of the European Atomic Energy Community (2014-2018) complementing the Horizon 2020 Framework Programme for Research and Innovation*

⁶ Ein Verzeichnis aller verwendeten Abkürzungen findet sich in Anhang B

Allerdings nehmen i. a. nicht alle Delegierten an den *Pre-Meetings* teil, was bisweilen die Durchsetzungskraft solcherart abgestimmter Positionen einschränkt. Nichtsdestotrotz schätzen die meisten Delegierten die *Pre-Meetings* positiv im Sinne ihres Gestaltungsspielraums ein.

- Die Mitwirkungsmöglichkeiten hängen in Horizon 2020 ebenso wie auch schon in früheren Rahmenprogrammen stark von der Kultur des jeweiligen Ausschusses (bzw. in Horizon 2020 der jeweiligen Konstellation) ab. Prägend ist dabei vor allem die Person des / der Vorsitzenden, was, wie mehrere Delegierte beobachtet haben, bei Wechseln oft deutlich wird. So kommt es vor, dass innerhalb ein- und derselben Komitologie verschiedene Personen innerhalb derselben Generaldirektion gegenüber den Programmdelegierten ganz unterschiedlich kooperativ oder autoritär auftreten.
- In einzelnen Ausschüssen bzw. Konstellationen gelten spezifische Regeln oder Kulturen. Dies betrifft insbesondere Euratom, aber auch den European Research Council / ERC, wo, geprägt von der Kultur der wissenschaftlichen Selbstverwaltung, die Mitbestimmung durch die Programmdelegierten weniger gewünscht ist.
- Nicht zuletzt hängt der Spielraum für die Mitwirkung auch von der Person des / der Delegierten ab, seiner / ihrer Sicht auf die Dinge und deren Gestaltbarkeit sowie auf seine / ihre Verankerung im relevanten nationalen Umfeld. Wir kommen darauf noch zu sprechen (siehe Kapitel 4).

Weitere Veränderungen betreffen nach Angaben etlicher Delegierter die operative Praxis der Ausschussarbeit, die sich in manchen Konstellationen so verändert habe, dass schon aus praktischen Gründen die Mitwirkung erschwert werde. So sei die Zahl der Sitzungen im Vergleich zum 7. RP gesunken, der Umfang und die Komplexität der Tagesordnungen gestiegen, die EK schicke die Unterlagen zum spätest zulässigen Zeitpunkt vor der Sitzung, sie „erschlage“ die Delegierten mit umfangreichen Präsentationen („*killing by power point*“), befasse sie mit Unwichtigem (z. B. *scoping papers*) und lasse wenig Zeit für ausführliche inhaltliche Diskussionen. Allerdings haben sich die Mitgliedstaatenvertreter/innen in solchen Situationen auch schon zu Wort gemeldet und sich mit Erfolg für mehr Diskussionszeit und ausführlichere Mitbefassung eingesetzt.

Ein weiterer Aspekt, der die Wahrnehmung des Gestaltungsspielraums prägt, ist die Frage der Informationsflüsse und der Transparenz über die Vergabe der Fördermittel. So fühlen sich viele Delegierte zu wenig genau über die vergebenen Mittel in Teilen „ihres“ Programmes informiert, z. B. erhalten die Delegierten im allgemeinen keine bzw. wenig Information über die Projekte, die etwa im Rahmen von PPP finanziert werden, und ebenso wenig über die für ihre Auswahl geltenden Verfahren und Kriterien. Auch die Umsetzung von Teilen des Rahmenprogramms durch Agenturen statt durch die EK erschwert die Informationsflüsse über geförderte Projekte und Teilnehmer – vielleicht wiegt dieser Punkt für österreichische Delegierte mit der langen österreichischen Tradition eines besonders detaillierten Beteiligungs- und Projektmonitorings besonders schwer. Nachvollziehbar schwierig ist die Situation eines / einer Delegierten sicher in Situationen der Beschlussfassung über große Budgetposten, die *en bloc* an JTI oder ähnliche Initiativen gehen. Hier haben Delegierte in der Regel nur wenig Einblick, geschweige denn Gestaltungsmöglichkeiten, müssen aber zugleich die Last der Entscheidung tragen. Außerdem sinkt als Folge davon der Anteil jener Mittel, die im „klassischen“ Rahmenprogramm-Wettbewerb vergeben werden, womit der Gestaltungsspielraum für diese klassische Delegiertenarbeit tatsächlich sinkt.

Manche der von Programmdelegierten und Expert/inn/en beobachteten Veränderungen haben mit Neuerungen im Rahmen von Horizon 2020 zu tun. Dazu gehören

- **Breitere Agenden.** Manche Konfigurationen haben im Vergleich zu den Vorgänger-Programmausschüssen wesentlich breitere und damit auch heterogenere Agenden. Dies gilt etwa für *Excellent Science* und *Societal Challenge 6*. Die Breite der zu behandelnden Themen macht in solchen Ausschüssen eine fundierte Diskussion zu einzelnen Teilbereichen schwierig. Außerdem akzeptiert so ein Mitgliedstaat unter Umständen bestimmte, aber eigentlich nicht gewollte Teile des Arbeitsprogramms, um nicht das Ganze auf's Spiel zu setzen.

- **Unklar wahrgenommene Zuständigkeiten.** Mehrfach haben Delegierte berichtet, dass sie mit ihren Forderungen nach Diskussion von Querschnittmaterien aus dem Ausschuss der Strategischen Konstellation in die fachlichen Konstellationen verwiesen wurden und umgekehrt, sodass die betreffende Frage ihrer Einschätzung nach in keiner Konstellation richtig behandelt wurde.
- **Erstmalige oder stärkere Einbindung zusätzlicher Akteure.** Im Unterschied zu früheren Rahmenprogrammen sind nun neben der koordinierenden Generaldirektion Forschung weitere Generaldirektionen in den Ausschusssitzungen vertreten (sektorpolitisch zuständige Generaldirektionen z. B. Environment, Energy, Connect). Diese bringen nicht nur und in der Regel erstmals sektorpolitische Aspekte ein, sondern waren mit der in den Forschungsrahmenprogrammen gepflegten Kultur des Miteinander von Europäischer Kommission und Mitgliedstaatenvertreter/inne/n wenig vertraut. Letzteres verursachte vor allem zu Beginn von Horizon 2020 Schwierigkeiten, dürfte aber nach Einschätzung betroffener Programmdelegierter doch ein Übergangsphänomen sein. Weitere externe Akteure sind auf unterschiedlichen Ebenen eingebunden, darunter die bereits erwähnten Agenturen, aber auch die Europäische Investitionsbank (EIB) und der Europäische Investitionsfond (EIF). Dadurch ist auch die Komplexität in der Programmplanung und -umsetzung gestiegen, denn die Einbindung all dieser Akteure erfordert je eigene Informations-, Konsultations- und Abstimmungsmechanismen und nicht zuletzt auch die Entwicklung einer gemeinsamen Kultur und Arbeitsweise.

Der unserer Einschätzung nach aber wichtigste Punkt zur Frage des Rückgangs der Mitwirkungsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten im Rahmen des Programmausschusses kommt von außerhalb des Ausschusswesens: Die Aufgaben, Befugnisse und Gestaltungsspielräume des Programmausschusses von Horizon 2020 sind nämlich nicht also solche zurückgegangen, sondern in Relation zum **gewachsenen** Einfluss einer **gewachsenen** Zahl anderer Akteure. Damit stellt sich auch die Frage nach der Größe eines Mitgliedstaates nicht mehr, insofern die Programmdelegierten **aller** Mitgliedstaaten an Bedeutung verloren haben zugunsten einer größeren Zahl anderer Akteure. Dazu gehören vor allem die *Advisory Groups*, die die Europäische Kommission bei der Entwicklung der Arbeitsprogramme beraten, sowie eine ganze Reihe von multilateralen Initiativen (kurz: MULLAT), darunter Joint Programming Initiatives (JPI), Joint Technology Initiatives (JTI), European Technology Platforms (ETP). All diese MULLATs nehmen Einfluss auf die Inhalte und auf die Mittelvergabe von Horizon 2020 und sie tun dies keineswegs über dunkle Kanäle, sondern die Europäische Kommission konsultiert sie auf Basis der entsprechenden Regelungen für Horizon 2020⁷. Im Unterschied zu den Programmdelegierten treten diese Akteure im allgemeinen nicht als Repräsentanten von Mitgliedstaaten, sondern meist von thematisch oder strategisch verbundenen Akteursgruppen auf.

In Programmbereichen von Horizon 2020 mit hohem MULLAT-Anteil bzw. -Einfluss ist die tatsächliche Mitwirkungsmöglichkeit des Programmausschusses also in mehrerlei Hinsicht geringer: (i) das im freien Wettbewerb (= gestaltbarer Teil des Arbeitsprogramms und in weiterer Folge der Ausschreibungen) vergebene Budget ist (deutlich) geringer als das im Bereich insgesamt vergebene Budget, (ii) die MULLAT-Stakeholder gestalten das Arbeitsprogramm maßgeblich mit, bevor die Programmdelegierten es je zu sehen bekommen, (iii) an den MULLATs selber wird großteils außerhalb des Programmausschusses gearbeitet und (iv) die MULLATs sind für die Programmdelegierten im allgemeinen *black boxes*, d.h. es gibt nur wenig Information über die in ihrem Rahmen geförderten Aktivitäten und die zugehörigen Verfahren und Kriterien.

2 Die veränderte Welt der europäischen Forschungspolitik

Die Möglichkeiten der Mitwirkung durch die Vertreter/innen der Mitgliedstaaten in den Programmausschüssen haben sich also tatsächlich geändert, vor allem, seit sich die Kompetenzverteilung für die Forschungspolitik in der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezem-

⁷ Siehe Annex I, Kapitel 1.1 der *Council decision of 3 December 2013 establishing the specific programme implementing Horizon 2020*, 2013/743/EU

ber 2009 in Kraft getreten ist, grundlegend geändert hat⁸. Die Forschungs- und Technologiepolitik ist darin in den Artikeln 179 bis 190 geregelt.

Mit diesem Vertrag von Lissabon wurde die Idee des Europäischen Forschungsraumes als Ziel der Europäischen Union im Primärrecht der Union verankert⁹. Aus einer ergänzenden Kompetenz der Europäischen Union wurde eine geteilte Kompetenz, die durch die Grundsätze von Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und begrenzter Einzelermächtigung begrenzt wird. Zu den Aufgaben der EU gehört seither das gesamte Spektrum der Forschung einschließlich der Grundlagenforschung und der Technologieentwicklung sowie der Raumfahrt als geteilte Kompetenz, d. h. dass das EU-Engagement die Aktivitäten der Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Kompetenzen ergänzt (Art. 180).

Der Lissabon-Vertrag sieht insgesamt folgende forschungspolitische Instrumente vor:

- Die Koordinierung der Forschungs- und Technologiepolitik (Art. 181)
- Das Rahmenprogramm für Forschung (Art. 182 (1)-(4)) sowie Regeln für die Beteiligung am Rahmenprogramm und für die Verbreitung der Forschungsergebnisse (Art. 183)
- Ergänzende Maßnahmen, die zusätzlich zum Rahmenprogramm *„für die Verwirklichung des Europäischen Raums der Forschung notwendig sind“* (Art. 182 (5))
- Maßnahmen nach Art. 185, d. h. die Beteiligung der Union an FTE-Programmen und mehrerer Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rahmenprogramms
- Maßnahmen nach Art. 187, d. h. die Gründung von gemeinsamen Unternehmen oder anderen Strukturen für die ordnungsgemäße Durchführung der FTE-Programme der Union

Besonders relevant in diesem Kontext: In Art. 181 (1) verpflichten sich die Union und die Mitgliedstaaten, ihre jeweiligen FTE-politischen Aktivitäten zu koordinieren, *„um die Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken und der Politik der Union sicherzustellen“*. Die EK kann dazu gemäß Art. 181 (2) *„in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten alle Initiativen ergreifen, die der Koordinierung nach Absatz 1 förderlich sind“*. Mit anderen Worten: Eine nationale FTE-Politik ohne enge Beziehung (wie immer sie aussehen mag) zur europäischen FTE-Politik ist für ein EU-Mitglied seit In-Kraft-Treten des Lissabon-Vertrags gar nicht mehr denkbar.

Im Zuge unserer Studie (und auch bei anderen Arbeiten rund um rahmenprogrammbezogene Themen) haben wir den Eindruck gewonnen, dass längst nicht alle FTI-politischen Akteure diese grundlegende Veränderung in der Kompetenzverteilung und deren Konsequenzen erkannt haben. Vielmehr scheint bisweilen ein überkommenes Bild die Wahrnehmung zu prägen und in der Folge zu verfälschen. Wir wollen dieses alte Bild in der folgenden Darstellung karikaturhaft überzeichnen und ihm ein neues Bild gegenüberstellen, das seinerseits nicht ganz real ist, weil es neben Fakten auch Wunschvorstellungen enthält – beides in der Hoffnung, dass damit die Debatte darüber genährt wird, was denn österreichische FTE-Politik unter den geänderten Rahmenbedingungen sein kann und soll.

Tabelle 1 Mitwirkung im Wandel – eine etwas überspitzte Gegenüberstellung

	„alt“	„neu“
Paradigma	Das Rahmenprogramm ist die Europäische Forschungspolitik.	Das Rahmenprogramm ist eines von mehreren Instrumenten der Europäischen Forschungspolitik, die in vielfältiger Weise in Beziehung stehen.
Rolle der EK	Die Mitgliedstaaten, vertreten durch die Programmdelegierten, bestimmen die Arbeitsprogramme, die EK implementiert sie.	Die EK ist ein eigenständiger FTI-politischer Akteur geworden und hat eine explizite Koordinationsrolle. Sie pflegt in dieser Funktion Kontakte und Arbeitsbeziehungen zu Akteuren auf allen Ebenen des FTI-Systems.
Rolle der MS	Die Delegierten kümmern sich schon um das	Die Delegierten kümmern sich schon um das Rahmen-

⁸ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Zum Download: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>

⁹ Europäische Kommission (2000), *Hin zu einem europäischen Forschungsraum*. KOM (2000) 6. Zum Download: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:i23010>

	„alt“	„neu“
	Rahmenprogramm!	programm, aber es gibt mehr als das RP und in den MULLATs haben die Delegierten a priori keine Funktion.
Das RP	Das Rahmenprogramm ist eine große Projektförderungsmaschine, wichtig ist daher eine möglichst hohe Beteiligung von FTI-durchführenden heimischen Akteuren.	Es gibt mehr als das Rahmenprogramm! Projektbeteiligung alleine genügt nicht mehr.
Erfolg I	Erfolg = maximal hohe Rückflussquote bzw. hohe Trefferquote	Erfolg = prägende Rolle im <i>agenda setting</i> und zielführende Kombination von Agenden der nationalen und europäischen Ebene (und den Rückfluss wird wohl auch jemand im Auge behalten)
Mitgestaltung des Arbeitsprogramms (AP)	Programmausschuss in der Führungsrolle	MULLATs und Advisory Groups spielen eine prägende Rolle in der Vorbereitung der Arbeitsprogramme
Erfolg II	„Ich hatte einen Tippfehler in meinem Beitrag zum Arbeitsprogramm und der fand sich auch noch im endgültigen Dokument.“ Wenn unter Bezug auf diesen Absatz auch noch eine erfolgreiche österreichische Beteiligung zustande kommt, ist die Welt in Ordnung.	<i>Policy spill-overs</i> , indem man eine nationale Agenda durch die Befassung auf europäischer bzw. multinationaler Ebene verstärkt bzw. die nationale Agenda überhaupt erst aktiviert, anreichert oder ändert – und vice versa. „Agenda“ kann hier vieles heißen: nationale Förderpolitik, Regulierungen, die Ausrichtung der Strategien wichtiger FTI durchführender Akteure
National - international	Politik: Komplementäre nationale Maßnahmen zu Steigerung der Beteiligung und des Rückflusses Fokus der Aufmerksamkeit: Projekte operativer Schwerpunkt: Information, Beratung, Training sowie befähigende nationale Förderungen mit Fokus auf Projekten	Politik: Wechselspiel von nationaler und internationaler FTE-Politik Fokus: <i>agenda setting</i> , strategische Beteiligung an MULLATs operativer Schwerpunkt: Fokus verschiebt sich zur Institution
Forschung durchführende Ebene	Die forschenden Einrichtungen (Universitäten, Forschungsinstitute, Unternehmen) machen gemeinsam internationale FTE-Projekte. Sie werden fallweise bei der Entwicklung von nationalen Stellungnahmen konsultiert.	Gemeinsame internationale Projekte gibt es natürlich weiterhin. Die „gesellschaftlichen Herausforderungen“ bringen neue, bedarfsseitige Akteure hinzu. Universitäten, Forschungsinstitute und Unternehmen arbeiten aktiv und unmittelbar an der Entwicklung von Strategien und Agenden auf der europäischen Ebene mit. Die „Durchführenden“ werden daher auch zu Strategen und Politikgestaltern.
Hauptort des Geschehens	Gemeinsame Forschungsprojekte	Gemeinsame Politikgestaltung und Strategieabgleich
Zugang	Freier, offener Wettbewerb um die besten Projektvorschläge von Teilnahmerechtigten aus allen Mitgliedstaaten	Es gibt abgegrenzte Bereiche mit eingeschränkter bzw. bevorzugter Teilnahmemöglichkeit.
Politikmodell	Hierarchisches Modell des Innovationssystems	Kontingentes, multipolares Innovationssystem

Quelle: Eigene Darstellung

Die „Welt der Rahmenprogramme von anno dazumal“ prägt bis heute bei manchen Akteuren die Wahrnehmung. Dies gilt etwa für die große Bedeutung, die dem monetären Rückfluss beigemessen wird und daraus abgeleitete unrealistische Erwartungen an die Arbeit der Delegierten (eine Vorstellung, die manche Delegierte nach wie vor unter Druck setzt).

Was aber sind die Rolle und die Befugnisse der Programmdelegierten in Horizon 2020? Grundsätzlich arbeitet der Programmausschuss von Horizon 2020 auf der gleichen allgemeinen Rechtsgrundlage für die Ausschussarbeit wie die Programmausschüsse im 7. Rahmenprogramm (RP) nach 2011, nämlich „den allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren“, kurz Komitologie-Verordnung¹⁰. Die

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren

Rolle der Programmausschüsse im Kontext von Horizon 2020 und des ergänzenden Euratom-Programms ist in den entsprechenden Ratsbeschlüssen¹¹ definiert und darüber hinaus regeln Geschäftsordnungen die Arbeitsweise der Ausschüsse.

Wichtig im Kontext dieser Studie ist vor allem eines: Der Programmausschuss gibt, wie bisher, seine offizielle Stellungnahme zu den Arbeitsprogrammen ab. Im Unterschied zu früheren RP aber nimmt der Ausschuss nicht mehr zu den für die Förderung ausgewählten Projekten Stellung. Dies soll erstens die Zeit bis zum Vertragsabschluss verkürzen und zweitens mehr Raum für strategische Diskussionen schaffen. Die Programmdelegierten sollen dabei als wesentliches Bindeglied zwischen dem Rahmenprogramm und nationalen Förderungen fungieren und zwar im Kontext des Rahmenprogramms. Damit sie diese Rolle gut ausfüllen können, müssen Delegierte einen soliden Rückhalt in der nationalen FTE-Politik haben und diese muss die Beziehungen zwischen der nationalen und der internationalen Ebene aktiv bewirtschaften. Das ist eine Aufgabe, die nicht von den Programmdelegierten alleine bewältigt werden kann und soll. Umgekehrt bedeutet das: Wer nationale FTI-Politiken gestaltet und sich nicht über die Bedeutung der europäischen Ebene für die eigene Arbeit (und umgekehrt) Gedanken macht und sich keine Meinung dazu bildet, begeht eine Unterlassung.

3 Fazit zur Frage der Größe

Es gibt im Hinblick auf die Mitwirkung von Mitgliedstaaten natürlich (und nicht erst seit Horizon 2020 und schon gar nicht auf die Forschungspolitik beschränkt) immer wieder Debatten um die tatsächliche oder vermeintliche Benachteiligung von kleineren Mitgliedstaaten – bei aller Unklarheit, was denn Größe oder Kleinheit ausmacht (Bevölkerungszahl? Fläche? Bruttoinlandsprodukt? Forschungsaufwendungen, Anderes?).

Einige Umstände und Begebenheiten haben wir auch im Rahmen dieser Studie gesammelt:

- Im Bereich Gesundheit wird die Agenda maßgeblich von weltweit zusammengesetzten Gremien bestimmt, die strategisch ausgerichtet sind, z. B. auf Infektionskrankheiten, auf seltene Krankheiten oder auf chronischen Erkrankungen. In diesen Gremien sind vor allem große Länder und solche Länder mit einem eigenen *Medical Research Council* vertreten. Ein Land, das vertreten sein will, muss zum jeweiligen Thema ein eigenes Forschungsprogramm mit einer bestimmten Mindestgröße beibringen. Dies erschwert den Zugang für kleinere Länder und auch für solche mit einer themenoffen strukturierten Finanzierungs- und Förderungspraxis.
- Im Bereich Verkehr geht ein substanzieller Teil des Budgets direkt an je ein Konsortium in den Sektoren Luftfahrt und Eisenbahn; in diesen Konsortien dominieren einige wenige Großunternehmen, die ihren Sitz in großen Ländern haben¹².
- In wachsendem Ausmaß gehen Mittel der Mitgliedstaaten und aus dem Rahmenprogramm an verschiedene MULLATs. Die Teilnahmemöglichkeiten für Forscher/innen hängen dann von der Beteiligung und den Beiträgen des Mitgliedstaates ab, in dem sie arbeiten. Es gibt Hinweise darauf, dass sich große Länder leichter tun, die vielen MULLATs zu bewirtschaften, weil sie mehr Personal zur Verfügung haben bzw. bereitstellen, welches die damit verbundenen Aufgaben wahrnehmen kann, und weil sie vermutlich auch mehr Mittel zur Kofinanzierung zur Verfügung haben. Es gibt aber auch Gegenbeispiele (z. B. Spanien in puncto Finanzierung) und die Gegenthese, dass kleine Länder die gewachsene Komplexität durch kürzere Wege und Personalunionen leichter bewältigen können.¹³

¹¹ Siehe Fußnoten 4 und 5

¹² Hier steckt womöglich als Stein des Anstoßes eher die Frage der bestimmenden Akteurstypen und deren Veränderungen.

¹³ Und tatsächlich ist Österreich – auch im Vergleich – sehr aktiv, siehe z. B. Kapitel 4.5.3 in Joanneum Research & Damvad Analytics (2015), *The Leverage Potential of the European Research Area for Austria's Ambition to become one of the Innovation Leaders in Europe – A comparative study of Austria, Sweden and Denmark*. Final Report, Wien, Oktober 2015

- Manches ist nur auf den ersten Blick eine Frage der Größe, nämlich die Situation der meisten „neuen Mitgliedstaaten“, der EU-13, die traditionell „Nettozahler im Rahmenprogramm“ sind. Bis auf Polen sind sie tatsächlich alle eher klein, aber Grund des schlechten Abschneidens im Rahmenprogramm ist hier nicht die Kleinheit dieser Länder, sondern die im Vergleich kleinen, in vielerlei Hinsicht schlechter ausgestatteten und weniger leistungsfähigen Forschungssysteme¹⁴.

Einmal davon abgesehen, dass sich die Frage nach dem Größenmaßstab stellt: Was ist unser Fazit?

Dass die großen, finanzstarken Mitgliedstaaten mehr Aufmerksamkeit von der Europäischen Kommission erhalten, früher gefragt und eher gehört werden, ist eine wiederkehrende, alles andere als neue Klage in vermutlich allen kleinen Mitgliedstaaten und man kann sie schwer entkräften.

Wesentlich bedeutender im Hinblick auf den Programmausschuss von Horizon 2020 ist aber, dass die Mitwirkung der Mitgliedstaaten durch den Programmausschuss sich zwar nicht prinzipiell verändert hat, dass jedoch diese Form der Mitwirkung „Konkurrenz bekommen hat“: Seit dem Lissabon-Vertrag sind nach und nach zusätzliche Akteure auf das Feld der Politikgestaltung gekommen und wirken dort maßgeblich mit. Sie wirken außerhalb der Programmausschüsse, beeinflussen aber deren Arbeit und zwar in einer Art und Weise, die manchen (aber nicht allen) Delegierten zu schaffen macht. So hat etwa die Struktur des Rahmenprogramms sich so verändert, dass es nun viele Aktivitäten gibt, die nicht wie das „klassische Projektgeschäft“ funktionieren und wo die Delegierten relativ wenig Einblick und Gestaltungsmöglichkeiten haben (z. B. bei JTI und anderen MULLATs).

Nur wäre Resignation die falsche Reaktion – eher schon die Entwicklung gut begründeter Positionen mit einer echten europäischen Dimension. „Groß oder klein“ ist unserer Einschätzung nach weniger wichtig als gut organisiert zu sein und eine klare Agenda zu haben, die von kompetenten, national gut eingebundenen Akteuren vertreten wird und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet ist.

4 Die Mitwirkung im Rahmen des Programmausschusses – revisited

Kehren wir nun zurück zum Ausgangspunkt der Studie, nämlich die Wahrnehmung eines Bedeutungsverlustes von kleinen Mitgliedsländern gegenüber großen Mitgliedsländern in der Mitgestaltung von Horizon 2020 durch österreichischer Delegierte in den programmbegleitenden Ausschüssen. Im ersten Projektschritt haben wir in Fokusgruppen und Interviews die wahrgenommene Problemlage genauer erfasst und analysiert (siehe Kapitel 1).

Unser Gesamteindruck: Der Leidensdruck bei den Delegierten ist insgesamt weniger groß, als wir erwartet haben. Viele Delegierten sind schon mehr als eine Programmperiode dabei (manche von ihnen zuvor auch in anderen Funktionen, vor allem als Experte oder Forscherin) und sie haben miterlebt, wie sich die Rahmenprogramme und die europäische FTI-Politik verändert haben (siehe Kapitel 2). Sie haben beobachtet, dass der Einfluss der Programmkomitees sich über die einzelnen Rahmenprogramme hinweg (wie oben ausgeführt) verändert hat. Allerdings trifft dies unserer Einschätzung nach große ebenso wie kleine Mitgliedstaaten – eine Einschätzung, die von den meisten Delegierten in den Fokusgruppen und Interviews dann auch geteilt wurde. Die Ausgangshypothese in den *Terms of Reference* zu dieser Studie vom gesunkenen Einfluss kleiner Länder können wir also nicht systematisch bestätigen und es scheint eher so zu sein, dass eine kleine Gruppe von Delegierten dieses Bild übermäßig stark prägt.

Wir wollen im folgenden Abschnitt deshalb der Frage nachgehen, welche Umstände der Mitwirkung im Programmausschuss dienlich sind und welche sie erschweren.

¹⁴ Im Zuge unserer Evaluierung der rumänischen Strategie und des Plans für FTI 2007-13 konnten wir in den Interviews immer wieder eine ambivalente Haltung gegenüber einer europäischen Zusammenarbeit feststellen: Zusammenarbeit ja, aber immer mit der Angst, dass nach Abschluss des Projekts ihre besten jungen Leute ein Angebot bekommen würden, das sie nicht ausschlagen könnten.

Ohne Zweifel sind die Anforderungen an die Arbeit der Programmdelegierten gestiegen. Die meisten Delegierten und Expert/inn/en sind schon einige Jahre lang „im Geschäft“ und nicht wenige von ihnen haben schon mehrere Rahmenprogramme miterlebt. Diese Erfahrungen sind Schätze, Ressourcen, Quellen, Netzwerke... aus denen sie klug schöpfen können und die ihnen, insgesamt betrachtet, einen sicheren Auftritt im Ausschuss ermöglichen¹⁵, auch unter den veränderten Umständen.

Beispiele von Strategien für die Arbeit im Programmausschuss:

- **Pre-Meetings.** Hier stimmen sich Mitgliedstaaten vor einer Ausschusssitzung untereinander ab, vor allem in inhaltlichen Fragen und Fragen der Sitzungschoreographie.
- **Allianzen.** In mehreren Themengebieten haben sich österreichische Delegierte mit Delegierten anderer kleiner Länder oder anderer Länder mit verwandten Programmen zusammengeschlossen und sie arbeiten regelmäßig (in manchen Fällen auch eher anlassbezogen) mit ihnen zusammen, etwa indem sie ihre Positionen zu Arbeitsprogrammen etc. abstimmen und gemeinsam vertreten¹⁶. Meistens sind derartige Allianzen relativ informell, es gibt aber auch eine bilaterale Allianz mit Deutschland im Bereich Space auf Basis eines *Memorandum of Understanding*.
- **Akteurskenntnis und Netzwerke.** Viele, gerade die erfahreneren Delegierten haben über die Jahre gute Netzwerke aufgebaut, sowohl zu ihresgleichen in anderen Ländern als auch zu den wesentlichen nationalen Akteuren in Wissenschaft und Wirtschaft und auch zu den jeweiligen *National Contact Points* in der FFG. Über diese Netzwerke haben sie guten Zugang zu Information (etwa als Grundlage für Stellungnahmen) und können ihrerseits Information gut verbreiten. Nicht zuletzt verbinden diese Netzwerke auch jene Personen, die in MULLATs wichtige Rollen einnehmen (etwa in *Governing Boards*, *Advisory Boards*, *Executive Boards*), sie bilden somit also eine wichtige Grundlage für deren Bewirtschaftung mit verteilten Rollen, etwa indem inhaltliche Positionen über Organisationsgrenzen hinweg abgestimmt werden.
- **Nationale Agenda.** Delegierte, die ihre Beiträge auf eine klare nationale Agenda stützen können, sehen ihre Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten im Programmausschuss durchwegs positiver als jene Delegierten, für die dies wenig oder gar nicht zutrifft. Die häufigste Form nationaler Agenden in diesem Kontext sind thematische Förderungsprogramme – sie bieten neben finanziellen Ressourcen zur Kofinanzierung vor allem inhaltliche Orientierung sowie Kenntnisse der und Zugang zu den wichtigsten Akteuren in Österreich.

Insgesamt ist die Ausgangslage in Österreich also trotz der beschriebenen Veränderungen im Grunde vielversprechend: Österreich hat ein gut funktionierendes Forschungs- und Innovationssystem mit einer stabilen öffentlichen Verwaltung¹⁷, zu der auch die umfangreiche Erfahrung der Delegierten und Expert/inn/en gehört, hat mit dem Bereich Europäische und Internationale Programme (EIP) in der FFG ein gut funktionierendes nationales NCP-System und hat, nicht zuletzt, auf der Forschung durchführenden Ebene eine gute Basis an solide etablierten und eingespielten Akteuren, die sich mit beachtlichem Erfolg auch an Horizon 2020 beteiligen (siehe dazu Kapitel 5).

Das Rahmenprogramm im engen Sinn ist aber bei weitem nicht mehr der einzige Baustein der europäischen FTI-Politik, und diese anderen Instrumente und Aktivitäten wirken vielfach auf das Rahmenprogramm ein (siehe Kapitel 2). Diese breit gefächerte europäische FTI-Politik kann aber durch die Programmdelegierten gar nicht im Alleingang bewirtschaftet werden, und zwar schon aus dem einfachen Grund, dass sie zwar für das RP, in der Regel aber nicht für die anderen Instrumente zuständig sind. Dies gilt, obwohl gerade im kleinen (!) Österreich manche Aufgaben und Funktionen in Perso-

¹⁵ Bisweilen spürt man allerdings auch Anklänge von „Wehmut“ beim Gedanken an frühere Rahmenprogramme, in denen die FTE-politische Welt einfacher und übersichtlicher war oder zumindest so aussah.

¹⁶ In manchen Themenbereichen spielen solche Allianzen ohne österreichische Teilnahme eine wichtige Rolle, was entsprechend von den Delegierten als schwierig beurteilt wird.

¹⁷ Uns kamen einmal während eines Projekts in einem neuen EU-Mitgliedsstaat die Schlüsselpersonen abhanden: Vizeminister, leitende Beamte. Eine Recherche in diesem sowie in anderen Staaten, in denen wir gearbeitet hatten – Kroatien, Litauen, Rumänien, Tschechische Republik – brachte die Tatsache zutage, dass die durchschnittliche Amtszeit eines/r Vizeministers/in 1,4 Jahre beträgt, und mit deren Wechsel nicht nur der Beratungsstab, sondern, der dortigen Kultur folgend, auch die leitenden Mitarbeiter/innen im Ministerium ausgetauscht werden.

nalunion wahrgenommen werden und etliche Delegierte daher nicht nur das RP im engeren Sinn betreiben, sondern eine wesentliche Rolle in der Bewirtschaftung von MULLATs wahrnehmen.

Natürlich gibt es auch in diesem insgesamt gut funktionierenden System Schwachstellen, die teilweise kombiniert auftreten:

- **Lock-in in der politischen Kultur.** Die europäische FTI-Politik wird von manchen Akteuren in Österreich nach wie vor zu sehr auf das Rahmenprogramm reduziert gesehen und dieses wiederum zu sehr als die „alte Projektförderungsmaschine“ betrachtet¹⁸. Aus dieser Perspektive ist „die Welt in Ordnung“, solange die Rückflüsse stimmen. Dabei wird aber häufig die Bedeutung all dessen übersehen, was außerhalb der Projektförderung stattfindet. Wie wir in Kapitel 2 ausgeführt haben, ist dieses Weltbild falsch. Wo dieses falsche Bild im Umfeld der Programmdelegierten wirkt, schränkt es den Spielraum für eine gelingende Wechselwirkung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene erheblich ein.
- **Schwache oder fehlende Agenden.** Eine Agenda kann verschiedene Gestalten annehmen – und sie muss nicht unbedingt den Ministerrat passiert haben, um wirksam zu werden¹⁹. Mit Agenda meinen wir eine fundierte Antwort auf die Fragen „Was wollen wir auf diesem Gebiet mit unserer FTI-Politik erreichen?“ „Mit welchen Akteuren arbeiten wir dabei zusammen?“ „Welche Mittel (im engen und im weiteren Sinn) sind dafür erforderlich?“ und „Wie verhalten wir uns damit zur europäischen Ebene – was tragen wir bei und was erwarten wir von dort?“. Förderungsprogramme fungieren, wo es sie gibt, auch als Agenda, sie greifen aber unserer Einschätzung nach zu kurz, da sie FTI-politische Agenden oft zu sehr auf die Bezuschussung von Projekten beschränken.
- **Schwächen in der institutionellen Governance.** Hier sprechen wir von den Beziehungen zwischen der Führungsebene von Universitäten und Forschungseinrichtungen sowie von Agenturen, die in der einen oder anderen Weise vom Bund finanziert werden, und ihrem jeweils zuständigen Ministerium. Hier wurden in den letzten Jahren einerseits beträchtliche Fortschritte gemacht. So haben Überlegungen zum Rahmenprogramm Eingang in fast alle Leistungsvereinbarungen der öffentlichen Universitäten gefunden und FFG-EIP hat seine Betreuungsarbeit mit den ERA-Dialogen verstärkt auf die strategische Beratung auf der Leitungsebene der betreuten Organisationen ausgerichtet. Andererseits gibt es eine Reihe von Organisationen, in deren Governance FTI-politische Überlegungen mit Bezug zur europäischen Ebene derzeit kaum eine Rolle spielen, obwohl eine systematische Einbettung in internationale Netzwerke und Strategien für viele davon ohne Zweifel wichtig wäre, damit sie ihren Aufgaben (besser) nachkommen können. Dieses Manko beobachten wir vor allem bei solchen Organisationen, an denen der Forschung eine primär unterstützende Rolle zugewiesen wird, vor allem im Bereich des Lebensministeriums mit seinen Bundesanstalten, die immer auch eine Forschungsfunktion haben²⁰.
- **Schwache Verbindungen zur Sektorpolitik.** Die Europäische Kommission praktiziert immer stärker werdende Verbindungen zwischen der FTI-Politik und den Sektorpolitiken, nicht zuletzt unter der Zugangsweise der *Societal Challenges*. Langfristig gesehen ist hier der traditionelle, angebotsseitige Zugang der Forschungspolitik an die Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen problematisch, wenig erfolversprechend und an seinen Grenzen angelangt. In Österreich sind die Verbindungen zwischen der FTI-Politik und den Sektorpolitiken bzw. den jeweiligen Akteuren insgesamt schwach ausgeprägt, auch dort, wo Ministeriennamen das Gegenteil erwarten ließen. Natürlich ist eine wechselseitige Annäherung nicht einfach, aber dass Kooperationskulturen ge-

¹⁸ Dieser Befund ist nicht ganz neu, aber immer noch gültig. Siehe dazu Erik Arnold et al. (2010). *Evaluation of Austrian Support Structures for FP 7 & Eureka and Impact Analysis of EU Research Initiatives on the Austrian Research & Innovation System*. Final Report, 2010. https://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=archive

¹⁹ Das (Nicht)Vorhandensein von Agenden war ein wichtiges Thema in den Fokusgruppen mit den Programmdelegierten. Eine möglichst hoch, also etwa durch den Ministerrat abgesicherte spezifische Agenda verschafft natürlich Sicherheit. Allerdings gibt es solche in dem Detailgrad, den etwa die Stellungnahme zu einem Arbeitsprogramm erfordert, im allgemeinen nicht (und sicher nicht nur in Österreich). Daher arbeiten die meisten Delegierten mit „weicheren“ Agenden, z. B. auf Basis allgemeinerer Strategiedokumente, Programmdokumente etc. und in enger Konsultation der Fach-Community.

²⁰ Siehe dazu auch die Empfehlung 8 betreffend die Forschung in BMLFUW (2015), *Grüner Bericht 2015. Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft*. <http://www.gruenerbericht.at>

schaffen werden können, zeigt die Erfolgsgeschichte in der – mühevoll angebahnten, geduldig erprobten, mittlerweile geschätzten und international herzeigbaren – Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Industrie.

- **(Nicht)Wahrnehmung von Kompetenzen.** Dieser Punkt steht in enger Verbindung mit den beiden letztgenannten Punkten. MULLATs sind in aller Regel thematisch ausgerichtet und ihre Bedeutung steigt. In Österreich sind allerdings jene Ministerien, welche die genuin FTI-politischen Agenden wahrnehmen (BMWWF, BMVIT), nicht für alle in MULLATs behandelten Themen zuständig, weil etliche Agenden primär den Sektorministerien zugeordnet sind. Diese wiederum haben als Ressort aber oft wenig Verständnis, geschweige denn Prioritäten und Ressourcen für FTI-politische Agenden. Die Konsequenz daraus sind schwache Agenden und / oder eine in Forschungsfragen schwache institutionelle Governance. Hier geht es nicht um die Frage der Kompetenzaufteilung an sich, sondern darum, dass jede Kompetenzaufteilung und die damit verbundenen Schwerpunkte dazu führen können, dass bestimmte Aspekte zu kurz kommen. In unserem Kontext zeigt sich das vor allem in mangelnder Aufmerksamkeit für Sektorpolitiken bei den „Forschungsministerien“ und in mangelnder Aufmerksamkeit für FTI-Politik in manchen Sektorministerien. Bisweilen hat das auch mit der weit verbreiteten Vorstellung zu tun, dass „Innovation“ in der Regel als etwas betrachtet wird, was **nach** der Forschung kommt, und wo vorher noch die „Entwicklung“ zu absolvieren ist. Worauf es indes ankäme, wäre, „Innovation“ als etwas Eigenständiges zu denken, also als Verbesserung, Optimierung, Veränderung, Reform, Umstrukturierung usw. In diesem Bild spielt Forschung dann und nur dann eine Rolle, wenn der Mangel an solidem Wissen der limitierende Faktor ist.
- **Brachliegende Personalpolitik.** Aus Brüssel heimkehrende *National Experts* werden oft nicht in produktiver Weise genutzt und entsprechend positioniert. Umgekehrt gibt es keine systematische Obsorge dafür, dass eine gewisse Periode oder Rolle „in Brüssel“ ein Schlüsselfaktor für bestimmte Karrieren zuhause ist. Ebenso gibt es keine systematische Bewirtschaftung der diversen Ressourcen, die da sind: Expert/inn/enwissen, Zugänge zu Netzwerken, Personalmobilität zwischen maßgeblichen Akteuren, vor allem im Kontext von MULLATs, und nicht zuletzt einschlägige Trainingsangebote – immerhin sind, je nach Zählweise, 200 bis 400 Personen in das „Geschäft“ rund um Horizon 2020 und MULLATs involviert.

Unsere Analyse der Mitwirkungsmöglichkeiten im Kontext von Horizon 2020 wirft also ein scharfes Licht auf die nationale Situation mit ihren Stärken und Schwächen. Die Stärken sind die Grundlage der bisher erfolgreichen Mitwirkung Österreichs in der europäischen FTI-Politik. Die Schwächen sind die limitierenden Faktoren für dieses Mitwirken in der Zukunft.

5 „Daten, Indikatoren, Analysen“ oder „Woran erkennt man erfolgreiche Mitwirkung?“

Diesem Kapitel liegen zwei Aufgaben aus den *Terms of Reference* zu dieser Studie zugrunde, nämlich eine Darstellung der Beteiligungsstrukturen der Mitgliedstaaten in Horizon 2020 unter Nutzung der Datenbestände und bestehender Analysen der FFG sowie ein Vorschlag für Erfolgskriterien, an denen man die erfolgreiche Mitwirkung von Mitgliedstaaten in Horizon 2020 erkennen kann (dazu siehe auch Kapitel 7).

Die klassische Analyse der Beteiligungsdaten, wie das EU-Performance-Monitoring der FFG sie mit seinen verschiedenen Berichtsformaten und der abfragbaren Online-Datenbank liefert, werden wir hier nicht replizieren. Wir werden vielmehr versuchen, komplementär zu diesen Arbeiten einige bisher unserer Einschätzung nach zu wenig betrachteten Aspekte zu beleuchten und an der einen oder anderen Stelle gegen den Strich zu bürsten. Außerdem werden wir Vorschläge für ergänzende Perspektiven und Untersuchungen machen.

Beginnen wir dennoch mit dem in Österreich lang gepflegten Zugang, nämlich der detaillierten Auswertung von Beteiligungsdaten und Geldströmen. Dort zeigt sich auf Basis der uns vorliegenden Aus-

wertungen²¹ für den bisherigen Verlauf von Horizon 2020, dass die österreichischen Teilnehmer/innen insgesamt gut abschneiden, in manchen der gebräuchlichen Erfolgsindikatoren sogar erfolgreicher sind als im 7. RP. So liegen etwa die Erfolgsquoten der Beteiligung österreichischer Teilnehmer/innen im Durchschnitt von Horizon 2020 über jenen des EU-Durchschnitts (15,5% versus 13,8% aller Beteiligungen)²²; dies gilt in den meisten Programmbereichen und für fast alle Organisationstypen. Auch sind die Anteile österreichischer Teilnehmer/innen an den ausgewählten Projekten und an den zugesagten Förderungen gegenüber dem 7. RP gestiegen (siehe nachstehende Tabelle). Das ist, gerade angesichts des gewachsenen Wettbewerbsdrucks, eine recht erfreuliche Zwischenbilanz.

Tabelle 2 Anteile österreichischer Teilnehmer/innen im 7. Rahmenprogramm und in Horizon 2020

Anteile	7. Rahmenprogramm	Horizon 2020
Anteil an bewilligten Beteiligungen	2,5%	3,2%
Anteil an bewilligten Förderungen	2,65%	2,9%
Anteil an bewilligten Koordinatoren	3,3%	2,6%

Quellen: Proviso-Bericht 7. RP vom Mai 2014²³ und FFG-Cockpitbericht November 2015

Weniger erfreulich ist dagegen die Tatsache, dass der Anteil der Koordinatoren deutlich gesunken ist, auch und gerade in solchen Themen, wo österreichische Teilnehmer im 7. Rahmenprogramm sehr aktiv als Koordinatoren aufgetreten sind, z. B. in den Informations- und Kommunikationstechnologien, wo der Anteil der Koordinatoren von 4,6% im 7. Rahmenprogramm auf 3,2% in Horizon 2020 gesunken ist²⁴. Andererseits werden in Horizon 2020 insgesamt 12,8% der Projekte zur Förderung ausgewählt, aber 16% der von österreichischen Organisationen koordinierten Projekte²⁵.

Was steckt dahinter? Und muss man sich Sorgen machen? Keine dieser beiden Fragen ist einfach zu beantworten. Es gibt Hinweise darauf²⁶, dass manche der früheren Koordinatoren „sich das jetzt nicht mehr antun wollen“, wo die Projektgrößen und damit die Ansprüche tendenziell gewachsen und die Erfolgsquoten stark gesunken sind. Viele scheinen nun eine Rolle als Partner zu bevorzugen (was den Vorteil hat, dass man sich leichter an mehreren Projektvorschlägen beteiligen und damit die Erfolgsaussichten steigern kann) oder als starke Arbeitspaket-Leiter. Manche Akteure spielen sehr wohl leitende Rollen, aber in Aktivitäten, die von der Beteiligungsstatistik nicht oder nicht vollständig erfasst sind, z. B. in JTI, in ERA-Net-Ausschreibungen oder im Rahmen einer *Knowledge and Innovations Community* (KIC). Nicht zuletzt ist es auch eine Frage der institutionellen Strategie, ob jemand (denn letztlich machen doch Personen die Arbeit) die Koordinatorenrolle anstrebt oder sie sich antut, ob also die Institutionsleitung ein solches Engagement ermutigt und unterstützt – oder eben nicht.

²¹ Öffentlich zugänglich sind die Berichte und die Online-Datenbank des EU-Performance-Monitorings in der FFG (<https://www.ffg.at/monitoring>). Wir haben die Berichte bis einschließlich November 2015, die Online-Datenbank sowie einige speziell für uns angefertigte Sonderauswertungen genutzt.

²² Siehe FFG-Cockpitbericht November 2015, S. 24. <https://www.ffg.at/Monitoring/Archiv>

²³ M. Ehardt-Schmiederer, J. Brücker, D. Milovanović, V. Postl, C. Kobel, F. Hackl, L. Schleicher, A. Antúnez (2014), *7. EU-Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007–2013)*. PROVISIO-Bericht, Frühjahr 2014, Wien 2014

²⁴ Zahl für das 7. RP: Ehardt-Schmiederer et al. (2014). Zahl für Horizon 2020: Abfrage in der Online-Datenbank des EU-Performance-Monitoring am 19. Februar 2016

²⁵ Sonderabfrage des EU-Performance-Monitorings.

²⁶ Wir haben diese Hinweise von Expert/inn/en in der FFG erhalten.

Box 1 Exkurs: Koordinieren oder nicht?

Der Frage, ob eine gegebene Institution bzw. die jeweilige Untereinheit eine Koordinatorenrolle übernehmen soll oder nicht, liegt eine gewisse Rationalität zugrunde. Die Koordinatorenrolle besteht aus zwei Phasen: dem Erstellen des Antrags und der Durchführung des Projekts. Ersteres kann auch für einen erfahrenen Koordinator ohne weiteres mehrere Personenmonate in Anspruch nehmen und erfordert neben fachlich hochqualifizierten Personen auch administrative Unterstützung.

Leute, die auf Drittmittelstellen sitzen – und dies ist für Forschungspersonal an den österreichischen Universitäten fast schon die Regel –, haben hier wenig Anreiz, weil die Chancen, den Antrag durchzubringen, gering sind. Demgegenüber ist das „bloße“ Mitmachen opportun, weil sich hier der Aufwand für den Antrag auf ein paar Tage beschränkt, vielleicht einige Wochen, wenn man ein Arbeitspaket leitet.

Angenommen nun, das Projekt geht durch, und angenommen, die Koordinator/inn/en machen einen guten Job – sie motivieren die mitwirkenden Organisationen und Mitarbeiter/innen, sind ferner willkommene Sparringpartner/innen für die Arbeitspakete und am Ende kommen spannende Ergebnisse heraus. Selbst unter diesen eigentlich optimalen Bedingungen stellt sich immer noch die Frage, warum die Projektkoordination so lohnend sein soll. Die Antwort lautet ungefähr so: Wenn die das Projekt leitende Organisationseinheit sich all die Ergebnisse auch aneignen und verwerten kann, ist die Übernahme der Projektkoordination das bevorzugte Szenario. Wenn dies aber nicht der Fall ist, sollte man eher die Finger davon lassen und sich auf ein Arbeitspaket zurückziehen. Diese Entscheidung hängt also von der Größe der Organisationseinheit ab, aber auch von der dort verfolgten Strategie und der übergeordneten Governance und – wie immer – von den Schlüsselpersonen und deren Persönlichkeiten. Die Personalpolitik der Institution spielt also ebenfalls eine Schlüsselrolle.

Die Frage der Sinnhaftigkeit von Projektkoordination kann also nicht eindeutig beantwortet werden, sondern muss im Lichte der Größe, der Strukturen und der damit verbundenen Strategie- und Governance-Optionen gesehen werden. Wenn kleine Länder auch kleinere Forschungsstrukturen haben, dann trifft das groß-klein-Argument hier noch am ehesten zu.

Welche Muster auch immer man beim Arbeiten mit diesen Beteiligungsdaten finden mag, sie sind unvollständig, denn diese Arbeit beschränkt sich derzeit zwangsläufig auf die gut zugänglichen Daten der Projektförderung, im wesentlichen also auf die „Kernbereiche“ von Horizon 2020. Über Förderungen im Rahmen von MULLATs, ERA-Nets etc. sind solche Daten nicht oder nicht systematisch verfügbar. Vieles vom relevanten Geschehen spielt sich überhaupt außerhalb der Projektförderungsmechanik ab und entzieht sich einer quantitativen Analyse weitgehend. Dies gilt etwa für jene Aktivitäten, bei denen das *agenda setting* im Vordergrund steht, wo die Finanzierung ihrer Umsetzung aber von überwiegend dritter Seite sichergestellt wird, wie dies etwa bei den *Joint Programming Initiatives* der Fall ist. Ein anderes Beispiel für nicht erfasste Erträge sind Initiativen, die gesetzt werden, um etwa eine Beteiligung an einer KIC voranzutreiben, und wo die entsprechende Mobilisierungsarbeit sowohl in Richtung dieser KIC selber als auch zur Herausbildung und Etablierung einer nationalen oder institutionellen Agenda genutzt wird, die unabhängig davon angestrebt wird, ob die KIC zustande kommt oder nicht. In so einem Fall kann bei einer nicht zustande gekommenen KIC die auf den ersten Blick verlorene Vorbereitungsarbeit auf den zweiten Blick doch als Erfolg verbucht werden, wenn sie zugleich einer primär nationalen oder institutionellen Agenda zur Geltung verholfen hat. Die klassische RP-Beteiligungsstatistik wird also zunehmend zur „Laternenevidenz“: Man schaut dorthin, wo das Licht ist, der verlorene Schlüssel liegt aber vielleicht woanders, im Dunklen. Abschaffen soll man sie trotz dieses inhärenten Mangels gleichwohl nicht, denn solange es die Förderungsinstrumente des RP gibt, sagen die Daten natürlich etwas darüber aus, wie erfolgreich die forschenden Akteure sich daran beteiligen. Es wäre aber falsch zu glauben, man hätte damit ein vollständiges Bild des österreichischen Engagements in der europäischen FTI-Zusammenarbeit²⁷.

Die obigen Überlegungen zur Frage des gesunkenen Koordinatorenanteiles verdeutlichen außerdem die Begrenztheit vorhandener Daten: Will man diese Daten nämlich verstehen, also wissen, welche Strategien und Kalküle dahinter stecken und welche Schlüsse daraus für das jeweilige Handeln abzuleiten sind, so genügen diese Daten alleine nicht (mehr). Man muss nicht nur über gute Sektorkenntnisse verfügen, um sie richtig lesen zu können, sondern im Einzelfall auch zusätzliche Quellen heran-

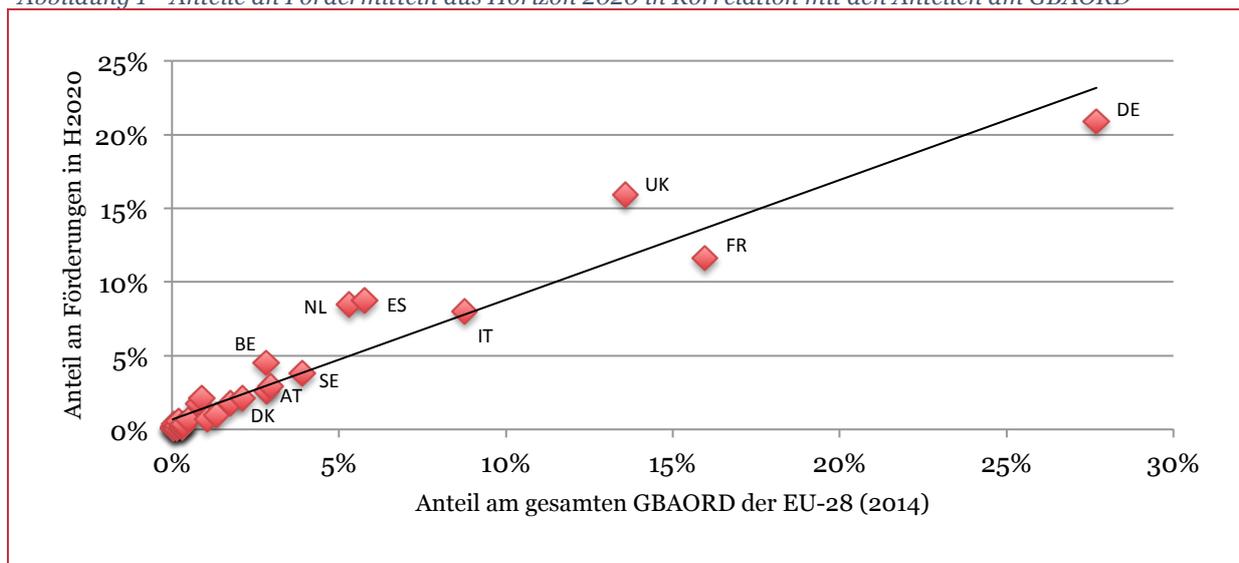
²⁷ Einmal abgesehen davon, dass das auch in früheren RP nicht so wahr, selbst wenn diese aufgrund ihrer Größe kleinere Initiativen (z. B. COST) oft überstrahlt haben.

ziehen, z. B. im Fall der Koordinatoren weitere Datenanalysen, etwa der Evaluierungsergebnisse der Projekte, auch der abgelehnten, sowie Gespräche mit tatsächlichen und potenziellen Koordinatoren²⁸.

Uns ist bewusst, dass die engere Community rund um Horizon 2020 (Delegierte, Expert/inn/en, NCP) durchaus einen differenzierteren Umgang mit den Daten pflegt und tieferegehende Analysen anstellt, die zwar oft nicht publiziert werden, aber das tägliche Arbeiten ebenso leiten wie strategische Entscheidungen. Im Kontext dieser Studie ist es jedoch wünschenswert, dass diese strategische Intelligenz ausgebaut und auch dort genutzt wird, wo die europäische Dimension der FTI-Politik derzeit noch keine angemessene Rolle spielt.

Werfen wir nun einen Blick auf den liebsten Erfolgsmaßstab jener Akteure, die den Erfolg österreichischer Mitwirkung auf der europäischen Ebene in Form des finanziellen Rückflusses messen und kommen wir dabei zur Frage „groß versus klein?“ zurück. Größe im Zusammenhang mit einem Forschungsprogramm muss logischerweise in Form eines Parameters gemessen werden, der mit der Größe des Forschungssystems zusammenhängt, und obwohl die Anzahl der Forscher/innen hier ein nahe liegende Maßstab wäre²⁹, nehmen wir die staatlichen Mittelzuweisungen für Forschung und Entwicklung (GBAORD³⁰), um (staatliches) Geld mit (staatlichem) Geld vergleichen zu können. Wir betrachten für die EU-28 also die ihnen aus dem 7. Rahmenprogramm und aus Horizon 2020 zugesprochenen Förderungsmittel sowie ihr GBAORD in den Vergleichszeiträumen³¹. Stellt man nun die Anteile jedes Staates an der Summe dieser Förderungen seinem Anteil an der Summe der GBAORD gegenüber, so zeigt sich eine starke Korrelation, die sich überdies vom 7. Rahmenprogramm zu Horizon 2020 wenig verändert hat.

Abbildung 1 Anteile an Fördermitteln aus Horizon 2020 in Korrelation mit den Anteilen am GBAORD



Daten Horizon 2020: FFG EU-Performance Monitoring (Stand 7/2015), Daten GBAORD: Eurostat
 NB: 100%=Summe über die EU-28. Die Daten für Dänemark und Österreich überlappen in dieser Darstellung.

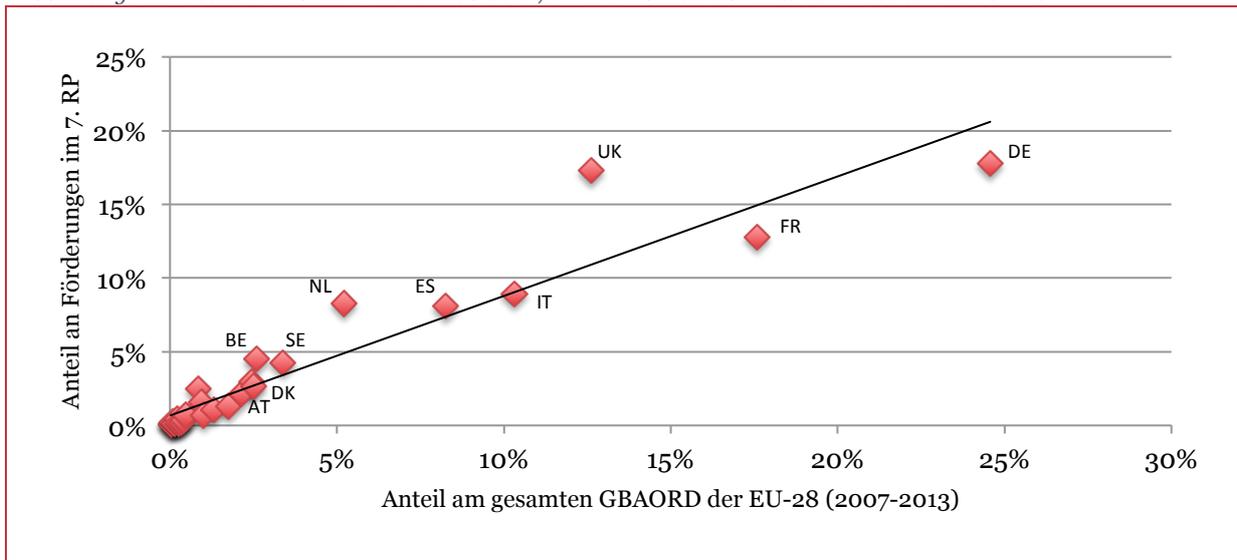
²⁸ Vgl. die im Exkurs über die Koordination geführte Argumentation.

²⁹ Wir verweisen dazu auf die Überblicksberichte des EU-Performance-Monitorings, in denen dieser Indikator verwendet wird. Zum Download unter: <https://www.ffg.at/Monitoring/Archiv>

³⁰ Government budget appropriations or outlays for research and development.

³¹ Vergleichszeitraum für Horizon 2020: 2014. Vergleichszeitraum für das 7. RP: 2007-2013

Abbildung 2 Anteile an Fördermitteln aus dem 7. RP in Korrelation mit den Anteilen am GBAORD



Daten 7. RP: EK (2013), 7th FP7 Monitoring Report, 2013, Daten GBAORD: Eurostat
 NB: 100%=Summe über die EU-28. Die Daten für Dänemark und Österreich überlappen in dieser Darstellung.

Anders und zugespitzt formuliert: Die Höhe der Staatsausgaben für F&E lassen es zu, mit guten Erfolgchancen Wetten auf die Position eines Landes im Rückflussranking der Rahmenprogramme abzuschließen. Die von der Geraden abweichende Lage mancher Punkte zeigt aber, dass nationale Politiken einen Einfluss haben; das vielleicht prominenteste Beispiel ist das Vereinigte Königreich mit seiner langen Tradition einer leistungsorientierten Finanzierungspolitik. Diese Beobachtungen werfen uns also gewissermaßen auf die nationale FTI-Politik zurück. Mit den staatlichen Forschungsmitteln werden in Österreich (wie in den meisten anderen EU-Staaten) vor allem Forschungseinrichtungen finanziert; in Österreich sind das die öffentlichen Universitäten, Forschungsinstitutionen wie die ÖAW, das IST Austria, das AIT, Joanneum Research, die COMET-Zentren, Christian Doppler Labors, Ludwig Boltzmann Institute sowie eine recht große Zahl von Ressortforschungseinrichtungen. Ob „Österreich“ (jetzt im weitesten Sinne) in der Forschung also auch in Zukunft erfolgreich auf der europäischen Ebene mitwirkt oder nicht, hängt also maßgeblich davon ab, wie es diesen Einrichtungen gelingt, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen. Wir haben Evidenz dafür, dass hier noch viel zu tun ist³².

Damit kommen wir auf die Ebene der am Rahmenprogramm teilnehmenden Akteure. In der klassischen Beteiligungsanalyse wird ausgewertet, welchem Organisationstyp die teilnehmenden Institutionen angehören (Hochschulen, Unternehmen, öffentliche Forschungseinrichtung etc.³³) und welche Anteile von Beteiligungen und Förderungen auf sie jeweils entfallen. Hier zeigen die aktuellen Zahlen beispielsweise, dass der Anteil von Unternehmen an den Beteiligungen im Vergleich zum 7. Rahmenprogramm von 30% auf 35% deutlich angestiegen ist – eine von der Politik des Horizon 2020 klar angestrebte Entwicklung.

Eine andere, ebenfalls angestrebte Entwicklung lässt sich aus den Daten über die Organisationstypen leider nicht ablesen: In der Programmsäule „Gesellschaftliche Herausforderungen“ sollen Lösungen für unterschiedliche gesellschaftliche Probleme entwickelt werden. Dazu ist in vielen Fällen die Teilnahme von Akteuren erforderlich, die das Problem repräsentieren („*problem ownership*“) und die zu

³² Siehe dazu auch das Kapitel 6 über MULLATs, wo sich abzeichnet, dass Forschung **durchführende** Organisationen maßgeblich in die Politikgestaltung eingebunden sind, diese Rolle also nicht mehr exklusiv der Regierung und Ministerien bzw. ihren Agenturen vorbehalten ist. Gleichzeitig wird diese Rolle in der Politikgestaltung noch nicht systematisch wahrgenommen, sondern ist geprägt vom Zusammentreffen günstiger Umstände. Wenn „hier noch viel zu tun ist“, dann geht diese Aufforderung in zwei Richtungen: Zum einen als Ermutigung, vermehrt und systematisch nach „innovativen Akteurskonstellationen“ Ausschau zu halten und an diesen zu arbeiten, und zum anderen aber auch hin und wieder über die – veränderte – Rolle des Staates im Innovationsgeschehen kritisch nachzudenken.

³³ Siehe etwa die entsprechenden Auswertungen in den Cockpitberichten des EU-Performance-Monitorings.

entwickelnden Lösungen auch umsetzen können. Solche Akteure können das oft stark angebotsseitige Vorgehen der FTI-Politik (zumindest auf der Projektebene) durch ihre spezifische Nachfrage nach neuem Wissen als Voraussetzung für die Problemlösung durchbrechen. Viele dieser Akteure gehören nicht unbedingt zu den klassischen Teilnehmern an kooperativen Forschungsprojekten, etwa Organisationen der Zivilgesellschaft, Gebietskörperschaften, Ressortforschungseinrichtungen oder Wirtschaftstreibende aus weniger FTI-affinen Sektoren (z. B. Landwirtschaft, Tourismus, Gesundheit). Es wäre also interessant zu wissen, in welchem Ausmaß solche Organisationen an Horizon 2020 teilnehmen, an welchen Prioritäten, mit welchem Erfolg, in welcher Rolle usw. Hier genügt die Statistik nicht, denn dazu müsste man diese Organisationen konkret identifizieren. Dies hätte den Rahmen der vorliegenden Studie gesprengt, wir haben aber dennoch einen ersten Versuch in diese Richtung unternommen und einige Beteiligungsdaten³⁴ über die Erstteilnehmer analysiert, das sind aus Gründen der Machbarkeit solche Organisationen, die keinen Förderungsvertrag im 7. Rahmenprogramm hatten. Dabei ist zu beachten, dass diese Daten – wie alle Daten über Horizon 2020 – lediglich eine Zwischenbilanz darstellen:

- Für Horizon 2020 insgesamt betrachtet liegt der Anteil neuer Akteure aus Österreich an allen erfolgreichen Beteiligungen mit 38% unter dem EU-Durchschnitt von 43% und ist der viertniedrigste Anteil unter allen EU-28. Das könnte heißen, dass die Mobilisierung von möglichen Teilnehmern schon im 7. Rahmenprogramm hoch war, aber auch, dass die neuen Akteure mit ihren Beteiligungen weniger erfolgreich waren. Ein nächster interessanter Analyseschritt wäre also, die Erfolgsquoten (und gegebenenfalls die Evaluierungsergebnisse) zu vergleichen.
- Wie sehen also die Daten für die unterschiedlichen Organisationstypen aus?
 - Quer durch alle EU-28 ist der Anteil neuer Akteure unter den Hochschulen (HES, *higher or secondary education*) deutlich geringer als unter den anderen Organisationstypen und liegt im Schnitt bei 17%. Dies weist, zusammen mit dem traditionell hohen Teilnehmeranteil aus dem Hochschulsektor darauf hin, dass die Universitäten und die anderen tertiären Bildungseinrichtungen, entsprechend ihrer Mission, in einem sehr hohen Ausmaß bereits am Rahmenprogramm teilnehmen.
 - Für die außeruniversitären Forschungseinrichtungen (REC, *research organisations*) ist der Befund ganz ähnlich: Nur 15% der bisher erfolgreichen Teilnehmer aus diesem Sektor waren an keinem geförderten Projekt im 7. Rahmenprogramm beteiligt.
 - Deutlich höher ist der Anteil an „Neulingen“ unter den Unternehmen (PRC, *private for profit*): 53% im EU-28-Durchschnitt, 47% bei den österreichischen Unternehmen. Dies könnte (ebenfalls) ein Hinweis darauf sein, dass die stärker auf den Unternehmenssektor gerichtete Politik von Horizon 2020 diesen tatsächlich erreicht.
 - Bei den öffentlichen Einrichtungen (PUB, *public body*) ist der Zuwachs bei den österreichischen Teilnehmern mit 50% Erstteilnehmern sogar höher als im Schnitt der EU-28 (44%). Hier ist die Frage nach den konkreten neuen Akteuren im Sinne unserer oben geäußerten Hypothese zur „*problem ownership*“ besonders interessant.
 - Schließlich die Akteursgruppe „Andere“ (OTH, *other*). Hier ist der Zuwachs an neuen Teilnehmern insgesamt am höchsten (EU-28: 59%, Österreich 55%). Auch in dieser Gruppe könnten viele Praxispartner im Sinne der gesellschaftlichen Herausforderungen stecken.

In einem weiteren, über die vorliegende Studie hinausgehenden Schritt wäre nun eine genauere Analyse lohnend: Wer sind diese Organisationen? Welche Rolle spielen sie in den Projekten? Sind sie überhaupt neu im Forschungssystem? Wenn ja, wie tun sie sich im Verlauf der Projekte? Welche von ihnen haben das Potenzial für die Einbindung in die strategische Arbeit?

Kehren wir nun wieder zurück zu den Beteiligungsdaten und wenden wir uns einem vieldiskutierten Thema zu, nämlich den Erfolgsquoten. Quer über Horizon 2020 wurden bisher nur 12,8% aller beantragten Projekte bewilligt und die Erfolgsquote der Beteiligung liegt im Ländervergleich für alle Länder

³⁴ Zur Verfügung gestellt vom EU-Performance-Monitoring in der FFG. Datenstand Juli 2016

unter den niedrigsten Erfolgsquoten im 7. RP³⁵. Wie viele andere halten auch wir diese niedrige Erfolgsquote für bedenklich, aber warum sinkt das Interesse an einer Teilnahme nicht, wie man vielleicht erwarten könnte, dramatisch ab? Vielleicht ist die Aussicht auf Ertrag trotzdem attraktiv genug? Machen wir dazu eine einfache Milchmädchenrechnung, für die wir die Daten des EU-Performance-Monitorings mit Datenstand 30.10.2015 nutzen, einige Annahmen treffen und ein wenig vereinfachen:

Tabelle 3 Lohnt sich der Aufwand? Eine Milchmädchenrechnung für den Zeitraum 1/2014 bis 10/2015

Projekte mit österreichischer Beteiligung	Wert	Einheit	Kommentar
Vorbereitungsaufwand bei Teilnehmern			Annahmen
Aufwand pro koordiniertem Projekt	4	PM	PM = Personenmonate angenommen (Erfahrungswerte)
Aufwand pro „bloßem“ Mitmachen	0,5	PM	angenommen (Erfahrungswerte)
österreichische Beteiligungsdaten			
erfolgreiche Projekte gesamt	578	#	mit österreichischer Beteiligung
erfolgreiche österreichisch koordinierte Projekte	144	#	d.h. erfolgreicher Koordinator aus Österreich
erfolglose österreichische Koordinatoren	754	#	
österreichische Koordinatoren gesamt	898	#	
österreichische Beteiligungen an Einreichungen gesamt	5.143	#	alle österreichischen Beteiligungen (pro Projekt nimmt i.a. mehr als ein Partner aus Österreich teil)
österreichische Beteiligungen an Einreichungen erfolgreich	795	#	
österreichische „nur-Beteiligungen“ an Einreichungen gesamt	4.018		Zahl aller Beteiligungen minus Zahl aller Koordinatoren (jeweils aus Österreich)
österreichische „nur-Beteiligungen“ erfolgreich	651	#	Zahl der erfolgreichen Beteiligungen minus Zahl der erfolgreichen Koordinatoren
Förderungen im Zeitraum 1/2014 bis 10/2015	320,2	Mio. €	wurden den österreichischen Teilnehmern im Referenzzeitraum zugesprochen
Aufwandsschätzung			
Vorbereitungsaufwand bewilligter Koordinatoren	576	PM	basierend auf obiger Annahme
Vorbereitungsaufwand abgelehnter Koordinatoren	3.016	PM	
Vorbereitungsaufwand bewilligter „nur-Beteiligungen“	326	PM	ohne Koordinatoren
Vorbereitungsaufwand abgelehnter „nur-Beteiligungen“	1.797	PM	ohne Koordinatoren
Vorbereitungsaufwand aller österreichischen Beteiligungen	5.715	PM	
Schätzung von Aufwand zu Ertrag			
Förderungen in Relation zur Vorbereitungszeit aller österreichischen Beteiligungen	56.033	€ pro PM	oder 672k€ pro Personenjahr Vorbereitungszeit
Förderungen in Relation zur Vorbereitungszeit erfolgreicher österreichischer Beteiligungen	355.186	€ pro PM	oder 4.262k€ pro Personenjahr Vorbereitungszeit

Quelle: FFG (2015), *Österreich in Horizon 2020. Cockpitbericht zum Datenstand 30. Oktober 2015* und direkte Auskunft (Gesamtzahl der österreichischen Koordinatoren); eigene Annahmen (Vorbereitungsaufwand)

³⁵ FFG (2015b), *Österreich in Horizon 2020. Cockpitbericht zum Datenstand 30. Oktober 2015*. Wien, 18. November 2015. Seite 2 zu Projekten, S. 20 zu Beteiligungen

Natürlich ist diese Rechnung grob, denn sie unterscheidet nicht zwischen den verschiedenen Programmbereichen, Projekttypen, Konsortialgrößen etc. Das Ergebnis wird also keinem einzigen Projekt zu 100% gerecht, aber in der Summe legt diese Rechnung einen Schluss nahe: Trotz der niedrigen Erfolgsquote rechnet sich eine Teilnahme, denn im Durchschnitt aller Projekte bringt eine Investition von einem Personenmonat an Vorbereitungszeit etwa 56k€ an Förderungen. Vielleicht rechnen Antragsteller ähnlich? Jedenfalls lohnt die Frage der Erfolgsquote einen genaueren Blick, und eine nähere Untersuchung der Daten und der Schicksale abgelehnter Projekte wäre überhaupt spannend – nur leider aus Gründen des Datenschutzes nicht möglich.

Die in diesem Kapitel ausgeführten Beispiele illustrieren die Möglichkeiten, aber auch Grenzen der „nackten“ Daten, ihrer Auswertung und Deutung (und die sind nach einer großen Fülle von Gesichtspunkten denkbar und interessant). Auswertungen bedürfen der Analyse und der Interpretation und dafür sind Kontextwissen ebenso wie Akteurs- und Sektorkenntnisse unerlässlich – und auch dann werden die klassischen Daten über die Beteiligung an geförderten Projekten die Mitwirkung österreichischer Akteure im Kontext von Horizon 2020 nur unvollständig abbilden können.

Im folgenden Abschnitt benützen wir daher als Informationsgrundlage eine Studie, die im Bereich EIP der FFG erstellt worden ist und die eine erste deskriptive und analytische Annäherung an zwei Aspekte darstellt, bei denen wir sowohl einen besonders großen Informationsbedarf als auch eine vielversprechende Quelle neuer Erfolgsindikatoren sehen: die MULLATs und ihre Governance-Strukturen.

6 Ein genauerer Blick auf Multilaterale Initiativen (MULLATs)

Wir haben bereits mehrfach darauf hingewiesen, wie sehr die Bedeutung von strategisch ausgerichteten Akteurskonstellationen gewachsen ist. Mit anderen Worten: viele jener Institutionen, die „früher“ lediglich an kooperativen FTE-Projekten teilgenommen haben, sind nun in MULLATs aktiv. Wegen der großen und wachsenden Bedeutung von MULLATs versuchen wir nun in diesem Kapitel, die vielen Fäden und Fransen zu einem tragfähigen Gewebe zu verweben. Wir greifen dabei auf eine von der FFG durchgeführte Studie zurück³⁶, die sich durch eine große Datenfülle auszeichnet, gleichzeitig aber mit August 2014 datiert und also schon beinahe zwei Jahre alt ist. Für den Großteil der hier gezogenen Schlüsse ist die Zeitspanne, wie sich zeigen wird, aber unerheblich.

Wir verstehen MULLATs hier (im Einklang mit der zitierten FFG-Studie) als Initiativen, bei denen es eine inhaltliche und strategische Abstimmung zwischen nationalen und europäischen Forschungsschwerpunkten bzw. innerhalb der Forschungscommunity gibt und / oder für die es eine Kofinanzierung aus mindestens drei Mitgliedsländern gibt. Der Fokus der FFG-Studie liegt in der Darstellung der österreichischen Involvierung in strategische (Entscheidungs-)Gremien von MULLATs. Die Studie umfasst aber nicht die operative Beteiligung an Initiativen, obwohl – worauf die Autor/inn/en zurecht hinweisen – dies ebenfalls Rückschlüsse auf die strategische Bedeutung der jeweiligen Teilnahme hätte. Für unsere Analyse reicht indes die Involvierung in (Entscheidungs-)Gremien von MULLATs, so dass der Verzicht auf Daten zu operativen Beteiligungen keinen nennenswerten Verlust darstellt.

Die Studie umfasst im einzelnen folgende Arten von MULLATs:

- **JTI.** Joint Technology Initiatives: Eigene Organisationsform, die am Industriebedarf orientierte Forschung ausschreibt (mit EU-Beitrag)
- **FET Flagship:** Multidisziplinäre Großinitiativen zur Realisierung einer langfristigen Vision
- **PPP.** Public-Private-Partnerships: PPP werden im Rahmen von Horizon 2020 zur Unterstützung industrieller Innovationskapazität ausgeschrieben.
- **Eureka:** Zwischenstaatliche Initiative für anwendungsnahe F&E (ohne EU-Beitrag)
- **Art. 185:** Organisationsform zur Integration nationaler Forschungsprogramme (mit EU-Beitrag)

³⁶ FFG (2014), *Österreichische Vertretung in multilateralen Initiativen, MULLAT Governancestrukturen*. Wien, August 2014

- **JPI.** Joint Programming Initiatives: Koordinierungsmechanismus für nationale Forschungsprogramme zur Bewältigung von gesellschaftlichen Herausforderungen
- **EIP.** European Innovation Platforms: Übergreifender strategischer Koordinationsmechanismus für gesellschaftliche Herausforderungen

Folgende Initiativen wurden **nicht** berücksichtigt, da die Zahl an Einzelinitiativen zu umfangreich wäre, weil einige bestehende Initiativen zukünftig in anderen Initiativentypen weitergeführt werden oder weil keine österreichische Beteiligung vorliegt:

- **ERA-NET.** Förderinstrument zur koordinierten Abwicklung von nationalen Calls
- **EIT.** European Institute of Innovation and Technology: Überbau der operativen KICs (Knowledge and Innovation Communities)
- **ETP.** European Technology Platforms: Plattformen zur Erstellung strategischer Forschungsagenden
- **SET-Plan.** Strategic Energy Technologies Plan: Strategieplan für Energietechnologie

Die nachstehende Tabelle 4 liefert eine Übersicht über die MULLATs mit österreichischer Beteiligung. Insgesamt war Österreich im Sommer 2014 an 32 Initiativen beteiligt.

Tabelle 4 MULLATs mit österreichischer Beteiligung (Stand: 2014)

Initiativentyp	... mit österreichischer Beteiligung
JTI	JTI Bio-based Industries (BBI) JTI Clean Sky 2 JTI Electronic Components and Systems for European Leadership (ECSEL) JTI Fuel Cells and Hydrogen (FCH) JTI Innovative Medicines Initiative (IMI 2)
FET	FET Flagship Graphene FET Flagship Human Brain Project (HBP)
PPP	5G Infrastructure PPP Energy-efficient Buildings (EeB) PPP Future Internet (FI) PPP Factories of the Future (FoF) PPP European Green Vehicles Initiative (EGVI) PPP Photonics PPP Robotics PPP Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency (SPIRE)
Eureka	Initiative Eureka EUREKA Cluster
Artikel 185	Art. 185 Ambient Assisted Living Joint Programme (AAL) Art. 185 European & Developing Countries Clinical Trials Partnership (EDCTP) Art. 185 Eurostars
JPI	JPI Climate JPI Agriculture, Food Security and Climate Change (FACCE) JPI A Healthy Diet for a Healthy Life (HDHL) JPI EU Joint Programme - Neurodegenerative Disease Research (JPND) JPI More years, better lives (MYBL) JPI Urban Europe (UE) JPI Water
EIP	EIP Agricultural Productivity and Sustainability (Agri) EIP Active and Healthy Aging (AHA) EIP Raw Materials EIP Smart Cities and Communities (SCC) EIP Water

Quelle: FFG (2014), *Österreichische Vertretung in multilateralen Initiativen, MULLAT Governancestrukturen*. Wien, August 2014

Der MULLAT-Bericht der FFG greift weit aus und umfasst im Einzelnen folgende Aspekte:

- Ziel der Initiative
- Aufbau der Initiative
- Beschreibung der wesentlichen Gremien
- Teilnahmemöglichkeiten
- Österreichische Aktivitäten im Themenfeld
- Mögliche Fragestellungen

Beim Gang durch den MULLAT-Bericht fällt zunächst auf, dass es keine durchgängige Organisationsstruktur unter den verschiedenen MULLATS gibt. In Box 2 lässt sich nachlesen, wie viele Arten bzw. Namen von Gremien es gibt. Das Besondere ist, dass in einer MULLAT die High Level Steering Group mächtig ist, während in einer anderen das Executive Board das Geschehen bestimmt. Einmal kommen die Vertreter/innen der Mitgliedsländer als Statisten, ja mäßig gelittene Gäste vor, im anderen Fall sitzen sie am Verhandlungstisch. Dies gilt gleichermaßen für die Repräsentanten der Industrie. Noch stärker ins Auge fällt die Tatsache, dass „Water“ sowohl als JPI als auch als EIP vorkommt, wie es auch ein *JPI Urban Europe* und ein *EIP Smart Cities and Communities* gibt.

Box 2 Gremien in MULLATs

1. General Assembly, 2. Board of Stakeholders, 3. Governing Board, 4. Board of Directors, 5. Executive Board, 6. Management Board, 7. Steering Committee, 8. High Level Steering Group, 9. High Level Group, 10. Industries Consortium, 11. Industry Delegation, 12. Topic Groups, 13. Taskforces, 14. Operational Groups, 15. Thematic Working Groups, 16. Horizontal Working Groups, 17. Action Groups, 18. Focus Groups, 19. States Representatives Group, 20. Scientific Committee, 21. Stakeholder Advisory Board, 22. Scientific Advisory Board, 23. Industrial Research Advisory Group, 24. Strategic Advisory Committee, 25. Mirror Group, 26. National Project Coordinators, 27. Funding Agencies Working Group, 28. Funder's Forum, 29. Public Authorities Committee, 30. Stakeholder Forum, 31. Stakeholder Platform, 32. Stakeholder Advisory Board, 33. Research Alliance.

Quelle: FFG (2014), *Österreichische Vertretung in multilateralen Initiativen, MULLAT Governancestrukturen*. Wien, August 2014

Es gibt (noch) kein *dominant design* zur Organisation von MULLATs und es wäre ein zwar nicht dringliches, aber sehr wohl wichtiges Thema, nach gelingenden Strukturen Ausschau zu halten, vor allem in Hinblick auf das nächste Rahmenprogramm, dessen Vorbereitung schon im Gange ist. Diese Vereinheitlichung oder zumindest Verschlinkung wäre auch deshalb wichtig, um Austausch- und Lernprozessen zwischen den jeweiligen MULLATs zu ermöglichen. Gleichermäßen dürfte es den Wunsch nach Vereinfachung auch bei den Mitgliedstaaten und deren Agenturen geben, nicht zuletzt für die Forschung durchführenden Organisationen wie größere Universitäten oder Forschungsorganisationen. Bei letzteren geht es nicht so sehr um administrative Effizienz, sondern vielmehr um die Tatsache, dass sowohl Universitäten und Forschungsorganisationen als auch einschlägige Agenturen aus strategischen Überlegungen verstärkt von den MULLATs Gebrauch machen, um ihre eigenen Strategien voranzutreiben.

Wer nimmt nun von österreichischer Seite an diesen in Tabelle 4 aufgelisteten MULLATs teil und in welchen Funktionen finden sich diese Akteure wieder? Abermals ist die FFG-Studie ergiebig. Wir haben die österreichischen Vertreter/innen herausgesucht und sie ihren Institutionentypen zugeordnet. Folgendes überraschende Ergebnis kam dabei zustande: Zum Zeitpunkt der Erhebung, also ca. Mitte 2014, waren 130 Vertreter/innen aus Österreich in irgendwelchen dieser 33 Arten von Gremien tätig. Da manche Personen in mehreren Gremien vertreten sind, sind es am Ende ca. 100 Personen mit formalen Positionen im MULLAT-Geschäft. Nicht eingerechnet sind hier solche, die auch mit MULLATs zu tun haben, aber keine formale Rolle in Gremien einnehmen.

Zunächst zur Zusammensetzung dieser 130 Vertreter/innen nach Art ihrer Heimatinstitutionen. Hier die Zahlen sowie einige Kommentare:

- Ministerien: 32 Positionen (24%)
 - Die Regierung, vertreten durch ihre Ministerien, besetzt ein Viertel aller Positionen. Dabei dominieren die traditionellen FTI-Ministerien: BMVIT (16), BMWFW (11).
 - Sektorministerien sind kaum vertreten, von den verbleibenden 5 sind es das BMLFUW (3) sowie das Innen- und das Außenministerium. Gesundheit, Soziales, Bildung sowie das Bundeskanzleramt, zuständig für Digitales, Verwaltung und Öffentlicher Dienst fehlen.
- Agenturen: 12 Positionen (9%)
 - Hier dominiert die FFG (5 aus 12), Fachagenturen sind kaum vertreten³⁷
 - Die Tatsache, dass Österreich Cluster-reich ist (60 in Österreich), kommt ebenfalls nicht zur Geltung, was an der geringen Aufmerksamkeit seitens der Cluster liegt, aber auch ihrer Prinzipale, also der Entwicklungsagenturen bzw. der Landesregierungen.
 - Insgesamt sind die Fachagenturen und Bundesämter kaum vertreten (Ausnahmen: Austria-tech, Umweltbundesamt), könnten aber eine viel prominentere Rolle spielen. Der Grund für diese Zurückhaltung liegt vielfach in der geringen Aufmerksamkeit ihrer Prinzipale, d.h. der Fachministerien, hier im besonderen des BMLFUW.
- Universitäten: 20 Positionen (15%)
 - Von diesen sind 11 aus Wien, 3 von der Montanuniversität Leoben und 2 von der Medizinuniversität Graz. Dann bleiben noch 4 Positionen übrig. Dass 11 der 20 Positionen mit Personen aus Wien besetzt sind, lässt sich mit der Größe des Universitätsstandorts Wien erklären. Dann aber bleibt die Frage offen, warum Graz, Linz, Salzburg, Innsbruck, Klagenfurt so gut wie nicht vorkommen. Der Verdacht, dass die räumliche Nähe zur Bundesverwaltung eine nicht unwichtige Rolle spielt, ist nicht von der Hand zu weisen.
 - Die Universitäten bewirtschaften ihre Teilnahme an den MULLATs nicht systematisch. Vielmehr hängt das Engagement immer noch sehr stark von Einzelpersonen ab. Bisweilen befinden sich diese Personen in der Rektorsposition.
- Forschungseinrichtungen: 16 Positionen (12%) bzw. 19 Positionen (14%), wenn man die 3 COMET-Zentren hinzurechnet.
 - Hier dominiert das AIT. Dazu kommen ein paar COMET-Zentren, kaum aber andere Forschungseinrichtungen (Joanneum Research, ÖAW, WIFO, IHS, UAR, ...).
 - Ähnlich wie die Universitäten haben auch viele Forschungseinrichtungen die Opportunitäten der MULLATs (noch) nicht entdeckt. Dies trifft vor allem für die COMET-Zentren zu, die ja auch als **die** zentrale Forschungsplattform für ein größeres Thema mit hoher Priorität verstanden werden können. Dazu kommt, dass sie zwischen 500 und 2000 Personenjahren Forschungsarbeit strategisch planen und insofern prädestiniert sind für das Aufgreifen von größeren Herausforderungen. Die auf acht bzw. zehn Jahre begrenzte Laufzeit sollte eher als Anreiz denn als Hindernis verstanden werden. Der Schlüssel, um diese Tür zu öffnen, liegt indes nicht so sehr bei den Zentren selbst, sondern mehr bei der FFG und beim BMVIT.
- Unternehmen: 39 Positionen (29%)
 - Diese stellen insgesamt die größte Gruppe dar. Darin dominieren einige Schlüsselunternehmen, was wenig überrascht. Überraschend ist indes der hohe Anteil an Beratungsfirmen, umso mehr, als Österreich mit Innovationsagenturen und Clustern in einem Ausmaß versorgt ist wie kein anderes Land in der EU.

³⁷ Fachagenturen haben ihre Funktion in ihrem Namen, häufig firmieren sie unter dem Titel „Bundesamt“ und sind in dieser Funktion unter anderem zuständig für die Einhaltung und Umsetzung von Regulierungen. Wie ihre Schwester, die Welt der Standards, können sie Innovationen ebenso behindern wie ermöglichen, ja beschleunigen. In aller Regel führen die Agenturen / Bundesämter auch Forschungstätigkeiten aus. Manche sind eigene Rechtspersönlichkeiten, häufig sind es aber nachgelagerte Dienststellen von Bundesministerien. Die folgende unvollständige Liste von Akronymen soll nur aufzeigen, dass es ihrer viele sind: AGES, ASI, AWI, BAM, BAES, BAS, BAV, BAW, BEV, BfG, BFW, BLT, GBA, GÖG, ÖBIG, ÖGUT, UBA, ZAMG.

- Verbände, öffentliche Einrichtungen, Organisationen der Zivilgesellschaft: 8 Positionen (6%)
 - Die wichtigste Aussage ist hier, dass diese die MULLATs (noch) nicht entdeckt haben. Es ist aber denkbar, dass diese untypischen Organisationen „ihre“ Forschungseinrichtungen oder Fachagenturen vorschoben, was aber vermutlich auch nicht der Fall ist, sonst wären es dort mehr. Es bleibt insgesamt ein Fragezeichen übrig.

MULLATs sind Initiativen, bei denen es eine inhaltliche **und** strategische Abstimmung zwischen mehreren nationalen und europäischen Forschungsschwerpunkten oder / und innerhalb der Forschungscommunity gibt. Hier gibt es große Freiheitsgrade, bei welchen Initiativen man mitmacht und welche Rolle man einnimmt. Auch bei der Frage, wer „man“ ist, gibt es Freiheitsgrade. Die vorstehende Analyse zeigt, dass der Mitgliedstaat, vertreten durch seine Ministerien, nur jede vierte Position besetzt, wenn dieser Mitgliedstaat Österreich heißt. Viel öfter sind es indes die durchführenden Akteure, also Agenturen, Unternehmen, Universitäten oder Forschungseinrichtungen, bisweilen in enger Abstimmung mit dem zuständigen Ministerium bzw. Delegierten, bisweilen eher mit einem Blick auf die internationale *Community*. Wie diese Politik-Akteure, Implementierungs-Agenturen und durchführenden Organisationen sich zueinander verhalten, ist **die** große Herausforderung und zugleich Option. Und spätestens hier wird das, was seit 15 Jahren als *Europäischer Forschungsraum* auf der politischen Agenda steht, zu einer strategischen Option und das, was seit nunmehr 25 Jahren *Systems of Innovation* genannt wird, zur Realität: Hierarchische Anordnungen haben an Bedeutung verloren, Akteurskonstellationen an Gewicht gewonnen.

Worauf es also ankommt, auch und vor allem aus der Perspektive eines Mitgliedstaates, ist (i) das Gelingen (ii) günstiger Konstellationen von (iii) relevanten Akteuren. Gleichzeitig öffnet sich der Begründungskontext für Forschungs- und Innovationspolitik; es ist dies das Ansprechen von gesellschaftlichen Herausforderungen. Ersteres zielt darauf ab, dass die jeweiligen Institutionen ihre Strategie in den Kontext europäischer Politikoptionen stellen, diese als Ressource erkennen und in weiterer Folge nutzen – wozu im Einzelnen gehört, dass man sich selbst hier und dort neu orientiert. Zweiteres ist das systematische Zugehen auf Repräsentanten von gesellschaftlichen Herausforderungen. Dies sind nicht immer die üblichen forschenden Akteursgruppen, nämlich vor allem Unternehmen, Universitäten und Forschungseinrichtungen, sondern auch Fachagenturen, öffentliche Einrichtungen, Organisationen der Zivilgesellschaft, aber auch einschlägige Verbände und Plattformen. Worauf es bei den gesellschaftlichen Herausforderungen besonders ankommt, ist das *agenda setting* und die Implementierung, also die Beantwortung von Fragen: Welche Herausforderungen, welche Fragen sollen angegangen werden? Wie übersetzt man diese Herausforderungen in Forschungsfragen und in weiterer Folge in eine attraktive Forschungsagenda? Wie übersetzt man Forschungsergebnisse zurück in gesellschaftliche Kontexte? Und wie hält man Forscher/innen dabei bei Laune (damit sie auch ihren professionellen Anforderungen nachgehen und diesen entsprechen können)?

Die MULLATs in ihrer Gesamtheit stehen also mit einem Bein in der harten Industriepolitik (vgl. JTI, ETP), mit einem anderen in den gesellschaftlichen Herausforderungen. Will man als Mitgliedstaat an diesen Optionen teilhaben, ist es vor allem wichtig, das hierarchische Politikmodell aufzugeben. Worauf es vielmehr ankommt, sind die folgenden Fähigkeiten und Eigenschaften des Innovationssystems und seiner Schlüsselakteure:

- **Denken und Handeln in strategische Optionen.** Dazu ist eine Mindestvoraussetzung, dass man weiß, was man selber will. Dadurch verschiebt sich die Aufmerksamkeit von den formal zuständigen zu den für die Strategie relevanten Akteuren.
- **Öffnen der Gruppe der relevanten Stakeholder.** Vertreter/innen von Ministerien müssen mehr – auf gleicher Augenhöhe – mit ihren Agenturen interagieren, und die Universitäten und Forschungseinrichtungen können sich nicht mehr ausschließlich auf fleißige Projektleiter/innen verlassen, die ihre Projekte gewinnen. Vielmehr müssen sie ihre institutionelle Strategien überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Gleiches gilt für Ministerien und Agenturen.
- **Agenda setting ist meist wichtiger als Projektplanung,** jedenfalls aus der Perspektive der Institution. Hier geht es um die Festlegung der größeren Fragen und Themen und bisweilen auch

um die Spielregeln. Wichtig ist auch, die unterschiedlichen Akteure, ihre Mission und ihre Ressourcen zu berücksichtigen. Vertreter/inne/n von Ministerien kommt hier eher eine Moderationsrolle zu denn ein hierarchischer Status.

- **Policy spillovers als dominante Begründung für das Engagement in MULLATs.** Was man selber erledigen kann, soll man nicht nach Brüssel tragen. Für ein Engagement in MULLATs ist es wichtig, dass man Dinge durchsetzen kann, zu denen man selber nicht gut in der Lage ist – und sei es nur das Motiv, die jeweiligen Akteure dazu zu erziehen, nicht nur die Euro aus Brüssel zu zählen, sondern sich ihrer Mission und ihrer zentralen Strategien zu besinnen. Für alle beteiligten Akteure sollen diese *policy spillovers* oder auch *strategy spillovers* der zentrale Schlüssel für ein entsprechendes Engagement sein. Für alle Beteiligten stellen die MULLATs eine Chance dar, nicht-hierarchische Politikzugänge zu lernen und sie in weiterer Folge in ihrem nationalen oder lokalen Kontext zu implementieren.

7 Schlussfolgerungen und Handlungsvorschläge

Fassen wir zusammen: Am Anfang der Studie stand die Wahrnehmung eines Bedeutungsverlustes von kleinen Mitgliedsländern gegenüber großen Mitgliedsländern in der Mitgestaltung von Horizon 2020. Diese Ausgangshypothese können wir nicht systematisch bestätigen. Es gibt traditionell die Klagen kleiner Länder, dass große Länder in mancherlei Hinsicht Vorteile haben (etwa im Einfluss), aber in anderen Aspekten trifft das Gegenteil zu (etwa bei den kurzen Wegen) und insgesamt scheint sich hier gar nichts stark verändert zu haben (siehe Kapitel 3).

Tatsächlich aber sind die Möglichkeiten der Mitwirkung für die Mitgliedstaaten im Rahmen der Programmausschüsse zurückgegangen, insbesondere seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages. Dies gilt weniger für die Aufgaben, Befugnisse und Gestaltungsspielräume des Programmausschusses von Horizon 2020 im Vergleich zum 7. RP, sondern betrifft sein Gewicht in Relation zum **gewachsenen** Einfluss einer **gewachsenen** Zahl anderer Akteure und betrifft somit die Programmdelegierten **aller** Mitgliedstaaten – unabhängig von ihrer Größe. Zu diesen anderen Akteuren gehören neben den *Advisory Groups* der Europäischen Kommission vor allem eine ganze Reihe von multilateralen Initiativen (kurz: MULLATs), z. B. JPI, JTI, ETP. Sie nehmen Einfluss auf die Inhalte und auf die Mittelvergabe von Horizon 2020 und zwar auf Basis der entsprechenden Regelungen für Horizon 2020³⁸. Im Unterschied zu den Programmdelegierten treten diese Akteure im allgemeinen nicht als Repräsentanten von Mitgliedstaaten, sondern von thematisch verbundenen Akteursgruppen auf (siehe Kapitel 1 und 2).

Die Ausgangslage für ein erfolgreiches Mitwirken Österreichs auf der europäischen Ebene ist insgesamt gut: erfahrene Delegierte und Expert/inn/en, eine gut funktionierende NCP-Organisation und auf der Forschung durchführenden Ebene eine gute Basis an solide etablierten und eingespielten Akteuren. An den Ausschreibungen von Förderungsmitteln beteiligen sich diese auch im härter gewordenen Wettbewerb von Horizon 2020 insgesamt sehr erfolgreich. Gleichzeitig hat sich das Zentrum der Mitbestimmung verlagert: Nicht mehr gemeinsame FTI-Projekte, sondern die gemeinsame Gestaltung der FTI-Politik ist seit dem Lissabon-Vertrag der eigentliche Gegenstand der Mitwirkung. Damit ist die nationale FTI-Politik ohne einen Bezug zur europäischen Ebene undenkbar geworden und die Frage nach dem erfolgreichen Mitwirken auf der europäischen Ebene führt unweigerlich auf die nationale Situation der FTI-Politik selber zurück. Hier haben wir mehrere Schwachstellen gefunden (siehe Kapitel 4):

- *Lock-in* in der politischen Kultur
- Schwache oder fehlende Agenden
- Schwache Verbindungen zur Sektorpolitik
- Schwächen in der institutionellen Governance

³⁸ Siehe Annex I, Kapitel 1.1 der *Council decision of 3 December 2013 establishing the specific programme implementing Horizon 2020*, 2013/743/EU

- (Nicht)Wahrnehmung von Kompetenzen
- Brachliegende Personalpolitik

An diesen Schwachstellen setzen wir mit unseren Handlungsvorschlägen an. Wie aus unserer Analyse zu erwarten, richten wir uns mit unseren Empfehlungen nicht nur an die Programmdelegierten und die Abteilung für EU-Forschungspolitik und -koordination, sondern in dem meisten Fällen auch und insbesondere an die Entscheidungsträger/innen für die relevanten nationalen Politiken. Auch wenn unsere Vorschläge schwierig erscheinen mögen und einen langen Atem brauchen: In (fast) jedem Fall können wir auf mindestens ein Beispiel des Gelingens, einen *positive deviant* in Österreich hinweisen. Eine der Aufgaben für diese Studie war nämlich die Beschreibung von *good practice* aus erfolgreichen Mitgliedstaaten. Im Licht unserer Befunde haben wir uns daher entschlossen, dazu **Beispiele von vielversprechenden Ansätzen aus Österreich** vorzustellen, einem Land mit nachgewiesener erfolgreicher Beteiligung in Horizon 2020 (siehe Kapitel 5). „Vielversprechend“ bedeutet hier, unserer Einschätzung nach wichtig und zielführend im Sinne der Mitwirkung auf europäischer Ebene und damit eine Quelle von Ermutigungen, Inspirationen und fachlichem Austausch.

Weiterentwicklung der politischen Kultur

Um den beschriebenen *Lock-in* zu überwinden, müssen alle Entscheidungsträger/innen im österreichischen FTI-System bis auf die höchsten Ebenen und alle mit nationaler FTI-Politik befassten Akteure ein Verständnis dafür entwickeln, was die europäische FTI-Politik seit dem Vertrag von Lissabon für ihre Arbeit bedeutet. Hier geht es, wie ausgeführt, um weit mehr als das Rahmenprogramm und die Rückflussmaximierung, sondern um ein sehr komplexes System, das die österreichische FTI-Politik mit jener der Europäischen Union verbindet und das aktiv zu bewirtschaften ist. Es geht dabei nicht darum, jede „europäische Mode in der FTI-Politik“ sofort auch in Österreich zu verwirklichen, sondern darum, sich mit der Frage zu befassen, wie die österreichische FTI-Politik angesichts der geteilten Kompetenz (anders) gestaltet werden kann und soll.

Die unmittelbar für europäische Agenden Zuständigen können die notwendige Informations- und Überzeugungsarbeit natürlich nicht alleine leisten, obwohl diese Arbeit für Delegierte im allgemeinen keine neue ist. Dort nämlich, wo sie damit bisher an Grenzen gestoßen sind und auch dort, wo neue Akteure anzusprechen sind, bedarf es neuer Zugänge. Dies ist mitunter heikel, denn es geht hier auch um persönliche Befindlichkeiten und politische Reviere.

Wir schlagen daher vor, im ersten Schritt in den kommenden bilateralen Gesprächen des Leiters der Abteilung für EU-Forschungspolitik und -koordination mit den Programmdelegierten zu erörtern, wer die wichtigsten Zielpersonen(gruppen) für diese Arbeit sind und wie sie konkret angegangen werden soll. Dies gilt auch für die Verbindung zu Sektorpolitiken. In beiden Fällen könnte auch das im Aufbau begriffene ERA Policy Forum genutzt werden. Außerdem ist es aus unserer Sicht sinnvoll, nicht nur an Personen in Ministerien zu denken, sondern auch an die zugehörigen Anstalten, Institute, Agenturen etc., die bereits eine Rolle im FTI-(Politik-)System spielen oder aber eine (stärkere) spielen sollten (Stichworte: Nachfrage von Forschung, gesellschaftliche Herausforderungen).

Gestaltung von Agenden

Für die Mitgestaltung der europäischen FTI-Politik sind überzeugende, starke Agenden unter den nationalen Akteuren eine wichtige Voraussetzung. FTI-Politiken auf Ebene der Mitgliedstaaten müssen also im Licht der europäischen FTI-Politiken gestaltet werden und *vice versa*. Die zu erwartenden Erträge daraus sind nicht in erster Linie finanzieller, sondern politischer Natur: *policy spillovers*. Das bedeutet **nicht**, die FTI-Politik auf Ebene der Mitgliedstaaten quasi in der europäischen aufgehen zu lassen, sondern im Gegenteil, die nationale FTI-Politik im Wissen um die europäischen Entwicklungen gestalten und von Fall zu Fall zu klären, wie diese beiden Ebenen sich zueinander verhalten. Im Idealfall ergänzen und bereichern sie sich gegenseitig, können überfällige Probleme in Angriff genommen, Blockaden gelöst, Aufmerksamkeiten gelenkt oder Agenden bereichert werden. Auch die Nichtteilnahme oder ein eigenständiger Weg sind legitime Optionen, sollten aber ebenso das Ergebnis einer informierten Entscheidung sein wie das aktive Mitwirken. Die Programmdelegierten sollten dabei, wo

dies noch nicht der Fall ist, mit ihrer spezifischen Expertise gut eingebunden werden. Und es ist wichtig, „nationale FTI-Politik“ nicht auf die Ministerien der Mitgliedstaaten und ihren Agenturen zu beschränken, sondern auf „originelle Akteurskonstellationen“, wobei sich einzelne Akteure auch vorwiegend international orientieren können.

Box 3 Gestaltung von Agenden: Das Förderprogramm als Anfang

Wir haben in Kapitel 4 bereits darauf hingewiesen, dass Delegierte und Expert/inn/en mit einem nationalen Förderungsprogramm „im Rücken“ ihren Gestaltungsspielraum im allgemeinen positiver einschätzen, weil solche Programme als Agenden fungieren. Es handelt es sich dabei, wie bei großen Teilen der Rahmenprogramme, in der Regel um thematische Förderungsprogramme. Dies ist kein Zufall: Viele von ihnen sind mit einem expliziten Bezug zu Themenschwerpunkten des jeweiligen Rahmenprogramms eingerichtet und teilweise in enger Wechselwirkung entwickelt worden. Man kann hier also mit Fug und Recht von *policy spillovers* bzw. *agenda spillovers* von der europäischen Ebene (oder auch aus anderen Mitgliedstaaten) **nach** Österreich sprechen, die maßgeblich zur Entwicklung der Programmkultur beigetragen haben. Umgekehrt bilden diese Programme ihrerseits eine wesentliche Grundlage für die Mitgestaltung auf der europäischen Ebene: Sie bieten inhaltliche Orientierung, Fach- und Akteurskenntnis, Sichtbarkeit, Zugang zu Akteursnetzwerken und Möglichkeiten zur Mobilisierung sowie, nicht zuletzt, Ressourcen, darunter vor allem politischen Rückhalt und Legitimation, einen organisatorischen Rahmen, Personalkapazitäten und Geld.

Es ist also kein Wunder, dass die besonders aktive Teilnahme an MULLATs (bei all ihrer Verschiedenheit) dort zu beobachten ist, wo es ein nationales Programm und eine zugehörige Akteurscommunity gibt. Der Umkehrschluss ist gleichwohl nicht zulässig: Das Fehlen eines nationalen Programmes ist kein guter Grund, an einer MULLAT nicht tatkräftig mitzuwirken (und es gibt ja auch solche MULLAT-Beteiligungen), auch wenn es aus den genannten Gründen ohne Zweifel schwieriger ist. Unter Umständen kann aber eine (neu entstehende) MULLAT ein Anlass sein kann, einen Mangel in der Befassung in Österreich sichtbar zu machen und gerade diese Erkenntnis zum Ausgangspunkt einer Agenda-Entwicklung machen. Eine solche – und das ist unser Caveat beim Lob von Programmen – kann auch andere Gestalten als die eines Förderungsprogramms annehmen.

Schließlich sehen wir auch bei Förderprogrammen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung, denn wir halten die vielfach schwachen Verbindungen zwischen FTI-Politik und Sektorpolitik für einen wesentlichen Engpass, gerade im Umgang mit den gesellschaftlichen Herausforderungen.

Am Beispiel der österreichischen Beteiligung an der *Water JPI* wollen wir nun illustrieren, wie im Rahmen von MULLATs schon innerhalb Österreichs neue Akteurskonstellationen innovative Konzepte jenseits der reinen Forschung entwickeln und umsetzen. Ein weiteres Beispiel, das des österreichischen Beitrags zur *KIC EIT Raw Materials*, verdeutlicht die Bedeutung von institutionellen Strategien:

Box 4 Von der Mitbestimmung zur Mitgestaltung: Zwei Beispiele – Water JPI und KIC Raw Materials

Das Vorliegen, ja sogar die Diskussion einer europäischen Agenda kann als Opportunität gesehen werden, um auf nationaler Seite Initiativen zu setzen. Diese können ganz unterschiedlicher Natur sein. So hat die im Jahr 2012 initiierte *Water JPI* (die großen Hochwässer aus 2005 und 2010 waren noch recht gut in – schlechter – Erinnerung) auf österreichischer Seite dazu geführt, dass nicht gleich wieder die nächsten Forschungsprojekte ausgedacht und durchgeführt wurden. Vielmehr haben sich die für die einschlägigen Studiengänge zuständigen Personen der österreichischen Hochschullandschaft zusammengefunden, um ihre jeweiligen Curricula zu überprüfen und zu aktualisieren. Hier war die Tatsache hilfreich, dass das für die Umsetzung der Hochwasserrichtlinie zuständige Umweltbundesamt von Anfang an einbezogen war und dann sogar zu einem wesentlichen Knoten im österreichischen Netzwerk wurde. An diesem Beispiel kann man lernen, dass eine (vermeintlich vorgegebene) europäische Agenda in sehr unterschiedlicher Form aufgegriffen werden kann und am Ende zu einer Innovation im institutionellen Gefüge führt.

Ein anderes Beispiel eines kreativen Umgangs mit Europäischen „Politikoptionen“ ist die *KIC EIT Raw Materials*, in die von österreichischer Seite neben der Montanuniversität Leoben auch die Universität Graz, die TU Wien, die TU Graz, die Geologische Bundesanstalt sowie zwei Ingenieurbüros involviert sind. Die MU Leoben hat hier, der globalen Strategie des Hauses folgend, großen Aufwand getrieben, um sich selbst sowie eine Reihe befreundeter Institutionen unter diesen europäischen Schirm zu bringen. In dieser Rolle hat sie die Rolle des *Regional Innovation Center on Raw Materials for East- and South-East Europe – RIC ESEE* übernommen.

Im ersten Beispiel war es das kreative und innovative Aufgreifen einer Politikoption, die zu *policy spillovers* im Bereich der Ausbildung geführt hat. Im zweiten Fall war die – aus anderen Gründen und unter anderen Umständen entwickelte – Strategie einer zentralen Institution leitend, hier der MU Leoben, mit dem Ergebnis, dass eine europäische Option systematisch und mit großem Engagement aufgegriffen wurde.

Bemerkenswert an diesen beiden Beispielen ist auch der *locus of policy making*. Im Falle der *Water JPI* war es

eine Agentur, nämlich das Umweltbundesamt, in enger Abstimmung mit dem zugehörigen Ministerium, dem BMLFUW, das die Initiative wesentlich getragen hat. Im zweiten Fall war es eine Universität, also eine Forschung durchführende Organisation, hier mit nur peripherer Involvierung des Ministeriums. Tatsächlich war die Vorbereitung der KIC *EIT Raw Materials* ausgesprochen aufwändig und hat ein Budget von über 1 Million Euro verschlungen, weithin getragen von der Universität selbst. Hätte die MU Leoben diese Ambition nicht in ihrer Gesamtstrategie festgehalten und aktiv verfolgt, wäre die MU Leoben nicht das *Regional Innovation Center on Raw Materials for East- and South-East Europe – RIC ESEE*, sondern vielleicht einer von 115 Partnern.

Nicht zu vergessen: Sowohl die *Water JPI* als auch das *RIC ESEE* haben einen Vor- und Zunamen, eine Telefonnummer und eine Mailadresse.

Die Governance von Institutionen neu orientieren³⁹

Wie wir ausgeführt haben, wirken die Forschung durchführenden Akteure in wachsendem Ausmaß an der Gestaltung von FTI-politischen Agenden mit, vor allem im Rahmen von MULLATs. Etliche österreichische Akteure haben sich hier bereits gut platziert, wir beobachten aber auch, dass die meisten diese strategische Ebene noch nicht (ausreichend) bewirtschaften. Dazu wäre es erforderlich, dass die Leitungen der jeweiligen Organisation eine klare Vorstellung von der europäischen Dimension ihrer Einrichtung haben, und zwar über die Projektebene hinaus. Die Einzelinitiative der Forscher/innen (speziell an den Universitäten) soll dadurch keinesfalls ersetzt werden, sondern ergänzt und unterstützt und zwar vor allem in strategischer Hinsicht.

Die Institutionen in dieser Hinsicht zu stärken wäre in der Tat eine Aufgabe der (nationalen) Forschungspolitik, vor allem dort, wo sie als Prinzipal für die Institutionen zuständig ist, d.h. vor allem für die Universitäten, die verschiedenen außeruniversitären Einrichtungen und, nicht zuletzt, die Ressortforschung. Für alle Institutionen mit FTI-bezogenen Aufgaben im eigenen Verantwortungsbereich müssen sich die Ministerien gemeinsam mit der jeweiligen Institution fragen, ob und welche Rolle die Forschung für diese Institution spielt, welche Rolle die Institution in der Folge auf der internationalen Ebene spielen sollen und was dazu nötig ist⁴⁰. Dies gilt ganz besonders für solche Institutionen, die bisher unter dem Radar der FTI-Politik durchgeschlüpft sind (i. a. weil sie primär einer Sektorpolitik zugeordnet wurden und werden) und die aber thematisch relevante Akteure im Kontext von Horizon 2020 sind oder sein sollten.

Auch bei der Umsetzung dieser Empfehlung kann an bereits laufende (und meist noch junge) Aktivitäten angeschlossen werden. Die folgenden drei Maßnahmen bieten Inspiration für die Governance von FTI-relevanten Institutionen (auch solche, die nicht über Leistungsvereinbarungen gesteuert werden):

Box 5 *Neue Wege in der Arbeit mit Institutionen*

Das BMWFW hat den Umgang mit den Rahmenprogrammen in die Leistungsvereinbarungen mit den öffentlichen Universitäten aufgenommen und auch in den Vereinbarungen mit der ÖAW und dem IST Austria thematisiert. Die Aufmerksamkeit liegt dabei jedoch zumeist auf der Projektebene (etwa in Form von Beteiligungs- oder Rückflusszielen oder in Maßnahmen zur Schaffung von interner Unterstützung für die Einreichung und Abwicklung von Projekten). Die Bewirtschaftung der MULLATs ist, mit wenigen Ausnahmen, derzeit aber im allgemeinen kein Thema. Der nächste Schritt wäre also etwa die Diskussion der Frage: „Was bedeutet die MULLAT zum Thema X angesichts der Tatsache, dass unsere Universität / unsere Forschungseinrichtung einen Forschungsschwerpunkt auf diesem Gebiet hat?“ Verschiedene Antworten sind hier möglich – Seinlassen, Beobachten, Bewirtschaften –, sie bedürfen aber einer expliziten Entscheidung.

Eine dazu komplementäre junge Initiative der Abteilung für EU-Forschungspolitik und -koordination ist die Einrichtung von ERA-Korrespondent/inn/en an den öffentlichen Universitäten und deren Einbettung in ein Netzwerk mit dem BMWFW einerseits und künftig auch mit dem Forum Forschung der Uniko andererseits. Damit wird das Thema ERA auf Rektoratsebene noch besser verankert und im interinstitutionellen Informations- und Erfahrungsaustausch weiterentwickelt – nicht zuletzt eine gute Grundlage für ein gemeinsames Bewirtschaften von MULLATs. Das erste Treffen dieser Gruppe fand im Herbst 2015 statt und wenn es sie noch nicht gäbe, hätten wir sie an dieser Stelle wohl empfohlen.

³⁹ Dies ist die Bekräftigung und Weiterentwicklung unserer ähnlich orientierten Empfehlungen im Rahmen unserer Wirkungsanalyse des 7. RP (siehe Fußnote 18)

⁴⁰ Wenn die Zuständigen in den Ministerien dies nicht fragen, müssen die Institutionen selber Vorschläge machen.

Auch die Informations- und Beratungsarbeit durch den Bereich FFG-EIP, die nationale österreichische Kontaktstelle (NCP), hat in den letzten Jahren eine Bereicherung erfahren und hat sich von der Ebene des Projekts auf die institutionelle Ebene ausgedehnt, nämlich in Form der ERA-Dialoge mit den Führungsebenen der Universitäten und der großen Forschungseinrichtungen. Bei diesen Treffen wird eine für die jeweilige Institution spezifisch angefertigte Auswertung ihrer Beteiligungen und Netzwerke im Rahmenprogramm analysiert, werden die Forschungsschwerpunkte der Institution und die Beschickung der Gremien betrachtet, und dann wird auf dieser Basis diskutiert, welche weiteren Schritte (auch gemeinsam mit FFG-EIP) gesetzt werden können.

Diese drei Maßnahmen können in hohem Ausmaß komplementär zueinander wirken und bieten viel Inspiration für die Governance anderer FTI-relevanter Institutionen (selbst dann, wenn diese nicht über Leistungsvereinbarungen gesteuert werden).

Ressourcen zur Bewirtschaftung der europäischen Optionen

Aus unserer Analyse haben wir gesehen, dass allein zur Wahrnehmung diverser Governance- und Managementfunktionen in MULLATs etwa 130 Positionen von österreichischer Seite besetzt sind. Dazu kommen noch einmal etwa 100 Positionen in den Programmausschüssen von Horizon 2020 (Delegierte und Expert/inn/en)⁴¹. Rechnet man Mehrfachpositionen einzelner Personen heraus, so sind es in einer vorsichtigen Schätzung etwa 100 Personen, die in unterschiedlichen Rollen und mit unterschiedlicher Intensität mit „Brüsseler Angelegenheiten“ befasst sind. Addiert man den Arbeitsaufwand für diese Aktivitäten anteilig an der gesamte Arbeitszeit dieser Personen, so mögen es in Summe mehrere zehn Personenjahre sein.

Wir haben ferner gelernt, dass das Bewirtschaften von *policy spillovers* und Akteurskonstellationen die Schlüsselaufgabe und zugleich Herausforderung ist, also das Vernetzen der „Brüsseler“ Agenda mit der Agenda zuhause: mit jener der nationalen FTI-Politik, also der Ministerien und ihrer Agenturen, aber auch und immer mehr mit den Strategien und Agenden von einschlägigen, vor allem auch FTI **durchführenden** Institutionen und Organisationen.

Schließlich weist unsere „Milchmädchenrechnung“ über das Engagement in Horizon 2020 eine hohe Rendite aus, und zwar auch dann schon, wenn man nur die finanziellen Erlöse betrachtet (siehe Kapitel 5). Es handelt sich bei Horizon 2020 also um ein recht lukratives Geschäft, welches auf der Projektebene stattliche Erlöse bringt⁴² und aus dem sich zudem umfangreiche *policy spillovers* und Synergien im *agenda setting* und bei der Verfolgung und Umsetzung dieser Agenden ergeben (können). Während das Geschäft des Einwerbens von Fördermitteln bei den durchführenden Institutionen über weite Strecken eingespielt und zur Routine geworden ist, steckt aber die Bewirtschaftung der *policy spillovers* noch in den Kinderschuhen und ist eine von vielen Akteuren noch nicht entdeckte Ressource.

Wir plädieren daher angesichts der erheblichen sowohl monetären wie strategischen Erträge für eine erhöhte Aufmerksamkeit sowohl für Horizon 2020 als auch und im besonderen für die MULLATs, vor allem wegen ihrer Synergien mit genuin nationalen Politiken und Akteuren⁴³. Diese erhöhte Aufmerksamkeit sollte sich zunächst darin äußern, dass den jeweiligen Delegierten und sonstigen Funktionsträger/inne/n erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt wird und diese verstärkt Zutritt zu einschlägigen nationalen Netzwerken und *Communities* erhalten, wo Strategien entwickelt und angepasst werden und wo also *agenda setting* stattfindet.

Die Tatsache, dass die meisten Delegierten mehrere Hüte aufhaben und dass sie ihre Brüsseler Agenda in der Regel zusammen mit einer nationalen bzw. lokalen oder institutionellen Agenda wahrnehmen, ist ebenso hilfreich wie es zugleich auch eine Beschränkung darstellt. Wir plädieren daher für eine Aufstockung der Ressourcen, vor allem für zwei Aufgaben: Kommunikation und *Networking* sowie

⁴¹ Vgl. <http://wissenschaft.bmwf.gv.at/bmwf/forschung/europaeisch/rahmenprogramme/horizon-2020/oesterreichische-programmdelegierte-und-expertinnen-in-horizon-2020/>

⁴² Die monetären Rückflüsse aus Horizon 2020 liegen in der selben Größenordnung wie die Förderungen des FWF (2014: 211,4 Mio. Euro) bzw. der Hälfte der FFG (2014: 459,6 Mio. Euro). Vgl. die Jahresberichte 2014 von FWF und FFG https://www.fwf.ac.at/fileadmin/files/Dokumente/Ueber_den_FWF/Publikationen/FWF-Jahresberichte/fwf-jahresbericht-2014.pdf, sowie https://www.ffg.at/sites/default/files/allgemeine_downloads/ffg-jahresbericht14_web.pdf

⁴³ Das heißt, nicht primär im Sinn einer erhöhten Beteiligung an Projekten, sondern einer besseren Bewirtschaftung.

strategische Intelligenz. Während letztere hier und dort durch eine Studie oder einen Arbeitskreis entwickelt und bereitgestellt werden kann, kommt es am Ende wesentlich darauf an, dass Netzwerke und *Communities* aufgebaut und bewirtschaftet werden, vor allem dort, wo die institutionellen Grenzen überschritten werden und werden sollen. Industriekonsortien einerseits und gesellschaftliche Herausforderungen andererseits sind hier die Hauptschauplätze.

Mehr als Zahlen: Zu neuen Erfolgsindikatoren

Wie ausgeführt, messen wir den neuen Akteurskonstellationen (MULLATs u.a.) große Bedeutung bei. Die klassische statistische Arbeit mit den Beteiligungsdaten aus der Projektförderung ist nur bedingt in der Lage, hierzu sachdienliche Hinweise zu liefern, zumal statistische Daten, wenn sie denn überhaupt verfügbar sind, die hier wichtigen Fragen oft nicht (ausreichend) beantworten können, bisweilen sogar die Aufmerksamkeit in die falsche Richtung lenken. Die MULLAT-Studie der FFG ist ein erster systematischer Versuch der Annäherung an die MULLATs (siehe auch die nachstehende Box 6). Für weiterführende Analysen gibt es viele interessante Fragen, etwa:

- Welche Rolle, welches Gewicht haben die österreichischen Vertreter/innen zuhause und in der Initiative?
- Sind das Personen in – aus der Perspektive ihrer Heimatorganisation gesehen – prekären Situationen oder ist das Setting so stabil, dass es einen Personalwechsel überstehen würde – oder wäre das egal, weil die Initiative selber marginal ist?
- Gibt es starke Akteure in Österreich, die in keinen Initiativen vertreten sind?
- Und umgekehrt: Gibt es Themen, wo Österreich aus sachlichen Gründen vertreten sein müsste, es aber nicht ist (z. B. mangels Agenda oder Finanzierung)?

Dies sind Fragen für eine diskursive Analyse und Interpretation, wo die Datenlieferanten mit den jeweiligen Fachleuten gemeinsam nachdenken müssten. Solche Erkenntnisse würden das Entscheiden über Teilnahme oder Nichtteilnahme an neuen und bestehenden Initiativen sowie das Bewirtschaften laufender Initiativen in Österreich unterstützen (z. B. Informationsflüsse, Besetzen von Gremien, Finanzierung). Wir empfehlen also, auf Grundlage der MULLAT-Studie eine Art „MULLAT-Observatorium“ zu entwickeln. Dieses sollte so gestaltet sein, dass notwendige Aktualisierungen der erfassten Daten leicht möglich sind. Worauf es aber zentral ankommt ist weniger das Sammeln und Systematisieren der Daten als vielmehr deren Aneignung und die Auseinandersetzung mit ihnen.

Als Indikatoren im Kontext mit MULLATs eignen sich in erster Linie qualitative Indikatoren (in manchen Fällen kann man auch Zahlen ableiten und über die Zeit verfolgen, wenn man will):

- In welchem Ausmaß sind MULLATs von strategischer Bedeutung für Österreich mit österreichischen Akteuren besetzt? Sind es die richtigen und fehlen welche?
- In welchen Rollen und Funktionen und in welchen MULLATs spielen österreichische Akteure eine führende Rolle? Lässt sich diese Rolle für andere, weiterführende Aufgaben nützen?
- Welche anderen österreichischen Akteure bzw. Institutionen und ihre Agenda sind von den jeweiligen MULLATs potenziell betroffen und sollten integriert werden? Hierbei sollte besondere Aufmerksamkeit für den Bereich der gesellschaftlichen Herausforderungen entwickelt werden, weil dort erhöhter Lernbedarf besteht.
- Das Wechselspiel zwischen der österreichischen und der europäischen Agenda, d.h. *policy spillovers* sollte in Form von Fallstudien / Stories bekanntgemacht und propagiert werden.
- (Fall)Beispiele von konkreten Erträgen aus der Teilnahme an MULLATs. Diese können (nein: sollen) über Forschungserträge im engeren Sinn hinausgehen (siehe etwa Box 4 zur *Water JPI*).

Die folgende Box nennt einige Beispiele für interessante Innovationen im Umgang mit Daten aus dem Kontext der Rahmenprogramme; sie können auch als Ausgangspunkte für die Weiterentwicklung verwendet werden:

*Box 6 Neue Daten, neue Zugänge, neue Anwendungen***Neue Daten**

Bereits erwähnt haben wir die MULLAT-Studie, erstellt von FFG-EIP. Die Studie ist primär deskriptiv und hat dabei ihren Schwerpunkt auf der Erfassung von Inhalten, Governance-Strukturen und der österreichischen Mitwirkung darin. Sie ist eine gute Grundlage für weitergehende Analysen und wie interessant es ist, diesen Datenbestand auszuwerten, haben wir in Kapitel 6 ausgeführt.

Neue Zugänge

Die langetablierte österreichische Tradition eines detaillierten Beteiligungsmonitorings wurde mit der Beauftragung für Horizon 2020 unter der Leitung des BMWFW auf eine neue Basis gestellt, der eine Evaluierung sowie eine Bedarfsanalyse unter den wesentlichen Zielgruppen (allen voran die Delegierten und die NCP) vorangegangen war. Besonders hervorzuheben ist dabei die neu geschaffene Möglichkeit für alle Interessierten, eine ganze Reihe von Abfragen selber aus einer frei zugänglichen Online-Datenbank machen zu können – ein Wandel hin zu einem niederschweligen, offenen, funktionalen Zugang zu einer Quelle von strategischer Intelligenz.

Neue Anwendungen

Der Bereich FFG-EIP wendet im Rahmen seiner ERA-Dialoge (siehe Box 5) Beteiligungsdaten in einem neuen Kontext an und geht dabei mit der Nutzung einer akteurspezifischen Netzwerkanalyse und von Daten über die Beteiligung in MULLAT-Gremien auch über das traditionelle Monitoring hinaus. Diese maßgeschneiderten Auswertungen und Analysen bilden eine wichtige Informationsquelle über die Teilnahme der Organisation und ihrer Angehörigen im Rahmenprogramm-Kontext und eine Grundlage für strategische Überlegungen der Organisationsleitung.

Und woran könnte man erkennen, dass eine solche neue Datenpolitik erfolgreich implementiert worden ist? Wenn der zuständige Minister oder die zuständige Ministerin in einer Bilanz-Presskonferenz zur österreichischen Beteiligung im Kontext von Horizon 2020 den größten Teil der Zeit dafür verwendet, über MULLATs und herzeigbare Fälle für österreichische Beteiligungen in maßgeblichen Rollen und deren Auswirkungen zu sprechen. Und ganz am Schluss sagt: „Weil Sie das vielleicht interessiert, mit dem finanziellen Rückfluss sind wir auch zufrieden!“

Anhang A Literatur und Datenquellen

A.1 Literatur

E. Arnold et al. (2010), *Evaluation of Austrian Support Structures for FP 7 & Eureka and Impact Analysis of EU Research Initiatives on the Austrian Research & Innovation System*. Final Report. https://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=archive

M. Ehardt-Schmiederer, J. Brücker, D. Milovanović, V. Postl, C. Kobel, F. Hackl, L. Schleicher, A. Antúnez (2014), *7. EU-Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007–2013)*. PROVISIO-Bericht, Frühjahr 2014, Wien 2014. <https://www.ffg.at/Monitoring/Archiv>

European Council (2013), *Council Decision of 3 December 2013 Establishing the Specific Programme Implementing Horizon 2020*. No. 2013/743/EU.⁴⁴

European Council (2013), *Council Regulation (EURATOM) No 1314/2013 of 16 December 2013 on the Research and Training Programme of the European Atomic Energy Community (2014-2018) complementing the Horizon 2020 Framework Programme for Research and Innovation*. No. 1314/2013.

Europäische Kommission (2000), *Hin zu einem europäischen Forschungsraum*. KOM (2000) 6. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:i23010>

Europäische Kommission (2013), *7th FP7 Monitoring Report*. https://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=archive

FFG (2015a), *Der Jahresbericht 2014 der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft FFG*. https://www.ffg.at/sites/default/files/allgemeine_downloads/ffg-jahresbericht14_web.pdf

FFG (2015b), *Österreich in Horizon 2020. Cockpitbericht zum Datenstand 30. Oktober 2015*. Wien, 18. November 2015.⁴⁵

FFG (2015c), *Überblicksbericht zu Österreich in Horizon 2020. Datenstand: März 2015*. Wien, 4. Mai 2015.

FFG (2014), *Österreichische Vertretung in multilateralen Initiativen, MULLAT Governancestrukturen*. Wien, August 2014 (unveröffentlicht)

FWF: *Jahresbericht 2014*. Wien, 2015. http://www.fwf.ac.at/fileadmin/files/Dokumente/Ueber_den_FWF/Publikationen/FWF-Jahresberichte/fwf-jahresbericht-2014.pdf

A. Martinuzzi et al., *Commitment and Coherence. Ex-Post-Evaluation of the 7th EU Framework Programme (2007-2013)*. November 2015 https://www.ffg.at/sites/default/files/downloads/page/fp7_final_evaluation_expert_group_report.pdf

Joanneum Research & Damvad Analytics (2015), *The Leverage Potential of the European Research Area for Austria's Ambition to become one of the Innovation Leaders in Europe – A comparative study of Austria, Sweden and Denmark*. Final Report, Wien, Oktober 2015. <https://era.gv.at/object/document/2234>

BMLFUW (2015), *Grüner Bericht 2015. Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft*. Wien, September 2015. <http://www.gruenerbericht.at>

⁴⁴ Dieses und alle weiteren offiziellen Dokumente zu Horizon 2020 und zum 7. RP stehen hier zum Download zur Verfügung: http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/funding/reference_docs.html#h2020-work-programmes-2016-17

⁴⁵ Diese und alle weiteren Publikationen des EU-Performance Monitorings und des Vorgängerprojekts PROVISIO stehen zum Download: <https://www.ffg.at/Monitoring/Archiv>

Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren. (Komitologie-VO).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3Aai0043>

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>

A.2 Datenquellen

Liste der österreichischen Programmdelegierten und Expert/inn/en für Horizon 2020:

<http://wissenschaft.bmfwf.gv.at/bmfwf/forschung/europaeisch/rahmenprogramme/horizon-2020/oesterreichische-programmdelegierte-und-expertinnen-in-horizon-2020/>

FFG-Performance-Monitoring: <https://www.ffg.at/monitoring>

- Direkter Link zur Online-Datenbank mit der Möglichkeit eigenständiger Abfragen: <https://eupm.ffg.at/ui/login/>
- Direkter Link zu den Publikationen: <https://www.ffg.at/Monitoring/Archiv>

Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/>

- Direkter Link zu den Daten über Wissenschaft, Technologie und Innovation: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/science-technology-innovation/data>

Anhang B Abkürzungen

AIT	Austrian Institute of Technology
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
EIP	European Innovation Partnership
EIT	European Institute of Innovation and Technology
EK	Europäische Kommission
ERA	European Research Area (Europäischer Forschungsraum, EFR)
ETP	European Technology Platform
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft
FFG-EIP	Bereich Europäische und Internationale Programme in der FFG
FTE	Forschung und Technologieentwicklung
FTI	Forschung, Technologieentwicklung, Innovation
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
GBAORD	Government budget appropriations or outlays for research and development (Staatlichen Mittelzuweisungen für Forschung und Entwicklung)
IST Austria	Institute of Science and Technology Austria
JPI	Joint Programming Initiative
JTI	Joint Technology Initiative
KIC	Knowledge and Innovation Community des EIT
MULLAT	Multilaterale Initiative
NCP	National Contact Point (Nationale Kontaktstelle)
ÖAW	Österreichische Akademie der Wissenschaften
PPP	Public-Private-Partnership
RP	Rahmenprogramm
Uniko	Österreichische Universitätenkonferenz

technopolis |group| Austria
Rudolfsplatz 12/11
A-1010 Wien
Austria
T +43 1 503 9592 12
F +43 1 503 9592 11
E info.at@technopolis-group.com
www.technopolis-group.com