Neue Wege in der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik zwischen Bund und Bundesländer

Fritz Ohler

im Auftrag des Rats für Forschung und Technologieentwicklung

Technopolis
Forschungs- und Beratungsgesellschaft mbH
Prinz Eugen Straße 80/12
1040 Wien
Tel. +43 1 503 95 92 - 17
fritz.ohler@technopolis-group.com
www.technopolis-group.com

Dezember 2004

Inhalt

1 Einleitung 2

2 Forschungs- und Innovationsperformance der Länder 3

2.1 Länder erhöhen ihre F&E-Aufwendungen 3

2.2 Die Inanspruchnahme von Förderprogrammen des Bundes und der EU 6

2.2.1 Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF) 6

2.2.2 Beteiligung an EU-Rahmenprogrammen 7

2.2.3 Aufbau neuer Infrastruktur: Kompetenzzentren, Kompetenznetzwerke, Inkubatoren 9

2.2.4 Programme zur Dynamisierung der bestehenden Infrastruktur (protec 2002+, FH*plus*, REG*plus*) 11

2.3 Schlussfolgerungen zur Wirkung der neuen Programme des Bundes in den Bundesländern 14

3 Organisationsformen: Zunahme an Agenturen und der Prozess der Subagenturisierung 19

3.1 Die Herausbildung von Agenturen 19

3.2 Tendenz zur Subagenturisierung 23

4 Politikhandeln: Erfahrung von Erfolg, Kumulierung und Pfaddeterminiertheit, Ausstieg aus erfolgreichen Politikpfaden 27

4.1 Auslaufende Politikaufgaben 27

4.1.1 Der weitere Ausbau von Technologiezentren 27

4.1.2 Das Weiterverfolgen der Strategie der Betriebsansiedlung 28

4.1.3 Weiterer Ausbau von Kooperationsförderung 28

4.1.4 Die naive Einstellung zu Clustern 29

4.1.5 Das Verfolgen großformatige Leitbilder 30

4.2 Auswege: Strategiekonzepte für Programme und Maßnahmen 33

4.3 Zusammenfassung und Optionen für eine Weiterentwicklung von Politik und Politikfähigkeit der Länder 37

5 Problemfelder und Optionen im Verhältnis Bund-Bundesländer 40

5.1 Agenda 1: Ko-Finanzierung 42

5.2 Agenda 2: Policy Delivery 46

6 Gesprächspartner 49

7 Literatur 50

1 Einleitung

In weithin allen europäischen Ländern haben die Regionen an Bedeutung für F&E und Innovation gewonnen. Aus europäischer Sicht ist dies vor allem auf die Verschiebung der Mittelverwendung in den Strukturfonds zugunsten von Entwicklungs- und Innovationsaktivitäten zurückzuführen. In den österreichischen Regionen kommt ein zusätzliches und in seiner Bedeutung wichtigeres Moment hinzu, nämlich die relativ unvermittelte Verfügbarkeit größerer Geldmittel, vor allem aus den Privatisierungserlösen im Bereich der Energie- und Bankwirtschaft.

In den vergangenen zehn, insbesondere aber in den letzten fünf Jahren haben die Bundesländer deutlich an Gewicht in der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik gewonnen. Dies zeigt sich vor allem durch ein deutliches Anwachsen ihrer Budgets als auch, zum Teil als Folge davon, im Wachstum einschlägiger intermediärer Infrastrukturen und der Zahl der Personen, die in diesem Sektor beschäftigt sind. Eine vorsichtige Schätzung erreicht ohne Weiteres mehrere Tausend Personen, die in exekutiver oder beratend-kontrollierender Funktion tätig sind.

Ebenfalls in den vergangenen fünf Jahren hat der Bund eine Reihe von Förderprogrammen durchgeführt, die genuin auf die Ko-Finanzierung durch die Länder ausgerichtet waren. Es sind dies insbesondere die Kompetenzzentrenprogramme K_{plus}, K_{ind} und K_{net} sowie das Inkubatorenprogramm A*plus*B. Mit der Umsetzung dieser Förderschienen sind die Länder, z.T. sehr massiv in die Rolle eines Trägers von Forschungsinfrastruktur gekommen und stehen nun vor weitreichenden Entscheidungen über deren Zukunft.

Etwas später als die Länder hat der Bund Sondermittel für Forschung und Technologieentwicklung ausgeschüttet und befindet sich seit einigen Jahren ebenfalls in einer Wachstumsphase. Beide hatten für einige Zeit genug mit sich zu tun und es ist verständlich, warum ein systematischer Dialog noch nicht stattgefunden hat.

Mit diesem Bericht soll ein erster Schritt in diesem Dialog gesetzt werden. Er basiert auf Gesprächen mit Vertretern der Länder sowie insbesondere auf einer größeren Zahl von Evaluierungs- und Strategieentwicklungsprojekten, die in den vergangenen vier Jahren für unterschiedlichste Bundesländer durchgeführt wurden.

Der Bericht ist so angelegt, dass nach einem analytischen Kapitel (**Kapitel 2**), in dem die Forschungs- und Innovationsperformance der Bundesländer vorgestellt wird, ein Kapitel folgt, welches der Frage der Organisation der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik in den Ländern nachgeht (**Kapitel 3**).

Kapitel 4 diskutiert erfolgreiche Politikthemen der vergangenen 5-10 Jahre und kommt zu dem Ergebnis, dass eine Reihe dieser Themen ihren Zenit überschritten haben und es nunmehr darauf ankommt, den Politikansatz selbst zu verändern.

In **Kapitel 5** werden zwei Themen vorgestellt, die sich für einen Dialog zwischen Bund und Bundesländer besonders eignen und daher den Startpunkt für einen organisierten Dialog darstellen sollten.

2 Forschungs- und Innovationsperformance der Länder

2.1 Länder erhöhen ihre F&E-Aufwendungen

In den letzten zehn Jahren haben sich die Aufwendungen des Bundes für F&E um 52% erhöht. Die der Länder sind im Ausmaß von 107%, also mit doppelter Rate gestiegen[1]. Für die Entwicklung der F&E-Aufwendungen des Bundes und der Länder gibt es eine Reihe von Evidenzen, die, zusammen betrachtet, ein relativ konsistentes Bild ergeben. Tabelle 1 liefert, außer für den ersten Punkt, die Grundlage für die im Folgenden ausgeführten Beobachtungen und Interpretationen.

Anstieg und Stabilisierung der Aufwendungen der Länder

- In den zehn Jahren bis ca. 2001 sind die F&E-Aufwendungen des Bundes für F&E um 52% gestiegen. Die der Länder haben sich im selben Zeitraum mit doppelter Rate (107%) erhöht.
- In den Jahren 1998-2001 hat sich der Anteil der Länder an den gesamten Aufwendungen für F&E substantiell, u.zw. von 4,19% auf 6,38% erhöht.
- Der Anteil der Länder an den gesamten nationalen **öffentlichen** Aufwendungen, also Bund und Bundesländer zusammen, ist im Zeitraum 1998-2003 von 11% auf 18% gestiegen, wobei die 18% durch einen leichten Rückgang des Bundes zustande gekommen ist. Wir führen diesen Anstieg nicht zuletzt auf die Sogwirkung der Ko-Finanzierungsprogramme des Bundes zurück (K_{plus}, K_{ind}, K_{net}, REG*plus*, A*plus*B, indirekt auch FH*plus*) zurück.
- In den letzten Jahren ist der Anteil der Länder an den gesamten Aufwendungen für F&E leicht zurückgegangen und pendelt seit drei Jahren in der Bandbreite zwischen 5,7% und 6,1%.
- In Absolutbeträgen scheinen sich die Landesmittel bei 300 Mio. EUR zu konsolidieren, der Anteil an den öffentlichen Aufwendungen bei 16-18%.
- Aufgrund der Tatsache, dass das Wachstum der Aufwendungen der Länder in den meisten Fällen durch eine sprungartige Verfügbarkeit von Sondermitteln (meist aus Privatisierungserlösen) zustande gekommen ist, und unter der – realistischen – Annahme, dass diese Quellen nunmehr erschöpft sind, dürfte hier ein Plateau erreicht worden sein.
- Bei all diesen Betrachtungen ist zu berücksichtigen, dass die Länder neben der Förderung von F&E im engeren Sinn zahlreiche Aktivitäten setzen, die dem weiteren Feld der Innovationspolitik zuzurechnen sind, darunter vor allem die Durchführung von Clusterinitiativen.
- Im Vergleich zum Bund, der sich durch die Zuständigkeiten für die Universitäten und die meisten außeruniversitären Forschungseinrichtungen mit einem hohen Grad an Budgetbindung konfrontiert sieht, zeichnen sich die Länder durch einen deutlich höheren Anteil an disponiblen Mitteln aus. Allein die Finanzierung des Hochschulsektors macht in der Größenordnung 1 Mrd. EUR bzw. ca. drei Viertel

[1] Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2002), Nationaler Forschungs- und Innovationsplan. Wien.

gesamten Aufwendungen des Bundes aus[2]. Unter dem Gesichtspunkt, dass die Länder überwiegend wirtschaftsbezogene F&E finanzieren, erreichen damit die Aufwendungen der Länder ein recht beachtliches Niveau.

Tabelle 1 Entwicklung der F&E-Ausgaben, Globalschätzung 2004

Finanzierungssektoren	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bruttoinlandsausgaben für F&E [Mio. EUR]	3.400	3.762	4.029	4.393	4.788	4.902	5.274
Davon finanziert durch							
Bund	1.098	1.201	1.225	1.351	1.408	1.360	1.579
Bundesländer	142	206	249	280	274	301	302
Unternehmenssektor	1.418	1.545	1.684	1.835	1.999	2.088	2.188
Ausland	685	739	800	863	1.041	1.085	1.134
Sonstige	57	71	70	64	66	68	70
BIP nominell [Mrd. EUR]	191	197	207	213	218	224	232
Bruttoinlandsausgaben für F&E [% des BIP]	1,78	1,91	1,95	2,07	2,19	2,19	2,27
Anteil Bundesländer Gesamt-F&E [%]	4,19	5,48	6,17	6,38	5,71	6,13	5,73
Anteil Bundesländer öffentliche F&E [%]	**11%**	**15%**	**17%**	**17%**	**16%**	**18%**	**16%**

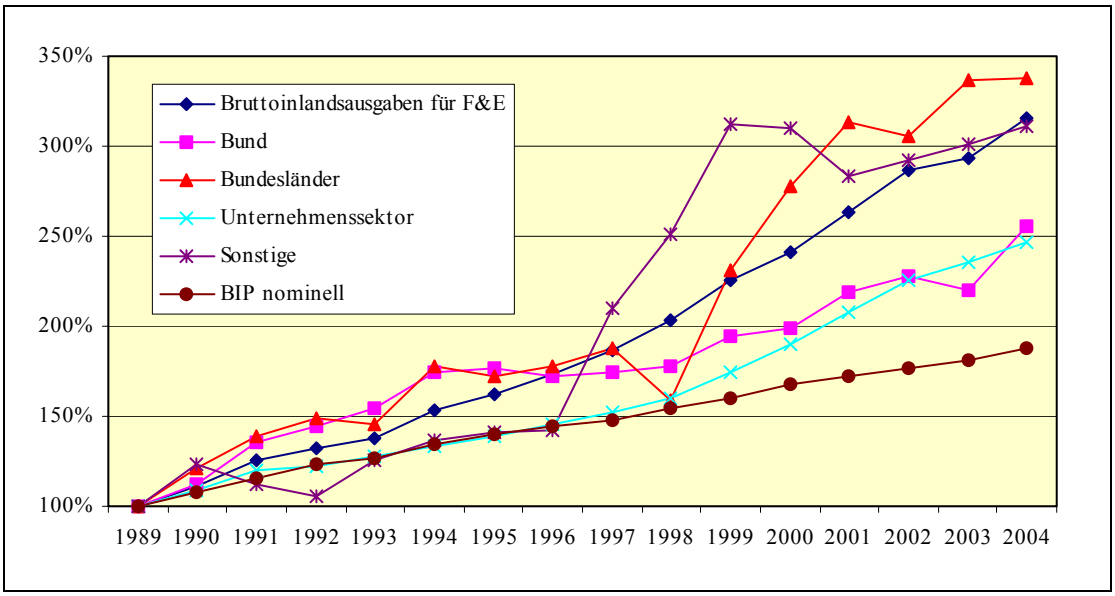
Quelle: STATISTIK AUSTRIA
http://portal.wko.at/portal.wk?AngID=1&CtxID=16&DstID=0&subcontentparam=AngID%3d1

- Die nachstehende Abbildung 1 gibt einen sehr prägnanten Eindruck vom Verlauf der F&E-Finanzierung über den Zeitreaum 1989-2004 in Österreich wieder[3]. Abgesehen vom relativ großen Wachstum der 'sonstigen' Quellen, die betragsmäßig verschwindend gering sind, fällt darin das zunächst gleichmäßige Wachstum der F&E-Ausgaben der Länder mit der weithin selben Rate wie alle anderen Sektoren auf. Ab 1998-1999 nimmt indes die Wachstumsrate der Länder rapide zu, um sich dann in den Jahren 2003-04 zu verflachen. M.a.W. es lässt sich sehr deutlich das vergleichsweise spontane Auftreten der Bundesländer beobachten.

[2] Genau sind es für das Jahr 2002 gesamte F&E: 4,79 Mrd. EUR, davon vom Bund 1,41 Mrd. EUR (29%) und davon 1,06 Mrd. EUR für die Universitäten (75%). Die Universitäten sind hier einschließlich Kliniken, Universitäten der Künste, Österreichische Akademie der Wissenschaften und Versuchsanstalten an den Höheren Technischen Bundeslehranstalten gerechnet.

[3] Nicht enthalten in dieser Abbildung ist der Verlauf der F&E-Finanzierung durch das Ausland, das im betrachteten Zeitraum auf das 21-fache angestiegen ist, wobei in 1995-96 (EWR-Beitritt) ein Sprung stattfindet, vorher und nachher aber ein kontinuierlicher Verlauf zu beobachten ist.

Abbildung 1 Entwicklung der F&E-Ausgaben [1989-2004]



Quelle: Forschungs- und Technologiebericht 2004

Formen der Mittelaufbringung und Mittelverwendung

Der signifikante Anstieg der Aufwendungen der Länder hat seine Gründe weniger in der gestiegenen Anerkennung der Regionen als wirkungsvolle Politikebene, sondern mehr in der relativ unvermittelten Verfügbarkeit größerer Geldmittel, vor allem aus den Privatisierungserlösen im Bereich der Energie- und Bankwirtschaft.

Während dies für die meisten Länder zutrifft, unterscheiden sie sich doch in der Art und Weise der Veranlagung bzw. Verwendung der Mittel. Am Weitesten liegen hier Oberösterreich und Tirol auseinander: Während Oberösterreich das Geld aufbraucht, wird es in Tirol in einer Stiftung langfristig angelegt. Der positive Effekt eines konzentrierten Einsatzes von Ressourcen ist in Oberösterreich gut sichtbar[4], insofern hier eine massive Aufbauarbeit geleistet wurde, die in ihrer Art einmalig ist, wenn man etwa zehn Jahre zurückgeht, wo Oberösterreich, obwohl größtes Industriebundesland, in Bezug auf die Ausstattung mit Technologiezentren, Forschungseinrichtungen oder einer einschlägigen Förderstruktur, ein Entwicklungsland war – etwa im Gegensatz zur Steiermark, die sowohl mit Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen reich gesegnet war und ist. Gleichzeitig muss man sehen, dass die Landesregierung nun aber unter einen nicht unbeträchtlichen Druck einer Fortsetzungsfinanzierung gesetzt ist, was allerdings, dies ist nicht unwesentlich, sehenden Auges geschehen ist. Die Feststellung der Ambivalenz dieser Politik soll zeigen, dass der Tiroler Weg (Aufbau eines Stiftungsvermögens) gleichermaßen sinnvoll sein kann.

Einpendeln der Finanzierungsmöglichkeiten der Länder

Generell sehen wir die Entwicklung der 90er Jahre, insbesondere der zweiten Hälfte, als eine Ausnahme insofern an, als die außerordentlichen Finanzierungsmöglich-

[4] Vgl. dazu Ohler et al., 2002, , Evaluierung der Oberösterreichischen Technologie- und Marketinggesellschaft (TMG) mit besonderer Berücksichtigung des 'Strategischen Programms OÖ 2000+', im Auftrag des Landes Oberösterreich, Technopolis und KPMG, Mai 2004

keiten in Zukunft nicht mehr in diesem Umfang zur Verfügung stehen werden. Aus diesem Grund ist ein Einpendeln der Aufwendungen der Länder zu erwarten, wofür es bereits leise Anzeichen gibt. Wir können aber auch davon ausgehen, dass Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik als ein genuiner Bestandteil regionaler Politik angesehen wird und insoweit erhalten bleibt und weiterhin finanziert wird. Daraus ergibt sich auch eine klare Tendenz zur Verstetigung der Finanzierung, u.zw. zum Großteil aus dem regulären Budget, aber durchaus auch, in geringerem Ausmaß, in Form von Stiftungen bzw. Fonds.

2.2 Die Inanspruchnahme von Förderprogrammen des Bundes und der EU

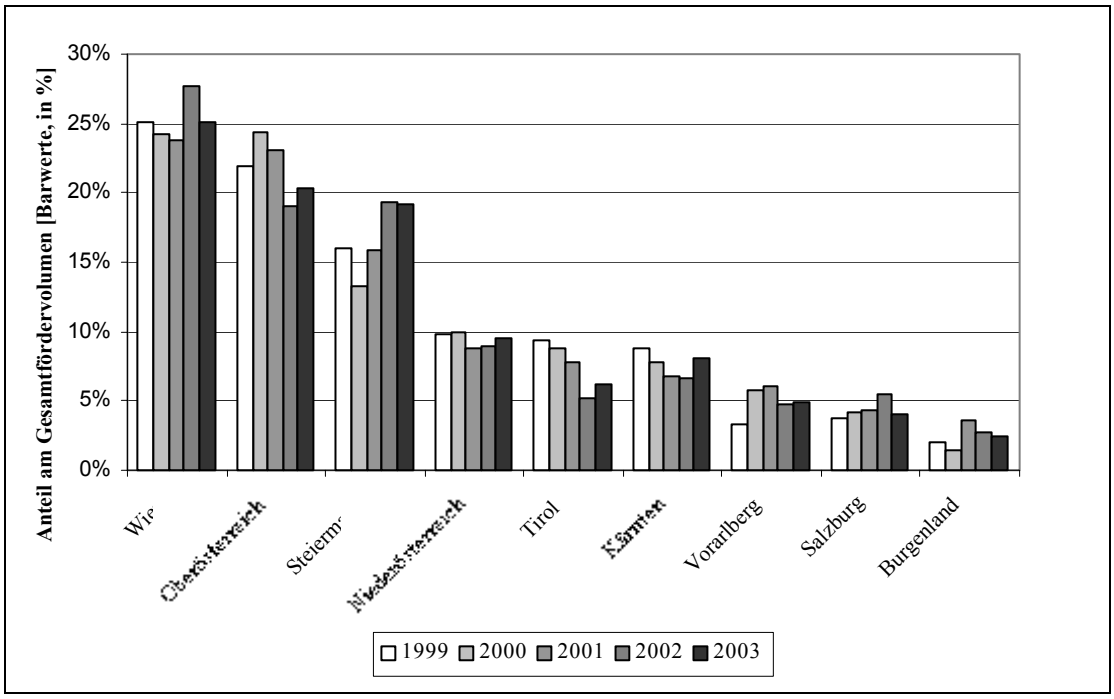
Hier unterscheiden sich die Länder erheblich. Es gibt gut organisierte Bundesländer, die bei den diversen Programmen bzw. Förderangeboten des Bundes überdurchschnittlich erfolgreich abschneiden. Dieser Erfolg ist übrigens immer wieder begleitet von einem spezifischen Klagen, der Bund würde ihnen durch seine Ko-Finanzierungsprogramme "das Geld aus der Tasche ziehen und sie nachher allein zurück lassen". Auch von einem Danäer-Geschenk ist die Rede. Dies mag zwar alles zutreffen, das Gegenteil aber auch. Am Ende kommt es auf die strategische Positionierung der soweit geförderten Aktivitäten an und hier unterscheiden sich die Bundesländer erheblich.

2.2.1 Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF)

Die Inanspruchnahme der Förderung durch den Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft wird hier als Indikator für die Innovationsfreudigkeit der Unternehmen herangezogen. Die beiden folgenden Abbildungen nehmen den FFF als gemeinsamen Referenzpunkt auf der Bundesebene. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Gesamtförderung seit 1999 sowie, parallel dazu, die Entwicklung der einzelnen Bundesländeranteile an diesem Kuchen. Zunächst zeigt sich, dass bei dieser Betrachtung die jährliche Schwankungen der Anteile durchaus groß sein können. Allerdings lassen sich für die vergangenen fünf Jahren nur bedingt Trends ausmachen, die auf eine substantielle Verschiebung der Verteilung hindeuten würden. Bei stagnierendem Gesamtfördervolumen scheinen Oberösterreich und Tirol kontinuierlich Anteile zu verlieren, während die Steiermark Zuwächse verzeichnen konnte. Alle anderen Bundesländer scheinen, ausgenommen von Einjahresschwankungen, stabil zu sein.

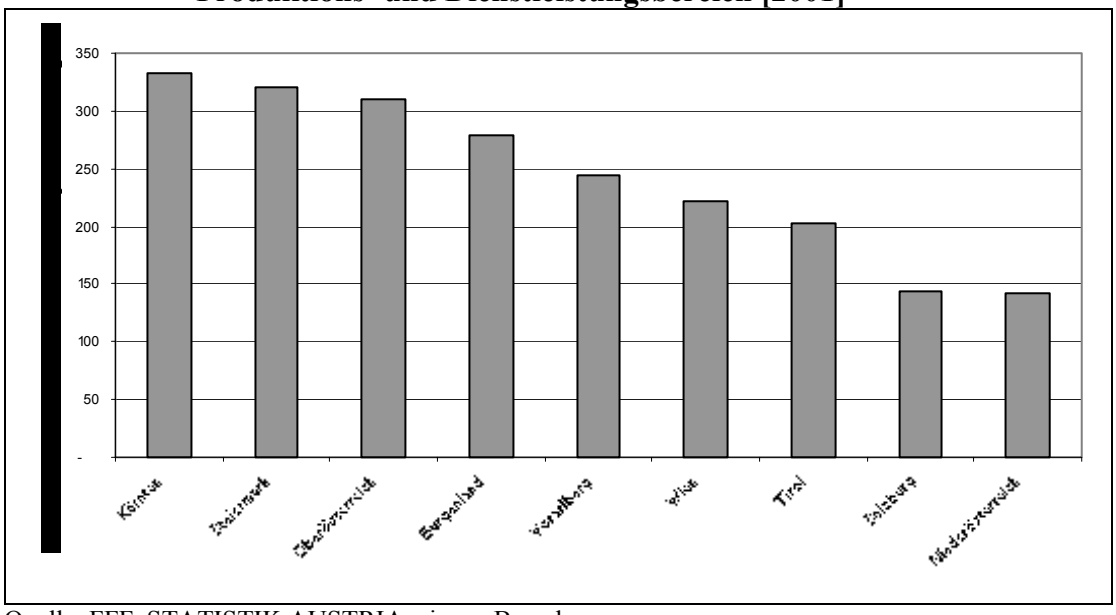
Interessant sind die doch großen Unterschiede in der Förderintensität. Bezogen auf die Zahl der Beschäftigten im Produktions- und Dienstleistungsbereich, erhalten die Kärntner Unternehmen mehr als doppelt soviel Förderung wie jene Niederösterreichs, das Bundesland mit der niedrigsten Förderintensität, wie aus Abbildung 3 ersichtlich.

Abbildung 2 FFF-Förderungen, Verteilung nach Bundesländern [1999-2003]



Quelle: FFF, eigene Berechnungen

Abbildung 3 FFF: Förderintensität, Barwert pro Beschäftigten im Produktions- und Dienstleistungsbereich [2001]



Quelle: FFF, STATISTIK AUSTRIA, eigene Berechnungen

2.2.2 Beteiligung an EU-Rahmenprogrammen

Tabelle 2 und Abbildung 4 geben eine Übersicht über die Beteiligungen am 5. und am 6. EU-Rahmenprogramm. Dabei zeigt sich die überragende Dominanz von Wien (47,2% der Projekte), gefolgt von der Steiermark mit 18,3%. In Niederösterreich schlägt Seibersdorf durch, in Oberösterreich die Klein- und Mittelbetriebe, in Tirol die Universität. Joanneum Research scheint Seibersdorf aufzuwiegen, die Klagenfurter und die Salzburger Universität sind nicht wirklich präsent, vor allem wenn

man sie mit der Donauuniversität Krems vergleicht, die, mit permanenter Forschungskapazität unterausgestattet, hier eine stolze Leistung zustande bringt.

Insgesamt ist die Beteiligung am 5. Rahmenprogramm über weite Strecken ein Geschäft der öffentlichen Forschungseinrichtungen: die Universitäten machen 33% der Projekte, die Forschungseinrichtungen 17% und die Industrie 36%. Rechnet man überdies die Kategorie 'Sonstige' überwiegend dem öffentlichen Sektor zu, dann entfallen im 5. Rahmenprogramm zwei Drittel der Projektpartner auf den öffentlichen Sektor. Öffentliche Forschungseinrichtungen ziehen also EU-Projekte an[5].

Tabelle 2 Erfolgreiche Beteiligungen am 5. RP nach Organisationstyp und Bundesland

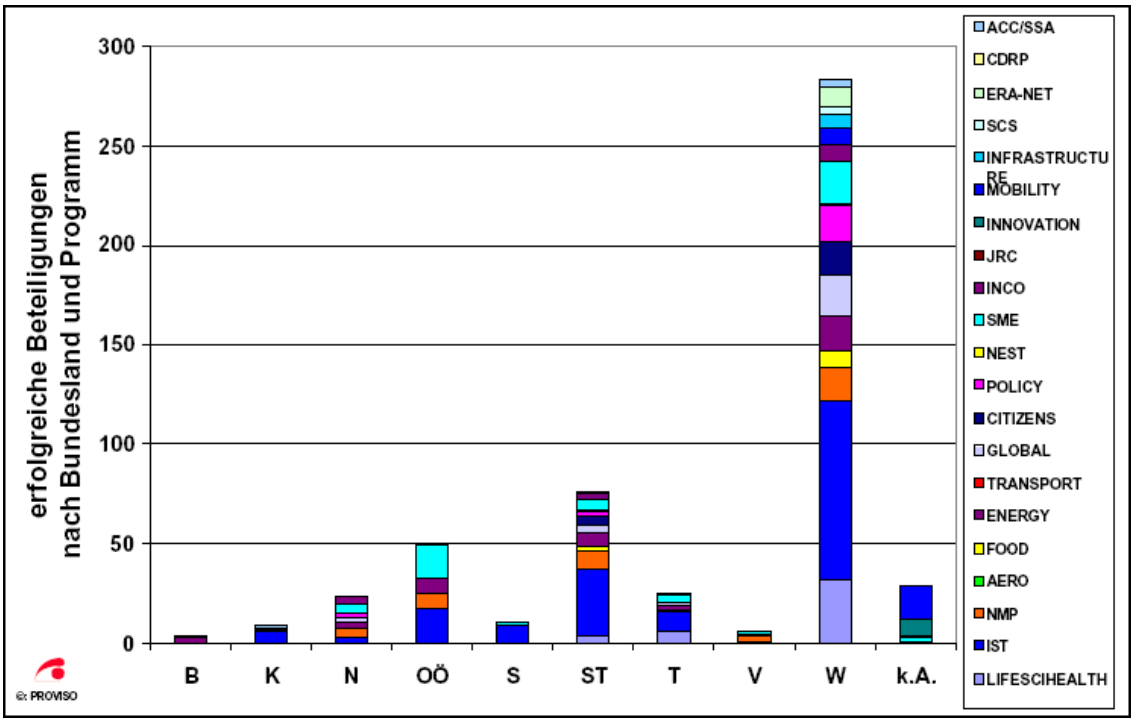
Typ	B	K	N	O	Sa	St	T	V	W	kA	Gesamt
IND gesamt	8	23	72	128	21	160	48	27	234	3	724
kA		2	5	5	3	15	4	2	31	1	68
GU	2	12	14	22	2	68	24	4	44		192
KMU	6	9	53	101	16	77	20	21	159	2	464
UNI		6	15	38	14	112	91		383		659
FOR	2	1	51	10	14	64	12		177	1	332
SON		3	22	16	11	29	7	7	145	9	249
ohne Zuordnung									2	27	29
Gesamtergebnis	10	33	160	192	60	365	158	34	941	40	1.993
Anteil [%]	0,5	1,7	8,0	9,6	3,0	18,3	7,9	1,7	47,2	2,0	100,0
Erfolgsquote [%]	20,4	21,4	25,6	28,7	20,3	27,4	25,9	27,2	25,3	21,9	25,7

Quelle: Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) (ex-BIT)

Beim Übergang zum 6. Rahmenprogramm verändern sich einige Befunde: Waren es im 5. Rahmenprogramm 47,2% der Beteiligungen, die auf Wien entfallen, so sind es im 6. Rahmenprogramm 55%. Darüber hinaus sind 60% der österreichischen Koordinatoren aus Wien. Kärnten und Niederösterreich weisen mit 12% die niedrigste Erfolgsquote auf: 12% im Vergleich zum Durchschnitt von 20%. Während Wien durch sein breites Spektrum in den meisten Programmen präsent ist, zeigt sich bei den Beteiligungen der Bundesländer überwiegend eine Konzentration auf wenige Programme.

[5] Dass hier strukturelle Fallen auftreten können, sei hier am Rande vermerkt. Man gehe – im Rahmen eines Gedankenexperiments – von folgenden beiden Annahmen aus. Eine Forschungseinrichtung ist zu je einem Drittel von Grundfinanzierung (durch die öffentliche Hand), industrieller Auftragsforschung und öffentlichen Förderprojekten finanziert. Geht man ferner davon aus, dass es sich um shared-cost-Projekte mit 50% Förderung handelt, so kann man leicht ausrechnen, dass die Durchführung dieser Projekte die gesamte Grundfinanzierung absorbiert.

Abbildung 4 Teilnahme am 6. Rahmenprogramm nach Bundesländern



Quelle: proviso 2004; PROVISO Doku-Nr.: FOpro512top190304

2.2.3 Aufbau neuer Infrastruktur: Kompetenzzentren, Kompetenznetzwerke, Inkubatoren

Eine der wesentlichen Innovationen der vergangenen ca. 5 Jahre ist die Einführung von strukturorientierten Forschungsinfrastrukturprogrammen. Es sind dies die drei Kompetenzzentrenprogramme K_{plus}, K_{ind} und K_{net} sowie das Inkubatorenprogramm A*plus*B. Abbildung 5 gibt eine Übersicht über die Standorte der jeweiligen Einrichtungen, wobei im Falle von K_{ind} und K_{net} eine Lokalisierung nur bedingt vorgenommen werden kann, wiewohl sich in der Regel jeweils ein Hauptsitz ausmachen lässt.

Eine detaillierte Betrachtung der einzelnen Programme bzw. Standorte bringt eine Reihe von wenig überraschenden, aber sehr wohl auch einige überraschende Muster ans Tageslicht.

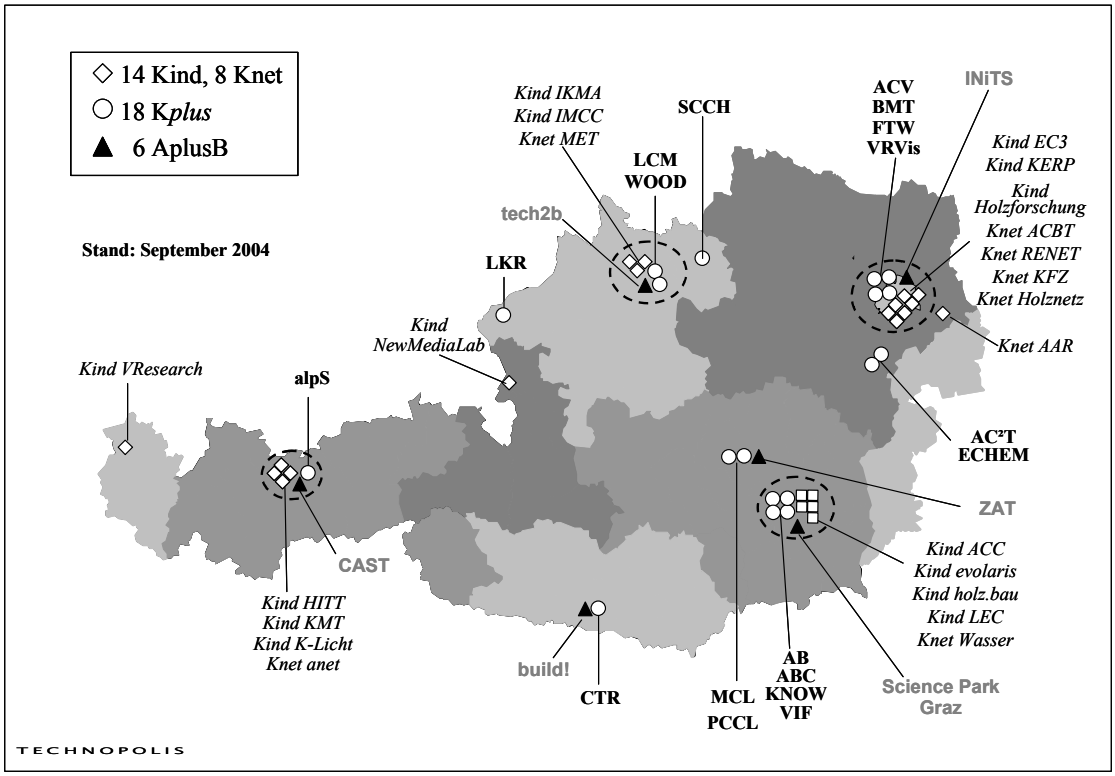
- **Die Hauptstandorte sind die Universitätsstandorte**: Wien, Graz, Innsbruck. Dies überrascht zunächst nicht. Überraschend ist dagegen die Tatsache, dass am Standort Wien die TU Wien und die BOKU deutlich dominieren, wohingegen die WU Wien, die Universität Wien, die Medizinuniversität Wien und die Universität für Veterinärmedizin deutlich abgeschlagen sind[6]. Leoben ist noch zu nennen, das zwei Zentren beherbergt.
- **Die wirkliche Überraschung ist der Standort Linz** (einschließlich Hagenberg), wo es gelungen ist, 6 Kompetenzzentren bzw. Kompetenznetzwerke zu etablieren. Hier spielt das Vorhandensein der TMG eine wesentliche Rolle in der

[6] Beteiligungen: TU Wien (21), BOKU (11), Universität Wien (einschl. MedUniv) (5), WU (4). Die Beteiligungen der BOKU beziehen sich noch auf die inzwischen nicht mehr gültige Institutsgliederung, was allerdings die Vergleichbarkeit fördert.

Vorbereitung und Planung der Zentren, aber auch in der Phase der Implementierung und in der Abwicklung.

- Abgeschlagen sind hingegen die Universitätsstädte **Salzburg und Klagenfurt**, wo interessanterweise weder das New Media Lab noch das CTR mit den örtlichen Universitäten verbunden sind. Was Salzburg betrifft, so sind immerhin Versuche unternommen worden, Zentren einzuwerben.
- Anerkennung verdient auch der Standort **Wiener Neustadt**, wo im Sog der TU Wien bzw. der Austrian Research Centers zwei K_{plus} Zentren errichtet wurden. Erstaunlich ist die Tatsache, dass es nicht gelungen ist, am Standort Seibersdorf ein Kompetenzzentrum einzurichten, was wohl in erster Instanz mit der Politik der ARC zu tun hat, sich an anderen Standorten zu engagieren (Ranshofen, Wien, Wiener Neustadt).
- Tatsächlich haben die meisten Kompetenzzentren eine industrielle Ausrichtung. Wir sind jedoch der Meinung, dass auch im Bereich der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften durchaus Kompetenzzentren eingeworben hätten werden können. Ansatzweise ist dies auch geschehen. Allerdings stellen die wenigen Zentren (Evolaris, EC3, E-Tourism) eher die Ausnahme dar. Dass dies nicht geschehen ist, mag mit dem damaligen Zeitgeist zu tun haben. Eine neue Ausschreibungsrunde, verbunden mit einer zusätzlichen Bewerbung dieser Option, würde durchaus neue Perspektiven eröffnen. Dies könnte auch eine Option für Krems darstellen.

Abbildung 5 Regionale Verteilung von Kompetenzzentren, -netzwerken und Inkubatoren [2004]



Quelle: FFG, www.kompetenzzentren.biz

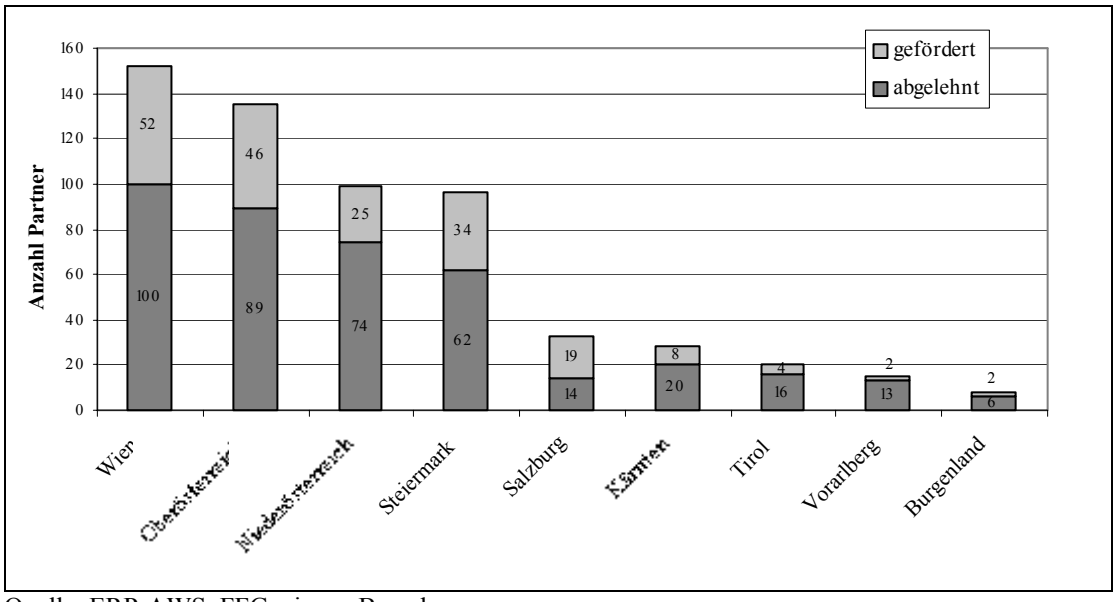
2.2.4 Programme zur Dynamisierung der bestehenden Infrastruktur (protec 2002+, FH*plus*, REG*plus*)

Programme, die auf die Dynamisierung von Infrastruktureinrichtungen, vor allem in den Bereichen Ausbildung, Forschung und Technologietransfer bzw. Regionalentwicklung ausgerichtet sind, sind innerhalb der österreichischen Förderlandschaft eher jüngeren Datums. Eine besondere Stellung nimmt dabei Förderung von regionalen Unterstützungsinfrastruktureinrichtungen im Rahmen des REG*plus* Programms und in Teilen des protec 2002+ Programms ein, handelt es sich dabei doch um die Unterstützung von Unterstützungsinfrastrukturen[7].

protec 2002+

Abbildung 6 gibt zunächst eine Übersicht über die regionale Verteilung der geförderten bzw. abgelehnten Partner im Rahmen des protec 2002+ Programms. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Mehrzahl der eingereichten Projekte überregional angelegt sind. Dies ist ein wesentliches Merkmal des Programms. Es legitimiert sich unter anderem dadurch, dass neben den regionalen Netzwerkinitiativen (Cluster) ein Bedarf nach überregionalen Netzwerken besteht. Bei einer näheren Betrachtung fallen einige Merkmale besonders stark ins Gewicht.

Abbildung 6 protec 2002+, bisherige Programmbeteiligung nach Bundesländern



Quelle: ERP-AWS, FFG, eigene Berechnungen

- Von 586 Partner, die sich in den Anträgen zusammengefunden haben, sind 192 gefördert worden. Dies ergibt eine Quote von 32,7%.
- Die Bundesländer zerfallen, was ihre Beteiligungsquoten betrifft, in zwei Gruppen.
- Wien, Oberösterreich, Niederösterreich und die Steiermark dominieren, sowohl was die Zahl der einreichenden, als auch, was die erfolgreichen Partner betrifft.

[7] Man kann das durchaus so lesen: Unterstützungsinfrastrukturen sind ihrerseits unterstützungsbedürftig.

Die Erfolgsquote liegt bei etwa 1/3 (Wien, OÖ), im Falle Niederösterreichs bei 1/4.

- Salzburg, Kärnten, Tirol und Vorarlberg, etwas abgeschlagen das Burgenland, bewegen sich auf jeweils gleichem Niveau, was die Zahl der Partner mit abgelehnten Projekten betrifft. Herausragend ist hier – im Gegensatz zu anderen kompetitiven Programmen – Salzburg als einziges Bundesland, welches mit 19 Partnern mehr Projekte durchgebracht hat als abgelehnt wurden.
- Insgesamt ist die Erfolgsrate eher am unteren Ende angesiedelt. Die Gründe dafür sind zweierlei. Zum Einem gab es durch die Einführung der Jury eine deutlich schärfere Beurteilung[8], zum Anderen gab es, vor allem in der ersten Ausschreibungsrunde, Probleme mit der Treffsicherheit der Anträge. Viele entsprachen nicht den Programmzielen, auch dort, wo in den vornehmlich unternehmensgetragenen Projekten Intermediäre mit von der Partie waren, von denen zu erwarten wäre, dass durch ihr Zutun signifikant bessere Anträge zustande hätten kommen können. Das Problem der Treffsicherheit hat sich in der zweiten Runde deutlich verbessert, was auf ein Lernen sowohl bei der Agentur als auch bei der Zielgruppe zurückzuführen ist.

FHplus-Programm

Das FH*plus*-Programm dient dem Aufbau von Forschungskapazitäten an den Fachhochschulen bzw. Fachhochschulstudiengängen. Nach dem 1. Call ergibt sich eine Verteilung nach Bundesländern, wie sie in Abbildung 7 dargestellt ist. Dabei sind folgende Beobachtungen erwähnenswert, wobei zu bemerken ist, dass die eingereichten Vorhaben nur mittelbar mit der Zahl der Studiengänge zu tun haben. Grundsätzlich konnten mehrere Studiengänge gemeinsam Vorhaben einreichen. Dies ist auch passiert.

- Von 63 eingereichten Projekten wurden lediglich 20 gefördert, das sind 32%.
- Die Bundesländer haben ganz unterschiedlich auf FH*plus* reagiert. Während Niederösterreich und die Steiermark alles, was irgendwie fliegen konnte, hingeschickt hat (vor allem Forschungsprojekte), hat zum Beispiel Oberösterreich sehr gezielt und richtlinienkonform eingereicht und war dementsprechend erfolgreich[9].
- Wir sind diesem Phänomen nachgegangen[10], und haben festgestellt, dass die ersten beiden Bundesländer (Niederösterreich bzw. Steiermark) das Programm deutlich missverstanden haben. Diese haben primär Forschungsprojekte eingereicht und nicht, wie vom Programm vorgesehen, Projekte für den Struktur- und Kompetenzaufbau. Dies zeigt, wie leicht Programme missverstanden werden können und wie unterschiedlich die Bereitschaft, sich auf vorgegebene Spielregeln einzulassen, in den einzelnen Bundesländern ausgeprägt ist.
- An Wien ist dieses Programm, gemessen an der Zahl der durchgeführten Studiengänge, weitgehend vorbei gegangen. Das Burgenland, Salzburg und Vorarlberg haben das Programm für sich entdeckt und mit unterschiedlichem

---

[8] Diese Beobachtung gilt durchgängig auch für andere einschlägige Programme.

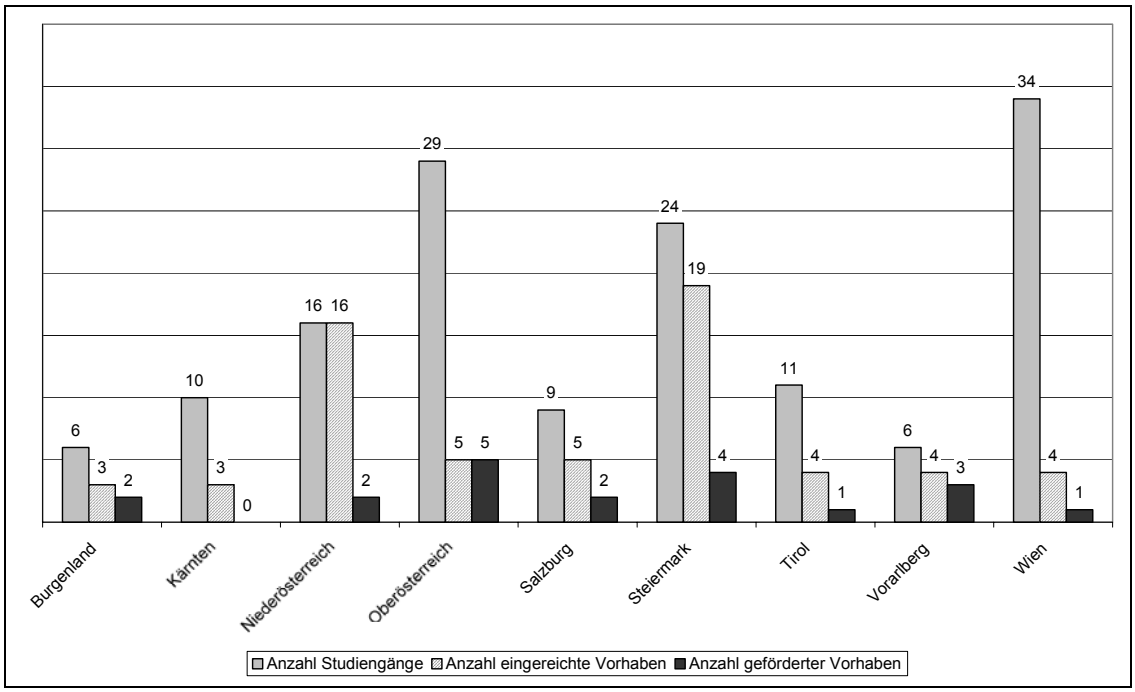
[9] Bei Oberösterreich taucht dieses Verhalten nicht zum ersten Mal auf: Vgl. auch die Ausbeute bei den Kompetenzzentren und -netzwerken bzw. bei REG*plus*.

[10] Anton Geyer, FH*plus* Assessment, Endbericht an die FFG, Technopolis, September 2004

Erfolg Projekte gewonnen. Kärnten und Tirol liegen etwa in der Mitte, was die Inanspruchnahme betrifft.

- Das FH*plus* Programm kann als Beispiel herangezogen werden, um zu demonstrieren, dass die Inanspruchnahme von Förderprogrammen durchaus kontingenten Charakter haben kann, dass es also von spezifischen Umständen abhängt, ob und mit welchem Erfolg die Inanspruchnahme stattfindet. Unter etwas veränderten Umständen kann dies auch gänzlich anders ausfallen. Da hier erratisches Verhalten auftreten kann, ist eine **'Mindestversorgung mit Aufmerksamkeit'** zweifellos hilfreich.

Abbildung 7 FH*plus*, Beteiligung nach Bundesländern im 1. Call



Quelle: FFG, eigene Berechnungen

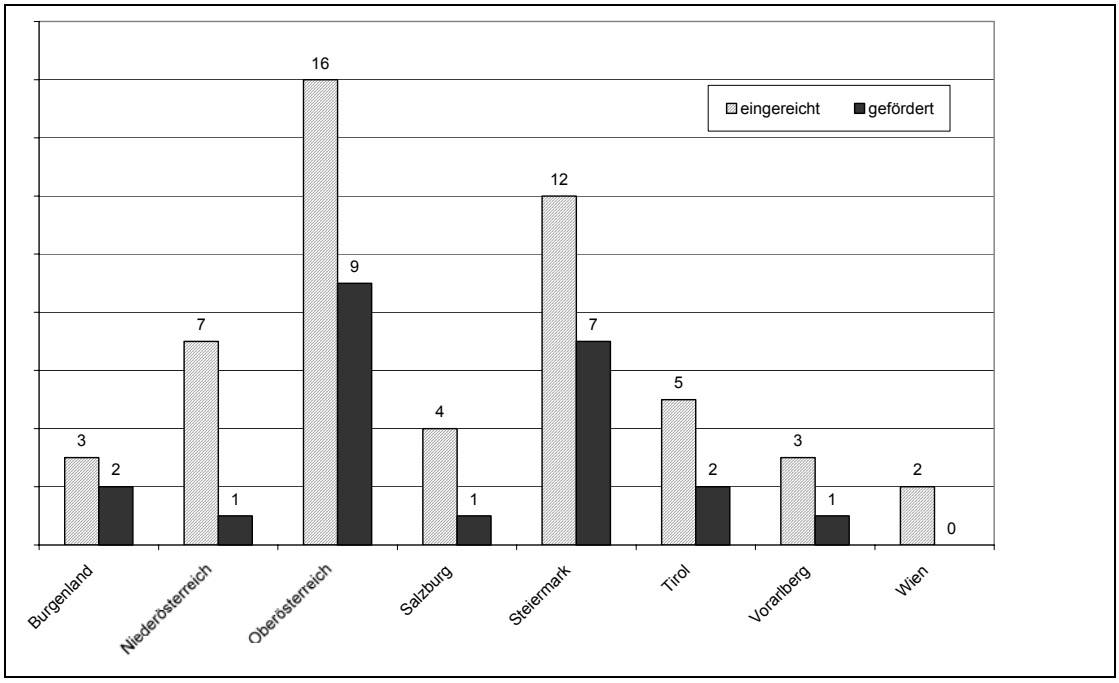
REGplus

Das dritte Programm des Bundes, das auf die Dynamisierung der bestehenden Infrastruktur, namentlich von Technologie-, Gründer- bzw. Innovationszentren gerichtet ist, ist das **REG*plus*** Programm. In Abbildung 8 findet sich eine Übersicht über eingereichte und geförderte Projekte. Hier zeigen sich folgende Charakteristika:

- Generell wurden von 50 eingereichten Projekten 27, das sind 54%, abgelehnt.
- Oberösterreich und die Steiermark dominieren deutlich bei der Zahl der eingereichten Projekte. Beide haben auch eine stolze Ausbeute, wobei im Falle Oberösterreichs das Land – als Ko-Finanzier – eine Obergrenze eingezogen hat. In Oberösterreich waren drei Projekte thematisch verfehlt. Ansonsten gibt es hier eine systematische Qualitätssicherung sowie die erwähnte volumsmäßige Beschränkung. Sowohl Oberösterreich als auch die Steiermark haben in der Mehrzahl der Fälle eine zentrale Awareness, Koordination und Qualitätssicherung vorgenommen – dies ist die wesentliche Lektion.

- Niederösterreich, Salzburg und Wien schneiden recht bescheiden ab. An Wien ist auch dieses Programm vorübergegangen, was hier damit zu tun hat, dass die Zahl der mit öffentlichem Eigentum betriebenen Technologiezentren gering ist.
- Im Burgenland kamen die beiden Anträge aus erfahrener Hand.
- Gemessen daran, dass es sich bei den Antragstellern um Einrichtungen handelt, deren Aufgabe darin besteht, Unternehmen bei ihrer Gründung, ihren ersten Schritten und in der Wachstumsphase zu unterstützen und überdies ihnen zu helfen, Förderungen einzuwerben, hinterlässt dieser Befund einen schalen Beigeschmack.

Abbildung 8 REG*plus*, Beteiligung nach Bundesländern, Zwischenbilanz nach zwei Ausschreibungen



Quelle: FFG, eigene Berechnungen

2.3 Schlussfolgerungen zur Wirkung der neuen Programme des Bundes in den Bundesländern

Die neuen Programme des Bundes stellen in mehrfacher Hinsicht eine Innovation im Fördersystem dar. Im Folgenden seien einige herausragende Eigenschaften und Erfahrungen zusammengestellt.

Neue Formen der Projektakquisition

Die neuen Programme des Bundes, die in Form von Calls ausgeschrieben werden, erzeugen implizit eine neue Form von Wettbewerb unter den Bundesländern. Dieser Wettbewerb hat mehrere Dimensionen.

- Bei gedeckelten Budgets erhalten von den guten Projekten nur die Besten eine Förderung. In der Praxis ist allerdings im Falle von protec 2002+ bzw. REG*plus* mangels einer hinreichend großen Zahl an guten Projekten dieses Prinzip nicht wirklich zum Tragen gekommen, d.h. Projekte, welche die Förderkriterien hinreichend gut erfüllt haben, wurden auch gefördert.

- Vorhandene Stärken werden ausgebaut. Dabei ist zu unterscheiden zwischen vorhandenen Stärken bei den primären Funktionen – F&E, Technologietransfer, Innovationsberatung und -management, Inkubatorentätigkeit, Aus- und Weiterbildung etc. – einerseits und der Fähigkeit, hochwertige Projektanträge zu erstellen. Die Tatsache, dass einige Bundesländer eine zentrale Awareness, Koordination und Qualitätssicherung durchgeführt, wohingegen in anderen Fällen die Antragsteller die Zielsetzung z.T. massiv missverstanden haben, deutet auf eine nicht unerhebliche Rolle auch der 'Intelligenz' im Verfassen von Anträgen hin. Letzterer 'Stärke' kommt insofern eine höhere Bedeutung zu, als sowohl das FH*plus* als auch das REG*plus* Programm Aufbauprojekte vorsehen, die die Tatsache würdigen, dass auch von einem niedrigeren Ausgangsniveau gestartet werden kann.

Unterschiedliche Muster der Beteiligung

Von Programm zu Programm zwar verschieden, aber doch in jedem einzelnen der Programme, lassen sich dominante Muster in der Beteiligung der Bundesländer feststellen.

- Bei **protec 2002+** dominieren Oberösterreich, Niederösterreich und die Steiermark. Salzburg ragt mit einer hohen Erfolgsquote heraus. Die durchschnittliche Erfolgsquote ist mit 1/3 im Vergleich zu anderen Programmen deutlich im unteren Feld. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Zielgruppen mit diesem neuen System noch nicht sehr vertraut sind bzw. es ein Missverhältnis zwischen Programmzielen und -spielregeln und den Förderbedürfnissen der Zielgruppe geben dürfte.
- Bei **FH*plus*** liegen ganz unterschiedliche Reaktionsmuster vor: Niederösterreich und die Steiermark haben deutlich die Zielsetzung verfehlt, Oberösterreich hat genau gezielt und alle Anträge durchgebracht. An Wien geht das Programm vorbei, das Burgenland, Salzburg und Vorarlberg haben das Programm für sich entdeckt und mit unterschiedlichem Erfolg Projekte gewonnen, Vorarlberg mit hoher Quote (2/3). Auch hier ist die durchschnittliche Erfolgsquote bei 1/3. Hier sind Zielverfehlungen die Hauptgründe.
- Bei **REG*plus*** dominieren Oberösterreich und die Steiermark deutlich bei der Zahl der eingereichten Projekte. Beide haben auch eine stolze Ausbeute. Niederösterreich, Salzburg und Wien schneiden recht bescheiden ab. An Wien geht auch dieses Programm vorüber, diesmal aufgrund geringer Relevanz. Das Burgenland, schneidet gut ab. Die Tatsache, dass es sich eigentlich um Profis beim Einwerben von Fördergelder handeln sollte, ein Ergebnis mit einem schalen Beigeschmack. Die Erfolgsquote beträgt 46%. Die Gründe sind sowohl Zielverfehlungen als auch schwache Projektqualität.
- **Zusammenfassung**. In allen drei Programmen ist Oberösterreich vorne dran, gleichermaßen die Steiermark in zwei Programmen. An Wien gehen zwei der drei Programme vorbei. Ansonsten gibt es immer wieder herausragende Fälle: Salzburg bei protec 2002+, das Burgenland bei REG*plus*, Vorarlberg bei FH*plus*. Die Erfolgsquote ist in zwei Programmen unter 1/3, bei einem unter 1/2, was für österreichische Verhältnisse eher unüblich streng ist.

Qualitätsstandards und Steuerungsaufgabe des Bundes

Aus Sicht des Bundes hat die Ko-Finanzierung von Programmen durch die Bundesländer auch einen nicht zu unterschätzenden Effekt auch darin, **Qualitätsstandards in die Förderungspraxis einzuführen**. Hier wirkt die Praxis der Ausschreibung und der Einbindung externer Jurys verstärkend. Zudem scheint die abwickelnde Förderagentur mehr und mehr in die Rolle eines Coach hineinzuwachsen und zentrenübergreifend Lernen zu organisieren. Bei den Förderwerbern hat angesichts dieser vergleichsweise hohen Ablehnungsquote aber auch ein fruchtbarer Lernprozess eingesetzt.

Durchaus beabsichtigt und – betrachtet man die regionale Verteilung – mit praktischem Erfolg, werden **Stärken angesprochen**. Dies begünstigt Regionen mit vorhandener Kompetenz und vor allem Regionen mit ausgeprägter Kooperationskultur. Das Beispiel Oberösterreich zeigt überdies, dass man auch mit einer relativ dünn ausgestatteten Forschungsinfrastruktur erfolgreich die Bundesprogramme nutzen und innerhalb eines halben Jahrzehnts eine ansehnliche Forschungsinfrastruktur aufbauen kann.

Diese soweit aufgebauten Strukturen können als **Plattformen für neue Formen von Bund / Bundesländerzusammenarbeit** gesehen werden. Im Vordergrund stehen hier gleichwohl Fragen der Förderpraxis und der Einführung und Entwicklung von Standards, und weniger von materiellen, auf bestimmte Themen gerichteten Programmen bzw. Maßnahmen. **Die Länder sind ihrerseits gut beraten, bestimmte Funktionalitäten hinsichtlich Awareness, Koordination und Qualitätssicherung einzuführen**.

Matthäus Effekt

Profilbildung und Aufbau kritischer Massen als eine der zentralen strategischen Leitlinien in der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik der letzten fünf Jahre haben ihre Spuren in der Förderlandschaft hinterlassen. K_{plus}, K_{ind}, K_{net}, FH*plus*, REG*plus*, A*plus*B und protec 2002+ zielen alle auf ihre Weise auf die Mobilisierung von vorhandenen, vereinzelt auf den Aufbau von neuen Potentialen ab. Durch die kompetitive Mittelvergabe wird dieser Fokus weiter verstärkt. In der Folge hat dies allerdings auch den Wettbewerb zwischen Bundesländern erhöht. Ein Indiz dafür ist die Tatsache, dass die regionale Verteilung der Fördemittel nach wie vor eine der ersten Fragen ist, die Bundesländervertreter in ihren Standortbestimmungen aufwerfen. Die regionale Dimension wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass die wichtigsten Programme des Bundes der letzten Jahre direkt auf Forschungs- und Innovationsinfrastruktur abstellen, also in der Regel einen klaren räumlichen Kontext haben.

Im der Wirkung scheint es also wenig überraschend, dass die neueren Programme des Bundes einen sogenannten Matthäus-Effekt[11] nach sich ziehen, also starken Regionen mehr zugute kommen als schwachen. Besonders die Kompetenzzentren- bzw. -netzwerkprogramme verdeutlichen diesen Effekt. Die drei wichtigsten Universitätsstandorte Wien, Graz und Innsbruck sind auch jene Standorte, die in den

[11] "Denn wer da hat, der wird bekommen, dass er die Fülle habe. Wer aber nicht hat, von dem wird auch genommen, was er hat." (Matth. 13,12)

Programmen K_{plus}, K_{ind} und K_{net} bzw. A*plus*B überproportional stark vertreten sind. Linz ist ein interessanter Sonderfall, der sich ohne starke universitäre bzw. außeruniversitäre Forschungsinfrastruktur erstaunlich erfolgreich in den aufgezählten Programmen behaupten konnten. Hier mag die starke industrielle F&E-Basis sowie eine gut organisierte und vor allem gut vernetzte Mobilisierungsarbeit durchgeschlagen haben.

EU-Programme scheinen den Matthäus-Effekt weiter zu verstärken. Insbesondere die bisherige Beteiligungsbilanz im 6. Rahmenprogramm macht dies deutlich. Der relative hohe Anteil Wiener Teilnehmer ist gegenüber den Vorläuferprogrammen weiter angestiegen.

Ausgleich regionaler Disparitäten

Neben dem oben skizzierten Matthäus-Effekt der 'neuen' Programme und Instrumente ist auch auf Programme und Förderangebote hinzuweisen, die tendenziell gegenläufig wirken. Die FFF-Förderung ist in diesem Zusammenhang eines davon. Obwohl erwartungsgemäß die beiden wichtigsten Industriestandorte Steiermark und Oberösterreich gemeinsam mit dem Forschungsstandort Wien den Löwenanteil an FFF-Förderung lukrieren, verschiebt sich das Bild, wenn man die Förderintensitäten, bezogen auf die Zahl der Industriebeschäftigten, heranzieht: Kärnten und Burgenland rücken vor, Niederösterreich und vor allem Wien landen im hinteren Feld. Insgesamt scheint also zumindest die Förderung des FFF regionale Unterschiede in der F&E-Basis nicht weiter zu verstärken.

Als weiteres, vom Bund gesteuertes Instrument ist hier natürlich auch der Ausbau des Fachhochschulangebots hervorzuheben. Dieses hat doch eine deutliche regionale Komponente und hat vor allem für Standorte mit schwacher universitärer Ausstattung wie beispielsweise Oberösterreich, Kärnten oder Vorarlberg wichtige Impulse zur Weiterentwicklung der regionalen F&E-Kompetenz ausgelöst.

Zusammenfassend findet sich einerseits eine starke Evidenz für das Bestehen eines Matthäus-Effekts, wonach starke Regionen durch die neueren Förderprogramme zusätzlich begünstigt werden. Dies ist dort der Fall, wo die Qualität der Anträge das einzige Entscheidungskriterium ist. Andererseits lassen sich auch Initiativen und Förderangebote des Bundes ausmachen, die der Ausweitung regionaler Disparitäten entgegenwirken. Tatsächlich konzentriert sich die regionalpolitische Debatte überwiegend darauf, vorhandene Stärken zu identifizieren und diese zu stärken. Der Ausgleich von Disparitäten als politische Option ist mehr und mehr ins Hintertreffen geraten.

Strategische Intelligenz als Unterscheidungsmerkmal zwischen den Ländern?

Wir haben bei allen Programmen, bis auf den FFF, ein Phänomen feststellen können, das gemeinhin Matthäus-Effekt genannt wird, nämlich eine spezifische Form eines selbstverstärkendem Prozesses. Die primäre Interpretation lautet hier: die Förderrichtlinien sind so ausgelegt, dass dort, wo bereits Forschung, Entwicklung, Innovation etc. durchgeführt werden, mehr bzw. bessere Projekte eingereicht und in der Folge gefördert werden, als dies an strukturschwachen Orten der Fall ist.

Unser Gang durch die einzelnen Programme lässt aber auch eine andere, ergänzende und differenzierende Interpretation zu, nämlich: **Dort, wo strategische Intelligenz höher entwickelt ist, werden mehr Projekte gewonnen**. Tatsächlich gibt es eine Reihe von Hinweisen, wonach die neuen Programme des Bundes derartige Kompetenz belohnen.

- Die Ablehnungsquote von bis zu 2/3 spannt einen breiten Raum für Verbesserungen auf, zumal die Ablehnungen nicht durch Budgetknappheit, sondern vorwiegend durch mangelhafte Qualität bedingt waren.
- Im Besonderen gilt, dass Förderziele gründlich missverstanden werden können. Dies schließt auch ein, dass diese ihrerseits nicht allzu treffsicher formuliert waren bzw. mangelhaft kommuniziert wurden.
- Zentrale Awareness, Koordination und Qualitätssicherung der eingereichten Projekte sind förderlich, 'Masterminds' gleichermaßen.
- Förderagenturen können Lernprozesse ermöglichen und begleiten und damit eine Veränderung ihrer Rolle vornehmen und in die eines Coach hineinwachsen, der am Fortkommen des Förderempfängers interessiert ist. Durch die Entkopplung der Projektbewertung von der Förderabwicklung wird dies weiter begünstigt.
- Insgesamt haben wir ausreichend Evidenz dafür, zu behaupten, dass der Bund über seine Programme eine hohe Strukturierungs- und Erziehungswirkung erzielen kann und in vielen Fällen auch tatsächlich erzielt. Unter dem Gesichtspunkt seiner dominanten Akquisitionsstrategie, nämlich der Durchführung von Calls, bleibt er aber weithin passiv hinsichtlich der Mobilisierung der Zielgruppen und der Einreichung von Anträgen. Die Länder selbst müssen entscheiden, sich auf diesen Prozess einzulassen. Dort, wo zunächst Awareness-, Koordinations- und Qualitätssicherungsfunktionen, und in der Folge eine Anpassung an die länderspezifische Prioritätensetzung stattgefunden hat, finden derartige Strukturierungs- und Lernprozesse dann tatsächlich statt.
- Praktisch gedacht, wäre es hilfreich, bei künftigen Programmkonzeptionen eine Form institutioneller Zusammenarbeit zu suchen, die es den Ländern ermöglicht, ihrer Awareness-, Koordinations- und Qualitätssicherungstätigkeit nachzukommen bzw. Abstimmungen mit den eigenen Prioritätensetzungen vorzunehmen. Zahlreiche leere Kilometer ließen sich dadurch vermeiden.

3 Organisationsformen: Zunahme an Agenturen und der Prozess der Subagenturisierung

In der selben Zeit, in der die Mittel deutlich erhöht und entsprechende Programme entwickelt wurden, findet auch ein Prozess der Agenturisierung statt. Dieses Kapitel behandelt zunächst die unterschiedlichen Erscheinungsformen der Agenturbildungen und dann das Phänomen der Subagenturisierung.

3.1 Die Herausbildung von Agenturen

Weithin alle Bundesländer verfügen über irgendeine Form von Agentur, die Gründe und Anlässe für ihre Gründungen sind verschieden, ebenso ihre Eigentumsverhältnisse und nicht zuletzt eine unterschiedliche Governance.

In Bezug auf die Herausbildung von Agenturen sind zwei Typen zu beobachten: Der Neuaufbau von Agenturen – ein Prozess, der immer noch nicht abgeschlossen ist sowie die Transformation von regionalen Entwicklungsagenturen bzw. Fördereinrichtungen. Die niederösterreichische ecoplus und der Wiener Wirtschaftsförderungsfonds (WWFF) bestehen schon seit Jahrzehnten und sind Beispiele für die Transformation von regionalen Entwicklungsagenturen bzw. Fördereinrichtungen. Weithin alle anderen sind in den 90er Jahren entstanden: KWF (Kärnten), SFG (Steiermark), TMG (Oberösterreich), Tiroler Zukunftsstiftung, Tech Tirol, RIZ (Niederösterreich), TecNet Company (Niederösterreich), ITG, SalzburgAgentur (Salzburg), WIBAG (Burgenland), ZIT (Zentrum für Innovation und Technologie), WISTO (Vorarlberg).

Wir diskutieren im Folgenden die einzelnen Bundesländer bzw. ihre jeweiligen Agenturen. Dabei lassen sich einige Regularitäten erkennen.

Unterschiedliche Eigentumsverhältnisse

Die nachstehende Tabelle 4 gibt einen Überblick über die einzelnen Bundesländer, ihre Agenturen und ihre Eigentumsverhältnisse.

Bei einer genaueren Durchsicht die diversen Agenturen, lassen sich einige Muster bzw. Typen erkennen. Es sind dies: (i) Ausschließlich im Eigentum des Landes, (ii) im Eigentum des Landes und Interessenvertretungen bzw. Gebietskörperschaften, (iii) im Eigentum des Landes und von Banken, (iv) Stiftungen. Auf Ebene der Eigentümerschaft lassen sich kaum systematische Vor- und Nachteile feststellen. Vielmehr haben die meisten Agenturen 'ihr' Setting, ihre Kommunikations- und Entscheidungsformen gefunden. Es dürfte in der Tat schwer fallen, von einem Eigentümermodell in ein anderes zu wechseln. In jenen wenigen Fällen, wo sich Veränderungen in der Eigentümerstruktur ergeben haben, waren diese eher marginaler Natur.

Tabelle 3 Agenturen der Bundesländer und ihre Eigentümerstruktur

Bundesland	Agentur	Eigentümer
Burgenland	Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft (WIBAG)	Land Burgenland
Kärnten	Kärntner Wirtschaftsförderungsfond	Land Kärnten
	Kärntner Betriebsansiedlungs- und Beteiligungsgesellschaft (BABEG)	Land Kärnten, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
	Entwicklungsagentur Kärnten	Land Kärnten
Niederösterreich	Ecoplus	Land Niederösterreich
	TecNet Company	Land Niederösterreich, Landeshypothekenbank, Volksbank
	Regionales Innovationszentrum (RIZ)	ecoplus, Land Niederösterreich
Oberösterreich	OÖ Technologie Marketing Gesellschaft	Land Oberösterreich, WK OÖ, AK OÖ, IV OÖ, Stadt Linz, Stadt Wels, Stadt Steyr, WBA, EHG
Salzburg	SalzburgAgentur	Land Salzburg, Stadt Salzburg
	Innovations- und Technologietransfer Gesellschaft	Land Salzburg
Steiermark	Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft	Land Steiermark
Tirol	Tiroler Zukunftsstiftung	Stiftung (Land Tirol)
Vorarlberg	Wirtschafts-Standort Vorarlberg GmbH (WISTO)	Land Vorarlberg, Hypo Landesbank
Wien	Wiener Wirtschaftsförderungsfond (WWFF)	Stadt Wien, Bank Austria, WK Wien
	Zentrum für Innovation und Technologie (ZIT)	WWFF
	Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds (WWTF)	Privatstiftung

- Es gibt Bundesländer, in denen die regionale Entwicklungsagentur zu **100% im Eigentum des Landes** steht. Beispiele sind die ecoplus in Niederösterreich, die Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft (SFG) oder die WiBAG im Burgenland sowie die Entwicklungsagentur Kärnten.
- Es gibt andere Bundesländer, in denen **Fonds oder Stiftungen** eingesetzt wurden und die facto die Rolle einer regionalen Entwicklungsagentur übernehmen, und die im Rahmen ihrer spezifischen Autonomie von den jeweiligen Landesregierungen kontrolliert werden, so der Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF) oder die Tiroler Zukunftsstiftung. Ein spezieller Fall ist hier der Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds (WWTF), der eine Privatstiftung darstellt.
- Es gibt ferner Bundesländer, in denen die **Sozialpartner eingebunden** sind, wie z.B. die Technologie Marketing Gesellschaft (TMG) in Oberösterreich oder der Wiener Wirtschaftsförderungsfonds (WWFF), wo überdies – eine Wiener Besonderheit – auch Banken in tragender Rolle mitspielen, was im Einzelnen mit der Geschichte der Stadt Wien zu tun hat. Was die Rolle der Sozialpartner betrifft, so ist diese im Allgemeinen asymmetrisch zur jeweiligen Landesregierung, insofern erstere von Finanzierungsverpflichtungen und der Übernahme bestimmter Risiken in der Regel entbunden ist und eher eine repräsentative bzw. mitbestimmende bzw. mitgestaltende Rolle übernehmen. Hier spiegeln sich überwiegend politische Traditionen und historische Umstände und Konstellation wider und weniger Sachüberlegungen.

- In mehreren Bundesländern sind neben der öffentlichen Hand Banken, insbesondere die jeweiligen **Landesbanken** eingebunden. Dies ist der Fall in Wien (WWFF), Vorarlberg (WISTO), in einem speziellen Fall in Niederösterreich (TechNet Company).
- Schließlich gibt es Fälle, wo **Länder und Städte** symmetrisch sowohl als Eigentümer als auch als Finanziers in Erscheinung treten. Dies ist in Salzburg mit der SalzburgAgentur der Fall. Diese ist aber auf Standortentwicklung konzentriert, während Innovation und Technologietransfer von der Innovations- und Technologietransfer Salzburg GmbH wahrgenommen wird.

Es gibt Länder mit einer Agentur und solche mit mehreren

Die mit einer einzigen überwiegen. Die wirklichen Ausnahmen sind Kärnten mit drei Agenturen (KWF, BABEG und die Entwicklungsagentur Kärnten) Niederösterreich, wo gerade vor zwei Jahren die TecNet Company gegründet wurde und Salzburg, wo neben der SalzburgAgentur die Innovations- und Technologietransfer Gesellschaft ins Leben gerufen wurde. Ähnliches, was das Gründungsverhalten betrifft, gilt für Wien, allerdings mit der Einschränkung, dass es sich beim Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds (WWTF) um einen Fonds auf Basis einer Privatstiftung handelt und nicht direkt in die Reihe der Agenturen eingereiht werden kann.

Allerdings trügt der Schein. Auch in jenen Ländern, in denen lediglich eine Agentur aufscheint, verbirgt sich hinter diesen Agenturen in der Regel ein Netzwerk an Beteiligungen und Spezialagenturen[12].

Dienstleistungs- und Förderportfolio

Tabelle 4 liefert einen Überblick über die das Spektrum der Dienstleistungen der einzelnen Agenturen. Dabei zeigten sich einige besonders auffallende Muster.

- **Praktisch alle Bundesländer weisen ein vollständiges Portfolio an Dienstleistungen auf**. In der Mehrzahl sind es Agenturen, die dieses Portfolio ihrerseits anbieten. Typisch sind hier WIBAG (Burgenland), BABEG (Kärnten), ecoplus (Niederösterreich), TMG (Oberösterreich), SFG (Steiermark) und Tiroler Zukunftsstiftung. Der WWFF (Wien) bietet zusammen mit seiner Tochter ZIT seinerseits ein vollständiges Portfolio.
- **Die Ausnahmen stellen Vorarlberg und Salzburg dar**. In Vorarlberg wird überwiegend vermittelt, wobei im Einzelnen Kooperationsabkommen zwischen der WISTO und anderen Einrichtungen eingegangen worden sind (Austria Wirtschaftsservice (aws), Forschungsförderungsgesellschaft (FFG), Land Vorarlberg, Abteilung für Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten). Salzburg weist mit der SalzburgAgentur und der neu gegründeten Innovations- und Technologietransfer Gesellschaft (ITG) relativ kleine Agenturen auf und verfügt über ein vergleichsweise umfangreiches operatives Portfolio innerhalb der Landesverwaltung. Der Leiter der zuständigen Abteilung der Landesregierung ist interessanterweise zugleich Geschäftsführer der ITG, was die dominante Rolle der Landesverwaltung unterstreicht.

[12] Vgl. dazu Kapitel 3.2.

- **Die Tatsache**, dass eine Agentur ein umfangreiches Portfolio aufweist, ist kein Hinweis auf ihre Größe. So beschäftigt die Tiroler Zukunftsstiftung 15 Personen, die WIBAG 32 Personen, während die ecoplus oder der WWFF einschließlich ihrer einschlägigen Töchter je über 100 Mitarbeiter beschäftigen.
- **In der Hälfte der Länder gibt es eine nach wie vor dominante Landesverwaltung.** Es sind dies die Länder Salzburg, Niederösterreich, Vorarlberg, Steiermark (soweit es wissenschaftliche Forschung bzw. die Agenda der außeruniversitären Forschung geht, Joanneum Research, Kompetenzzentren etc.). Hier sind durchaus Konflikte zu den jeweiligen Agenturen eingebaut. Dies gilt vor allem in Niederösterreich, wo die Verwaltung eine durchaus aktive Politik im Rahmen eigener Förderprogramme betreibt und in der Steiermark, wo die Zuständigkeit für den dort sehr starken Bereich der außeruniversitären Forschung wesentlich in der Verwaltung angesiedelt ist und es daher zu Segregationen kommt. In Oberösterreich nimmt die Abteilung Gewerbe eine besondere Rolle ein, insofern die TMG einerseits keine Fördergelder vergibt, andererseits aber eine beratende Funktion bei der Projektbegutachtung hat.
- **Es gibt keine Versorgungslücken.** Die Zahl der Agenturen und sonstigen Unterstützungseinrichtungen ist hoch und das zugehörige Netzwerk an Akteuren ist dicht. Alle Bundesländer haben ihre Förderlinien (14), sie bieten Informations- und Beratungsdienstleistungen an (12), unterstützen Betriebsansiedlungen (10), sie betreiben Technologiezentren (11), üben Beteiligungen aus (11) und betreiben allgemein Programme (9), zusätzlich dazu Cluster- und Vernetzungsprogramme (9). In mindestens 5 Bundesländern gibt es irgendeine Art von Venture Capital bzw. Private Equity Fonds. Besonders herausragend ist in dieser Hinsicht das Land Niederösterreich mit seiner vor einigen Jahren gegründeten TecNet Company. Nicht verzeichnet sind hier einschlägige Einrichtungen etwa in Salzburg (Salzburger Unternehmensbeteiligung GmbH, SUBG) bzw. in Tirol (Tiroler Unternehmensbeteiligungsgesellschaft, TUB).

Tabelle 4 Förder- und Entwicklungseinrichtungen der Länder und ihr Dienstleistungsportfolio

Bundesland	Einrichtung	Förderabwicklung	Service, Information	Betriebsansiedlungen	Technologiezentren	Risikokapital	Beteiligung	Programme	Cluster-/Netzwerkprogramme
Burgenland	Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft (WIBAG)	x	x	x	x	x	x	x	x
Kärnten	Kärntner Wirtschaftsförderungsfond (KWF)	x			x		x	x	x
	Kärntner Betriebsansiedlungs- und Beteiligungsgesellschaft (BABEG)	x	x	x	x	x	x		
	Entwicklungsagentur Kärnten (EAK)		x	x	x		x		x
Niederösterreich	ecoplus	x	x	x	x		x	x	x
	TecNet Company					x	x		
	Regionales Innovationszentrum (RIZ)		x		x				
	Land NÖ, Abteilung Wirtschaftsförderung	x	x					x	
Oberösterreich	OÖ Technologie Marketing Gesellschaft (TMG)		x	x	x		x	x	x
	Land Oberösterreich, Abteilung Gewerbe	x							
Salzburg	SalzburgAgentur		x	x					
	Innovations- und Technologietransfer Gesellschaft (ITG)		x						x
	Land Salzburg, Abteilung 15: Wirtschaft, Tourismus und Energie	x							
Steiermark	Steirische Wirtschaftsförderungs-gesellschaft (SFG)	x	x	x	x	x	x	x	x
	Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung 3 - Wissenschaft und Forschung	x					x	x	
Tirol	Tiroler Zukunftsstiftung (TZS)	x	x	x	x		x	x	x
	Gruppe Wirtschaft und Verkehr, Wirtschaftsförderung	x							
Vorarlberg	Wirtschafts-Standort Vorarlberg GmbH (WISTO)		x	x	x	x			
	Land Vorarlberg, Abteilung für Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten	x							
Wien	Wiener Wirtschaftsförderungsfond (WWFF)	x	x	x			x	x	
	Zentrum für Innovation und Technologie (ZIT)	x			x		x	x	x[a]
	Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds (WWTF)	x						x	
Summe		**14**	**12**	**10**	**11**	**5**	**11**	**9**	**9**

[a]: Wien hat keine Clusterprogramme in dem Sinn, wie sie etwa Oberösterreich oder Niederösterreich betreiben. Betrachtet man aber die Aktivitäten der hier angeführten Agenturen, so kann man feststellen, dass mit unterschiedlichen Instrumenten und Programmen dieselben Zielgruppen und Themen von unterschiedlicher Seite, aber aufeinander abgestimmt, angesprochen werden.

3.2 Tendenz zur Subagenturisierung

Der Schein einer Tendenz zur 'Einagentur' trügt. Während die meisten Bundesländer zwar dem Einagenturmodell anhängen – im Grunde weichen lediglich Niederösterreich, Salzburg und Kärnten von diesem Modell deutlich ab – zeigt sich **innerhalb** der jeweiligen Agenturen ein deutlich anderes Bild. Hier gibt es Beteiligungen und

Austöchterungen, deren Zahl bisweilen in die Dutzende gehen kann. So hält die TMG an die zwei Dutzend Beteiligungen, das Wiener ZIT etwa ein Dutzend, gleichermaßen hat die ecoplus hat ihre Geschäftstätigkeit auf mehrere Tochtergesellschaften ausgelagert.

Generell beobachten wir also eher eine Tendenz zur Vermehrung von Organisationen und Agenturen bzw. Agenturfunktionen als deren Reduktion und Konzentration. Wir vermuten, dass es sich hier um Prozesse handelt, die weniger durch die 'Primärakkumulation' bzw. die Gründungsmission bestimmt werden, als vielmehr durch eine institutionelle Dynamik und Ausdifferenzierungsprozesse, die relativ unabhängig von der Ausgangssituation bzw. Gründungsmissionen wirken[13]. Was sind die Gründe für diese organisatorischen Mäanderungen[14]?

Es sind zumindest vier Gründe bzw. Motive für das Überhandnehmen von Organisationsgründungen und Beteiligungen.

- Die erste Gruppe wurde in den vergangen 5-7 Jahren erheblich durch die Politik des Bundes, im Besonderen der Technologie Impulse Gesellschaft (TIG) (nunmehr: Forschungsförderungsgesellschaft, Bereich 2), begünstigt. Es handelt sich um **Kompetenzzentren** aus dem K_{plus} Programm, um **Inkubatoren** aus dem A*plus*B Programm, z.T. auch das K_{ind} Programm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit[15]. Ihre praktische Umsetzung setzt bei K_{plus} und A*plus*B zwingend, und bei K_{ind} optional die Bildung von Trägergesellschaften (m.b.H.) bzw. Vereinen voraus, bei denen von Seiten der Länder in der Regel die Agenturen eine (Mit)Eigentümerrolle übernommen haben. Auf diese Weise sind innerhalb weniger Jahren mehrere Dutzend Organisationen entstanden.
- Ein ähnliches Argument gilt für zahlreiche **Technologiezentren**, wo ebenfalls die Agenturen die vollständige, in der Regel aber Miteigentümerschaft übernommen haben. Hier ist überdies zu berücksichtigen, dass insgesamt in Österreich die Zahl an Technologiezentren mit öffentlicher Beteiligung ein Ausmaß erreicht hat, das international seinesgleichen sucht[16]. Tatsächlich nimmt in Österreich das Konzept der Technologiezentren eine gewisse Zwitterstellung ein, was die Begründung für ein Engagement der öffentlichen Hand betrifft. Grundsätzlich wird hier versucht, die Politik des Ausgleichs regionaler Disparitäten mit jener der Modernisierung (Technologie, Innovation, Gründung) zu verknüpfen. Dies hat oft zur Folge, dass Technologiezentren in strukturschwachen Regionen errichtet werden. Für viele dieser Regionen und den entsprechenden regionalen Akteuren

---

[13] In der Regel sind die Zielsetzungen und Aufgabenzuschreibungen vage und eher offen gehalten. Dies hat zunächst damit zu tun, dass einerseits solche Festlegungen grundsätzlich so getroffen werden, dass ein möglichst breites Spektrum an Möglichkeiten abgedeckt werden kann. Andererseits fällt es objektiv schwer, das Aufgabenspektrum von Agenturen und Förder-einrichtungen vorab präzise zu definieren. Das tatsächliche Tätigkeitsspektrum entwickelt sich eher rund um zentrale handelnde Personen, deren Präferenzen, ihre Position in Netzwerken und tatsächlich aufgegriffene Möglichkeiten. Letzteres ist seinerseits wesentlich geprägt von den Netzwerken und nicht zuletzt vom Mind-set der handelnden Personen. Der Bestellung von Führungspersonen kommt, so gesehen, eine Schlüsselrolle zu.

[14] Wir verhehlen nicht – was durch die Wahl des Begriffes 'Mäanderungen' deutlich wird – eine gewisse kritische Einstellung gegenüber diesen Vorgängen.

[15] Vgl. Abbildung 5.

[16] Deutschland hat lediglich drei mal mehr, trotzdem die neuen Bundesländer ein bevorzugtes Terrain für Technologie- und Gründerzentren wäre (persönliche Mitteilung, Joachim Hemer, Fraunhofer Institut für Innovationsforschung und Systemtechnik).

ist in der Folge das Vorhandensein eines solchen Zentrums der Nachweis ihrer Mitgliedschaft im Modernitätsclub.

- Ein dritter Grund für die Entstehung von Untergesellschaften, Trägervereinen etc. ist eine gewisse Neigung der **Europäischen Kommission**, ihre einschlägigen Programme über eigens gegründete Organisationen abzuwickeln. Die *Innovation Relay Centres* sind ein bekanntes Beispiel dafür. In unmittelbarer Nähe zu diesem Verhalten befindet sich das Verhalten, für jedes größere EU-Projekt eine eigene **Homepage** aufsetzen zu müssen (Stichwort: *Dissemination of Results*), was im Einzelnen zur Folge hat, das ohne Weiteres ein Dutzend Homepages entstehen und alsbald verstauben.
- Schließlich ist viertens ins Treffen zu führen, dass es in Organisationen, die aufgrund ihrer Natur nicht wachsen können – und auf diese Weise keine **Karriere- und Entwicklungsmöglichkeiten** schaffen können –, eine zentrifugale Tendenz, die sich unter anderem in der Schaffung neuer Organisationen bzw. in Ausgliederungen niederschlägt. Dies ermöglicht die Vermehrung sowohl von Karriere- als auch die von Herrschaftsmöglichkeiten. Nebenbei bemerkt, führt dies bei insgesamt gleichbleibendem Gesamtvolumen dazu, dass sich zunehmend Kleinteiligkeit durchsetzt, was sich in anderer Hinsicht nachteilig auswirkt[17].

Wir stehen, wie bereits bemerkt, dieser Entwicklung kritisch gegenüber und machen dafür folgende **Gründe** geltend: Zunächst führt der Prozess der Subagenturisierung zwangsläufig zum **Überhandnehmen von Beratungs-, Aufsichts- und Koordinationsgremien**. Die entsprechende Zahl an Posten – nicht unbedingt die der Personen, weil zahlreiche Mehrfachrollen gibt – kann dabei in die mehrere Hunderte pro Bundesland gehen. Die Qualität solcher Tätigkeiten ist systematisch niedrig, weil mit zunehmender Zahl der Organisationen der Tätigkeitsbereich und damit die professionellen Anforderungen kleiner werden. Erschwerend zu dieser für sich betrachtet problematischen Entwicklung kommt noch der Umstand hinzu, dass der Grad der Ankopplung an das jeweiligen Innovationssystem mit zunehmender Differenzierung der Organisationen und Organe nicht zunimmt und die 'Verantwortung für das Ganze' eher leidet.

Man könnte dieser Entwicklung noch manches abgewinnen, weil und soweit auf diese Weise ein gewisser Informationsfluss gewährleistet ist bzw. Committment erzeugt wird. Dann aber müsste dieser Prozess gesteuert werden. Und genau dies ist im Einzelnen schwierig, und zwar in dem Ausmaß, in dem das zweite Argument zutrifft.

Je arbeitsteiliger, umso spezialisierter ist das Aufgabenspektrum, und umso geringer ist in der Folge die Flexibilität in der Aufgabenerledigung. Wir haben erkannt, dass interne Durchlässigkeit ein wesentlicher Erfolgsfaktor in der Bereitstellung von Dienstleistungen ist. Bei getrennten Gesellschaften ist diese Durchlässigkeit und Flexibilität systematisch schwerer zu leisten. Dies bedeutet gleichwohl nicht, dass in größeren, komplett ausgestatteten Agenturen dies ohne Weiteres möglich ist. Auch hier sind Segmentierungen und Fragmentierungen an der Tagesordnung, u.zw. **paradoxerweise** umso mehr, je mehr die jeweiligen Ziele und Leistungserwartungen operational definiert sind. Dass die Abteilungsbildung das ihre dazu tut, muss nicht

[17] Vgl. Kapitel 4.2.

besonders erwähnt werden. **Eine moderne Alternative bildet hier die Strukturierung von Agenturen entlang von Programmen anstatt von Abteilungen**. Programme sind in einem vergleichsweise hohen Grad integriert, stärker ziel- und ergebnisorientiert und mit einem Ablaufdatum versehen. Letzteres schärft den Sinn für Innovation, Flexibilität und Offenheit.

Ersichtlich handelt es sich hier um eine große Herausforderung an das Management, eine Balance herzustellen zwischen dem lokal richtigen Prinzip der Operationalisierung und damit Objektivierung von Leistung und der global und langfristig wichtigeren Maxime der Aufrechterhaltung von Flexibilität und dadurch erlangte Vermögen, das Leistungsportfolio an veränderte Bedingungen anzupassen.

Bleibt am Ende noch festzuhalten, dass die Auslagerungen generell und die Bildung von Unterorganisationen von den Landeskontrollämter bzw. Rechnungshöfen durchwegs ambivalent gesehen werden. Wir fügen in diesem Zusammenhang zu den bereits vorgebrachten Gründen noch einen hinzu, wonach die Einschätzung der Effizienz bestimmter organisatorischer Lösungen grundsätzlich ein schwieriges Problem darstellt, notabene im Bereich des New Public Management, dessen Prinzipien bei der hier behandelten Thematik in vollem Umfang zum Tragen kommen.

Einsetzende Besinnung

Zahlreiche Bundesländer sind dabei, ihre Strukturen neu zu definieren. Wien hat das in den letzten Jahren bereits gemacht, Tirol ist weit fortgeschritten, Niederösterreich befindet sich mittendrin. Auch Evaluierungen, eine Mindestvoraussetzung für systematische Reformen, werden zunehmend obligatorisch. Allerdings ist hier das Niveau, das auf Ebene Bundes bereits erreicht ist, noch nicht realisiert. Oberösterreich ist hier Wegbereiter – nicht zuletzt weil hier die großen Brocken, also die Clusterinitiativen, die TMG selbst und das 'Strategische Programm OÖ 2000+', unter die Lupe genommen wurden. Niederösterreich ist dem westlichen Nachbar auf den Fersen. In der Steiermark sind Evaluierungen an der Tagesordnung.

Die einsetzende Besinnung ist von mehreren Seiten gespeist. Das Ende der Euphorie aufgrund des plötzlichen Reichtums der vergangenen Jahre, zunehmender Legitimationsdruck sowie verknappende Ressourcen sind die wesentlichen Gründe dafür.

4 Politikhandeln: Erfahrung von Erfolg, Kumulierung und Pfaddeterminiertheit, Ausstieg aus erfolgreichen Politikpfaden

Es lässt sich beobachten, dass die Erfahrung von Erfolg, seltener von Misserfolg, prägend wirkt auf das Finden und Umsetzen neuer Strategien und Aktivitäten. Typische Beispiele sind hier die steirischen bzw. oberösterreichischen Clusterinitiativen oder der Einsatz von Calls zur Identifikation von förderungswürdigen Projekten in Wien. In allen drei Fällen hat der Einstieg in den jeweiligen Politikansatz sehr rasch zu Erfolg geführt und wurde daher ausgeweitet und systematisch weiterentwickelt. In der Folge fand Lernen statt und damit Kompetenzaufbau, Fokussierung der Wahrnehmung, die Bildung interner Strukturen, Verantwortlichkeiten und Profilierung und damit alle einschlägigen Voraussetzungen für einen pfaddeterminierten Prozess und für weitere Akkumulation von Erfahrung und Netzwerkbildung und in der weiteren Folge die Wahrnehmung von Signalen, die die Richtigkeit des eingeschlagenen Weges bestätigen.

4.1 Auslaufende Politikaufgaben

Erfolgreiche Politikpfade können kontraproduktiv werden: Während auf der einen Seite der Aufbau von Kompetenz, von Erfahrung und von Netzwerken vielfach **der** Nachweis von Leistungsfähigkeit ist, kann dies auf der anderen Seite langfristig in eine Form von Pfadabhängigkeit führen, die ihrerseits kontraproduktiv werden kann. Dieser nachteilige Effekt besteht zunächst darin, dass Alternativen verpasst, weil sie nicht wahrgenommen werden. Dies mag dort angehen, wo lediglich verabsäumt wird, dass das Gute durch das Bessere ersetzt wird. Tatsächlich schwierig wird es aber dort, wo dem ehemals erfolgreichen Modell nicht mehr der entsprechende Bedarf gegenüber steht und in der Folge einen zunehmenden Angebotsdruck ausübt. Die Bereiche, wo wir dieses Umkippen beobachten können bzw. für die nächsten Jahre erwarten, sind die folgenden:

- der weitere Ausbau von Technologiezentren
- das Weiterverfolgen der Strategie der Betriebsansiedlung
- weiterer Ausbau von Kooperationsförderung
- die naive Einstellung zu Clustern
- das Verfolgen großformatige Leitbilder

4.1.1 Der weitere Ausbau von Technologiezentren

Österreich hat eine Dichte an Technologiezentren erreicht, die die Grenze des Zuträglichen schon überschritten haben dürfte[18]. Die meisten unterscheiden sich nicht signifikant von spontan zustande gekommenen Agglomerationen. Es ist weithin zufällig, warum nur mit öffentlichen Mitteln errichtete bzw. gemanagte Zentren als solche bezeichnet werden. Bei genauerer Betrachtung finden sich zahlreiche 'emergente Technologieparks'. Das einschlägige Programm des Bundes – REG*plus* – hat nunmehr zwei Ausschreibungsrunden durchlaufen und es ist eine durchaus ernst

[18] Vgl. Fußnote 16.

gemeinte Frage, inwieweit damit nicht schon alles erledigt ist, was an Unterstützung für jene erfolgen kann, die ihrerseits im Unterstützen ihre Aufgabe sehen (sollten)[19].

Wir halten jedenfalls die weitere Einrichtung von Technologieparks mit öffentlicher Beteiligung für außerordentlich begründungsbedürftig. Vielmehr sind Rückzüge der öffentlichen Hand, wo immer dies möglich ist, ein Gebot der Stunde. Damit ergibt sich ein zweites Gebot. Es besteht darin, auch emergente Technologieparks abseits der öffentlichen Förderung als solche anzuerkennen und ihren Beitrag zur regionalen Wirtschaft zu würdigen.

4.1.2 Das Weiterverfolgen der Strategie der Betriebsansiedlung

Gerade für die östlichen Bundesländer handelt es sich hier um eine Strategie, deren Tage gezählt sind. Eine gleichwohl noch interessante Aufgabe sind Umsiedlungen, vor allem aufgrund von Erweiterungen. Dabei, aber natürlich auch für die klassische Ansiedlungspolitik, sind sogenannte 'interkommunale Gewerbezonen' eine ausgesprochen attraktive Option, bei denen vor allem die Länder Niederösterreich und Oberösterreich erfolgreich tätig waren und sind.

Das Festhalten an Betriebsansiedlungen geht im Übrigen nicht selten einher mit einer Zurückhaltung, ja Ablehnung der Unterstützung von Direktinvestitionen heimischer Unternehmen im Ausland. Fortgeschrittene Regierungen und Länder fördern ihre Unternehmen bei diesen Schritten, im extremsten Fall durch Ankauf bzw. Anmietung von Liegenschaften, die aufgeschlossen, mit dem einschlägigen Know-how und Netzwerk ausgestattet, als Brückenkopf für heimische Betriebe fungieren. Die Steiermark ist hier zu nennen, in Ansätzen auch Kärnten. Niederösterreich hadert noch mit dieser Option und setzt mehr auf Export, das Burgenland pflegt gute Nachbarschaft zu Westungarn.

4.1.3 Weiterer Ausbau von Kooperationsförderung

Diese Förderstrategie, die sich in den letzten 5-10 Jahren größter Beliebtheit erfreut hat, dürfte ihren Zenit erreicht haben: die allermeisten EU-Programme sind auf Kooperation ausgelegt, alle drei Kompetenzzentrenprogramme, die neuen Ludwig Boltzmann Institute, der Kooperationsbonus bei FFF-Projekten, die Kooperationsförderungen der Länder, nicht zuletzt die Clusterförderungen usw.. Auf universitärer Ebene finden sich nicht selten Institute, wo auf einen Mitarbeiter zwei und mehr Kooperationspartner kommen[20].

Wir vertreten hier die Auffassung, dass der Grad der Vernetzung ein Ausmaß erreicht hat, der nicht mehr erweitert werden sollte, sondern vielmehr vorhandene Beziehungen intensiviert und auf nachhaltigere Beine gestellt werden sollten[21].

---

[19] Vgl. dazu die Ausführungen zu den Programmen des Bundes zur Dynamisierung der bestehenden Infrastruktur, Kapitel 2.2.4.

[20] Hier ist Vorsicht geboten: Ein EU- oder ein COST-Projekt zieht auf einen Schlag ein halbes Dutzend und mehr Kooperationspartner nach sich.

[21] Wir geben hier ein zugegeben extremes, aber umso interessanteres Beispiel einer schwedischen Universität, die sich dazu entschlossen hat, sich an keinen EU-Projekten mehr zu beteiligen, demgegenüber aber mit einer amerikanischen, einer chinesischen und einer kontinentaleuropäischen Hochschule langfristige Kooperationsabkommen abgeschlossen hat. Im Rahmen dieser Kooperationsabkommen findet ein organisierter Austausch auf Ebene der Studierenden, Doktoranden und Professoren statt. Tragende Säule ist Gastprofessorenprogramm, wo Gastpro-

4.1.4 Die naive Einstellung zu Clustern

Cluster sind **das** Erfolgskonzept regionaler Innovationspolitik der letzten 5 Jahre. Nach der Steiermark ist Oberösterreich eingestiegen und dann wurden in fast allen Bundesländer Clusterinitiativen eingerichtet: Salzburg, Kärnten, Tirol, Burgenland. Wien betreibt auch Clusterpolitik, allerdings anders und nennt dies auch nicht so[22].

Tatsächlich gibt es unter den einzelnen Clusterinitiativen kaum einen Fall, wo tatsächlich ein einigermaßen kompletter Cluster im Porter'schen Sinn vorliegt. Unsere, zunächst überraschende Einsicht aus zahlreichen Analysen von Clustern in Oberösterreich, Niederösterreich, Salzburg bzw. Kärnten zeigt uns, dass dies auch gar keine notwendige Voraussetzung für das Gelingen von Clusterinitiativen ist. Was hier in der Regel passiert, ist, dass Probleme und Chancen von Gruppen von Unternehmen (sowie einigen Institutionen, meist aus dem Forschungs- oder Ausbildungsbereich) aufgegriffen und verfolgt und in eines oder mehrere Projekte umgewandelt werden. Meist sind es zwischenbetriebliche Beziehungen, manchmal, und zunehmend mehr, auch Fragen im Bereich der sogenannten Faktorbedingungen. Hierzu braucht man keinen ausgewachsenen Porter'schen Cluster, vor allem dann nicht, wenn man die entsprechenden Aktivitäten in der klassischen Einzelbetriebsförderung als Vergleich heranzieht.

Wir sehen hier also in den **Clusterinitiativen ein Zukunftspotenzial** in zwei Richtungen:

- Erstens stammen die Personen, die die beste **Kenntnis ihrer regionalen Wirtschaft** vorweisen können, in den meisten Fällen aus den Clusterinitiativen. Dies ist per se vorteilhaft, solange dieses Wissen innerhalb des entsprechenden Unterstützungssystems, also in erster Linie der eigenen Organisation, gestreut wird. Dies ist auch ein nicht unwesentlicher Grund, warum größere Organisationen mit einem breiteren Portfolio die geeigneteren Plattformen für Clusterinitiativen sind.
- Zweitens wirken solche Initiativen häufig als Portal. Diese **Portalfunktion** arbeitet in zwei Richtungen. Für die Unternehmen ergibt sich (i) ein leichterer Zugang zu diversen Förder- und Unterstützungsangeboten einschließlich privater Dienstleistungsanbieter und für die Politik besteht (ii) die Möglichkeit einer effizienteren **Politikumsetzung** (Policy Delivery[23]).

Wir sehen also das durch Clusterinitiativen aufgebaute Wissens-, Beziehungs- und Lernpotenzial als den deutlich wichtigeren Faktor an als das selektive Verfolgen tatsächlicher oder vermeintlicher Stärkefelder. Die Zukunft der Clusterpolitik wird sich also daran messen lassen, inwieweit es der Clusterpolitik gelingt, diese Trans-

---

fessoren über mehrere Jahre für mehre Wochen, ja Monate anwesend sind und so gehaltvolle Lehre und Forschung stattfindet und die Kooperation auf Professorenebene die Kooperation auf Ebene der PostDocs und der Doktoranden bzw. Studierenden nach sich zieht. Frei fliegende EU-Projekte sind die Ausnahme und besonders begründungspflichtig. Im Besonderen wird darauf geachtet, dass die Budgets nicht überschritten werden.

22 Wien hat keine Clusterprogramme in einem Sinn, wie sie etwa Oberösterreich oder Niederösterreich betreiben. Betrachtet man aber die Aktivitäten der einzelnen Agenturen (WWFF, ZIT, WWTF), so kann man feststellen, dass mit unterschiedlichen Instrumenten und Programmen dieselben Zielgruppen und Themen von unterschiedlicher Seite, aber aufeinander abgestimmt, angesprochen werden.

23 Vgl. dazu Kapitel 5.2.

formation zu absolvieren. Notwendig und hinreichend ist dabei die nach innen und außen gerichtete Offenheit der jeweiligen Agenturen für Kooperationen im Politikbereich und im benachbarten privaten Dienstleistungssektor. Damit stellt sich auch die Frage nach einer nationalen Clusterpolitik als Scheinproblem heraus und wird ersetzt durch ganz andere Fragen, nämlich die eines guten Verständnisses des Innovationssystems, ihrer Umsetzung in die richtige Politik und deren effiziente Umsetzung und Verbreitung. Gut geführte Clusterinitiativen weisen hier eine hohe Glaubwürdigkeit und Kompetenz aus.

Wir erwarten ein Auslaufen der frühen Typen der Clusterpolitik, wo ein Team von 4-8 Personen sich um 50-200 Unternehmen kümmern und diese mit Informationen, Workshops und Kooperationsprojekten versorgen. Stattdessen sehen wir in der Clusterpolitik ein großes Potenzial, wenn die Metamorphose zu einem Politikportal bzw. zu einer Verteilungsplattform gelingt.

4.1.5 Das Verfolgen großformatige Leitbilder

Weithin alle Bundesländer können irgendwelche Programmdokumente und Leitbilder vorweisen. Allerdings ist es hilfreich, zu unterscheiden zwischen großformatigen Leitbildern und Dokumenten, durch die eine größere Zahl von Programmen und Projekten dokumentiert und begründet werden. Diese großformatigen Leitbilder sind überwiegend eine Erscheinung der 90er Jahre denn der jüngeren Vergangenheit. Häufig werden sie in einer Situation erstellt, in der eine Art von Neubeginn vorgesehen ist. Dieser Neubeginn kann aber auch aus Anlass eines größeren Reformvorhabens stattfinden.

Länder, die in den letzten 5-10 Jahren einschlägige Gesamtkonzepte erstellt haben, sind Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg[24]. Die Konzepte sind unterschiedlich alt. Die ältesten datieren aus Mitte und zweiten Hälfte der 90er Jahre (Steiermark, Oberösterreich, Salzburg), andere sind nicht älter als 2-3 Jahre (Kärnten, Niederösterreich, Salzburg[25]). Oberösterreich[26] und die Steiermark arbeiten an Neuauflagen. Salzburg hat gerade eine Aktualisierung seines Wirtschaftsleitbilds fertig gestellt[27]. Kärnten hat Neuland betreten. Tirol denkt nicht an eine Neuauflage. Wien hat kein Gesamtkonzept und es ist unwahrscheinlich, dass in absehbarer Zukunft eines entwickelt wird. Erkennbar herrschen hier unterschiedliche Auffassungen und Praktiken.

Bei der Erstellung großformatiger Leitbilder handelt es sich um ein Phänomen, das seinen **Zenit überschritten** haben dürfte. Die meisten Länder haben ihre institutionellen Strukturen etabliert, die Prozesse sind am Laufen und es haben in den meisten

---

[24] Strategisches Programm - Vorarlberg 2005 Plus, www.vorarlberg.at/vorarlberg/wirtschaft_verkehr/wirtschaft/wirtschaft/weitereinformationen/wirtschaftspolitischeunte/strategischesprogramm2005/strategischesprogramm2005.htm

[25] Salzburg verfährt zweigleisig: Wirtschaft und Wissenschaft werden sowohl bei den Leitbildern als auch in der organisatorischen Umsetzung getrennt durchgeführt, was in einzelnen Fragen durchaus zu Spannungen führt, etwa in der Wahrnehmung und Finanzierung der Kompetenzzentren. Wissenschafts- und Forschungsleitbild des Bundeslandes Salzburg, Juni 2001, www.salzburg.gv.at/doc-wissenschaftsleitbild.doc, Wirtschaftsleitbild Land Salzburg, www.salzburg.gv.at/wirtschaftsleitbild-langfassung.pdf

[26] www.tmg.at/download_erstversion_strategischesProgramm_081104.pdf

[27] www.salzburg.gv.at/wirtschaftsleitbild-langfassung.pdf

Fällen die entsprechenden Differenzierungen hinsichtlich Rollenteilung, Zielgruppe, Dienstleistungsportfolio stattgefunden. Dazu kommen einige Erfahrungen mit der Erstellung und Wirkung großformatiger Leitbilder.

Leitbilder können Orientierung und Planungssicherheit geben

Am Sichtbarsten ist diese Wirkung im Falle Oberösterreich, wo das 'Strategische Programm OÖ 2000+' eine hohe Bindungswirkung entfaltet hat. Im Falle Salzburgs hat das dortige Wissenschaftsleitbild vor allem durch die Einrichtung eines Beratungsgremiums[28] zu einer Stärkung der Governance auf Ebene der Landesregierung geführt, wodurch insgesamt eine Stabilisierung des Politikhandelns eingetreten ist. Dieses Beispiel verweist auf ein Phänomen, wonach eine Fülle von Strategien und Optionen generiert, sich aber nur ein Teil durchsetzen lässt bzw. nur ein Teil durchgesetzt wird. Wir begegnen hier einem Pilgerschritt-Phänomen: zwei Schritte vor, einen Schritt zurück. Angesichts des im nächsten Punkt behandelten Themas ist dies keineswegs nachteilig.

Die Erstellung großer Entwürfe kann den Prozess aufhalten

Derartige Verzögerungen können bis zu zwei Jahre dauern. Man kann sogar sagen, dass der Zeitraum zwischen Beginn der Planung und der Verabschiedung **typischerweise** zwei Jahre beträgt – im Schnitt ein Jahr für die konzeptive Arbeit, ein weiteres Jahr durch den Prozess der politischen Durchsetzung, nicht zuletzt, weil manche Akteure erst gegen Ende des Prozesses auftauchen.

In diesem Zeitraum werden häufig größere Entscheidungen aufgeschoben, gleichzeitig werden aber auch neue Realitäten geschaffen. Für die Eigentümer der Leitbilder stellt diese Situation einen mitunter schwierigen Balanceakt dar. Ja sie kann sogar zu Belastungen führen, weil zu der gewollten Selektion durch Prioritätensetzung nun auch noch eine ungewollte Selektion durch Entscheidungsaufschub hinzu kommt. In dem Ausmaß, in dem sich Entscheidungssituationen ergeben, die von außerhalb des Wirkungsbereichs der Eigentümer der Leitbilder kommen[29] ist diese Konfliktsituation unmittelbar gegeben. In solchen Phasen ist also ein Mindestmaß an Entscheidungsfähigkeit aufrecht zu erhalten.

In den Zukunftskonzepten spiegelt sich oft die Vergangenheit wider

Die Erstellung umfassender Leitkonzepte birgt einige Gefahren in sich, die im Einzelnen oft schwer zu erkennen sind. Es sind dies (i) die Gefahr der Konzentration auf Modethemen und damit verbunden, (ii) darauf aufbauende Gründungen bzw., allgemeiner gesprochen, Systementscheidungen[30]. Die Gründe für diese eigentümliche

---

28 www.salzburg.gv.at/themen/bildungforschung/wissforsch/forschungspolitik.htm#forschungsrat

29 In der Vergangenheit waren dies typischerweise Vorhaben, die durch die Länder ko-finanziert werden sollten, z.B. Kompetenzzentren, Inkubatoren im Rahmen des A*plus*B Programms bzw. in letzter Zeit auch Vorhaben im Bereich der Grundlagenforschung (bevorzugt bei Spezialforschungsbereichen des FWF).

30 Die meisten der in Oberösterreich eingerichteten Kompetenzzentren wurden innerhalb von 2-3 Jahren gegründet, was in der zuvor mit Forschungskapazität unterversorgten Region zweifellos als ein großer Fortschritt betrachtet werden kann. Im Nachhinein stellt sich heraus, dass hier ein starker Akzent im Bereich jener Themen gesetzt wurde, die Ende der 90er Jahre en vogue waren: Werkstoffe, industrielle Prozesse, Informations- und Kommunikationstechnologien. Das Land Kärnten hat sich entschlossen, an der Universität Klagenfurt sechs Stiftungsprofessuren

Rückwärtsorientierung liegen auf der Hand. Für die Durchführung von Projekten, für das Starten von Initiativen oder gar für den Aufbau von Institutionen sind gewisse Mindesterfordernisse an vorhandener Kapazität, Kompetenz und Aufmerksamkeit vorauszusetzen. Diese haben sich naturgemäß in der Vergangenheit entwickelt und stehen zu dem Zeitpunkt, in dem sich die Gelegenheit für die Verwirklichung anbietet, als Kandidaten zur Verfügung.

Hierzu gibt es logischerweise keine Alternative, weil ohne dieses Mindestmaß an vorhandener Kapazität, Kompetenz und Aufmerksamkeit keine wählbare Option vorliegt. In diesem Sinn gibt es immer irgendeine Form von unvermeidbarer Pfaddeterminiertheit.

Tatsächlich gibt es aus dieser Erkenntnis der Pfaddeterminiertheit und der Gefahr der Orientierung auf Modethemen lediglich einzige praktische Schlussfolgerung: Vermeiden, dass Entscheidungen mit Langzeitwirkung (Gründungen!) gleichmäßiger über die Zeit verteilt werden, so dass das Risiko, Modethemen aufzusitzen, reduziert wird. Gleichzeitig verringert dies die Neigung, sich allzu sehr von – vermeintlichen – Chancen treiben zu lassen.

Partizipative Politikplanung

Hier haben wir es mit einem Vorgang mit ambivalentem Charakter zu tun. Je kleiner eine Einheit, und man kann davon ausgehen, dass alle Regionen bzw. Länder in diesem Sinn klein sind, umso mehr sind Planungen von einem partizipatorischen Element geprägt. Je weniger unterschieden werden kann zwischen Anspruchsgruppen und Wissensträgern, umso mehr vermischt sich der Status der jeweiligen Beiträge und Vorschläge. Je mehr sich die erstere Form durchsetzt, umso mehr tritt das im vorigen Punkt diskutierte Verhalten der Modethemen zutage und umso mehr dominieren 'konkrete Vorschläge' gegenüber Ansätzen, die mehr auf einer Analyse der Leistungsfähigkeit des regionalen Innovationssystems basieren. Am Stärksten ist der partizipatorische Charakter gegenwärtig noch in Oberösterreich bzw. Salzburg (Wirtschaftsleitbild) ausgeprägt, die meisten anderen Bundesländer gehen vermehrt analytisch vor.

Partizipatorisches Vorgehen ist also in sich ambivalent. Während der Bindungsgrad zweifellos hoch ist, lauern einige, im Einzelnen schwer erkennbare Probleme:

- Partizipative Verfahren neigen zu einer gewissen **Geschichtslosigkeit**, insofern im Zweifelsfall eher neue Vorhaben auf Kosten der Fortsetzung bereits etablierter vorgeschlagen werden.
- Partizipative Politikplanung, insbesondere **Leitbildprozesse können institutionelle Strukturen aufladen**: Arbeitskreise, Einbindung, Ideenwerkstätten sind hier die Schlagworte und ihr Arbeiten fügt den bereits existierenden Strukturen

einzurichten. Es ist zu erwarten, dass auch hier thematische Konzentrationen stattfinden, die in Teilen dem wissenschaftlich-technischen Zeitgeist entsprechen. Niederösterreich hat die TecNet Company eingerichtet, deren Gründungsidee zu einer Zeit aufgetaucht ist, als Gründungen und Börsengänge en vogue waren.

und Projekte neue hinzu. Leitbilder dienen also nicht selten der Proliferation von Institutionen und Maßnahmen[31].

- **Es dominieren** in diese Prozessen nicht selten **die staatsnahen intermediären Organisationen**, was im Einzelnen eher zur Verfestigung institutioneller Strukturen beiträgt als zu deren Reform.
- Dazu kommt, dass bei Leitbildern **inhaltliche und materielle Vorschläge** gegenüber strukturellen und die Einführung neuer gegenüber der Reparatur und Verbesserung existierender Institutionen **dominieren**.
- Nicht selten sind auch **Glücksritter** unterwegs, die bei dieser Gelegenheit versuchen, ihre bereits abgelegten Vorhaben nun noch einmal aufzuwärmen.

Wir stellen insgesamt einen gewissen Rückzug und Distanz gegenüber partizipativen Planungsmodellen fest. Eher zielen die Versuche darauf ab, auf Seiten der Politik (Amt der Landesregierung bzw. Agenturen) strategische Intelligenz aufzubauen und auf dieser Basis Politikplanung vorzunehmen. Diese Entwicklung ist zweifellos zu begrüßen, zumal ein Mindestmaß an strategischer Intelligenz auch und gerade bei partizipativen Planungsmodellen unverzichtbar ist.

4.2 Auswege: Strategiekonzepte für Programme und Maßnahmen

Während über eine längere Zeit Gesamtkonzepte ('Leitbilder') dominiert haben, setzen sich in der jüngeren Vergangenheit, etwa seit Ende der 90er Jahre, zunehmend **Konzepte und Planungen auf der Ebene von Einzelmaßnahmen** durch. Es ist inzwischen die Regel, dass im Vorlauf zur Durchführung von Programmen bzw. Maßnahmen Bedarfserhebungen und Machbarkeitsstudien, manchmal auch ex-ante Evaluierungen durchgeführt werden. Dafür gibt es mehrere Gründe.

Ko-Finanzierung

Zahlreiche Vorhaben auf Ebene der Länder gehen auf Vorhaben des Bundes oder der EU zurück, die gemeinsam mit den Ländern ko-finanziert werden. Hier sind grundsätzlich Konzepte vorzulegen, die in der Folge einen Begutachtungs- und Genehmigungsprozess durchlaufen.

Nach nunmehr mehr als fünf Jahren ko-finanzierter Programme lässt sich – und dies wird von beiden Seiten so gesehen – feststellen, dass hier ein gewisser Erziehungsprozess stattgefunden hat. Dem Bund kommt hier eindeutig die Vorreiterrolle zu.

Politikwettbewerb

Es gibt einen zunehmend intensiver werdenden Politikwettbewerb. Dieser drückt sich zunächst in einem höheren Begründungsaufwand aus und findet sowohl zwischen einzelnen Politikfeldern, innerhalb von Politikfeldern und durchaus auch zwischen bzw. innerhalb von Institutionen statt. Hauptschauplatz ist dabei der Wettbewerb zwischen bzw. innerhalb von Institutionen. In der Regel handelt es sich hier dabei um Entwicklungsagenturen, deren Wachstum in nicht unbeträchtlichem Ausmaß auf solche Wettbewerbsmechanismen zurückzuführen ist. Wie bereits oben festgestellt, ist das Wachstum der Zahl an Programmen bzw. Maßnahmen wesent-

[31] Diese werden nicht selten durch Best practice und Benchmarking-Übungen oder Studienreisen noch zusätzlich aufgeladen.

lichster Träger des Wachstums von Förder- und Entwicklungsagenturen und damit eine Möglichkeit für berufliches Fortkommen und Status.

Eine Besonderheit in diesem zunehmenden Politikwettbewerb stellen die Clusterinitiativen dar. Das Problem, um das es hier geht, stellt sich folgendermaßen dar: Clusterinitiativen sind in der Regel breit gefasste Bündel von Maßnahmen, die von der Förderung von kooperativen Projekten über die Organisation von Informationsveranstaltungen, Schulungen oder Aktivitäten zur Erschließung von Exportmärkten reichen. Es gibt in der Regel auch Informationsdienste, die vom E-Mail-Versand bis zu Hochglanzjournalen reichen. In zahlreichen dieser Angebote gibt es einen privaten Anteil, etwa die Inanspruchnahme von Schulungsleistungen, Konferenzteilnahme oder Erkundungsreisen, der fairer Weise abzugelten ist. Vor diesem Hintergrund und motiviert durch die Tatsache, dass eine Reihe der angebotenen Dienstleistungen Clubcharakter hat, sind entsprechende Mitgliedsgebühren gut begründbar. An genau dieser Stelle tritt ein Verhalten zutage, das einen klar legitimierten Hintergrund hat und in der praktischen Ausformung zu einer Reihe von prekären Situationen führt. Durch die Tatsache, dass in einigen Fällen, zumal in Ober- und in Niederösterreich die sogenannte Eigenfinanzierungsquote bis zu 50% beträgt, neigen die entsprechenden Clusterinitiativen dazu, sich auf dem Projektmarkt um zusätzliche Einkommensmöglichkeiten zu bemühen, wobei die EU hierzu ein breites Betätigungsfeld anbietet[32]. Wir sehen dieses Verhalten, wo Programme andere Programme 'erbrüten', als durchaus problematisch an, weil hier die Kohärenz zwischen den angestammten und den insoweit erbrüteten Programmen sehr leicht verloren geht und an den Gegebenheiten des regionalen Innovationssystems vorbeiproduziert wird. Unser Vorschlag zu dieser, zugegeben, noch unausdiskutierten Grauzone besteht darin, diese Programme vorwiegend aufgrund ihres experimentellen Charakter durchzuführen und nicht, um zusätzliche Einnahmenquellen zu erschließen. Dies schließt insbesondere ein, das ihr Anteil nach oben zu begrenzen, zu 'deckeln' ist.

Verbesserung der allgemeinen Politik- und Evaluierungskultur

Es lässt sich, und dies ist die eigentlich relevante Entwicklung der letzten 5-10 Jahre, eine deutliche Verbesserung der allgemeinen Politikkultur über den gesamten Politikzyklus (Bedarfseinschätzung, Planung, Management der Umsetzung, Monitoring, Evaluierung) beobachten. Über die Planung von Programmen hinaus gehen zunehmend mehr auch die Länder dazu über, ihre Programme und Institutionen formalen Evaluierungen zu unterziehen. Vorreiter dieser Entwicklung sind die Steiermark, Oberösterreich und Niederösterreich. Auch hier sind der zunehmende Wettbewerbsdruck, aber auch die Ausbreitung einer allgemeinen Evaluierungskultur die beiden wesentlichen Gründe. Im Verhältnis der Länder zum Bund ist, was die Etablierung der Evaluierungskultur betrifft, eindeutig der Bund in der Führungs- und Orientierungsrolle und man kann auch hier von einer Erziehungswirkung des Bundes sprechen.

Insgesamt kann man, analog zu einer ähnlichlautenden Einschätzung über den Bund, auch bei den Ländern davon ausgehen, dass das **Durchlaufen des Politikzyklus** (Bedarfseinschätzung, Planung, Management der Umsetzung, Monitoring, Evaluierung) nunmehr **zum Standard guter Politikpraxis gehört**. Dies hat eine weit-

[32] Die Programme, die hier bevorzugt in Frage kommen, sind hier INTERREG und Innovative Aktionen.

reichende Konsequenz darin, dass Bund und Bundesländer, was die handwerklich-technische, und damit auch administrative Seite betrifft, anschlussfähig sind und dadurch die Voraussetzung für eine tragfähige Arbeitsbeziehung liefern. Dies schließt aber nicht automatisch eine konfliktfreie Arbeitsbeziehung ein, was sich an zahlreichen Stellen beobachten lässt.

Blinde Flecken: am Beispiel der Kooperationsförderung

Dass sich manchmal **Programme bzw. Maßnahmen** auf der einen Seite **und Instrumente** auf der anderen **nicht immer klar unterscheiden lassen**, sei an dieser Stelle noch vermerkt. Herausragend ist hier die Förderung von Kooperation, die in irgendeiner Weise in allen Bundesländern angeboten wird. Besondere Aufmerksamkeit erhält die Förderung von Kooperation im Rahmen von Clusterinitiativen[33]. Ein zweites, sehr spezialisiertes, fast allgegenwärtiges Instrument ist die Förderung der Zusammenarbeit Wirtschaft-Wissenschaft. Für beide sehen wir den Zenit erreicht und plädieren für einen behutsameren Einsatz der Mittel und der Aufmerksamkeit sowohl auf Ebene des Bundes wie auf jener der Länder.

Die Förderung von Kooperation wird in der Regel durch die Förderung von spezifischen Projekten mit konkreten materiellen Projektzielen abgewickelt. Dafür gibt es gute Gründe und es fällt schwer, von diesen Prinzipien abzugehen. Gleichzeitig weiß man aus zahlreichen Evaluierungen von Kooperationsförderungen, nicht zuletzt der EU-Rahmenprogramme sowie von Kooperationen generell, dass manchmal die materiellen Zielsetzungen von anderen, im Einzelnen schwer messbaren Nebeneffekten überragt werden: Lernen, Beziehungsaufbau für spätere bzw. anderweitige Zusammenarbeit, Coaching, Rekrutierung von Mitarbeitern (und damit Transfer über Köpfe), Verringerung der Komplexität des Geschäftsumfeldes usw.. Für die regionale Politik, die sich im Besonderen durch eine überdurchschnittlich hohe Kontaktdichte und Nähe zu den Zielgruppen auszeichnet, ist hier ein ausgezeichnetes Betätigungsfeld für die Verfolgung eines breiteren Politikverständnisses gegeben. In der Folge müsste sich dies in der Konzeption von Maßnahmen sowie in Beurteilung der jeweiligen Aktivitäten niederschlagen.

Ausstieg aus erfolgreichen Politikpfaden: Programme sind nicht das Ende gegenwärtiger Politikpraxis

Wir blicken auf eine Phase zurück, in der die Einführung von Programmen eine Hochkonjunktur hatte und dies wird sich auch auf absehbare Zeit nicht signifikant ändern. Mit der Einführung von Programmen sollte von der über weite Strecken zurecht kritisierten ungerichteten Förderung ('Gießkanne') abgegangen und die Förderaktivitäten auf die spezifischen Fördertatbestände konzentriert werden. Ferner können Programme als insgeheime Maßnahme angesehen werden, das Fördergeschehen von ad hoc Interventionen abzuschotten, für die vor allem Länder besonders anfällig sind und nicht unerhebliche Ressourcen binden.

---

[33] Die Förderung von Kooperationen im Rahmen von Clusterinitiativen nimmt in der Regel eine so dominante Rolle ein, dass ein Verzicht auf dieses Instrument für viele Clusterinitiativen ein Aus bedeuten würde. Es ist dies übrigens ein Zeichen für noch nicht ausgereifte Cluster bzw. Clusterinitiativen.

Durch die Verfolgung von Programmen ist es möglich, einer Reihe von **Prinzipien guter Praxis** zu folgen:

- Definition expliziter Ziele der Förderung
- Definition von Kriterien und Verfahren
- beschränkte Laufzeit
- vordefiniertes Budget
- explizite Verantwortung für die Umsetzung des Programms – nicht selten Auslagerung
- explizite Qualitätssicherung und Lernen durch Monitoring und Evaluierung bzw. Einrichtung von Begleitgruppen usw..

Wir machen inzwischen zunehmend die Erfahrung, dass diese strenge Auslegung der Prinzipien guter Praxis mehr und mehr auch nachteilige Effekte nach sich zieht. Es sind dies Tendenzen der Separierung, des Nicht-Teilens von Erfahrungen und Beziehungen[34], nicht zuletzt der Geringschätzung von benachbarten Angeboten und Leistungen und damit die Preisgabe der Möglichkeit der Nutzung von Synergien.

Wir sehen gerade in der Nicht-Teilung von Erfahrungen und von Beziehungen langfristig ein ernsthaftes Problem für fortgeschrittenere Agenturen, indem sie sukzessive den Blick für das Ganze der Region verlieren. Wir sehen also Gründe, aber auch **Ansätze für eine Überwindung einer allzu strikten Fokussierung auf Programme** und sehen die Ansätze im Aufbau einer Organisationskultur, die eine starke gemeinsame Wissensbasis vorweist und wo interne Strukturen so beschaffen sind, dass sie Kooperation zwischen den Programmen und Maßnahmen des eigenen Hauses und mit jenen von Dritten fördern und belohnen[35].

---

[34] Das Nicht-Teilen von Erfahrungen und Beziehungen kann durchaus handfeste Formen annehmen. Das Motiv für das Nicht-Teilen besteht nicht selten darin, kooperative Förderklienten nicht mit anderen teilen zu müssen. Die unmittelbare Folge ist dann zunächst, dass ein und dieselbe Firma mehrmals in unterschiedlichen Angelegenheiten kontaktiert wird. Die mittelbare Folge ist, dass sich ein unterschiedliches Lernverhalten etabliert, welches selektiv in Bezug auf die jeweils angebotenen Förder- bzw. Dienstleistungen wirkt: Das eigene Angebot und zunehmend weniger die Probleme der Zielgruppen wirken als Suchschablone für Verbesserungen und Innovationen im Förderportfolio.

[35] Dieser Punkt ist mit Vorbehalten zu lesen, weil er überwiegend die fortschrittlicheren Agenturen betrifft und diesen gegenüber kritisch ist. Dies ist nicht ganz fair, weil hier die noch weniger weit entwickelten Agenturen sozusagen gar nicht kritikwürdig sind.

4.3 Zusammenfassung und Optionen für eine Weiterentwicklung von Politik und Politikfähigkeit der Länder

Wir fassen die in diesem Kapitel zusammengetragenen Argumente tabellarisch noch einmal zusammen. Sie zielen in ihrem Kern darauf ab, die Politik und Politikfähigkeit der Länder weiter zu entwickeln. Dabei haben wir eine Reihe von Problemfeldern identifiziert, nicht zuletzt solche, in die man trotz bester Absicht hineindriften kann. Wir haben auch Auswege aufgezeigt und werden im Folgenden die entsprechenden Bausteine noch einmal darstellen. Dabei gehen wir auch auf die mögliche Rolle des Bundes ein.

Tabelle 5 Kritische Politikfelder: Vorzüge, Probleme, Auswege und die Rolle des Bundes

Politikfeld	Vorzüge	Probleme	Auswege	Rolle des Bundes
erfolgreiches Politikhandeln kann im Lauf der Zeit und bei wechselnden Umständen kontraproduktiv werden	– es finden Lernprozesse und Kompetenzaufbau statt – interne Stabilisierung und Kontinuität	– bewährte Muster bewähren sich und werden dadurch über den Bedarf hinaus fortgesetzt – bewährte Muster wirken als Suchschablone für weitere Politikbegründung – Pfadabhängigkeit wird begünstigt – Alternativen werden wegen selektiver Wahrnehmung verpasst	– vermehrter Übergang zu Programmen und größeren Projekten – Durchführung von Evaluierungen	– Unterstützen interorganisatorischen Lernens
Problemfeld 1: weiterer Ausbau von Technologiezentren	– systematischer, flächendeckender Aufbau von Technologiezentren – systematische Unterstützung der Technologiezentren zum Aufbau von Kompetenz in der Regionalentwicklung (REGplus)	– Österreich hat das Maximum an Technologiezentren erreicht – die meisten Zentren unterscheiden sich nicht signifikant von spontan zustande gekommenen Agglomerationen – REGplus zeigt die Grenzen der Mobilisierbarkeit der Zentren auf	– Anerkennen der zahlreichen 'emergenten Technologiezentren' – keine neuen Zentren mehr – sukzessive Privatisierung der bestehenden Zentren	– evtl. eine dritte und letzte Runde REGplus zum Abschluss der Technologiezentren-Ära – Ausstieg aus Technologiezentren
Problemfeld 2: Weiterverfolgen der Strategie der Betriebsansiedlung	– unmittelbare ökonomische Effekte – große Sichtbarkeit – gute Aneigenbarkeit – manchmal auch spill-overs auf andere Unternehmen	– es wird zunehmend schwieriger, diese Strategie zu verfolgen – Politiker halten nach wie vor an dieser Strategie fest – verstellt den Blick dafür, heimischen Betrieben bei Auslandsinvestitionen zu helfen	– verstärkter Übergang zu interkommunalen / -regionalen Gewerbezonen – Konzentration auf Umsiedlungen innerhalb der Region, vor allem aufgrund von Erweiterungen	– Ermutigung / Unterstützung für die Errichtung von interkommunalen / -regionalen Gewerbezonen – Ermutigung / Unterstützung für ADI österreichischer Firmen
Problemfeld 3: weiterer Ausbau von Kooperationsförderung	– äußerst erfolgreiche Politik: Kooperation ist weithin akzeptiert und praktiziert – Hebung der allgemeinen	– Förderstrategie hat ihren Zenit erreicht / Anzeichen von Überfrachtung – es gibt bereits inflationären	– Rückbau der Kooperationsförderungen – Übergang zu Vertiefung der Kooperation als Ziel der	– Rückbau der Kooperationsförderungen – Übergang zu Vertiefung der Kooperation als Ziel

	Kooperationskultur	Umgang mit Kooperation – das große Angebot führt dazu, dass Beziehungen nicht zu Ende gebracht werden	Förderung	der Förderung – speziell: Klärung der Kompetenzzentren-programme
Problemfeld 4: naive Einstellung zu Clustern	– Österreich ist international in der Clusterpolitik führend – Clusteransatz hat wesentlich zum Kompetenz- und Beziehungsaufbau bei den Agenturen beigetragen	– Verengung auf Kooperations-förderung – (interne) Konkurrenz zu anderen Maßnahmen und Programmen	– Übergang zu einem breiten inter-institutionellen Verständnis von Clustern – Öffnung zu Portalfunktion – Clusterpolitik als Politik-verteilmechanismus	– engere Kooperation mit den Länderagenturen, wo *Policy Delivery* ein kritischer Faktor im Politikzyklus ist – generell: Konzentration auf *Policy Delivery* als effiziente Arbeitsteilung zwischen Bund und Länder
Problemfeld 5: Verfolgen großformatiger Leitbilder	– Leitbilder geben Orientie-rung und Planungssicherheit – partizipative Politikplanung: gute Verankerung unter den Zielgruppen	– Erstellung großer Entwürfe kann den Prozess aufhalten – Schaffung neuer Realitäten aufgrund der Unterbrechung – in den Zukunftskonzepten spiegelt sich oft vergangene Moden wider – Neigung zu Geschichtslosigkeit, weil Bevorzugung neuer Vorhaben auf Kosten der Fortsetzung bereits etablierter – Aufladung institutioneller Struktu-ren; Schließungen / Kürzungen sind schwerer durchsetzbar – Dominanz inhaltlicher und materieller Vorschläge gegenüber strukturellen Ansätzen – Spielfeld für Glücksritter	– Abgehen von Leitbildern – Übergang zu Programmen und großen Projekten – bessere Begründung von Vorhaben (Bedarfserhebung, Planung, Evaluierung) – Ko-Finanzierung (erhöht exter-nen Rechtfertigungsdruck) – wohldosierter Politikwett-bewerb – Verbesserung der allgemeinen Politik- und Evaluierungskultur – Öffnung innerhalb der Institution und nach außen: Teilen von Wissen und Beziehungen	– selbst Vorbild sein – Sorge um das Portfolio auf Ebene der Länder – wohldosierte Fortsetzung des Call-Prinzips – ein REGplus für die re-gionalen Förderagen-turen

5 Problemfelder und Optionen im Verhältnis Bund-Bundesländer

Wir haben in den vorangegangenen Kapiteln die Situation in den Bundesländern dargestellt. Eingeleitet wurde mit einer Darstellung der wachsenden Bedeutung der Bundesländer im Innovationssystem und insbesondere in der Finanzierung von F&E bzw. Innovationsaktivitäten. Wesentliches Ergebnis dieser Analyse war die Vermutung, dass die Bundesländer auf absehbare Zeit ein Finanzierungsniveau erreicht haben, das allenfalls in Einzelfällen überschritten werden wird. Insgesamt ist aber der **Zenit der Finanzierung auf Seiten der Bundesländer** erreicht worden. Diese haben sich ihrerseits aber als ein ernst zu nehmender Spieler etabliert, der überdies – im Verhältnis zum Bund – **einen hohen Anteil an disponierbaren Budgets** aufweist.

In einem zweiten Durchgang haben wir dargelegt, dass die Bundesländer die vom Bund und von der EU angebotenen Förderprogramme in unterschiedlichem Umfang nutzen. Im Einzelnen konnten wir feststellen, dass sich in Bezug auf die Inanspruchnahme kompetitiver Fördermittel der sogenannte **Matthäus-Effekt** bemerkbar macht, wonach jene Länder, Standorte oder Institutionen, die in der Vergangenheit erfolgreich eingeworben haben, dies umso mehr auch in der Gegenwart tun. Dies kann zugleich auch als eine erfolgreiche Strategie der **Stärkung von Stärkepotenzialen** interpretiert werden[36].

Im Zuge des massiven Anstiegs von ländereigenen Fördermittel, aber auch gestützt auf international ablaufende Prozesse **haben sich in weithin allen Bundesländern Agenturen** gebildet. Eine vergleichende Betrachtung der einzelnen Länder bzw. ihrer Agenturen hat gezeigt, dass es zwar mit wenigen Ausnahmen eine **Tendenz zur Einagenturlösung** gibt, dass aber unterhalb dieser Agenturen ein starker Trend zur **Subagenturisierung** verläuft. Im Besonderen sind es Beteiligungen an intermediären Organisationen, insbesondere für Forschung und Technologietransfer bzw. Aus- und Weiterbildung, aber auch Auslagerungen von Tätigkeiten, die durchaus auch im eigenen Haus abgewickelt werden können.

Im Lauf der Zeit haben sich in den jeweiligen Agenturen bestimmte, **relativ stabile Aufgaben und Aufgabentypen entwickelt**[37]. Dabei haben sich einige als besonders stabil und dominant herausgestellt: Förderabwicklung, Beratung und Information, Betriebsansiedlungen, Technologiezentren und Clusterprogramme sind die Prominentesten.

Wir sind ferner in unserer Analyse der Frage nachgegangen, inwieweit es auslaufende Politikaufgaben gibt. Die Motivation für diese Frage ergibt sich aus der unvermeidlichen, in sich aber ambivalenten Pfadabhängigkeit der Aufgabenerfüllung

---

[36] Dies wird zwar landauf, landab gefordert. Wir sind uns indessen nicht sicher, ob dies in dieser Klarheit auch gewollt wird. Allzu oft zeigt sich, dass im praktischen Entscheidungshandeln unter der Devise 'Nischenstrategie' oder 'Potenzialaufbau' auch schwache Pflanzen gegossen und gedüngt werden.

[37] In Tabelle 4 haben wir sie aufgezählt: Förderabwicklung; Service und Information; Betriebsansiedlungen; Technologiezentren; Risikokapital; Beteiligung; Programme, insbesondere Cluster- und Netzwerkprogramme. Man könnte sie durchaus auch anders gliedern. Wichtig ist hier, dass sie in der Praxis eine Entsprechung finden und man zeigen kann, dass sie von Fall zu Fall unterschiedlich kombiniert sind, gleichzeitig ihre Zahl aber überschaubar ist.

derartiger Einrichtungen. Dies drückt sich darin aus, dass erfolgreiche Ansätze eine vergleichsweise hohe Persistenz gegenüber Anpassungen aufweisen. In der weiteren Analyse haben wir eine Reihe von Pfaden identifiziert, deren Weiterverfolgung in Zukunft zunehmend in Frage zu stellen ist: (i) der weitere Ausbau von Technologiezentren, (ii) das Weiterverfolgen der Strategie der Betriebsansiedlung, (iii) weiterer Ausbau von Kooperationsförderung, (iv) die naive Einstellung zu Clustern, (v) das Vertrauen auf großformatige Leitbilder.

Wir haben, sowohl als tatsächlich stattfindende Entwicklung als auch als empfohlene Weiterentwicklung regionaler Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik den **Übergang zu Programmen und Maßnahmen und entsprechenden Planungen** identifiziert. Dieser Übergang ist de facto begleitet von einer deutlichen Verbesserung der Politikkultur, d.h. systematischere Planung und Management des gesamten Politikzyklus: Bedarfseinschätzung, Planung, Management der Umsetzung, Monitoring, Evaluierung. **In diesem Entwicklungsstand befinden sich die fortgeschritteneren Agenturen**.

Die nächste Entwicklungsetappe ist die **Öffnung der einzelnen Programme und Maßnahmen**, die einzelnen Bereiche und Zuständigkeiten, nicht zuletzt die Überwindung der organisatorischen Grenzen. Es kommt darauf an, eine Kultur der Kooperation und der Arbeitsteilung unter den Akteuren der Politiksetzung und der Politikumsetzung zu etablieren. Wir sehen gerade in der Nicht-Teilung von Erfahrungen und von Beziehungen langfristig ein ernsthaftes Problem für fortgeschrittenere Agenturen, indem sie sukzessive den Blick für das Ganze der Region und in der Folge der Aufgaben ihrer eigenen Agentur verlieren. Wir sehen also Gründe, aber auch Ansätze für eine Überwindung einer allzu strikten Fokussierung auf Programme und Maßnahmen und sehen die Ansätze im **Aufbau einer Organisationskultur, die eine starke gemeinsame Wissensbasis vorweist** und wo interne Strukturen so beschaffen sind, dass sie Kooperation zwischen den Programmen und Maßnahmen des eigenen Hauses und mit jenen von Dritten fördern und belohnen[38].

Diese hier beschriebene Evolution und das zugrundeliegende Modell zeigt, was im Verhältnis zwischen unterschiedlichen Politikakteuren und Politikebenen auf der Agenda steht[39]: **Öffnung, Kooperation und Abgleich der Agenden**.

Die Erfahrung aus einer großen Zahl an Evaluierungen und Strategieentwicklungen in den Bundesländern sowie Gespräche mit Vertretern der Bundesländer und nicht zuletzt die hier durchgeführte Analyse haben drei Themen in den Vordergrund treten lassen, an denen das Verhältnis des Bundes zu den Bundesländern besonders hervortritt und wo Weiterentwicklungen sowohl notwendig als auch erfolgversprechend sind. Es sind dies:

- das Instrument der Ko-Finanzierung
- das Thema 'Policy Delivery'

---

[38] Dabei sind wir nicht blauäugig. Kooperation und Öffnung lohnen oft nicht, und zwar dann nicht, wenn die Erträge aus der Kooperation nur schlecht aneigenbar sind.

[39] Dabei ist es a priori unwesentlich, ob es sich um horizontal oder vertikal angesiedelte Politikakteure handelt. 'Horizontal' meint hier: zwei Agenturen oder agenturartige Organisationen auf Landesebene, 'vertikal' zwei Organisationen etwa auf Ebene des Bundes und eines Landes.

5.1 Agenda 1: Ko-Finanzierung

Wir haben in den Kapiteln 2.2.3 und 2.2.4 die wichtigsten Felder der Ko-Finanzierung zwischen Bund und Bundesländer ausführlich beschrieben. Es handelt sich hier um eine Kooperationsform, die nicht durch eine einheitliche Formel beschrieben werden kann. Je nach Programm und Bundesland zeigen sich ganz unterschiedliche Einschätzungen und Positionierungen.

Je nach Strategie der Bundesländer variiert die Wahrnehmung von Ko-Finanzierung interessanter Option auf der eine Seite der Spektrums und (langfristige) Bedrohung auf der anderen. Wir versuchen dies, durch *stilisierte Positionen zu illustrieren*:

- Bundesland 1: setzt die Option der Ko-Finanzierung sehr gezielt ein, tut dies strategiekonform und auf Basis interner Präferenzen
- Bundesland 2: Ko-Finanzierung stellt eine Option dar, um im eigenen Hause etwas zu bewegen und Strukturen zu festigen
- Bundesland 3: ko-finanzierte Vorhaben, vor allem aus den Kompetenzzentrenprogrammen, werden als Vehikel und Manövriermasse für die Stärkung der Universitäten eingesetzt
- Bundesland 4: hier wird das Instrument der Ko-Finanzierung als Zauberlehrlingssyndrom empfunden und es besteht überdies die Befürchtung, dass beim Bund die Ko-Finanzierung zunehmend zur Regel wird
- Bundesland 5: denkt im Prinzip wie Bundesland 2, empfindet aber zunehmend EU-Programme als Fremdkörper, der nicht in das regionale Innovationssystem passt und einzelne Bundesprogramme als Danäer-Geschenk.

Diese Liste ließe sich zweifellos um einige Schattierungen erweitern und offenkundig handelt es sich hier um das Echo auf die Bewältigung der großen Brocken (Kompetenzzentren, Inkubatoren). Aus Sicht des Bundes lassen sich hinter diesem unvermittelten Echo eine Reihe von wichtigen Impulsen ausmachen, die durchaus eine strukturelle Veränderung der Bundesländerpolitik nach sich ziehen können: Insgesamt hat sich aus unseren Erfahrungen und nicht zuletzt aus den im Rahmen dieses Projekts geführten Gesprächen ein überwiegend positives Bild sowie ein paar Vorbehalte zur Wirkung von Ko-Finanzierung ergeben. Herauszuheben ist:

Instrument zur Steigerung der F&E-Quote

Geht man davon aus, dass die Ko-Finanzierung zum Teil durch Umschichtung vorhandener Budgets, zum Teil durch Aktivierung zusätzlicher Mittel finanziert werden, so ergeben sich zwei Lenkungseffekte: zum Einen werden vorhandene Mittel in ihrer Verwendung gelenkt, zum Anderen werden zusätzliche Mittel für Forschung, Technologie und Innovation mobilisiert. Im letzteren Fall unterstützt das Konzept der Ko-Finanzierung den Barcelona-Prozess und kann so als ein Instrument zur Steigerung der F&E-Quote angesehen werden.

[40] Wir stellen hier ein nicht unwesentliches Motiv außer Streit, nämlich die Vergrößerung des Förderportfolios durch Erhöhung der Mittel aus der Ko-Finanzierung.

Impuls zur Verbesserung von Koordination und Klärung der strategischen Ausrichtung

Die Teilnahme an ko-finanzierten Programmen setzt das Committment der finanzierenden Landesstellen voraus. Da diese in der Regel nicht nur Budgetlimitierungen sondern auch, soweit vorhanden strategische Vorgaben zu berücksichtigen haben, steigt der Druck, sich im Zuge der Programmteilnahme auf Landesebene vorab zu koordinieren und, bei Bedarf eine Vorselektion zu treffen. Im günstigen Fall liefert die Ko-Finanzierung einen Impuls zur Verbesserung von Koordination und Klärung der strategischen Ausrichtung.

Im ungünstigen Fall allerdings, wird für die Antragsteller der Abstimmungsaufwand in der Projektvorbereitung erhöht, die Entscheidungswege verlängert und insgesamt der Prozess der Antragstellung aufwendiger. Diese zusätzlichen Hürden können nochmals verschärft werden, wenn Vorhaben Bundesländergrenzen überschreiten. Dies kann aus der Projektlogik durchaus sinnvoll sein, in der Logik der Ko-Finanzierung allerdings erwachsen daraus mitunter unüberschaubare Koordinierungsprobleme zwischen Bundesländern. In einigen Fällen aus den Kompetenzzentrenprogrammen ist dies der Fall.

Wettbewerb zwischen Antragstellern, Wettbewerb zwischen den Ländern

Die bisherige Praxis, Ko-Finanzierung vor allem in Verbindung mit kompetitiven Programmen einzusetzen, erzeugt einen Wettbewerb nicht nur zwischen den Antragstellern, sondern auch zwischen den Ländern. Damit verbunden ist auch ein höherer Anspruch an die Projektqualität. In Summe ist also zu erwarten, dass die über Ko-Finanzierung aufgebrachten Landesmittel im Verhältnis zu anderen Maßnahmen der Bundesländern in **anspruchsvollere Aktivitäten** investiert werden.

Benchmarking- und Lernprozess

Ein weiterer positiver Nebenaspekt des Wettbewerbs zwischen Ländern ergibt sich durch den gemeinsamen Referenzpunkt der Projektbewertung. Erfolgreiche Projektanträge gewinnen eine gewisse Signalwirkung und werden nicht selten zu good practice Modellen für andere stilisiert. Dahinter steht ein durchaus produktiver Benchmarking- und Lernprozess. Das hat nicht unmittelbar mit Ko-Finanzierung zu tun. Allerdings scheint sich über die Ko-Finanzierung und das gesteigerte Committment der eingebundenen Landesstellen auch der Erfolgsdruck und damit die Bereitschaft, von erfolgreichen Beispielen zu lernen, zu erhöhen. Das jeweilige Programmmanagement spielt hier natürlich eine wichtige Rolle und scheint zumindest am Beispiel TIG zusehends in eine Coaching-Funktion hineingewachsen zu sein.

In Summe dürften die positiven Aspekte von Ko-Finanzierung zu überwiegen. Vor diesem Hintergrund greift die aktuelle Diskussion sicherlich zu kurz, wenn fast ausschließlich auf die budgetären Aspekte fokussiert wird. Ko-Finanzierung kann ein wichtiges Steuerinstrument sein. Für den Bund ergeben sich über die angeführten Vor- und Nachteile einer Ko-Finanzierung Anhaltspunkte zur Präzisierung seines Instrumentariums.

Lenkungswirkung ohne Lenkung

Dieser überwiegend positive Einschätzung der Ko-Finanzierung ist gleichwohl auch eine kritische Betrachtung gegenüber zu stellen, die allerdings keinen fundamentalen Charakter hat, sondern mehr mit der gelebten Praxis zu tun hat. Diese bezieht sich auf das gegenwärtig und in den nächsten paar Jahren zweifellos wichtigste Thema der Ko-Finanzierung, nämlich die Frage der Fortführung der Kompetenzzentren nach Auslaufen der regulären Periode. Über weite Strecken handelt es sich um die Zentren aus dem K_{plus} Programm, wenngleich auch einige aus dem $K_{ind/net}$ Programm in diese Betrachtung aufzunehmen sind.

Hierzu liegt gegenwärtig ein Dokument vor[41], in welchem die Position des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie zur **Zukunft der Kompetenzzentren** dargelegt wird. Aus der Perspektive der Bundesländer weist dieses Positionspapier einige Charakteristika auf, die es verständlich machen, wenn die Bundesländer die überwiegend positive Einschätzung des Instruments der Ko-Finanzierung **nicht** teilen. Dieses Programmdokument sieht vor, dass der private Sektor mindestens 40%, aber nicht mehr als 50% finanziert, die Eigentümer aufsteigend von 6% im Jahr 8 auf 30% im Jahr 11, Land und Bund von jeweils 27% im Jahr 8 auf 15% im Jahr 11. Gleichzeitig bleibt dieses Dokument eine Reihe von Auskünften schuldig.

- Degressive Weiterfinanzierung über die Jahre 8-11, dann aber definitiver Rückzug des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie aus der Programmfinanzierung. Gleichzeitig gibt es keinerlei Aussagen über die Finanzierung aus einem anderen Titel oder durch das wegen der Zuständigkeit für die Universitäten hier in Frage kommende Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, obwohl im Dokument eingestanden wird, dass es sich bei den Kompetenzzentren um Einrichtungen handelt, die im beschriebenen Ausmaß subventionsbedürftig sind.
- Das Dokument enthält insbesondere keine Aussagen über die Verknüpfung des Instruments der Leistungsvereinbarung zwischen den Universitäten und dem zuständigen Ministerium und der Finanzierung der Kompetenzzentren. Dies ist insofern wichtig, als die Universitäten einen konstituierenden Akteur in der gesamten Kompetenzzentrenlandschaft darstellen.
- Schließlich legt das Programmdokument Spielregeln vor, in denen im Wesentlichen der bisherige Governancemodus fortgesetzt wird. Die Länder kommen darin nur in der Rolle des mit dem Ministerium gleichrangigen Zahlers vor, haben aber keinen Einfluss auf das Setzen von Spielregeln und auf das Treffen von Entscheidungen.

Angesichts dieser so wesentlichen Fragen am Ende unbeholfene Vorgehen – weder kommt in diesem Programmdokument die neugegründete Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) vor, noch das mitzuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit – muss man davon ausgehen, dass die oben behauptete Lenkungswirkung überwiegend de facto zustande kommt, und weniger, weil hier planvolles, gezieltes Vorgehen am Werk ist.

---

[41] Programmdokument des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, Zukunft der Kompetenzzentren, GZ 610.940/2-III/I 2/2004, November 2004.

Am Ende der Ausführungen über die 'Lenkungswirkung ohne Lenkung' sei auch auf das umgekehrte Phänomen hingewiesen. In klarem Anspruch, lenkend zu wirken, gibt es das Instrument der Anschlussfinanzierung bei FFF-Projekten. Dies besteht darin, dass auf ein genehmigtes FFF-Projekt die Länder einen Betrag zwischen 7% und 20% der Projektkosten dazuschießen. Spätestens im Zuge der Evaluierung des FFF hat sich gezeigt, dass hier keine signifikante Lenkungswirkung ausgeht[42].

Perspektiven der Ko-Finanzierung

Ko-Finanzierung stellt ein Potenzial dar, das ganz unterschiedlich eingesetzt werden kann. Geht man von der rein finanziellen Betrachtung aus und unterstellt man das niedrige Motiv des 'Streckens' von Bundesbudgets bei voller Aufrechterhaltung der Governance-Kompetenz durch den Bund, so übersieht man einige, durchaus wirkungsvolle **Verhaltensadditionalitäten**. Diese machen sich nicht primär auf der Ebene der Projekte bemerkbar, sondern bei den einschlägigen Akteuren auf der Politikebene. Es sind dies:

- Der Beitrag zur Steigerung der F&E-Quote, weil in der Regel zusätzliche Mittel mobilisiert werden.
- Der Beitrag und Anstoß zur Verbesserung von Koordination und Klärung der strategischen Ausrichtung auf Landesebene mit dem Effekt, dass sich das Institutionengefüge im jeweiligen Bundesland in eine bestimmte Richtung verändert. Dies setzt jedoch voraus, dass die Länder in der Lage sind, sich das ko-finanzierte Vorhaben 'anzueignen' und es ihrem strategischen Kalkül zu unterwerfen.
- Der produktive Wettbewerb zwischen Antragstellern bzw. zwischen den Ländern mit dem Effekt, dass es zu einem klareren Heraustreten der jeweiligen Stärken kommt. Dieses Phänomen setzt allerdings voraus, dass die ko-finanzierten Projekte nach einem entsprechenden Kalkül bewertet werden, was tatsächlich nicht immer der Fall ist.
- Die Möglichkeiten für Benchmarking- und Lernprozesse, vor allem auf Ebene der Verwaltung bzw. der Entwicklungsagenturen der Länder.

Diese vier Arten von Additionalitätseffekten reichen aus, dem Instrument der Ko-Finanzierung eine nicht unbeträchtliche Attraktivität zuzuschreiben. Sie wurde bisher vom Bund zu den Ländern hin argumentiert. Tatsächlich lassen sich Fälle denken, wo die Additionalitätswirkung von den Ländern zum Bund hin wirken könnte, denn unbestritten gibt es Länder, die in manchen Belangen zumindest mit dem Bund ohne Weiteres mithalten können. Aus diesen Überlegungen könnte also eine Einladung an den Bund ergehen, sich an Förderprogrammen zu beteiligen, wo die Lernrichtung und die Wirkung auf die Koordination und Klärung der strategischen Ausrichtung diesmal beim Bund stattfinden könnte. Ein ganz rezentes Beispiel ist das Instrument der Stiftungsprofessuren, das inzwischen von den meisten Länder mit Universitätsbesatz praktiziert wird.

[42] Arnold, E. et al., Evaluation of the Austrian Industrial Research Promotion Fund (FFF) and the Austrian Science Fund (FWF), Synthesis Report, 2004.

5.2 Agenda 2: Policy Delivery

Dies ist ein relativ junges Konzept, vor allem in der Innovationspolitik, welches gut bekannte Aufgaben und Funktionen aufgreift und zusammenführt. Es nimmt Bezug auf die längst bekannte Erfahrung, dass eine Reihe von Politiken der Vermittlung vor Ort bedürfen. Während dies für Fragen der Beratung längst bekannt ist, haben sich in den letzten 5-10 Jahren mit den Clusterinitiativen Politikfelder herauskristallisiert, die sehr deutlich zeigen, in welchen Bereichen kommunikative Präsenz nötig ist.

Die Entdeckung der Regionen als bevorzugte Politikebene hat gerade in dieser Verteilfunktion ihre tiefere Begründung. Im Einzelnen hat die regionale Verankerung von Politik zwei wesentliche Vorteile: (i) verfügen die regionalen Akteure über ein dichteres Wissen um die Struktur und Dynamik ihrer jeweiligen Region, (ii) gelingt es ihnen – dadurch – leichter, die diversen Politikangebote, aber auch Angebote des privaten Sektors zu den Zielgruppen zu bringen. Umgekehrt gelingt es ihnen (iii) Bedarfe nach Unterstützung besser zu verstehen und dies zu artikulieren.

Die Akteure auf Bundesebene bedienen sich dieser diversen Strukturen und Akteure auf Landes- bzw. regionaler Ebene. Allerdings geschieht dies bestenfalls ad hoc und umständegetrieben und trägt so mitunter mehr zur Irritation als zur Effizienzsteigerung bei, weil der Unterschied zwischen Policy Delivery, Vetternwirtschaft[43] dem Vorwurf der Beutegemeinschaft manchmal sehr gering erscheint.

Wir fassen die Chancen eines systematischen Policy Delivery in folgenden Punkten zusammen:

Besseres Verstehen der regionalen Gegebenheiten ('Tuchfühlung') und bessere Artikulation von Bedürfnissen und Interessen.

Mitarbeiter von Agenturen kommen im Jahr ohne Weiteres mit hundert Unternehmen zusammen. Überdies haben sie regelmäßig Kontakt zu Institutionen. Gelingt es ihnen, die soweit gewonnenen Erfahrungen und Informationen zu systematisieren, verfügen sie über ein solides Wissen über Bedarf nach Unterstützung als auch über die Art ihrer Umsetzung. Kritischer Faktor ist hier die Systematisierung.

Besserer Zugang zu Politikangeboten anderer Einrichtungen, insbesondere des Bundes und der EU ('Portalfunktion')

Im Grunde wird diese Funktion seit langem ausgeübt, im Besonderen von der EU[44], aber auch Bundeseinrichtungen haben in der Vergangenheit Partnerschaften eingegangen bzw. regionale Strukturen aufgebaut[45]. Allerdings handelt es sich hier in der Regel um zweibeste Lösungen, weil sie meist sehr punktförmig und nicht im Portfolio angeboten werden. Kritischer Punkt ist hier, wie erwähnt, die Möglichkeit,

---

[43] Was für misstrauische Geister als Vetternwirtschaft erscheint, ist in Wirklichkeit oft nichts anderes, als dass jemand aus der Region mit jemandem aus einer Bundesinstitution regelmäßigen Umgang pflegt und beide das sichere Gefühl haben, eine gute Adresse in dem jeweils Anderen zu haben.

[44] z.B. Innovation Relay Centres

[45] So z.B. die Innovationsagentur bzw. die BÜRGES, das BIT mit seinen regionalen Außenstellen.

aus dem Vollen schöpfen, also auf ein breites Portfolio zurückgreifen zu können. Organisatorische Dispersität ist hier dementsprechend von Nachteil.

Verbesserter Zugang zu (überregionalen) Forschungsinfrastrukturen

Über diese Frage gibt es einen alten Streit und er ist im Grunde immer schon entschieden. Die Frage lautet: Verfügung oder Zugang? und am Ende behält aus einen recht trivialen Grund stets die Strategie 'Zugang' die Oberhand. Es ist nämlich immer nur für bestimmte Kompetenzfelder möglich, Vor-Ort-Kompetenz aufzubauen. Einmal ist es Software, das nächste Mal Medizintechnik, dann ist es Brandschutz oder Robotik. Wenn es um **Nachfrage** nach Leistungen von Forschungsinfrastrukturen geht, spielt räumliche Nähe eine geringere Rolle, sofern der Zugang zur entfernter gelegenen Einrichtung geebnet ist. Auch dies ist also ein wesentliches Feld für Policy Delivery. Nicht analog, aber ähnlich lässt sich für Aus- und Weiterbildungsangebote argumentieren.

Bilden und Unterstützen von Clustern, Netzwerken, Projekten

Den zahlreichen, in den Bundesländern betriebenen Clusterinitiativen liegen bei genauerer Betrachtung gar keine ausgewachsenen Cluster im Porter'schen Sinn zugrunde. Dennoch lohnt diese Art von Zugang, weil hier Probleme und Chancen von Ensembles von Unternehmen bzw. Institutionen aufgegriffen und in eines oder mehrere Projekte umgewandelt und begleitet werden. Die Erfahrung zeigt, dass das Aufsetzen von überbetrieblichen Projekten und die Art ihrer Betreuung die wesentlichen Erfolgsdeterminanten sind. Hier ist Vor-Ort-Präsenz wesentlich. Wie wir aber aus den durchwachsenen Erfolgsraten bei den Programmen REG*plus*, protec 2000+ bzw. FH*plus* wissen, ist die Involvierung von intermediären keine Erfolgsgarantie.

Aufbau von Managementkapazität und Intelligenz (bei Agenturen, Technologiezentren etc.) zur Abwicklung von Projekten, Programmen etc..

Dies ist am Ende der Schlüsselfaktor für die Gewährleistung eines effizienten Policy Delivery. Erst nach und nach schließen die diversen Agenturen mit Personalentwicklung, Organisationsentwicklung und Professionalisierungsprogrammen auf. Es gibt zunehmend Zielvereinbarungen zwischen den Agenturen und den jeweiligen Programmverantwortlichen. Dieser Prozess ist im Gange, aber längst nicht in dem Sinn abgeschlossen, dass es zum Standardrepertoire von Agenturen gehört, die diversen Instrumente des New Public Management systematisch einzusetzen.

Praktische Umsetzung von Policy Delivery

Die praktische Umsetzung macht ein paar Vorkehrungen erforderlich. Die wichtigste ist die oben angesprochene **Bereitschaft zur Teilung von Erfahrungen und von Beziehungen** zwischen unterschiedlichen Programmen und Maßnahmen, innerhalb von Organisationen / Agenturen und mit anderen Organisationen. Die entscheidenden Faktoren sind hier (i) die Zurechenbarkeit von Leistungen und die Belohnung der Bereitschaft zum Teilen und zur Zusammenarbeit bei der Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen und (ii) als Voraussetzung eine Kultur der Kooperativität.

In der Mehrzahl der Fälle funktioniert dieses Policy Delivery noch nicht. Aber es gibt auch genügend gute Beispiele, die zeigen, dass und wie Policy Delivery funktionieren kann. Erste Kandidaten sind hier Clusterinitiativen, deren fortgeschrittenste für entsprechende Aufgaben in Frage kommen. Es ist zu erwarten, dass hier viel am Detail gearbeitet muss, weil neben dem Kooperationsgedanken stets auch der Wettbewerbsgedanke auftaucht, Datenbanken unter Verschluss stehen oder aber wenig Wertvolles enthalten und die gegenwärtige Durchführung einer Aktion in der Regel mehr zählt als das spätere Erzielung einer guten Wirkung.

Für die praktische Umsetzung dieser Strategien des Policy Delivery wären vermutlich Pilotprojekte hilfreich, die in zwei Schritten abzuarbeiten wären:

- Das gedankliche Durchlaufen eines speziellen Politikfeldes bzw. Programms und (i) das Identifizieren von konkreten Verteilaufgaben und (ii) die Identifikation von Inkompatibilitäten.
- Die praktische Umsetzung mit einer begleitenden Reflexion.

6 Gesprächspartner

Mag. Georg Bartmann, Land Niederösterreich

Dipl.Ing. Berghold Bayer, TMG Technologie und Marketing Gesellschaft OÖ

Dr. Gerfried Brandstetter, Land Salzburg

Mag. Eva Czernohorszky, ZIT Zentrum Für Innovation und Technologie GmbH

Mag. Manfred Eder, TMG Technologie und Marketing Gesellschaft OÖ

Dr. Harald Gohm, Tiroler Zukunftsstiftung

Mag. Irma Priedl, Land Niederösterreich

Dr. Hubert Regner, Land Vorarlberg

Dipl.Ing. Wolfgang Rupp, BIC Burgenland GmbH

Dr. Christian Salletmaier, Land Salzburg

Mag. Hans Schönegger, KWF Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds

Dr. Michael Stampfer, Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds

Mag. Edeltraud Stiftinger, ZIT Zentrum Für Innovation und Technologie GmbH

Leopold Strohmayr, TecNet Company Technologie- u. Beteiligungsmanagement AG

Mag. Walter Winetzhammer, Land Oberösterreich

Dieter Zabrana, ZIT Zentrum für Innovation und Technologie GmbH

7 Literatur

Amt der Vorarlberger Landesregierung, Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung der Wissenschaft in Forschung & Lehre – Wissenschaftskonzept des Landes Vorarlberg, Juni 2003

Arnold, E. et al., Evaluation of the Austrian Industrial Research Promotion Fund (FFF) and the Austrian Science Fund (FWF), Synthesis Report, 2004.

Forschungs- und Technologiebericht 2004

Geyer, A., FHplus Assessment, Endbericht an die FFG, Technopolis, September 2004.

Jörg, L., Evaluierung des Regionalen Technologiemanagements Triestingtal im Auftrag vom Land NÖ, 2003

Jörg, L., Evaluierung und Begleitung in der Umsetzung des Technologietransfer-programms PROTEC des BMWA, im Auftrag von BMWA, 2002

Jörg, L., Mahlich, J., Ohler, F., Standort- und Technologiebericht OÖ 2000, 2002, im Auftrag von TMG OÖ, 2002

Jörg, Leonhard, Ohler, F., Evaluierung des [micro]electronic-Clusters Kärnten im Auftrag des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF), 2002

Jörg, L., Evaluierung des FINT-Programms [Innovationsmanagement] des WIFI Österreich, im Auftrag von BMWA, 2002

Jörg, L., protec 2002+. Das Programm des BMWA zur Förderung von Technologietransfer [2002 – 2006]. Monitoringbericht, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Oktober 2004.

Ohler, F., Positionierung der Kompetenzzentren in Wien und Strategien für Förderer, im Auftrag des Zentrums für Innovation und Technologie (ZIT) und des Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds (WWTF), Technopolis. 2004

Ohler, F., Evaluierung der Reinrauminitiative Wiener Neustadt, im Auftrag von EcoPlus und Land NÖ, 2003

Ohler, F., Mitglied der Evaluierungskommission für die Projektanträge des Förderungsprogramms RegPlus, im Auftrag von TIG und BMVIT, 2003

Ohler, F., Umstrukturierung der Wirtschaftsförderung in Niederösterreich, im Auftrag vom Land NÖ, 2002-03

Ohler, F., Ex-ante Evaluierung des Wissenschaftskonzepts des Landes Vorarlberg, im Auftrag vom Land Vorarlberg, 2002

Ohler, F., Restrukturierung der Innovations- und Technologieförderung in Tirol, im Auftrag vom Land Tirol, 2001-02

Ohler, F., Ex-ante Evaluierung des Technologiekonzepts Niederösterreich, im Auftrag vom Land Niederösterreich, 2001

Ohler, F., Analyse der innovationsunterstützenden Infrastruktur im Land Salzburg, im Auftrag vom Land Salzburg, 2000

Ohler, F., Gamsjäger, C., Mahlich, J., Evaluierung der oberösterreichischen Clusterinitiativen, im Auftrag vom Land Oberösterreich, 2001-02

Ohler, F., Schellmann, G., Jörg, L., Essl, J., Arnold, E., Evaluierung der Oberösterreichischen Technologie- und Marketinggesellschaft (TMG) mit besonderer Berücksichtigung des 'Strategischen Programms OÖ 2000+', im Auftrag des Landes Oberösterreich, Technopolis und KPMG, Mai 2004

Ohler, F., Gruber, M., Ploder, M., Sturn, D., Entwicklung des Wissenschafts- und Forschungsleitbilds des Landes Salzburg, Technopolis und Joanneum Research, im Auftrag vom Land Salzburg, 2001-02

Programmdokument des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, Zukunft der Kompetenzzentren, GZ 610.940/2-III/I 2/2004, November 2004.

proviso 2004; PROVISO Doku-Nr.: FOpro512top190304

Rammer, A., Eder, W., Sondierung der Clusterinitiative Kunststoff, im Auftrag von ecoplus, Stadt Wien, WIBAG, 2004

Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2002), Nationaler Forschungs- und Innovationsplan. Wien.

Regner, H., Konturen der Wissenschaftsentwicklung in Vorarlberg. Bregenz, 2002.

Regner, H., Zumtobel, M.: Überbetriebliche Wissenschaft und Weiterbildung in Vorarlberg. Bregenz, 2002

Regner, H. et al., Wissenschaftskonzept des Landes Vorarlberg, Januar 2003

Stürmer G., Redlhammer, E., Sperner, C., Steurer, H., Rüdisser, K.-H., Strategisches Programm Vorarlberg 2005 plus. Bregenz. 2001.

Zinöcker, K., Dinges M., Schibany, A., Zwischenevaluierung Mikrotechnik Österreich, im Auftrag des Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF). Joanneum Research. November 2004.