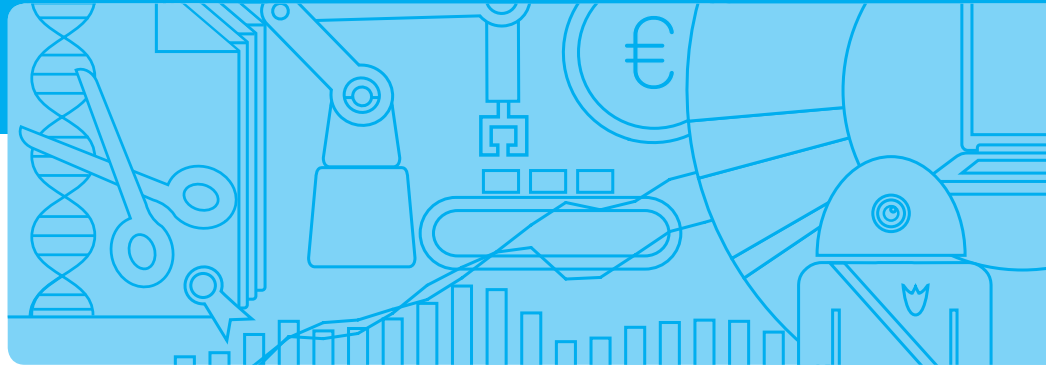


POLICY BRIEF | NR. 1-2021



Irene Bertschek, Holger Bonin, Uwe Cantner,
Carolin Häussler, Katharina Hölzle, Till Requate

F&I-Governance auf dem Prüfstand – Sind Agenturen die Lösung?

Berlin, 24. September 2021 – Der deutschen Forschungs- und Innovationspolitik ist es in den letzten beiden Jahrzehnten gelungen, das deutsche Wissenschafts- und Innovationssystem in der weltweiten Spitzengruppe zu etablieren. Die erfolgreiche Entwicklung manifestiert sich etwa am deutlich gestiegenen Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP, der sich dem Zielwert von 3,5 Prozent deutlich angenähert hat.¹

Trotzdem wird die Governance der deutschen F&I-Förderung von verschiedenen Seiten zunehmend kritisiert. Die Kritik richtet sich vor allem darauf, dass die Ergebnisse im Hinblick auf die eingesetzten Mittel nicht zufriedenstellend sind. Zwar werden viele Förderprogramme der letzten Jahrzehnte, wie zum Beispiel die Exzellenzinitiative, die Spitzencluster-Förderung oder die Hightech-Strategie, positiv bewertet, jedoch gibt es Zweifel, ob das derzeitige

Fördersystem mit den äußerst dynamischen Entwicklungen in Sachen Innovation weltweit Schritt halten kann. So droht Deutschland im Bereich einiger Zukunftstechnologien und der darauf aufbauenden Geschäftsmodelle den Anschluss an die Weltspitze zu verlieren.

Gründe für Defizite in der F&I-Governance – Anforderungen an das F&I-System stark gestiegen

Die Besorgnis um die Zukunftsfähigkeit des deutschen Fördersystems geht vor allem auf Defizite der F&I-Governance zurück. Die Gründe für diese Defizite sind vielschichtig. Zum einen bestehen innerhalb der Ministerien und Projektträger strukturelle Defizite wie ineffiziente intra- und interministerielle Abstimmungsprozesse, karriere- anstatt ergebnis-

orientierter Anreizsysteme, mangelnde Managementkompetenz und unzureichende Fehlertoleranz. Zum anderen sind die Anforderungen an die deutsche F&I-Governance aufgrund gesellschaftlicher, rechtlicher und technologischer Herausforderungen sowie einer Verschiebung der globalen Innovationsdynamik gestiegen. Hierzu zählen die langfristige und komplexe Aufgabe, große gesellschaftliche Herausforderungen wie Klimawandel und alternde Gesellschaft mit Hilfe von technologischen und sozialen Innovationen anzugehen;² die zunehmende Komplexität des Instrumentenkastens der F&I-Politik bei gleichzeitig wachsender Regulierungsdichte und die massiven Veränderungen im weltweiten Innovationswettbewerb durch das Aufkommen neuer, starker Wettbewerber sowie radikal neuer Technologien.

Der Umgang mit den beschriebenen Herausforderungen erfordert eine deutlich agilere F&I-Governance, als sie in Deutschland bislang üblich ist. Unter Agilität versteht die Expertenkommission nicht nur eine schnelle und flexible Reaktion auf Veränderungen, sondern darüber hinaus auch proaktives, auf langfristige Ziele abgestelltes konzertiertes Handeln, die Einbindung relevanter Akteure sowie die kontinuierliche Überprüfung der eingeleiteten Maßnahmen und deren Anpassung.

Zwei Wege zur Verbesserung der F&I-Governance – Auslagerung oder Reform

Zur Steigerung der Agilität der deutschen F&I-Governance wurden in letzter Zeit von verschiedenen Seiten unterschiedliche Konzepte für Ergänzungen bzw. eine Neuordnung der F&I-Governance vorgelegt. Die diskutierten Vorschläge reichen von der Auslagerung von Aufgaben in sogenannte Agenturen bis hin zu einer umfassenden Reform der Strukturen intra- und interministerieller Koordination und Abstimmung.

Vorbilder der Agentur-Lösungen sind Modelle aus anderen Ländern wie die DARPA in den USA, Vinnova in Schweden oder InnoSuisse in der Schweiz. Diese Einrichtungen übernehmen Aufgaben im Auftrag der Politik und der Ministerien. Sie gelten aufgrund ihrer Strukturen und Prozesse sowie ihrer Fähigkeit, Kompetenzen vorzuhalten, als schneller und effizienter und können so auf technologische und gesellschaftliche Neuerungen besser reagieren als

deutsche Ministerien. Neu zu schaffende Agenturen in Deutschland könnten sich an diesen Vorbildern orientieren und unter Berücksichtigung neuester verwaltungswissenschaftlicher und organisationspsychologischer Erkenntnisse von Anfang an auf Agilität getrimmt werden.

Alternative zur Auslagerung von Aufgaben in Agenturen ist die Reform der bestehenden Strukturen und Prozesse.

Die Alternative zur Auslagerung von Aufgaben in Agenturen ist die Reform der bestehenden Strukturen und Prozesse. Ziel einer solchen Reform muss es sein, die intra- und interministerielle Koordination zu verbessern und die bestehende Ressortkonkurrenz zu überwinden. Die Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit über Abteilungs- und Ressortgrenzen hinweg ist vor allem im Kontext der Missionsorientierung wichtig, da dieser anspruchsvolle Politikansatz deutlich mehr ressortübergreifendes Handeln erfordert als bisherige Politikansätze. In diesem Kontext kann es sinnvoll sein, die beteiligten Ministerien neu zuzuschneiden oder sogar ein neues Ministerium einzurichten.

Kurzum, es geht um die Frage: Reform bestehender Strukturen oder Einrichtung neuer Strukturen – welcher Weg ist der richtige?

Neue Institutionen nur für neue Aufgaben – Beispiel SprinD

Die Idee, bestimmte förderpolitische Daueraufgaben in der Forschung an unabhängige Institutionen zu übertragen, ist auch in Deutschland nicht neu. Mit den außeruniversitären Forschungseinrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Leibniz-Gemeinschaft sowie Max-Planck-Gesellschaft verfügt Deutschland über wichtige Institutionen der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung, die zwar staatlich finanziert oder teilfi-

2 EFI (2021: 31ff. u. 38ff.)

nanziert sind, aber nicht den einschlägigen Fachministerien unterstehen, sondern autonom agieren.

Die Einrichtung der Agentur für Sprunginnovationen (SprinD) ist in diesem Kontext zu sehen. Sie hat die Aufgabe, Ergebnisse der (Grundlagen-)Forschung, deren Umsetzung mit hohen Risiken und gleichzeitig hohem Investitionsbedarf verbunden ist, in die praktische Anwendung zu überführen. Mit der SprinD hat die Bundesregierung 2019 ein völlig neues Förderkonzept institutionalisiert, das erstmals die Förderung radikal neuer Technologien und Prozesse in den Blick nimmt. Zugleich reagierte sie mit der Gründung der Agentur indirekt auf die Kritik an der Art und Weise, wie F&I-Politik aufgesetzt und durchgeführt wird. Mit dieser Lösung – so die Hoffnung – sollen die innerhalb der Ministerien und Projektträger bestehenden strukturellen Defizite im Hinblick auf schnelle Reaktionen auf Technologiesprünge bzw. technologische Transformationen behoben werden. Flache Hierarchien, Matrixorganisation und Reflexionsräume sollen an die Stelle starrer Entscheidungsketten, fehlender Kooperationsbereitschaft und Silodenkens treten.

Die Expertenkommission begrüßt die Gründung der SprinD ausdrücklich. Mit ihrem Fokus auf radikale Innovationen fördert die Agentur einen Bereich im deutschen F&I-System, der zuvor weder durch staatliche Förderprogramme und Forschungseinrichtungen noch durch das Engagement privater Akteure abgedeckt wurde. Die mit Sprunginnovationen verbundenen hohen finanziellen Risiken verhinderten, dass entsprechende Projekte von privatwirtschaftlichen Akteuren überhaupt in Angriff genommen wurden. Infolgedessen blieben Innovationspotenziale ungenutzt.

Um die spezielle Aufgabe der Sprunginnovations-Förderung bewältigen zu können, erhielt die SprinD einen institutionellen Aufbau, der sich deutlich von den Strukturen der Ministerien und Projektträger unterscheidet und die organisatorischen Voraussetzungen mitbringt, agiles Handeln zuzulassen. Anders als Ministerien und Projektträger ist die SprinD keine Institution der Verwaltung von Fördermaßnahmen, sondern sie setzt Förderprojekte selbst auf und bietet Innovatoren eine enge unterstützende Begleitung an, wobei sie selbst teilweise in Innovationsprozesse eingreift. Die Unterstützung orientiert sich dabei an den Bedürfnissen der Innovatoren und kann in sehr unterschiedlicher Form erfolgen. So werden manche Innovationsprojekte von der SprinD in Form einer Tochtergesellschaft vorangetrieben,

während andere Projekte institutionell unabhängig bleiben.

Für diese Art der Unterstützung braucht die SprinD Freiheiten und Entscheidungsspielräume, wie sie Unternehmen haben. Da es bislang keine institutionellen Strukturen gab, die diese Voraussetzungen erfüllten, war die Einrichtung einer neuen, eigenständigen Agentur folgerichtig. Die SprinD wird ihre Potenziale allerdings nur dann nutzen können, wenn sie bei der Strategiebildung und im operativen Geschäft frei von externen Vorgaben durch Ministerien und andere Behörden agieren kann.

Grenzen neuer Agenturen – Auslagerung von Governance-Aufgaben löst nicht alle Probleme

Der wesentliche Teil der F&I-Förderpolitik zielt auf die Gestaltung und Steuerung des gesamten F&I-Systems über Maßnahmen der Forschungsförderung, der Rahmensetzung und Regulierung ab. Diese Steuerung ist bislang nicht agil genug und wird daher in der Öffentlichkeit kritisch diskutiert. Mit der Gründung von Agenturen – wie beispielsweise der SprinD – können die organisatorischen Voraussetzungen für agileres Handeln in diesen Bereichen verbessert werden. Die Expertenkommission gibt jedoch zu bedenken, dass den Aktivitäten von Institutionen hier Grenzen gesetzt sind.

Grenze 1: Die Governance der F&I-Förderung ist eine wichtige strategische Aufgabe, die mit einer hohen politischen Verantwortung einhergeht und für ihre Legitimation einer regelmäßigen öffentlichen Diskussion bedarf. Eine funktionierende Governance setzt zudem die Möglichkeit einer ressortübergreifenden politischen Koordination voraus.

So sieht die Expertenkommission in der Festlegung der F&I-Förderziele, -bereiche und -budgets politische Aufgaben, die von den zuständigen Ministerien – in enger interministerieller Koordination – zu leisten sind. Diese Aufgaben können und sollten nicht von der parlamentarisch kontrollierten Exekutive an nachgeordnete Agenturen ausgelagert werden. In ihrem aktuellen Gutachten hat die Expertenkommission Vorschläge gemacht, wie die Entscheidungs- und Koordinationsprozesse innerhalb der politischen Sphäre verbessert werden können.³

³ EFI (2021: 38ff.)

Grenze 2: Durch die Übertragung von Aufgaben der F&I-Förderung von Ministerien auf neue Agenturen können Silodenken überwunden, Fehlanreize korrigiert sowie interne Strukturen und Prozesse auf Agilität getrimmt werden. Die äußeren agilitäts- und innovationshemmenden politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen bleiben aber auch für diese neuen Agenturen bestehen und schränken ihren Handlungsspielraum ein. Entsprechend ist mit der Übertragung von Governance-Aufgaben auf neue Agenturen nur bedingt mit einem Durchbruch hin zu mehr Agilität und Effektivität zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung zur Verbesserung der Governance des F&I-Systems weniger an neue Agenturen denken. Viel wichtiger sind eine grundlegende agilitätsorientierte Reform der Strukturen und Prozesse in Ministerien und Verwaltung sowie ein verändertes Mindset. Hierzu zählen eine verstärkte horizontale Koordination, inter- und intraministerielle Taskforces mit Budgetverantwortung sowie auch Reflexions- und Freiräume zum Zweck des Politiklernens.

Zur Steigerung der Agilität müssen Maßnahmen zum Abbau regulatorischer und rechtlicher Hindernisse angegangen werden.

Unabhängig davon, ob Agentur oder Ministerium: Zur weiteren Steigerung der Agilität müssen dringend Maßnahmen zum Abbau regulatorischer und rechtlicher Hindernisse angegangen werden. Beispiele hierfür finden sich in der rigiden Auslegung des Datenschutzes sowie im Vergabe- und Beihilferecht. Die künftige Bundesregierung ist aufgefordert, hier Abhilfe zu schaffen, denn auch neue, agile Agenturen werden die bestehenden regulatorischen Hindernisse nicht ausräumen können, sondern an ihnen ebenso scheitern wie bereits bestehende Institutionen.

Agenturen versus Projektträger – Rolle der Projektträger neu definieren

In der aktuellen Debatte zur Reform der F&I-Governance wird die Auslagerung von Aufgaben in neue Institutionen – die häufig als Agenturen benannt werden – sowie die Bündelung von Aufgaben innerhalb einer neu einzurichtenden Zentralagentur vorgeschlagen. Der Zuschnitt dieser Agenturen orientiert sich zum Teil an bestehenden Modellen im europäischen Ausland. Ein Blick auf das Aufgabenspektrum, das den neu zu gründenden Agenturen zugedacht wird, zeigt jedoch, dass sich dieses Spektrum weitgehend mit den Aufgaben deckt, für die in Deutschland bereits die Projektträger zuständig sind. Neue Aufgaben oder neue Formen der F&I-Förderung werden in der aktuellen Debatte nicht genannt.

Die Expertenkommission sieht daher die Einrichtung zusätzlicher Agenturen mit Skepsis. Sie vertritt die Ansicht, dass die Gründung von Agenturen mit Förderaufgaben nur dann sinnvoll ist, wenn sie Aufgaben im deutschen F&I-System übernehmen, die zuvor nicht – weder durch staatliche Förderprogramme und Forschungseinrichtungen noch durch das Engagement privater Akteure – abgedeckt wurden und zu deren Erfüllung institutionelle Voraussetzungen nötig sind, die noch nicht existieren. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der Staat selbst in Innovationsprozesse eingreift und nicht mehr nur die traditionelle Rolle des Förderers externer Innovationsaktivitäten einnimmt. In der aktuellen Debatte finden sich hierzu allerdings keine Vorschläge.

Die Expertenkommission befürchtet durch die Gründung zusätzlicher Agenturen mit Verwaltungsaufgaben eine Doppelung der bereits bestehenden institutionellen Kapazitäten zur Administration von F&I-Förderprojekten, wie sie aktuell von den Projektträgern ausgeführt wird. Um hier vorhandene Effizienz- und Agilitätspotenziale zu heben, sollte an einer Reform des Projektträger-Modells gearbeitet werden.

Die EFI befürchtet durch zusätzliche Agenturen mit Verwaltungsaufgaben eine Doppelung institutioneller Kapazitäten.

Die in Deutschland bestehende institutionelle Trennung zwischen politischer Entscheidungsfindung durch die Ministerien – „Politikmachen“ – und der nachgeordneten Administration von F&I-Projekten durch die Projektträger – Politikdurchführung – hält die Expertenkommission für sinnvoll. Idealtypisch ist hier die Aufgabe der Projektträger, Projekte kosteneffizient zu managen und eine unabhängige Bewertung und Evaluation von Politik- und Fördermaßnahmen sicherzustellen. Gleichzeitig können die Projektträger eine beratende Funktion für die Ministerien übernehmen, müssten hier aber klar unabhängig von den durchzuführenden Programmen sein. Dafür müssten die Projektträger allerdings freier agieren können, als es aktuell nach Ansicht der Expertenkommission der Fall ist. Die Ministerien sollten sich auf die Vorgabe von Zielen und Rahmenbedingungen beschränken; stattdessen finden derzeit oft eine detaillierte Anleitung und engmaschige Kontrolle der Projektträger statt.

Neben der fehlenden Autonomie der Projektträger kritisiert die Expertenkommission auch den unzureichenden Wettbewerb zwischen den Projektträgern. So ist die große Anzahl an Projektträgern aus Sicht der Expertenkommission nur dann zu rechtfertigen, wenn diese in einem echten Wettbewerbsverhältnis zueinanderstehen. Dies ist nach Auffassung der Expertenkommission nur unzureichend der Fall. Um den Wettbewerb zu fördern und insbesondere die Pfadabhängigkeiten bei der Projektvergabe zu durchbrechen, empfiehlt die Expertenkommission, die Vergabe von Projekten zu reformieren. So wäre es denkbar, langfristige Projekte nicht dauerhaft an denselben Projektträger zu vergeben. Auch ist es ratsam, darüber nachzudenken, Projektdurchführung und Projektevaluation an unterschiedliche Projektträger zu vergeben.

Fazit: Keine agile F&I-Governance ohne agile Ministerien

Dem in der aktuellen Debatte wiederholt vorgebrachten Vorschlag, die deutsche F&I-Governance mittels Gründung von neuen Institutionen wie Agenturen zu reformieren und dadurch besser und agiler zu machen, steht die Expertenkommission skeptisch gegenüber. Die Einrichtung neuer Agenturen empfiehlt sich nach Ansicht der Expertenkommission nur dann, wenn es um F&I-politische Maßnahmen geht, bei denen der Staat selbst in Innovationsprozesse eingreifen

soll, wie er es im Falle der SprinD tut. Um diese spezielle Rolle ausfüllen zu können, sind ein Herauslösen aus dem öffentlich-rechtlichen Kontext und eine Überführung in privatwirtschaftlich orientierte Strukturen sinnvoll.

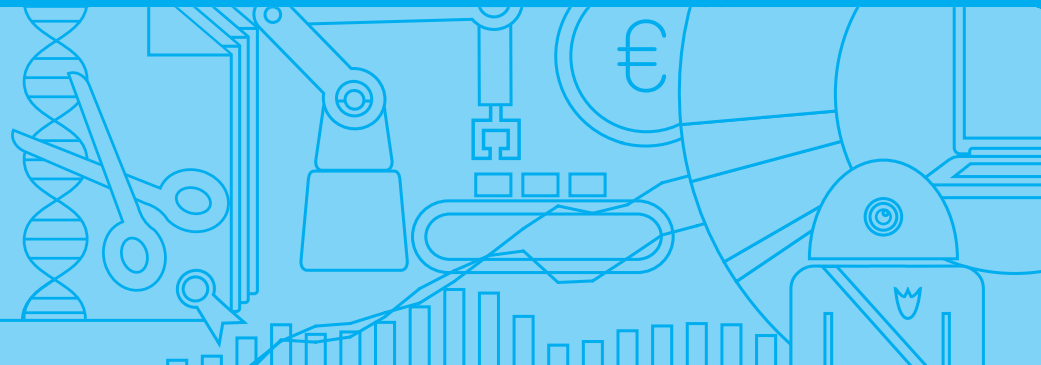
Für die klassischen F&I-politischen Maßnahmen, bei denen der Staat Innovationsaktivitäten anderer Akteure fördert, ohne selbst Innovator zu sein, werden keine neuen Institutionen bzw. Agenturen benötigt. Die Durchführung und Betreuung dieser Maßnahmen kann durch die bestehenden Institutionen (Projektträger) erfolgen. Die Gründung zusätzlicher Institutionen birgt die Gefahr einer Duplizierung institutioneller Strukturen und damit einer weiter steigenden Komplexität des F&I-Systems.

Die Entscheidung über den Einsatz von Maßnahmen zur Förderung von Innovationsaktivitäten sowie deren konzeptionelle Ausgestaltung sollte nicht an nachgeordnete Institutionen ausgelagert, sondern weiterhin von der Politik getroffen werden. Dieser Prozess der Politikgestaltung muss allerdings agiler werden.

Entscheidungen über Maßnahmen zur F&I-Förderung sollten weiterhin von der Politik getroffen werden.

Entsprechend ist die Bundesregierung aufgefordert, ihre eigenen ministeriellen Strukturen, Prozesse und Kontrollansprüche auf Agilitätstauglichkeit hin zu überprüfen sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen derart zu reformieren, dass sie F&I-politische Agilität und damit Innovation befördern. Insbesondere bedarf es einer zielgerichteten und effizienten ressortübergreifenden Koordination im Hinblick auf zu fördernde Themen und Projekte, um Doppelförderungen zu vermeiden und, anstatt nur Forschungsdefiziten hinterherzulaufen, Freiräume für das frühzeitige Erkennen von Forschungsbedarf für Zukunftsthemen zu schaffen.

KONTAKT



Expertenkommission
Forschung und Innovation (EFI)

Ansprechpartner:
Dr. Helge Dauchert
Leiter der Geschäftsstelle
Pariser Platz 6 - 10117 Berlin

Tel: +49 (0) 30 322 982 562
Mail: helge.dauchert@e-fi.de
Web: www.e-fi.de

Die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) mit Sitz in Berlin leistet seit 2008 wissenschaftliche Politikberatung für die Bundesregierung und legt dieser jährlich ein Gutachten vor. Zentrale Aufgabe der EFI ist es, die Stärken und Schwächen des deutschen Innovationssystems im internationalen Vergleich zu analysieren und auf dieser Grundlage Handlungsempfehlungen für die Forschungs- und Innovationspolitik zu entwickeln.