

17. April 2012

Zwischenevaluierung der Dienstleistungsinitiative des bmwfj

Endbericht

Katharina Warta, Barbara Good

Zwischenevaluierung der Dienstleistungsinitiative des bmwfj

Endbericht

technopolis |group|, 17.04. 2013

Mag. Katharina Warta, Dr. Barbara Good

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Die Dienstleistungsinitiative in Daten und Fakten	4
1.1 Ausrichtung, Ziele, Instrumente	4
1.2 Förderkennzahlen der im Rahmen der DL-I geförderten Projekte	7
2. Entwicklung und Positionierung der DLI-Projekte im FFG Förderportfolio	10
2.1 Zahl und Struktur der FördernehmerInnen	10
2.2 Branchen und Projektausrichtung von DL-I Projekten	12
2.3 Positionierung der DL-I im Portfolio der sonstigen Förderungen der FFG	13
3. Wirkungsevaluierung der im Rahmen der DL-I geförderten Projekte	21
3.1 Projektanbahnung und Mobilisierung neuer Kundengruppen	21
3.2 Dienstleistungsaspekte der geförderten Projekte: Komplexe Herausforderungen, hybride Produkte	23
3.3 Durchführung der Projekte, Vermarktung und Additionalität	24
3.4 Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Impact	25
4. Ergebnisse und Wirkung der DL-I abgesehen von Projektförderung	27
4.1 Zur Nutzung der Begleitstudien	27
4.2 Veranstaltungen	29
4.3 Sensibilisierung auf Dienstleistungsprojekte innerhalb der FFG	30
5. Herausforderungen bei und Erfahrungen mit der Abwicklung sowie dem Konzept der Initiative	32
5.1 Die Abwicklung der Initiative	32
5.2 Feedback zum Konzept der Dienstleistungsinitiative	34
6. Internationale Erfahrungen	37
7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	39
7.1 Schlussfolgerungen	39
7.2 Empfehlungen	42
Anhang A Übersicht zu Sampling und InterviewpartnerInnen	44
Anhang B Sektorielle Zuordnung der geförderten Projekte nach NACE und SIC Code	47

Abbildungen, Tabellen und Boxen

Abbildung 1	Anteil neuer KundInnen der FFG unter FördernehmerInnen und Verteilung der Barwerte auf NeukundInnen und erfahrene FFG-KundInnen, DL-I in Basisprogrammen und in COIN-Kooperation & Netzwerke, Ausschreibungen 3-5	10
Abbildung 2	Die Mobilisierung von AntragstellerInnen durch die DL-I und im Rahmen anderer Dienstleistungsprojekte, 2009-2012.....	17
Abbildung 3	Die Mobilisierung von AntragstellerInnen durch die DL-I und im Rahmen anderer Dienstleistungsprojekte, 2009-2012, nach Organisationstyp.....	17
Abbildung 4	ÖNACE-Zuordnung der Dienstleistungsprojekte ausgewählter Programme der Basis- und Strukturprogramme der FFG, 2009-2012.....	18
Abbildung 5	Anteil von Dienstleistungsprojekten in COIN Kooperation & Netzwerke, 3.-5. Ausschreibung, im Vergleich zu nicht-Dienstleistungsprojekten, bewilligte und abgelehnte Anträge	20
Tabelle 1	Förderkennzahlen nach Jahr des Projektstarts, DL-I in Basisprogrammen, 2010-2012	8
Tabelle 2	Förderkennzahlen nach Jahr des Projektstarts, COIN Kooperation und Netzwerke, Ausschreibungen 3-5	9
Tabelle 3	Anteile von Anzahl und Barwert an Neukunden, DL-I in Basisprogrammen und COIN Kooperation & Netzwerke, 2010-2012.....	11
Tabelle 4	Neukunden in COIN Kooperation & Netzwerke, unter Konsortialführen und -partnern, nach Organisationstyp und KMU-Status	12
Tabelle 5	Branchen- und Sektor-Zuordnung der geförderten DLI-Projekte in BP und COIN Kooperation & Netzwerke	13
Tabelle 6	Projektanträge mit Dienstleistungsanteil in den Programmen der FFG, Jänner-November 2012	15
Tabelle 7	Anzahl, Auswahlerfolg und Fördervolumen von Dienstleistungsprojekten in COIN-Kooperation & Netzwerke, 3.-5. Ausschreibung, im Vergleich zu nicht-Dienstleistungsprojekten	19
Tabelle 8	Vergleich FFG-Förderungskriterien 2008 und 2012.....	30
Tabelle 9	Verteilung der Interviews mit ProjektleiterInnen von DL-Projekten in COIN Kooperation und Netzwerke, nach Ausschreibung und Organisationstyp der HauptantragstellerInnen	44
Tabelle 10	Verteilung der Interviews mit ProjektleiterInnen von DL-Projekten in COIN Kooperation und Netzwerke, nach ÖNACE Code der Organisation (HauptantragstellerInnen)	45
Tabelle 11	Anzahl und Verteilung der Interviews mit ProjektleiterInnen von DL-I Projekten in den Basisprogrammen, nach Sektor des Unternehmens, KMU-Status des Unternehmens und IKT-Bezug des Projekts.....	46
Box 1	Ziele der Dienstleistungsinitiative.....	4
Box 2	Ziele und Modalitäten der Programmlinie Kooperation & Netzwerke in COIN6	
Box 3	Die Programmlinie Dienstleistungsinnovationen in den Basisprogrammen ...	6

Einleitung

Dienstleistungen erwirtschaften den Großteil der nationalen Wertschöpfung in Österreich und Europa, gleichzeitig wird dem Innovationspotential von Dienstleistungen im Vergleich zur Technologieentwicklung traditionell weniger Aufmerksamkeit gewidmet. Seit der Jahrtausendwende hat sich dies sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene geändert und führt seit etwa fünf Jahren zu mehreren Initiativen, zu denen auch die Dienstleistungsinitiative (DLI) des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend zählt. Statt ein neues Programm zu starten, ist die DL-I ein Versuch, bestehende Programme der Innovationsförderung zu nutzen und hier neue Akzente zu setzen, die einem erweiterten Innovationsbegriff entsprechen und bei denen die zugrunde liegende Technologie oder die angewandte Methodik nicht immer die primäre Rolle spielt. Hybride Innovationen, in denen die Involvierung von KundInnen in den Innovationsprozessen wichtiger wird, die branchenübergreifend ihre Anwendung finden und bei denen neue Konzepte mit wirtschaftlicher Relevanz den Ausschlag geben, können hier gefördert werden. Die Umsetzung dieser Initiative erfolgt durch die FFG, im Rahmen der Basisprogramme für Einzelprojekte sowie im Rahmen von COIN Kooperation und Netzwerke für kooperative Netzwerkprojekte. Darüber hinaus wurden begleitende Sensibilisierungsmaßnahmen gesetzt und Begleitforschung beauftragt, um die Wissensbasis über Dienstleistungsinnovationen zu vertiefen und zu verbreitern.

Technopolis wurde im Oktober 2012 mit der Zwischenevaluierung der DL-I beauftragt. Diese Evaluierung soll auf empirischer Basis das Programm hinsichtlich Konzept, Umsetzung sowie der Wirkung und Zielerreichung bewerten, um entsprechend dieser Ergebnisse Empfehlungen bezüglich der Weiterführung des Programms zu formulieren. Die Evaluierungsfragen betreffen das Programmkonzept, Prozesse und Organisation in der Umsetzung sowie die Wirkungen auf Ebene der Projekte und der Initiative.

Der vorliegende Bericht fasst die Evaluierungsergebnisse zusammen und setzt sich aus folgenden Teilen zusammen: Abschnitt 1 stellt die DL-I vor. Hier werden Ausrichtung, Ziele und Instrumente beschrieben und ein Überblick über Förderkennzahlen geliefert. Es folgt in Abschnitt 2 eine Positionierung der DL-I im Portfolio der FFG, die auf der Auswertung von Daten über KundInnen und sektorieller Ausrichtung der geförderten Projekte basiert. Hier wird einerseits die Erschließung neuer Kundengruppen, andererseits die inhaltliche Profilierung der DL-I diskutiert. Abschnitt 3 dringt tiefer in die Projektebene ein und analysiert die unterschiedlichen Wirkungsebenen auf Basis von Telefoninterviews mit etwa einem Drittel der ProjektleiterInnen. Es folgt in Abschnitt 4 die Wirkungsanalyse der Begleitmaßnahmen, die neben der Projektförderung integrativer Teil der DL-I sind. Abschnitt 5 widmet sich dem Konzept und der Abwicklung der Initiative. Schließlich widmet sich Abschnitt 6 internationalen Erfahrungen mit der Förderung von innovativen Dienstleistungen. Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die auf den vorangegangenen Analysen aufbauen, finden sich in Abschnitt 7.

1. Die Dienstleistungsinitiative in Daten und Fakten

1.1 Ausrichtung, Ziele, Instrumente

Ende 2009 wurde vom BMWFJ mit der Verabschiedung des Basisdokuments der Dienstleistungsinitiative¹ (DL-I) ein neuer Weg der Förderung innovativer Dienstleistungen eingeschlagen: Statt eines genuin neuen Programms wählte man die Option, existierende Programme der Innovationsförderung durch einen speziellen Fokus auf Dienstleistungen zu ergänzen und budgetär auszuweiten. Parallel wurden Begleitforschung sowie Awareness-Aktivitäten (Veranstaltungen, Programmmanagement, Beratung) geplant.

Die Ziele der DL-I sind in dem Basisdokument wie folgt formuliert:

Box 1 Ziele der Dienstleistungsinitiative

Ziel der Dienstleistungsinitiative des BMWFJ ist es, durch verstärkte Förderung von Dienstleistungsinnovationen, die Produktivität, Wertschöpfung und Exporte von Dienstleistungsunternehmen sowie von jenen Unternehmen im produzierenden Sektoren, die sich mit produktbegleitenden Dienstleistungen beschäftigen, zu erhöhen und somit auch positive Effekte auf Beschäftigung und Wohlstand zu erzielen. Die Dienstleistungsinitiative soll das Thema „Dienstleistungsinnovationen“ und, begleitend, die Förderungsmöglichkeiten der FFG bekannt machen sowie verstärkt unkonventionelle Projekte zu fördern, die bisher mit „typischer FFG-Förderung“ nicht assoziiert wurden.

- Die Innovationskraft der österreichischen Dienstleistungswirtschaft erhöhen
- Positive wirtschaftliche Effekte generieren (va. Umsätze, Arbeitsplätze)
- Bewusstsein der potentiellen (auch neuen) FFG-KundInnen bezüglich des FFG-Förderangebots erweitern
- Neue Projekte – mit denen bisher die FFG nicht in Verbindung gebracht wurde – anregen und generieren
- Neue KundInnenschichten erschließen und den Anteil an FFG- NeukundInnen steigern
- Wissensbasis über DL-Innovationen in Österreich aufbauen (s. Auftragsforschungsprogramm „Begleitforschung“)
- Sichtbarmachen spezifischer Eigenschaften von DL-Innovation, um deren stärkere Berücksichtigung im FFG-Förderportfolio zu ermöglichen

Ursprünglich war vorgesehen, den Schwerpunkt der Dienstleistungsinitiative in der Anfangsphase (2009-2010) vor allem bei den Basisprogrammen (BP) (inklusive v.a. Start Up und Feasibility) und Strukturprogramme (SP) (COIN „Kooperation & Netzwerke“, idF. K&N) zu legen, und im Zuge der weiteren Entwicklung der Dienstleistungsinitiative ab 2011 nach Maßgabe der budgetären Mittel die Einbeziehung weiterer, insbesondere thematischer Programme zu ermöglichen². Letztendlich blieb es jedoch bei der Widmung zusätzlicher Mittel für Dienstleistungsprojekte in den Basisprogrammen sowie bei COIN K&N.

¹ Basisdokument zur Dienstleistungsinitiative, GZ BMWFJ-98.310/0034-C1/10/2009, Stand 15.12.2009

² Ebd. S. 4

Folgende Typen von Dienstleistungsinnovationen sind von der DL-I erfasst³:

1. Dienstleistungsinnovationen per se, d.h. das Angebot einer neuen oder signifikant verbesserten Dienstleistung
2. Prozessinnovation, d.h. neue oder signifikant verbesserte Prozesse (Arbeitsmethoden) bei der Entwicklung einer spezifischen Dienstleistung
3. Organisatorische Innovation, die nicht auf die Entwicklung einer individuellen Dienstleistung beschränkt ist, sondern eine signifikante Verbesserung in den organisatorischen Strukturen und Prozessen beinhaltet.

Charakteristisch für die Projekte im Bereich der DL-I ist, dass sie eine oder mehrere der folgenden Dimensionen adressieren: technologische Innovation, neue Erbringungsarten von Dienstleistungen und neue Arten von Kundenbeziehungen (customer interface), organisatorische Innovation, neue Dienstleistungskonzepte, neue Businessmodelle.

Die FFG ist mit der Programmleitung und –administration der DL-I beauftragt, und führt in diesem Rahmen folgende Aktivitäten durch:

- Laufende Ausschreibung von Dienstleistungsinnovationen in den Basisprogrammen: Diese Förderung läuft grundsätzlich nach den üblichen BP-Modalitäten. Zusätzlich müssen die DL-Projekte folgende Kriterien erfüllen, um an der Programmlinie DL-I in BP teilnehmen zu können: Es können nur jene AntragstellerInnen zur Teilnahme daran zugelassen werden, die zum ersten Mal ein Projekt im Bereich der DL-I einreichen (z.B. traditionelle Produktionsbetriebe, die zum ersten Mal mit einer DL-Innovation an die FFG herantreten). Insbesondere sollen hierzu auch Neukunden der FFG motiviert werden. Das BMWFJ übernimmt bei diesen Projekten die Finanzierung des Zuschusses, die Darlehenskomponente wird aus den BP-Mitteln finanziert.
- Insgesamt drei spezifische Ausschreibungen von Dienstleistungsinnovationen im Rahmen der Programmlinie COIN „Kooperationen und Netzwerke“ der Strukturprogramme. Hier gelten alle üblichen Programmmodalitäten von COIN K&N (Förderungsintensität und -kriterien). Unter dem DL-Schwerpunkt werden Projekte gefördert, die einen überwiegenden Anteil (mehr als 50%) an DL-Innovation haben. Die Jury klassifiziert die Projekte, bewertet sie und trifft die Entscheidung, welche Projekte zum überwiegenden Anteil eine Dienstleistungsinnovation als Output haben und aus den Mitteln der Dienstleistungsinitiative gefördert werden können.
- Neben der Projektförderung wurden mit dem Auftragsforschungsprojekt Begleitforschung zwei Studien zur Dienstleistungslandschaft in Österreich im Bereich Thematische Programme vergeben⁴.
- Organisation von zwei Informationsveranstaltungen durch die Programmleitung

Innerhalb der FFG sind also drei Bereiche (Basisprogramme, Strukturprogramme und Thematische Programme) mit der DL-I beschäftigt. Der Schwerpunkt liegt jedoch bei den Basisprogrammen, hier gibt es eine Programmleiterin, der sowohl die FFG-interne Koordination als auch die Berichtlegung an das BMWFJ obliegt. Über die jährlichen Berichte hinaus wurde Anfang 2011 eine FFG-interne Evaluierung der DL-I (2010) durchgeführt.

³ Siehe Programmliniendokument GZ 98.310/0039-C1/10/2009, S. 4 sowie die Richtlinien zu der 3., 4. und 5. Ausschreibungen von COIN Kooperation & Netzwerke

⁴ Ruhland et al (2010) Dienstleistungslandschaft in Österreich - Endbericht, KMUF Austria gibt einen Überblick über den aktuellen relevanten Wissensstand über Dienstleistungsinnovationen in Österreich auf Basis von Sekundärdatenanalysen.
Borowiecki et al (2011) Dienstleistungslandschaft in Österreich II, AIT basiert auf Fallstudien innovativer Dienstleistungen.

Box 2 Ziele und Modalitäten der Programmlinie Kooperation & Netzwerke in COIN

Das Programm COIN verfolgt das Ziel, die Innovationsleistungsfähigkeit Österreichs durch eine bessere und breitere Umsetzung von Wissen in Innovationen zu verbessern. COIN umfasst die zwei Programmlinien „Aufbau“ und „Kooperation und Netzwerke“.

Im Programmdokument⁵ sind die allgemeinen Ziele von COIN sowie die speziellen Ziele der beiden Programmlinien definiert.

Allgemeines Ziel des Programms ist demnach *„die Stimulierung einer erhöhten Forschungs- und Technologieentwicklungstätigkeit, [vor allem] von Unternehmen. Ein wesentliches Ziel von COIN ist dabei die Förderung der verstärkten Kooperation von Unternehmen mit universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen und damit die verstärkte Umsetzung von Wissen in Innovation.“*

Mit der Programmlinie Kooperation und Netzwerke soll durch die Förderung von nationalen und internationalen Kooperationen und Netzwerken die Innovationsfähigkeit, die Innovationsintensität und der Innovationsoutput österreichischer Unternehmen – insbesondere KMU – verbessert werden. Gleichzeitig soll mit der Programmlinie die Kooperationsfähigkeit der Unternehmen gestärkt werden. *„Innovative KMU, die bislang nur sporadisch FuE betrieben haben, sollen einen systematischen Zugang zu externem Know-how erhalten, sodass FuE und Kooperation für sie zur regelmäßigen Praxis wird.“* Mit der projektorientierten Förderung sollen des weiteren (Netzwerk- und Kooperations-) Strukturen geschaffen werden, die auch längerfristig innovations- und kooperationsfördernd wirken.

Förderbar sind projektorientierte Vorhaben zum Aufbau von FEI-Kooperationen und -Netzwerken, dies umfasst den Aufbau neuer Kooperationsbeziehungen, sowie den Ausbau bereits etablierter Kooperationen und Netzwerkstrukturen (auch Clusterstrukturen). Die Kooperationen dienen dazu, den innovativen Output aller als Konsortialpartner organisierter Unternehmen (v.a. KMU) in Form marktrelevanter (Weiter-) Entwicklungen von Produkten oder neuer Verfahrensprozesse zu erhöhen.

Die Kooperationen können zwischen Unternehmen oder auch zwischen Unternehmen (v.a. KMU), Intermediären und Anbietern orientierter FEI-Kompetenz aufgebaut werden. Weiters sind FEI-Kooperationen und -Netzwerke zwischen österreichischen und nicht-österreichischen Unternehmen, Forschungsinstituten und Intermediären förderbar, sofern diese vor allem zur Nutzung des speziellen transnationalen Komplementaritätspotenzials für die involvierten österreichischen Akteure beitragen.

Die Förderung des Bundes in COIN erfolgt in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen. Bei COIN Kooperation und Netzwerke beträgt die maximale Förderung 60% der förderbaren Gesamtkosten, bis zu einem Maximalbetrag von 500 Tsd. €, die Mindesthöhe der förderbaren Gesamtkosten beträgt 100 Tsd. €.

Die Kriterien von COIN Kooperation und Netzwerke wurden bei der fünften Ausschreibung überarbeitet: die Mindestanzahl an beteiligten Unternehmen stieg von drei auf vier Unternehmen von denen mindestens drei (früher mind. zwei) KMU sein müssen.

Box 3 Die Programmlinie Dienstleistungsinnovationen in den Basisprogrammen

Die antragsorientierte themenoffene Forschungsförderung - das Basisprogramm der

⁵ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das Programmdokument gemäß Punkt 5.1 der FTE-Richtlinien: COIN – Cooperation & Innovation, Wien, am 5.2. 2008, sowie auf die Leitfäden zur Erstellung eines Antrags im Rahmen der jeweiligen Ausschreibungen.

FFG - bildet ein Fundament der Forschungs- und Technologieentwicklung in Österreich. Das Ziel ist, innovative Ideen und Forschungsinitiativen aus allen thematischen Bereichen und Branchen aufzugreifen und in konkrete, erfolgreiche Projekte überzuführen. Die Förderung umfasst bis zu 50% der anerkehbaren Projektkosten, und setzt sich aus Zuschüssen, zinsbegünstigten Darlehen und Haftungen für Bankkredite plus Zinszuschüssen zusammen. Eingereichte Projekte werden durch den Beirat der FFG-Basisprogramme nach folgenden Kriterien geprüft: Qualität des Vorhabens, ökonomisches Potential und Verwertung, Eignung der FörderungswerberInnen/Projektbeteiligten und Programmrelevanz. Die Laufzeit der Projektförderung beläuft sich in der Regel auf ein Jahr. Länger dauernde FuEuI-Vorhaben sind möglich, allerdings sind pro Folgeprojektjahr Fortsetzungsansuchen einzureichen, wobei bereits im Förderungsansuchen des ersten Projektjahres das Gesamtprojekt darzustellen ist, sodass eine Beurteilung der geplanten Arbeiten über den gesamten Projektzeitraum möglich ist.

Die Programmlinie „Dienstleistungsinnovationen“ ist ein integraler Bestandteil der BP-Basisprogramme der FFG und basiert somit auf dem Programmdokument „FFG Basisprogramme“ sowie in der weiteren Folge auf den Richtlinien für die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft zur Förderung von Forschung, Technologie, Entwicklung und Innovation (FFG-Richtlinien). Spezielle Bestimmungen, die eigens auf die Programmlinie „Dienstleistungsinnovationen“ anzuwenden sind, sind im Programmlinienokument vom 11. November 2009 zusammengefasst.

In Abgrenzung gegenüber dem allgemeinen Basisprogramm setzt die Programmlinie DL-I eine intensivere Umsetzung des erweiterten Innovationsbegriffs voraus, vor allem durch die Zulassung von herausfordernden Organisationsinnovationen als förderbarem Tatbestand. Des Weiteren werden unter dieser Programmlinie nur jene FFG-KundInnen zugelassen, die erstmals im Bereich der Dienstleistungsinnovation einreichen. Zusätzlich zur inhaltlichen Öffnung profitieren die FördernehmerInnen meist von der Ausschöpfung des rechtlich möglichen Förderrahmens: Das betrifft erstens die Förderung zu maximalen Fördersätzen und zweitens die Möglichkeit einer reinen Bezuschussung der Innovationsprojekte. Die nicht rückzahlbaren Zuschüsse werden durch die zusätzlichen Budgetmittel vom BMWFJ getragen.

1.2 Förderkennzahlen der im Rahmen der DL-I geförderten Projekte

Die Evaluierung umfasst einen Förderzeitraum von drei Jahren, Ende 2009 bis einschließlich Ende Oktober 2012. Ein einziges DLI-Projekt der Basisprogramme startete bereits im Dezember 2009, um die Darstellung zu vereinfachen, wird dieses ebenfalls dem Jahr 2010 zugerechnet.

Die folgenden zwei Tabellen fassen die Schlüsselkennzahlen der Förderung im Rahmen der DL-I zusammen. Tabelle 1 bezieht sich auf die im Rahmen der DL-I in den Basisprogrammen geförderten Projekte. Die Fördersummen (Barwerte) werden zum größten Teil aus Mitteln der DL-I finanziert, nämlich im Ausmaß der Zuschussförderung. Auf Ansuchen von geförderten Unternehmen wurde in manchen Projekten auch Kombinationen von Zuschüssen und Darlehen vergeben, die Darlehensförderung wird den Mitteln der Basisprogramme entnommen.

Tabelle 1 Förderkennzahlen nach Jahr des Projektstarts, DL-I in Basisprogrammen, 2010-2012

	2010	2011	2012	Gesamt
Anzahl Projekte	34	30	28	92
Gesamtkosten inkl. MwSt. in €	12.580.200	8.986.300	9.933.480	31.499.980
Barwert gesamt in €	5.459.738	4.236.373	4.214.585	13.910.696
Durchschnittl. Barwert in €	160.581	141.212	150.521	151.203
Durchschnittl. Förderquote (Mittelwert projektbezogener Werte)	45%	46%	45%	45%
Durchschnittliche Dauer (Monate)	14	14	12	14

Quelle: FFG, Berechnungen Technopolis

Insgesamt wurden in den Basisprogrammen 92 Projekte der Dienstleistungsinitiative gefördert (in der Folge: DLI in BP). 14 hiervon sind jedoch Verlängerungen von Projekten, das heißt es wurden 78 unterschiedliche Projekte gefördert. Die Projekte werden nach den Regeln der Basisprogramme jeweils für ein Jahr bewilligt. Das Projektvolumen bewegt sich zwischen €32.600,- und €1,5 Mio., der Mittelwert liegt bei Gesamtkosten von €342.390,-, der Median etwas darunter mit € 264.650,-. Dies erklärt sich durch das große Projektvolumen von über € 800.000 von fünf Projekten. Der Barwert dieser größten Projekte variiert zwischen €265.000,- und €681.700,-, im Durchschnitt über alle Projekte beträgt er €151.203,-. Es handelt sich also bei den geförderten Dienstleistungsprojekten durchaus um große Projekte, die dank der hohen Förderquote für unternehmerische Forschungsprojekte von 45% ein Fördervolumen von insgesamt €13,9 Mio. erhielten. Bis auf vier Ausnahmen haben die Projekte ein Mindestvolumen von €80.000.

Die geförderten Projekte werden in der Regel von einem Projektpartner durchgeführt, in 5 Projekten gab es zwei Fördernehmer, in einem vier.

Über DLI in BP Projekte liegen keine Zahlen über Ablehnungen vor, da abgelehnte Projekte nicht als DLI in BP sondern als Basisprogramm Projekte in der Datenbank geführt werden.

Tabelle 2 bezieht sich auf die Förderungen von Dienstleistungsprojekten in der Programmschiene COIN-Kooperation und Netzwerke (in der Folge: DL in K&N) seit der 3. Ausschreibung (01.10.2009 - 12.03.2010), als erstmals Dienstleistungsprojekte explizit in den Ausschreibungsrichtlinien zur Teilnahme aufgefordert wurden. Da die Anzahl der bewilligten Dienstleistungsprojekte das durch die DL-I bereitgestellte Zusatzbudget überstieg, ist auch hier die Fördersumme höher als die Finanzierung durch die DLI. Die verbleibenden Mittel kommen aus dem Programmbudget von COIN. Neben den Förderkennzahlen nennt diese Tabelle auch Kennzahlen zur Konsortiumsgröße, da die Fördermittel ja grundsätzlich auf mehrere Projektpartner aufgeteilt werden.

Tabelle 2 Förderkennzahlen nach Jahr des Projektstarts, COIN Kooperation und Netzwerke, Ausschreibungen 3-5

	2010	2011	2012	Gesamt
Anzahl Projekte	10	9	6	25
Gesamtkosten inkl. MwSt. in €	7.049.566	4.711.380	3.143.046	14.903.992
Barwert gesamt, in €	4.141.603	2.843.662	1.798.000	8.783.265
Durchschnittl. Barwert in €	414.160	315.962	299.667	351.331
Durchschnittl. Förderquote (Mittelwert projektbezogener Werte)	59%	60%	58%	59%
Durchschnittliche Dauer (Monate)	26	22	23	24
Konsortiumsgröße: Minimum	3	3	4	3
Konsortiumsgröße: Maximum	11	10	7	11
Durchschnittl. Größe des Konsortiums	5,2	6,0	5,8	5,6

Quelle: FFG, Berechnungen Technopolis

Im Rahmen der Dienstleistungsinitiative in K&N wurden 25 Projekte mit einem durchschnittlichen Projektvolumen von €596.160,- und einer durchschnittlichen Förderquote von 59% gefördert. Bei COIN K&N Projekten sind mehrjährige Laufzeiten möglich. Das größte Projekt ist jedoch deutlich kleiner als das größte DLI in BP-Projekt, mit einem Volumen von €887,782,- . Da es insgesamt weniger große Ausreißer gibt, liegt bei DL in K&N der Mittelwert der Projektkosten (€596.160) unter dem Median (€631.139), die Projekte sind also durchschnittlich fast doppelt so groß wie DLI in BP Projekte, jedoch mit geringerer Varianz. Durch die höhere Förderquote von durchschnittlich 59%, beläuft sich die Förderung pro Projekt im Mittel auf €351.331,- und liegt damit mehr als doppelt so hoch wie bei DLI in BP-Projekten. Diese Förderung verteilt sich jedoch auf durchschnittlich 5-6 Projektpartner, und auf einen Zeitraum von üblicherweise zwei Jahren.

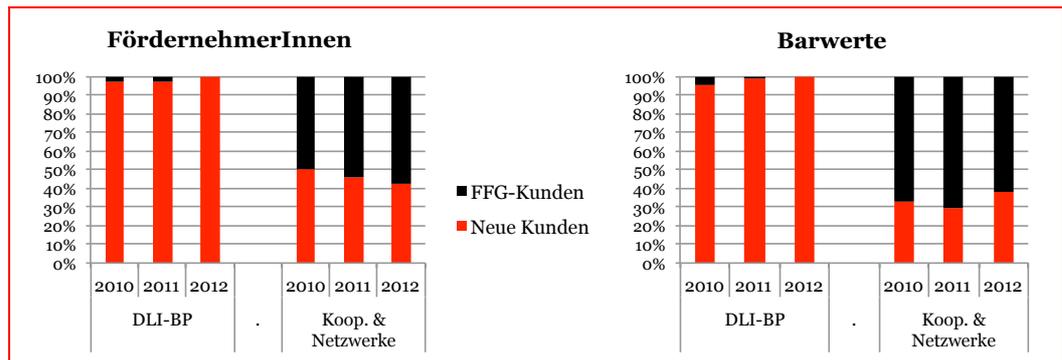
2. Entwicklung und Positionierung der DLI-Projekte im FFG Förderportfolio

2.1 Zahl und Struktur der FördernehmerInnen

Ein wichtiges Ziel der Dienstleistungsinitiative ist, neue KundInnenschichten zu erschließen und den Anteil an FFG- NeukundInnen zu steigern. Bei DLI in BP ist es eine Bedingung, dass AntragstellerInnen erstmals mit einem Forschungsförderungsprojekt an die FFG herantreten - Feasibility-Studies oder Innovationsschecks sind aus dieser Bedingung ausgenommen - oder aber dass sie bislang keine Förderung für eine Dienstleistungsinnovation beantragt haben. Antragsteller, die diesen Kriterien nicht entsprechen, werden bei positiver Beurteilung ihres Projekts von den Basisprogrammen zu üblichen Konditionen gefördert. Bei COIN Kooperation und Netzwerke gilt diese Bedingung nicht, da die Förderkonditionen sich bei Dienstleistungsprojekten nicht von jenen anderer Projekte unterscheiden. Jedoch gilt auch hier das Ziel, neue Kundenschichten zu gewinnen, da ein Schwerpunkt auf Dienstleistungen gelegt wird.

Abbildung 1 zeigt auf der linken Seite den Anteil an NeukundInnen für die beiden Programmlinien in den Jahren 2010-2012. Rechts ist die Aufteilung der Fördersummen auf diese beiden KundInnengruppen wiedergegeben. Die den Abbildungen zugrundeliegenden Zahlen sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

Abbildung 1 Anteil neuer KundInnen der FFG unter FördernehmerInnen und Verteilung der Barwerte auf NeukundInnen und erfahrene FFG-KundInnen, DL-I in Basisprogrammen und in COIN-Kooperation & Netzwerke, Ausschreibungen 3-5



Quelle: Daten FFG, Berechnung und Darstellung Technopolis

Tabelle 3 Anteile von Anzahl und Barwert an Neukunden, DL-I in Basisprogrammen und COIN Kooperation & Netzwerke, 2010-2012

	Anzahl NeukundInnen	Anzahl FFG-KundInnen	Anteil NeukundInnen	Barwert an NeukundInnen	Barwert an FFG-KundInnen	Anteil des Barwerts an NeukundInnen
DLI-BP						
2010	36	1	97%	5.214.838	244.900	96%
2011	32	1	97%	4.209.508	26.865	99%
2012	30		100%	4.214.585		100%
Gesamt	98	2	98%	13.638.931	271.765	98%
Koop. & Netzwerke						
2010	26	26	50%	1.372.666	2.768.937	33%
2011	25	29	46%	841.155	2.002.507	30%
2012	15	20	43%	683.200	1.114.800	38%
Gesamt	66	75	47%	2.897.021	5.886.244	33%

Quelle: Daten FFG, Berechnung und Darstellung Technopolis

Insgesamt wurden 98 NeukundInnen im Rahmen der DLI in BP und 66 Neukunden im Rahmen von DL in K&N gefördert. Bei DLI in BP macht das aufgrund der Förderbedingungen fast die Gesamtheit aller FördernehmerInnen aus - nur in zwei Fällen wurde im Vergabeverfahren eine frühere Förderung übersehen. Mit 76% Kleinunternehmen und 6% mittleren Unternehmen wird auch diese Zielgruppe gut von dieser Initiative bedient. Wie sich in den Interviews zeigte, ist der Mobilisierungsgrad von 100% jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, da zahlreiche Firmen erst sehr jung sind und von Personen geleitet werden, die in ihrem früheren beruflichen Leben bereits Erfahrungen mit der FFG gesammelt hatten. In manchen Fällen hatte auch das Unternehmen selbst bereits eine Förderung durch die FFG beziehungsweise die Vorgängerorganisation FFF erhalten, doch liegt diese weiter zurück als im Vergabeverfahren überprüft wird.

Bei DL in K&N beträgt der Anteil an NeukundInnen 47% und ist seit 2010 von 50% auf 43% gesunken. Die NeukundInnen bekommen ein unterdurchschnittlich großes Stück vom Förderkuchen: nämlich nur ein Drittel. Hier zeigt sich eine gegenläufige Tendenz zum Anteil an NeukundInnen: der Anteil der Fördermittel, der an NeukundInnen ausgezahlt wurde, betrug 2010 33%, fiel 2011 vorerst auf 30% herab um dann jedoch 2012 auf 38% zu steigen.

Da es sich bei DL in K&N um Netzwerkprojekte handelt, die in einem Konsortium unter der Leitung eines/r Konsortialführers/in eingereicht werden, liegt für diese Programmlinie eine nähere Betrachtung nach der Rolle im Konsortium und nach dem Organisationstyp nahe. Die Auswertungen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Tabelle 4 Neukunden in COIN Kooperation & Netzwerke, unter Konsortialführern und -partnern, nach Organisationstyp und KMU-Status

	Erster eingereicherter Antrag	FFG Kunde/in	Gesamt	Anteil NeukundInnen
KonsortialführerIn	5	20	25	20%
Forschungseinrichtungen	2	7	9	22%
Hochschulen		1	1	0%
Unternehmen	3	12	15	20%
MU		2	2	0%
KU	3	9	12	25%
GU		1	1	0%
KonsortialpartnerIn	61	55	116	53%
Forschungseinrichtungen		8	8	0%
Hochschulen	5	11	16	31%
Intermediäre		1	1	0%
Sonstige	4	1	5	80%
Unternehmen	52	34	86	60%
MU	4	6	10	40%
KU	43	24	67	64%
GU	2	2	4	50%
k.A.	3	2	5	60%
Gesamt	66	75	141	47%

Quelle: Daten FFG, Berechnung und Darstellung Technopolis

Diese Übersicht zeigt auf den ersten Blick, dass die Mobilisierung von NeukundInnen unter den KonsortialpartnerInnen mit 53% deutlich über den KonsortialführerInnen liegt, dass hier aber auch jede/r fünfte mit dem DL in K&N einen ersten Antrag bei der FFG gestellt hat. Mit fast zwei Drittel (64%) ist der Anteil von NeukundInnen unter den Kleinunternehmen bei den KonsortialpartnerInnen hoch. Aber auch von den vier als Partner beteiligten Großunternehmen haben nur zwei (50%) in den vergangenen Jahren eine Förderung durch die FFG erhalten.

Uns liegen keine Daten über die Fördervergangenheit der abgelehnten BewerberInnen in COIN vor. Wie Tabelle 7, Seite 19 weiter unten zeigt, beträgt die Bewilligungsrate bei DL in K&N Projekten nur rund 20%. Einige Projekte sind erst beim zweiten Anlauf erfolgreich. Zumindest bei einem Teil der abgelehnten AntragstellerInnen kann man davon ausgehen, dass schon die Vorbereitungsphase im Zuge des Projektantrags zu einem höheren Maß an Strukturierung des Forschungsprojekts geführt hat. Die Mobilisierungswirkung geht also über die 66 NeukundInnen hinaus.

2.2 Branchen und Projektausrichtung von DL-I Projekten

Neben der Mobilisierung neuer Kunden ist ein weiteres Ziel der DLI, neue Projekte, mit denen die FFG bisher nicht in Verbindung gebracht wurde anzuregen und zu generieren. Eine erste Annäherung an die Frage, inwiefern dies gelungen ist, bietet die Auswertung der Projektdaten nach der inhaltlichen Zuordnung durch die FFG. Diese Zuordnung erfolgte bis 2011 auf Basis der wirtschaftlichen Aktivitäten gemäß der ÖNACE Kodifizierung, die sowohl auf Projekte als auch - getrennt davon - auf Unternehmen angewandt wird. Darüber hinaus werden den Projekten SIC-Codes (Standard Industrial Classification) zugeschrieben. Obwohl gerade im Dienstleistungsbereich eine standardisierte Zuordnung einer Wirtschaftsaktivität oft unzureichend ist, da Dienstleistungen häufig branchen- oder technologieübergreifend angeboten werden, ist diese Übersicht aufschlussreich.

Tabelle 5 fasst die Informationen aus beiden Kodifizierungen der Projekte zusammen und weist die Anzahl der Projekte in den häufigsten Gruppen für die beiden Programmlinien der DL-I aus. Schon an der Gegenüberstellung von ÖNACE-Codes (vor dem Bindestrich) und SIC-Codes (nach dem Bindestrich) zeigt sich die Vielfältigkeit und Vielschichtigkeit von Dienstleistungsinnovationen.

Tabelle 5 Branchen- und Sektor-Zuordnung der geförderten DLI-Projekte in BP und COIN Kooperation & Netzwerke

ÖNACE - SIC Kodifizierung	DLI-BP	K&N	Kum. %
Erbringung von DL der IT - IKT Anwendungen	28		24%
Erbringung von DL der IT - Informationsverarbeitung, Informationssysteme	25		21%
Erbringung von DL der IT - Automatisierung, Bautechnik, Ind. Fertigung, Information, Medien, Innovation, Technologietransfer, Mathematik, Statistik, Messverfahren, Nachhaltige Entwicklung, Netzwerktechnologien, Wirtschaftliche Aspekte, sonstige	14	14	24%
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen - Elektronik, Mikroelektronik, Geowissenschaften, Information, Medien, Werkstofftechnik	6		5%
k.A - IKT-Anwendungen, Industrielle Fertigung, Luftverkehr- und Technologien, Werkstofftechnik		6	5%
Informations-DL - IKT Anwendungen, Unternehmensaspekte	5		4%
Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung	1	4	4%
Maschinenbau - Automatisierung, industrielle Fertigung	3		3%
Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln - Energie, Messverfahren	3		3%
Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	2		2%
Herstellung von sonstigen Waren - Biotechnologie, Medizin, Gesundheit	2		2%
Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen - Biowissenschaften	1		1%
Forschung und Entwicklung - Messverfahren	1	1	2%
Gesundheitswesen - IKT Anwendungen	1		1%

Quelle: Daten FFG, Berechnung und Darstellung Technopolis

69% der Projekte werden über den ÖNACE-Code der Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologien zugerechnet, bei weiteren 5% ergibt sich aus der Kombination von NACE und SIC Code ebenfalls eine Zuordnung hierzu. Etwa 11% der Projekte können Prozessoptimierungen zugeordnet werden, 5% der EDV und Elektronik.

Es zeigt sich also ein deutlicher Schwerpunkt in Informations- und Informationstechnologie-bezogenen Dienstleistungen. Die beiden Programmlinien unterscheiden sich erstens durch die Zuordnungspraxis. Da sechs der K&N-Projekte keinen ÖNACE-Code zugeordnet haben, fallen diese etwas aus der Reihe, es zeigt sich jedoch, dass die Projekte eigentlich zu den Kategorien gehören, die auch bei DLI in BP Projekten am häufigsten sind.

Dennoch weisen die Daten darauf hin, dass die Konzentration auf IKT-Anwendungsprojekte bei K&N nicht so hoch ist wie bei DLI in BP. Die Netzwerkprojekte sind durch die Involvierung von Akteuren unterschiedlicher Sektoren breiter aufgestellt und dringen in Sektoren ein, die von der DLI in BP nicht erreicht werden. So fällt ist z.B. unter K&N-Projekten eine vergleichsweise hohe Zahl an Projekten im Bereich Architektur sowie technisch-chemischer Untersuchungen auf.

Wie die Auswertung der Interviews weiter unten bestätigen wird, bildet sich auch in den Daten ein Schwerpunkt nicht so sehr auf eine Branche als auf eine Fertigkeit in diesen Projekten ab, nämlich auf die Bereitstellung von Informationsdienstleistungen auf unterschiedlichen Ebenen (mehr oder weniger technisch oder organisatorisch) und für unterschiedliche Branchen.

2.3 Positionierung der DL-I im Portfolio der sonstigen Förderungen der FFG

Abschließend stellt sich im Rahmen der statistischen Auswertung die Frage nach der Positionierung der mit Mitteln der Dienstleistungsinitiative geförderten Projekte im

Programmportfolio der FFG. Hierfür stehen uns drei Informationsgrundlagen zur Verfügung, mit jeweils unterschiedlichem Perimeter: Die erste bietet eine breite, jedoch kurzfristige Betrachtung an, nämlich die Ergebnisse der rückblickenden Klassifizierung als Projekte mit Dienstleistungsanteil aller Projekte in allen Programmlinien der FFG für das Jahr 2012 (Tabelle 6). Die zweite ist schmaler und längerfristiger, sie bezieht sich auf ausgewählte Programme der Bereiche Basisprogramme sowie der Strukturprogramme der FFG, für die schon seit 2009 Dienstleistungsprojekte ausgewiesen wurden (Abbildung 2 und Abbildung 4, Seite 17f). Die dritte schließlich konzentriert sich auf die Programmlinie COIN Kooperation und Netzwerke und vergleicht Förderdaten der Dienstleistungsprojekte mit denen anderer Projekte des Programms (Tabelle 7, Seite 19).

Im Zuge der Einführung des Themenmanagements und der damit verbundenen Etablierung von Dienstleistungsinnovationen als Querschnittsthema sind alle ProgrammmanagerInnen der FFG aufgefordert, fortan und auch rückwirkend für das Jahr 2012 jedes Projekt den Themen und Querschnittsthemen zuzuordnen. Tabelle 6 ist ein Zwischenergebnis dieses Prozesses, datiert mit Ende November 2012. Sie gibt für alle Anträge, die in den unterschiedlichen Programmlinien⁶ eingegangen sind, die Anzahl sowie die beantragte Förderung der Projekte mit Dienstleistungsbezug und die korrespondierenden Werte für alle Projekte (mit und ohne Dienstleistungsbezug) an, sowie das Gewicht der Dienstleistungs-relevanten Projekte. Es ist davon auszugehen, dass die Zuordnung, die offiziell erst mit Jahresende abzuschließen war, unvollständig ist, dass also der Anteil an Projekten mit Dienstleistungsrelevanz unterschätzt ist. Auch ist an dieser Stelle zu unterstreichen, dass die Zuordnung als Dienstleistung ein laufender Prozess in der FFG ist. Nicht die AntragstellerInnen definieren ihr Projekt als Dienstleistungs-relevant, sondern die ExpertInnen der FFG. Während in der Dienstleistungsinitiative die Zuordnung eine Auswirkung auf die Mittelherkunft (BMWfJ) sowie in den Basisprogrammen auch auf die Fördermodalitäten hat, liegt der Nutzen dieser Unterscheidung in anderen Programmen allein im Monitoring. Es soll also ein besseres Verständnis über das Gewicht von Dienstleistungsinnovationen in der Fördertätigkeit der FFG unterstützt werden.

⁶ Eine detaillierte Vorstellung der unterschiedlichen Programme der FFG sprengt den Rahmen dieser Evaluierung, für weitere Informationen hierzu sei auf die Homepage der FFG verwiesen, www.ffg.at

Tabelle 6 Projektanträge mit Dienstleistungsanteil in den Programmen der FFG, Jänner-November 2012

Programm	Programmlinie	Dienstleistungs relevant		Gesamt		Dienstl.-Anteil	
		Projekte	Foerderung beantragt	Projekte	Foerderung beantragt	Projekte	Foerderung beantragt
AplusB		5	16.287.362	5	16.287.362	100%	100%
ASAP		3	690.500	7	1.173.737	43%	59%
AT.net		3	234.825	14	1.031.398	21%	23%
BASIS	Basisprogramm	162	38.353.564	772	303.733.970	21%	13%
	Dienstleistungsinnovationen	29	5.853.388	30	5.925.638	97%	99%
	Headquarter			3	4.803.368	0%	0%
	Hightech Start-up	2	294.400	13	5.660.588	15%	5%
BASIS Ergebnis		193	44.501.352	818	320.123.564	24%	14%
benefit		109	24.410.089	112	25.411.751	97%	96%
Bridge		34	7.202.504	137	35.520.177	25%	20%
COIN	Aufbau	12	5.508.253	48	28.263.330	25%	19%
	Kooperation und Netzwerke	32	10.505.549	60	20.075.163	53%	52%
COIN Ergebnis		44	16.013.802	108	48.338.493	41%	33%
COMET				28	68.647.261	0%	0%
eMISSION		3	701.753	73	36.657.754	4%	2%
ENERGIE DER ZUKUNFT		7	1.963.358	58	25.353.889	12%	8%
Energieeff. Fahrzeugtech.	Energieeff. Fahrzeugtech.			3	1.391.818	0%	0%
Energieeff. Fahrzeugtech. Ergebnis				3	1.391.818	0%	0%
EUROSTARS		1	86.700	8	2.012.380	13%	4%
FIT-IT		11	5.229.900	43	15.484.624	26%	34%
FoKo		7	2.693.987	26	8.432.797	27%	32%
GEN-AU				21	59.457	0%	0%
IEA				8	673.506	0%	0%
IKT der Zukunft		2	667.388	49	16.608.809	4%	4%
Innovationsscheck	Innovationsscheck	1	5.000	25	125.000	4%	4%
	Innovationsscheck-plus	90	900.000	244	2.418.500	37%	37%
Innovationsscheck Ergebnis		91	905.000	269	2.543.500	34%	36%
Intelligente Produktion		57	28.404.272	123	62.148.233	46%	46%
IV2Splus		55	9.280.167	169	33.642.937	33%	28%
KIRAS				47	18.816.256	0%	0%
Leuchttürme eMobilität				2	7.438.817	0%	0%
NANO				3	554.700	0%	0%
NANO-EHS		1	149.953	7	1.015.953	14%	15%
NAWI				1	324.800	0%	0%
Neue Energien 2020				66	23.494.117	0%	0%
Research Studios Austria				4	3.184.184	0%	0%
Strat. Impulszentren		25	2.786.871	25	2.786.871	100%	100%
TAKE OFF				34	16.062.753	0%	0%
Talente				67	8.084.578	0%	0%
TOP.EU		19	1.102.718	20	1.420.340	95%	78%
Gesamtergebnis		670	163.312.501	2355	804.726.816	28%	20%

Quelle: FFG, Berechnungen zum Stand Ende November 2012

Was fällt hier auf: Neben der Dienstleistungsinitiative gibt es mit benefit ein wesentlich kleiner skaliertes Programm (insbesondere hinsichtlich der Projektgröße) in den thematischen Programmen, das explizit Dienstleistungsinnovationen im Anwendungsbereich von IKT nutzt und auch an die 100% Dienstleistungsprojekte fördert. Auch das Weltraumprogramm ASAP (Austrian Space Applications Programme) adressiert explizit Dienstleistungen, drei von sieben Anträgen des vergangenen Jahres sind auch tatsächlich dienstleistungsbezogen. Weitere Forschungsprogramme mit hohem Dienstleistungsanteil sind die Programme Intelligente Produktion (46% der Projektanträge) sowie das Verkehrsforschungsprogramm IV2S (33% der Anträge).

Bei FIT-IT, dem Informationstechnologieprogramm der FFG, liegt der Anteil der Projektanträge von Dienstleistungsprojekten mit 26% deutlich unter dem Anteil der mit diesen Anträgen verbundenen beantragten Förderungen (33%). Das deutet darauf hin, dass im IT-Bereich dienstleistungsbezogene Projekte im Durchschnitt teurer sind als reine Technologieentwicklungen. Aus den Interviews im Rahmen dieser Evaluierung wissen wir, dass ein wesentliche Aufwand bei den Innovationsprojekten

in dem fundierten Verständnis des Zielmarktes für eine - meist IKT-unterstützte - Dienstleistung liegt⁷.

Im Durchschnitt über das Gesamtförderportfolio lässt sich dieses Verhältnis nicht mehr nachweisen: 28% der eingereichten Projekte und nur 20% der eingereichten Fördersummen haben einen Dienstleistungsbezug. Das ist vor allem dadurch zu erklären, dass eine Reihe von Förderungen mit kleinem Projektumfang überdurchschnittlich häufig dienstleistungsbezogene Projekte fördern. Hier handelt es sich im weiteren Sinne um Services für KMUs, die ihre Forschungskompetenzen oder -strategien ausbauen sollen. Das umfasst insbesondere die Programme Forschungskompetenzen für die Wirtschaft (FoKo) und Innovationsscheck.

Vergleicht man diese Zahlen ganz grob mit den etwa 70%, die Dienstleistungen in der nationalen Wertschöpfung ausmachen, so sind 20% Projektvolumen in Dienstleistungsprojekten eine relevante Größe, betreffen jedoch fraglos nur ein Teilsegment der Wirtschaft. Es zeigt sich, dass die von der FFG geförderten Dienstleistungsprojekte fast immer substantiell Technologie-getriggert sind, in dem Sinn, dass sie junge Technologien - und das sind häufig IKT - nutzen, um neue Dienstleistungen zu entwickeln.

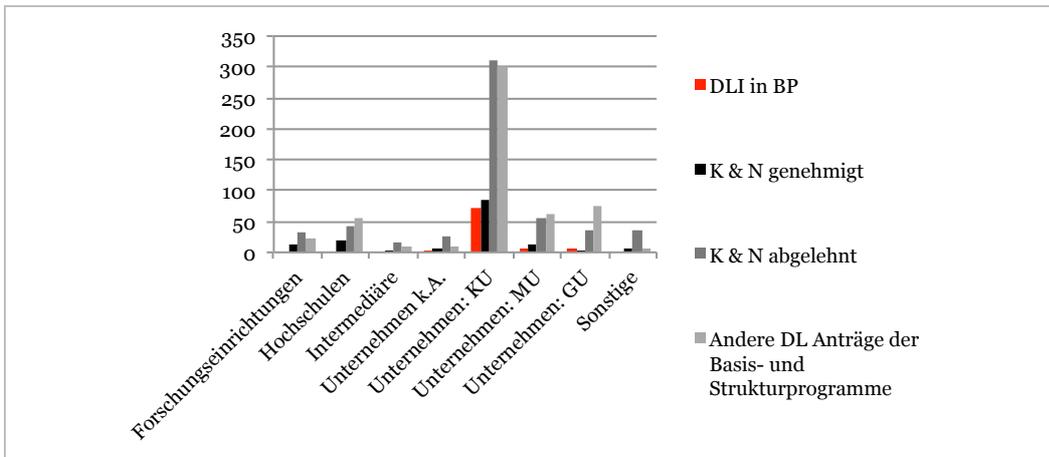
Nun kommen wir zurück auf die Frage der Positionierung der DL-I im FFG-Programmportfolio, sowohl hinsichtlich der Organistypen unter den AntragstellerInnen, als auch hinsichtlich der sektoriellen Zuordnung. Die Daten für diese Analysen betreffen wie schon angekündigt nur ausgewählte Programme der Bereiche Strukturprogramme und Basisprogramme, nämlich neben COIN Kooperation und Netzwerke auch COIN Aufbau, das FFG Basisprogramm, das Brückenschlagprogramm, die Förderung von Hightech-Startups in den BP, sowie Eurostars und Headquarter.

Abbildung 2 basiert auf einer Auswertung der AntragstellerInnen, um zu verstehen, ob sich in der Dienstleistungsinitiative andere Organisationstypen bewerben als in Dienstleistungsprojekten anderer Programme, die ohne DL-Schwerpunkt ausgeschrieben wurden. Jede Firma oder sonstige Organisation, die einen Antrag in den genannten Programmen und im genannten Zeitraum gestellt hat, wurde nur einmal erfasst. Es werden drei Gruppen unterschieden: FördernehmerInnen der DLI in BP⁸, FördernehmerInnen in Dienstleistungsprojekten der Programmlinie Kooperation und Netzwerke in COIN (K & N genehmigt), abgelehnte AntragstellerInnen dieser Kategorie (K & N abgelehnt), und hiervon unterschieden AntragstellerInnen aller anderen der genannten Förderprogramme.

⁷ Vergleiche Abschnitt 3.2, Seite 17f.

⁸ Wie schon erwähnt gibt es hier aufgrund des Zuordnungsprozesses keine Zahlen über abgelehnte Projekte.

Abbildung 2 Die Mobilisierung von AntragstellerInnen durch die DL-I und im Rahmen anderer Dienstleistungsprojekte, 2009-2012

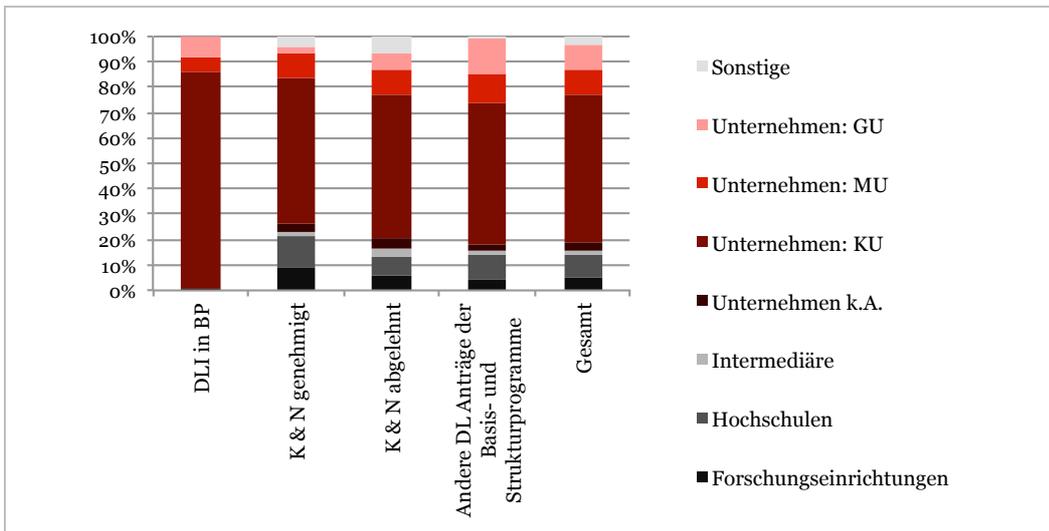


Quelle: Daten FFG, Berechnung und Darstellung Technopolis

Die Betrachtung der wichtigsten Zielgruppe, nämlich kleiner Unternehmen (KU), zeigt, dass ähnliche viele Kleinunternehmen von DLI in BP (72) und DL-Projekten in K&N (86) gefördert werden, dass jedoch in der COIN-Programmlinie darüber hinaus 311 Kleinunternehmen in abgelehnten Projektanträgen von COIN - K&N involviert sind, mehr als bei allen Projektanträgen im Basisprogramm, dem Brückenschlagprogramm, COIN Aufbau, der Start Up Initiative sowie Headquarter zusammen. Der Großteil der Kleinunternehmen in K & N Anträgen sind ProjektpartnerInnen, für die der Aufwand in der Antragsphase gering ist. Sie müssen aber zumindest einen Letter of Intent unterschreiben und sich so für eine Beteiligung am Projekt engagieren.

Die folgende Abbildung basiert auf denselben Daten, wertet diese jedoch nach der Zusammensetzung von Organisationstypen in den jeweiligen Programmlinien aus.

Abbildung 3 Die Mobilisierung von AntragstellerInnen durch die DL-I und im Rahmen anderer Dienstleistungsprojekte, 2009-2012, nach Organisationstyp



Quelle: Daten FFG, Berechnung und Darstellung Technopolis

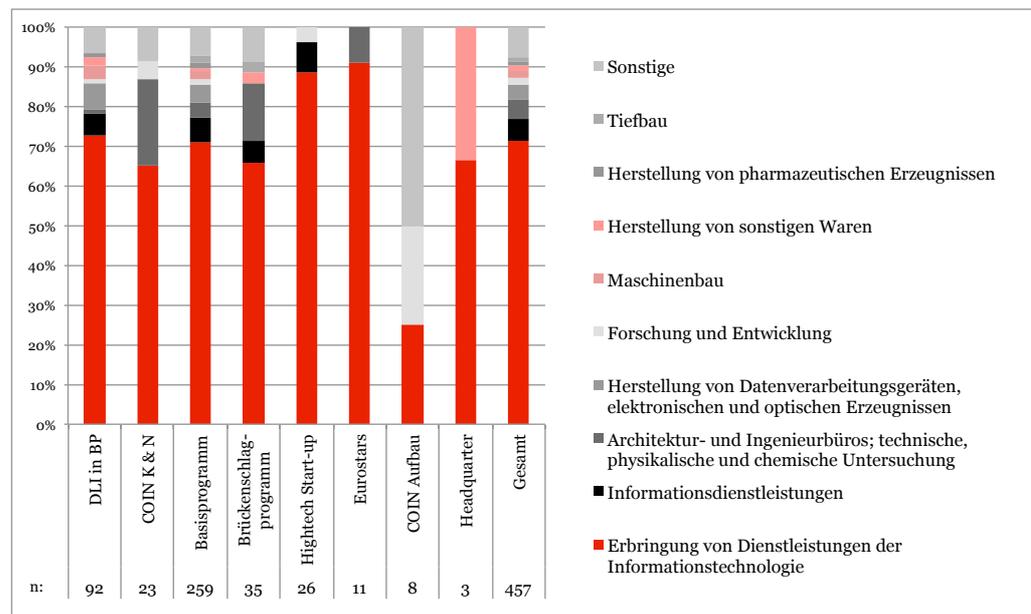
Bei der DLI in BP fällt die deutliche Konzentration auf Kleinunternehmen auf: mittlere oder gar große Unternehmen sind hier Ausnahme. Bei den Dienstleistungsprojekten in K & N kommen entsprechend der Programmausrichtung fast ein Viertel der Akteure aus Forschungseinrichtungen, Hochschulen oder Intermediäre. Unter den genehmig-

ten K & N Projekten ist der Anteil an Großunternehmen sehr gering, unter abgelehnten Projekten etwas höher.

Der Vergleich mit der Zusammensetzung von AntragstellerInnen in Dienstleistungsprojekten anderer Programmlinien zeigt, dass dort deutlich mehr Groß- und Mittelunternehmen mobilisiert werden als in der DLI.

Wie sieht nun die sektorielle Zuordnung dieser Projekte aus? Abbildung 4 bezieht sich erneut auf die genannten ausgewählten Programme im Zeitraum 2009-2012, die Datenbasis für die Berechnungen ist hier jedoch nicht Akteure (als AntragstellerInnen), sondern bewilligte Projekte. Für jede Programmlinie ist die Anzahl der Projekte (n) unten in der Abbildung angegeben⁹. In den Säulen wird die Verteilung nach ÖNACE-Codes der Projekte abgebildet.

Abbildung 4 ÖNACE-Zuordnung der Dienstleistungsprojekte ausgewählter Programme der Basis- und Strukturprogramme der FFG, 2009-2012



Quelle: Daten FFG, Berechnung und Darstellung Technopolis

Die Dominanz von Dienstleistungen in der Informationstechnologie ist unübersehbar: 71% aller hier erfassten DL-relevanten Projekte sind diesem Sektor zugeordnet, bei der DLI in BP liegt der Anteil mit 73% etwas über dem Durchschnitt. Weitere 5% der Projekte werden Informationsdienstleistungen zugeordnet. Abgesehen vom Programm Eurostars, in dem nur 11 Projekte berücksichtigt sind, wird dieser Anteil nur von der Hightech Start-up-Initiative mit 88% Dienstleistungen der IT plus 8% Informationsdienstleistungen übertroffen. Zwischen diesen beiden Initiativen gibt es also thematisch offensichtlich deutliche Überlappungen: aus den Interviews geht hervor, dass einige der FördernehmerInnen der DL-I ebenfalls für die Startup Initiative optieren hätten können.

Unter den Dienstleistungsprojekten in COIN K&N sind es „nur“ 65%, hier kommt ein weiterer Sektor mit 22% auffallend häufig zum Tragen, nämlich Architektur- und Ingenieurbüros, technische, physikalische und chemische Untersuchungen. Wie die Interviews zeigen, geht es hier häufig um die Bewältigung komplexer

⁹ In dieser Abbildung sind auch COIN- K & N Projekte der zweiten Ausschreibung, die noch nicht unter die Dienstleistungsinitiative fallen, berücksichtigt. Für sechs K&N Projekte sowie 27 Basisprogramm-Projekte liegt keine ÖNACE Zuordnung vor. Dies erklärt die Abweichungen in der Anzahl berücksichtigter Projekte von den vorangegangenen Übersichten.

Aufgabenstellungen oder neuwertige Test- und Untersuchungsverfahren, die in einem Netzwerk von Anbietern der notwendigen Instrumente, des Mess-Knowhows sowie der Zielmärkte bearbeitet werden.

Abschließend vergleichen wir innerhalb der Programmlinie COIN - Kooperation & Netzwerke Projekte mit Dienstleistungsbezug mit solchen ohne Dienstleistungsbezug. Tabelle 7 gibt hierfür die Förderstatistiken wieder, also Projektanzahl, beantragte bzw. bewilligte Förderung und Bewilligungsquoten. Abbildung 5 greift aus diesen Daten die Werte zum Auswählerfolg auf und vergleicht ebenfalls Projekte mit Dienstleistungsbezug mit anderen Projekten aus COIN Kooperation & Netzwerke.

Tabelle 7 Anzahl, Auswählerfolg und Fördervolumen von Dienstleistungsprojekten in COIN-Kooperation & Netzwerke, 3.-5. Ausschreibung, im Vergleich zu nicht-Dienstleistungsprojekten

Ausschreibung (Zeitraum)		Dienstleistungen		nicht Dienstleistungen	
		Anzahl	(beantragte) Förderung	Anzahl	(beantragte) Förderung
3 (01.10.2009 bis 12.03.2010)	gefördert	10	4.097.604	9	3.206.165
	nicht gefördert	38	11.886.137	18	5.480.374
	<i>gesamt</i>	48	15.983.741	27	8.686.539
	Bewilligungsquote	21%	26%	33%	37%
	Ø Fördervolumen bewilligt		409.760		356.241
	Ø Fördervolumen (Antrag) abgelehnt		312.793		304.465
4 (01. 07. 2010 bis 12.11.2010)	gefördert	9	2.958.608	11	4.386.651
	nicht gefördert	37	12.103.516	19	6.556.693
	<i>gesamt</i>	46	15.062.124	30	10.943.344
	Bewilligungsquote	20%	20%	37%	40%
	Ø Fördervolumen bewilligt		328.734		398.786
	Ø Fördervolumen (Antrag) abgelehnt		327.122		345.089
5 (03. 02. 2012 bis 27.04.2012)	gefördert	6	1.798.000	6	1.936.200
	nicht gefördert	25	8.456.045	5	2.039.331
	<i>gesamt</i>	31	10.254.045	11	3.975.531
	Bewilligungsquote	19%	18%	55%	49%
	Ø Fördervolumen bewilligt		299.667		322.700
	Ø Fördervolumen (Antrag) abgelehnt		338.242		407.866
Gesamt	gefördert	25	8.854.212	26	9.529.016
	nicht gefördert	100	32.445.698	42	14.076.398
	<i>gesamt</i>	125	41.299.910	68	23.605.414
	Bewilligungsquote	20%	21%	38%	40%
	Ø Fördervolumen bewilligt		354.168		366.501
	Ø Fördervolumen (Antrag) abgelehnt		324.457		335.152

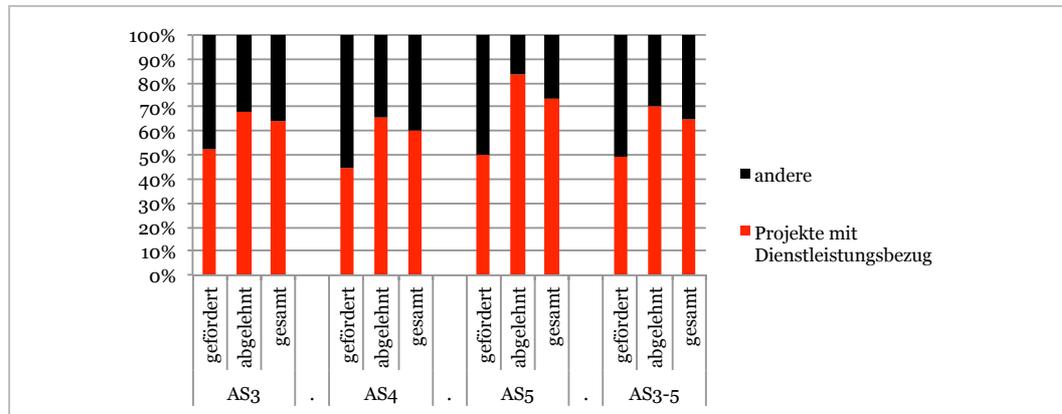
Quelle: FFG, COIN-Juryprotokolle, Berechnung und Darstellung Technopolis

In den drei Ausschreibungen, die im Rahmen der DL-I ein zusätzliches Budget erhielten und Dienstleistungsinnovationen explizit zur Einreichung einluden, wurden insgesamt 193 Projekte (125+68) eingereicht, davon wurden 125 bzw. 65% als Dienstleistungsprojekte erfasst. Das eingereichte Fördervolumen in den drei Ausschreibungen betrug € 64,9 Mio. (41,3 Mio + 23,6 Mio), hier betraf ein ähnlich hoher Anteil (64%) Projekte mit Dienstleistungscharakter.

Die Unterscheidung nach Ausschreibungen und in DL- und nicht DL-Projekte zeigt keine durchgängigen Tendenzen hinsichtlich des durchschnittlichen Fördervolumens. Unabhängig von der DL-Komponente waren in der 3. und 4. Ausschreibung die bewilligten Projekte insgesamt größer als die abgelehnten, in der 5. Ausschreibung wurden im Durchschnitt kleinere Projekte bewilligt.

Wie Abbildung 5 zeigt, gibt es aber große Unterschiede im Auswählerfolg zwischen DL- und anderen Projekten:

Abbildung 5 Anteil von Dienstleistungsprojekten in COIN Kooperation & Netzwerke, 3.-5. Ausschreibung, im Vergleich zu nicht-Dienstleistungsprojekten, bewilligte und abgelehnte Anträge



Quelle: FFG, COIN-Juryprotokolle, Berechnung und Darstellung Technopolis

Jedes zweite K&N Projekt der erfassten Ausschreibungen hatte einen Dienstleistungsbezug. Unter den Einreichungen waren es jedoch 70%: Es werden also mit der Dienstleistungsinitiative weit mehr Projektanträge mobilisiert, als gefördert werden. Die Bewilligungsquote variierte bei DL-Projekten zwischen 19% und 21%, bei anderen Projekten zwischen 33% und 55%.

Die Auswahl der Jury beruht auf einer Reihung. Das Budget der DL lag in allen drei Ausschreibungen unter der Hälfte, es wurden also auch mit Mitteln aus COIN DL Projekte gefördert. Über die Gründe für die höhere Ablehnungsquote von DL-Projekten liegen keine Auswertungen vor. Aus Gesprächen mit Jurymitgliedern sowie Programmverantwortlichen geht jedoch hervor, dass es tendenziell schwieriger ist, den Innovationsgehalt von Dienstleistungen zu erklären und zu bewerten, verglichen mit dem technologischen Innovationsgehalt von Produkt- oder Prozessinnovationen. Zweitens könnte der geringere Erfolg auch an mangelnder Erfahrung in Projektanträgen und Projektkonzeption mancher AntragstellerInnen liegen. Schließlich ist auch davon auszugehen, dass es sich hier um einen in vielen Initiativen beobachteten Effekt handelt, bei dem in den ersten Ausschreibungsrunden besonders viele Anträge eingereicht werden und erst nach und nach bei den Zielgruppen die inhaltlichen Ansprüche verstanden werden und wenig erfolgsversprechende Anträge von vorn herein ausscheiden.

3. Wirkungsevaluierung der im Rahmen der DL-I geförderten Projekte

Um die Wirkung der Förderung von Innovationsprojekten mit Mitteln der Dienstleistungsinitiative auf die geförderten Unternehmen zu ermitteln, führten wir 31 Telefoninterviews mit Projektverantwortlichen zu insgesamt 20 DLI-Projekten der Basisprogramme und 12 DLI-Projekten der Programmlinie Kooperation und Netzwerke in COIN durch¹⁰. Ein Interviewpartner hatte eine Förderung in beiden Programmlinien erhalten. Die Ausführungen in diesem Abschnitt basieren durchwegs auf der Auswertung dieser Interviews. Hierbei werden vier Dimensionen unterschieden: erstens die Projektanbahnung und Sensibilisierung für Innovationsvorhaben, zweitens die Spezifika von Dienstleistungsinnovationen im Unterschied zu rein technologischen Produkt- oder Prozessinnovationen, drittens die Durchführung der Projekte, und damit im Zusammenhang der Nutzen, der sich durch die Förderung ergab (Additionalität), sowie Spezifika von Dienstleistungsinnovationen. Viertens werden die wirtschaftliche Effekte sowie etwaige positive externe Effekte der Projekte bewertet.

3.1 Projektanbahnung und Mobilisierung neuer Kundengruppen

Die Dienstleistungsinitiative soll das Thema „Dienstleistungsinnovationen“ und, begleitend, die Förderungsmöglichkeiten der FFG bekannt machen sowie verstärkt unkonventionelle Projekte fördern, die bisher mit „typischer FFG-Förderung“ nicht assoziiert wurden.¹¹ Inwiefern dies gelingt, kann auf Basis der Branchenzuordnung von Unternehmen und Projekten¹² nicht erfasst werden. Im Rahmen der Interviews konnten wir jedoch fragen, wie die ProjektleiterInnen von der Fördermöglichkeit gehört hatten und inwiefern ihr Unternehmen - mit oder ohne Förderung - bereits innovationserfahren war.¹³

Bei den Basisprogrammen zeigen sich unterschiedliche Konstellationen: In acht von zwanzig Fällen kann man auf Basis der Interviews klar von der Mobilisierung bislang nicht förderbarer Projekte durch die DL-I sprechen. Die FördernehmerInnen waren gut informiert und hatten sich bewusst für eine Bewerbung bei der FFG entschieden, als sie von der DL-I hörten. So sagte ein Interviewpartner, seine ursprüngliche Einschätzung sei gewesen, die FFG fördert reine Softwareentwicklung oder Produktentwicklung und nichts, was mit Methodenentwicklung zu tun hat. *„Dann habe ich von der DL-I gelesen, da dachte ich: erstmals gibt es eine Möglichkeit. Deshalb haben wir eingereicht“*.¹⁴ In einem weiteren Fall hoher Additionalität wandte sich ein grundsätzlich innovatives Dienstleistungsunternehmen mit einem sehr großen Projekt erstmals seit über 10 Jahren wieder an die FFG und konnte dank dieser Förderung eine wesentlich substantiellere Innovation einführen, als dies sonst möglich gewesen wäre.

In anderen Fällen hingegen wären die Projekte auch in der klassischen Basisprogramm-Einzelförderung eingereicht worden. So berichtet ein Fördernehmer, er hatte eigentlich geplant, auf klassischem Weg ein Projekt bei den Basisprogrammen einzureichen, die FFG hat ihm dann vorgeschlagen, das Projekt über die DL-I einzureichen, worauf der Antrag sich nicht in der Substanz des Projektablaufs

¹⁰ Die Auswahl der Interviews mittels geschichteter Zufallsstichprobe ist im Anhang beschrieben.

¹¹ Siehe Box 1, Ziele der Dienstleistungsinitiative, S. 3.

¹² siehe Abschnitt 2.2, Seite 12ff.

¹³ Wie in Box 3, Seite 7 ausführlicher dargestellt, ist eine Voraussetzung für eine DLI-Förderung bei den Basisprogrammen, dass es sich um NeukundInnen handelt oder um ein erstes Dienstleistungsprojekt bereits bestehender KundInnen, während in der Programmlinie Kooperation und Netzwerke frühere Förderungen durch die FFG keine Rolle spielen.

¹⁴ Zitat Interview Projektleiter, Dez. 2012.

verändert hat, Formulierungen und die Beschreibung der Auswirkungen der Forschung wurden jedoch angepasst, um von den attraktiveren Förderbedingungen profitieren zu können. Auch von zwei anderen Projektleitern konnten wir hören, dass sie von der FFG auf diese attraktivere Möglichkeit hingewiesen wurden, das Projekt aber auch zu klassischen Förderbedingungen eingereicht hätten.

In einer Reihe von Fällen sind die Projektleiter über die Fördermöglichkeiten nur bedingt informiert: Drei Interviewpartner wurden von einem Berater oder Forschungscoach unterstützt und wären ohne diese Vermittlung vermutlich nicht auf die DL-I gestoßen, können aber keine Angabe darüber machen, ob sie ohne die attraktiveren Bedingungen der DL-I nicht auch ein klassisches Projekt eingereicht hätten. Zwei Interviewpartner waren bis zu dem Interview selbst nicht darüber informiert, dass es sich hier um eine spezielle Förderlinie handelt, in vier Fällen waren die GesprächspartnerInnen in der Anbahnungsphase noch nicht mit dem Projekt betraut und konnten deshalb keine Auskunft geben oder meinten, es wäre ein Zufall gewesen.

Zusammenfassend kann man hinsichtlich der DL-I in den Basisprogrammen bei der Hälfte der 16 Fälle, für die Informationen vorliegen, von einer bewussten Mobilisierung von Unternehmen sprechen, ein neuartiges Innovationsprojekt einzureichen, bei zwei Fällen von reinen Mitnahmeeffekten, und bei etwa einem Drittel von einer Mobilisierung bei weniger deutlicher Bewusstseinsbildung, da die Information entweder über externe BeraterInnen an das Unternehmen gelangt ist, oder sie von der FFG betreut wurden, ohne sich weiter für das Förderinstrument zu interessieren.

Die Hälfte der geförderten Unternehmen sind Startups¹⁵. Mit einer Ausnahme haben die Gründer über einen längeren Zeitraum in anderen innovativen Unternehmen Erfahrungen gesammelt, häufig ist die Gründung eng mit dem Projekt verbunden, das im Rahmen der Dienstleistungsinitiative gefördert wurde. In zwei Fällen erwähnten die Projektleiter die alternative und ähnlich attraktive Möglichkeit der Startup-Förderung in den Basisprogrammen, die für sie auch in Frage gekommen wäre. Mobilisiert wurden hier also innovationsaffine Entrepreneur:innen, die mit Unterstützung der FFG in der Gründungsphase ihre Pläne auch realisieren konnten.

In der Programmlinie Kooperation und Netzwerke unterscheiden sich die Förderbedingungen von Dienstleistungsprojekten nicht von anderen Projekten, sie sind jedoch durch maximale Ausschöpfung des EU-Förderrahmens sowie einer reinen Bezuschussung sehr attraktiv. Die Zuschreibung als Dienstleistungsprojekt erfolgt durch die Jury und nicht durch die AntragstellerInnen. Der Großteil der ProjektkoordinatorInnen hatte bereits Erfahrungen mit Förderungen, auch, aber nicht nur mit der FFG. In drei von 12 Fällen wurde ausdrücklich betont, dass die DL-I eine zusätzliche Motivation war, bei COIN einzureichen. Umgekehrt betonten nur zwei Projektleiter, dass ihr Projekt eine Produkt- und keine Dienstleistungsinnovation zum Inhalt hat, und zeigten sich über die Zuordnung, die sie über unsere Kontaktaufnahme erst wahrgenommen hatten, eher überrascht. In den verbleibenden sieben Fällen spielten Dienstleistungsaspekte eine wichtige Rolle in dem Projekt, die Erwähnung der Dienstleistungsinnovationen in der Ausschreibung kam den Interessen entgegen, war aber nicht ausschlaggebend für die Einreichung.

Eine genaue Abgrenzung, welche der Projekte bisher nicht mit der FFG in Verbindung gebracht worden wären und nun doch mit Unterstützung durch die Förderung durchgeführt wurden, lässt sich nicht ziehen, da im Zuge der Beratung durch die FFG die AntragstellerInnen häufig erstmals auf die Initiative aufmerksam gemacht werden, und dies offensichtlich nicht nur in Fällen, die in den klassischen Basisprogrammen

¹⁵ Die Verteilung auf die oben beschriebenen Typen hinsichtlich der Vorinformation ist ähnlich der Verteilung im Sample: vier waren gut informiert und sind bewusst bei der DL-I angetreten, zwei hätten auch um eine klassische Basisprogrammförderung eingereicht, die anderen waren im Vorfeld oder bis heute nicht über die Unterschiede informiert.

nicht förderbar wären. Die Interviews weisen aber darauf hin, dass zumindest bei der Hälfte der Projekte sowohl bei den Basisprogrammen als auch in der Programmlinie Kooperation und Netzwerke eine zusätzliche Mobilisierung von AntragstellerInnen erfolgte, die ohne die explizite Erwähnung von Dienstleistungen nicht oder mit weniger Vertrauen ihr Projekt eingereicht hätten.

3.2 Dienstleistungsaspekte der geförderten Projekte: Komplexe Herausforderungen, hybride Produkte

Was sind Dienstleistungsaspekte in den untersuchten und geförderten Innovationsprojekten? Gelingt es mit der DLI, unkonventionelle Projekte zu fördern? Die Projektbeschreibungen¹⁶ zeigen auf den ersten Blick die zentrale Position von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und Software als Werkzeug der Dienstleistungen. Nur zwei der 20 untersuchten Einzelprojekte setzen nicht an IKT und Softwareentwicklung an, hier handelt es sich jedoch eigentlich um eine Produktentwicklung (einmal ein spezifischer Schalldämpfer) bzw. eine Verfahrensentwicklung (Reparatur von Barriquetfassern), die Dienstleistungsunternehmen in ihr Angebot integrieren und gekoppelt mit Installation und Wartung auf den Markt bringen.

Auch im Rahmen der meisten Kooperations- und Netzwerkprojekten von COIN werden informationsaufbereitende Tools oder Internetplattformen entwickelt. Zwei der 12 Fälle bilden eine Ausnahme: In einem wird ein Automatisierungsprozess entwickelt, in einem anderen ein geologisches Messsystem.

Rudolf Lichtmanegger (WKÖ) fasst in einem Interview treffend zusammen, was wir in fast allen geförderten Projekten beobachten konnten: Es geht im Vorfeld der Entwicklung einer konkreten innovativen Dienstleistung um die Bewältigung von Komplexität, um die Basis für die Dienstleistung aufzubauen. Förderbedarf besteht also dort, wo Forschung und Entwicklung betrieben werden müssen, um Marktzugang zu bekommen, und wo dieser Aufwand ohne Förderung nicht eingegangen wird. Die meisten Dienstleistungsangebote hängen eng mit anderen Branchen zusammen, sie verbinden komplementäre Marktleistungen. Am Ende dieser Komplexitätsbewältigung steht meist ein Tool, das als Mittelding zwischen Produkt und Dienstleistung aufgefasst werden kann: Das geht von weltweit vertriebenen Apps für EndnutzerInnen über kalibrierbare und lizenzierte Softwarepakete für professionelle KundInnen oder BeraterInnen bis zu proprietären Softwaretools, die das Dienstleistungsunternehmen nicht verkauft, sondern nur als Grundlage für die eigene Dienstleistung nutzt. Diese Ergebnisse findet man auch in unterschiedlichen Kombinationen. Ein wesentliches Element solcher Tools ist, dass sie auf eine im Rahmen des geförderten Projektes erstellte Informationserfassung und Datenbank zurückgreifen können, die durch geeignete Algorithmen und Modelle verbunden ist. So integrieren sie die oben beschriebene Komplexität und machen sie für den/die EndnutzerIn bewältigbar. Darunter fallen z.B. ökologische Daten in Kombination mit bautechnischen Daten in Kombination mit Informationen über Produktionskosten in Kombination mit regulativen Rahmenbedingungen. Oder technische Daten über Schweißverfahren in Kombination mit Normen in Kombination mit internationalen Zertifizierungen von Fortbildungen. Oder die Kombination von verschiedenen Arten von Fitnessdaten mit der technologischen Bewältigung interaktiver Nutzung einer Internetplattform durch große NutzerInnenzahlen.

In den Kooperations- und Netzwerkprojekten spiegelt sich die Komplexität der Aufgabe in der Zusammensetzung des Konsortiums wieder. Die Integrationsleistung komplexer Fragen und die Aufbereitung über die Kombination von Instrumenten, Datenbanken und Produkten ist hier sichtbarer als in Einzelprojekten, da die

¹⁶ Von COIN Projekten liegen uns schriftliche Projektbeschreibungen vor, die zusätzlich zu den Interviews als Informationsgrundlage herangezogen wurden.

verschiedenen PartnerInnen an unterschiedlichen Enden aber doch gemeinsam an einer Entwicklung arbeiten. Dabei können einzelne KonsortialpartnerInnen auch Produkte oder Prozesse entwickeln.

Diese Komplexität lässt sich auch als eine neue Form hybrider Produkte verstehen. Während hybride Technologien Systeme beschreiben, die zwei oder mehr Technologien kombinieren, ist hier auf unterschiedlichen Ebenen ein hybrider Charakter zu beobachten:

- Fast alle geförderten Projekte haben neben der Entwicklung einer neuen oder innovativeren Dienstleistung auch eine Produktkomponente und können als hybride Produkte oder Leistungen aufgefasst werden.
- In zahlreichen Projekten werden Informationen und Techniken unterschiedlicher Branchen oder Professionen integriert: in diesen Kombinationen liegt ein wesentliches Moment der Originalität mancher Projekte. Da jedoch der Innovationssprung nicht in der Weiterentwicklung der jeweiligen Technologien oder Praktiken bzw. Prozesse liegt, öffnet die Dienstleistungsinitiative hier tatsächlich neue Möglichkeiten.
- Ein weiterer Aspekt hybrider Produkte ergibt sich aus der Integration der Kunden in den Entwicklungsprozess. Die Produkte werden nicht mehr nur verkauft sondern zur Nutzenstiftung beim Kunden bereitgestellt und müssen zusätzlich zur hohen Produktqualität weitere Anforderungen erfüllen, welche sich aus den neuen Dienstleistungen ergeben.¹⁷ So gibt es in einigen der Projekte Referenzkunden, die in den Entwicklungsprozess eingebunden werden. Viele der informationsverarbeitenden Dienstleistungen müssen sowohl in Kooperation mit Referenzkunden entwickelt werden, um die relevanten Informationen für eine weitere Systematisierung zu erhalten, als auch bei diesen Referenzkunden getestet werden.

3.3 Durchführung der Projekte, Vermarktung und Additionalität

Welche Herausforderungen ergeben sich nun konkret für den Innovationsprozess, von der Ideenfindung über die Entwicklung bis zur Verwertung? Diese Frage soll anhand von zwei Dimensionen behandelt werden: Erstens gilt es, das mit Dienstleistungsinnovationen verbundene Risiko zu identifizieren und nachzuzeichnen, wie die geförderten Unternehmen und Konsortien damit umgehen. Zweitens soll an dieser Stelle herausgearbeitet werden, worin die Additionalität der Förderung liegt, mit anderen Worten, inwiefern der Innovationsprozess durch die Förderung beeinflusst war.

Eine Begründung für öffentliche Förderung liegt in der teilweisen Übernahme von dem mit der Innovation verbundenen Risiko: die Aussagen der ProjektleiterInnen in beiden Programmlinien zeigen, dass auch in der Dienstleistungsinitiative das technische Entwicklungsrisiko am häufigsten genannt wird (in 15 von 31 Fällen), aber eben nur in jedem zweiten Fall. Teilweise damit gekoppelt und insgesamt in 10 Fällen wurde das wirtschaftlich-finanzielle Risiko, das mit höheren Kosten als geplant verbunden ist, genannt. Auch dieses Risiko ist von rein technologischen Innovationen bekannt, und hier mit nur einem Drittel der Fälle eher selten. Vergleichsweise wichtig ist hingegen die Frage der NutzerInnenakzeptanz und der Markteinführung: Dieses Risiko wurde von acht ProjektleiterInnen besonders hervorgehoben und auch als spezifisch für Dienstleistungsinnovationen betrachtet. Je geringer die Produktkomponente ist, desto schwieriger ist es, klassisches Marketing anzuwenden; manche der Unternehmen fühlen sich auf Weiterempfehlung angewiesen. Anderen fehlt das Know-how über Rollout-Prozesse und die Finanzkraft, diese angemessen zu

¹⁷ Vergl. z.B. Holger Hoffmann et al (2009) Kundenintegration in die Innovationsprozesse bei hybriden Produkten - eine Bestandsaufnahme. In: Informatik 2009 - Im Focus das Leben, Lübeck.

planen. Nichtsdestotrotz zeigen die Information über die Markteinführung, dass nur bei den wenigsten der abgeschlossenen Projekte grobe Schwierigkeiten erwartet werden. Bei den Netzwerkprojekten kommt es so gut wie immer zu der Vermarktung durch mindestens einen der Partner. Bei den DLI-Projekten der Basisprogramme berichteten zwei Projektleiter von Schwierigkeiten bei der Vermarktung, in 13 der 20 Fälle hat die Vermarktung bereits begonnen.

Von zwei Gesprächspartnern wurde ein Dienstleistung-spezifisches Risiko benannt, das in der Stabilität der angebotenen Dienstleistung liegt: In einigen Fällen werden prozessunterstützende Tools angeboten, die in komplexen Umwelten durch Auswertung von Erfahrungswerten und ausgewählten Situationsanalysen Zukunftsoptionen identifizieren und somit Planungsprozesse unterstützen. Das Risiko besteht hier in der Qualität und Sicherheit der Ergebnisse. Ein Fünftel der Gesprächspartner sah keinerlei relevantes Risiko mit dem Innovationsprojekt verbunden: die ProjektleiterInnen erklären, von Anfang an keinen Zweifel an der Machbarkeit und der Verwertbarkeit ihrer Idee gehabt zu haben. Es hatte sich also eigentlich ausschließlich um ein Finanzierungsproblem gehandelt. Tatsächlich sehen diese Unternehmen auch keine groben Probleme bei der Markteinführung bzw. haben diese schon begonnen oder stehen unmittelbar davor.

Zusammenfassend scheint das Risiko seltener als in klassischen Produkt- und Prozessinnovationen mit der technischen Machbarkeit verbunden zu sein, die Markteinführung und Finanzierbarkeit ist aber eine Schwierigkeit. In manchen Fällen ist die unmittelbare Zuordnung zwischen der entwickelten Dienstleistung und der Vermarktung auch schwer zu treffen, da die Innovation die allgemeine Marktposition des Unternehmens verbessert, aber nicht direkt kommerzialisiert wird. Mit 20% ist der Anteil kaum oder nicht risikoreicher Projekte vergleichsweise hoch.

Worin liegt nun die Additionalität der Förderung? Besonders bei Kooperation- und Netzwerk-Projekten in COIN war die Förderung für das Zustandekommen des Projekts ausschlaggebend, nämlich in sieben der zwölf Fälle. Unter den DL-I Projekten der Basisprogramme ist dies mit fünf aus 20 Fällen seltener, jedoch betonen weitere acht Projektleiter, dass das Innovationsprojekt ohne Förderung nicht im selben Umfang und daher auch nicht mit der selben Nachhaltigkeit und Bedeutung hätte durchgeführt werden können. Einer der Startup-Unternehmer betont, dass er ohne Förderung sein Unternehmen so nicht hätte gründen können. In zwei dieser Fälle konnte das Projekt dank der Förderung auch schneller als sonst durchgeführt werden. Andere Projektleiter hätten das Projekt mit größeren Schwierigkeiten (3) oder langsamer (2) durchgeführt. Bei einem Unternehmen hat sich bei Ablehnung der Förderung im zweiten Jahr gezeigt, dass es die Wachstumsdynamik aus eigenen Kräften nicht finanzieren konnte und mit schwer belastenden Liquiditätsschwierigkeiten zu kämpfen hat.

Zusammenfassend ist bei zwei Drittel der beobachteten Fälle eine deutliche positive Additionalität durch die Förderung festzustellen, die Innovationsprojekte wären ohne Förderung nicht oder in einem wesentlich geringeren Ausmaß durchgeführt worden. In einem Drittel der Fälle ist die Additionalität nur schwach.

3.4 Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Impact

Aus dem vorangehenden Abschnitt wissen wir, dass die meisten Projekte ohne Förderung nicht oder nicht in dem aktuellen Ausmaß zustande gekommen wären und dass in den meisten Fällen die Vermarktung bereits geplant ist oder bereits begonnen hat. In diesem Abschnitt gehen wir näher auf den Nutzen ein, der durch das Projekt realisiert werden konnte. Dabei unterscheiden wir (i) den unmittelbaren wirtschaftlichen Nutzen für das Unternehmen, der sich aus der erfolgreichen Positionierung mit einer neuen Leistung bzw. einem neuen Produkt ergibt; (ii) den indirekten wirtschaftlichen Nutzen, der sich durch eine bessere Positionierung des Unternehmens durch Know-how und Vernetzung ergibt, ohne dass es zu direkten Umsatzsteigerungen aus der Kommerzialisierung der entwickelten Dienstleistung oder des damit verbundenen Produkts kommt. Schließlich gibt es (iii) positive Externalitäten für andere Zielgrup-

pen, die sich nicht monetär im Erfolg des geförderten Unternehmen widerspiegeln, aber sowohl wirtschaftlich als auch sozial positive Effekte haben.

Dieser Ansatz zeigt einen deutlichen Unterschied zwischen COIN-Projekten und DLI-Projekten in den Basisprogrammen: Bei letzteren steht in 13 der beobachteten 20 Fälle der wirtschaftliche Nutzen des Unternehmens im Vordergrund, das Unternehmen kann durch das Projekt neue Märkte erschließen und wachsen. In mehreren Fällen wurde explizit erwähnt, dass schon während der Entwicklung Arbeitsplätze geschaffen wurden. In zwei Fällen wurden Patente angemeldet, in zwei weiteren Fällen wird berichtet, dass der Erfinder bewusst davon Abstand genommen hatte, weil er etwaige Kopien vermeiden will, die er nicht zu kontrollieren im Stande wäre.

Ein Drittel (7) der interviewten ProjektleiterInnen von DLI in BP-Projekten können keinen so unmittelbaren materiellen Nutzen vorweisen, sehen jedoch durch die Entwicklung die Positionierung ihres Unternehmens gestärkt, woraus sich indirekte Rückflüsse ergeben. In einem Fall wird auch von positiven externen Effekten, die sich nicht monetär abbilden, aber anderen Unternehmen zugute kommen, gesprochen. Hierbei handelt es sich um die Aufbereitung von Informationsmaterial zu Normen, dessen Nutzen für höher eingeschätzt wird als der veranschlagte Preis der Dienstleistung.

Solche Externalitäten sind bei COIN Projekten wesentlich häufiger: Unter 11 Fällen¹⁸ finden sich jeweils 5-6 die einen unmittelbaren wirtschaftlichen Nutzen im eigenen Unternehmen, einen nicht monetären, aber dennoch deutlich positiven Nutzen für das eigene Unternehmen oder externe Effekte für Dritte deklarieren. Fünf der befragten Unternehmen nennen zwei dieser Typen, in unterschiedlicher Kombination. In keinem der Projekte kam es zu einem Leerlauf, jeder Projektleiter kann den Mehrwert des Projekts benennen.

Der unmittelbare ökonomische Nutzer ergibt sich zum Beispiel aus der Entwicklung neuer Features für bereits vorhandene Produkte, oder dem Verkauf von Beratungsleistungen, der Lizenzierung eines Softwaretools anderer Entwickler. Da die Projekte im Netzwerk abgewickelt werden, ist eine exakte Wirkungsanalyse jedoch nicht möglich. Setzt man die Wirkungsdimensionen in Bezug zu der Begründung einer öffentlichen Förderung, so sind die Projekte mit externen Effekten am überzeugendsten: Hier werden durch die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure komplexe Aufgaben bewältigt, selbst dann, wenn sie nicht kurzfristig und im Unternehmen selbst zu Umsatzsteigerungen führen. Diese Externalitäten betreffen zum Beispiel Erfahrungswerte über die technischen Notwendigkeiten beim Zugang zu Internetanwendungen für Personen mit Lernschwierigkeiten oder die Einflussnahme auf einen technologisch komplexen Normierungsprozess im Bauwesen oder auch den besseren Zugang zu Prognosetools für die Nachhaltigkeit ökologischer Gebäude, die Kostenabschätzungen erleichtern.

¹⁸ Ein Projekt der 5. Ausschreibung konnte hinsichtlich des zu erwartenden Nutzens noch nicht zugeordnet werden.

4. Ergebnisse und Wirkung der DL-I abgesehen von Projektförderung

Die Dienstleistungsinitiative setzt neben der Förderung von Dienstleistungsinnovationen auch auf begleitende Maßnahmen, um die Wissensbasis über DL-Innovationen in Österreich aufzubauen, und um spezifische Eigenschaften von DL-Innovationen sichtbar zu machen, sodass diese im FFG-Förderportfolio angemessen berücksichtigt werden können. Diese Aufgaben wurden mit drei Instrumenten bedient: Erstens wurden zwei Begleitstudien über die Dienstleistungslandschaft Österreich als Auftragsprojekte vergeben, zweitens fanden zwei öffentliche Veranstaltungen zu dem Thema statt und drittens hatte das Programmmanagement in der FFG die Aufgabe, im Vorfeld und im Zuge der DL-I die Abläufe der FFG im Sinne einer besseren Berücksichtigung von Dienstleistungsinnovationen anzupassen und die MitarbeiterInnen der FFG dahingehend zu informieren und zu sensibilisieren. Die folgenden Abschnitte beschreiben auf Basis ausführlicher Interviews und Dokumentenanalyse die beobachtbaren Wirkungen bzw. Erfolge dieser Aktivitäten.

4.1 Zur Nutzung der Begleitstudien

Im Rahmen der Dienstleistungsinitiative wurden zwei Begleitstudien erstellt. Die Erwartungen an die Studien waren hoch. Auf der Internetseite der DL-I der FFG kann man nachlesen: „Im Rahmen der Dienstleistungsinitiative des BMWFJ, mit deren Abwicklung die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) betraut wurde, ist es auch notwendig, ein besseres Verständnis der Beschaffenheit von Forschung, Entwicklung und Innovation im DL-Bereich zu erlangen sowie eine schlüssige Interventionslogik und passende Strategien für öffentliche Interventionen zu entwickeln. Hierdurch soll in weiterer Folge das ungenutzte Wachstumspotential dieses Sektors bestmöglich ausgeschöpft, sein Beitrag zur Entwicklung anderer Sektoren gehoben und die Innovation im Dienstleistungsbereich unterstützt werden. Die Studie soll helfen, in Österreich eine Wissensbasis auf diesem Gebiet auf- und auszubauen, die sowohl dem öffentlichen Sektor als auch den Unternehmen selbst zur Verfügung gestellt werden kann.“ Die erste Studie mit dem Titel „Dienstleistungslandschaft Österreich - Endbericht“, erstellt von KMU Forschung Austria und Joanneum Research (Ruhland et al, 2010) greift diese Aufgabe auf und analysiert den Dienstleistungssektor auf Basis unterschiedlicher Sekundärdaten und aus unterschiedlichen Perspektiven und entwickelt eine Typologie von Dienstleistungsinnovationen, die wissensintensive Dienstleistungen von weniger wissensintensiven unterscheidet. Die Studie unterstreicht die Bedeutung von Innovationen im Dienstleistungssektor. Die gesamten F&E-Ausgaben liegen hier zwar deutlich unter denen der Sachgüterproduktion, der Dienstleistungssektor spielt aber eine zunehmend wichtige Rolle innerhalb der österreichischen F&E-Landschaft mit einem Anteil von ca. 29 % an den Gesamtausgaben des Unternehmenssektors für Forschung und Entwicklung¹⁹. Sowohl die Wachstumsdynamik des Dienstleistungssektors als auch die enge Verschränkung von technologischen und Dienstleistungsinnovationen wird mit Sekundärdatenanalyse nachgewiesen.

Die Studie schließt mit Empfehlungen, die unter anderem die Förderung von Innovationen in den Dienstleistungen betreffen: Sie sieht keine grundsätzlichen Notwendigkeiten in Bezug auf eine Ausweitung oder umfassende Neuausrichtung der „reinen“ (monetären) Förderung von Dienstleistungsinnovationen. Es ist jedoch eine Erweiterung des genutzten Instrumentariums um Schulungsangebote, Managementkurse, Marketingförderung usw. zu empfehlen, die eher innovationsbegleitender Natur sind, jedoch sowohl auf den Bedarf seitens der Unternehmen treffen als auch eine Unterstützung jenseits der monetären Förderung darstellen. Die AutorInnen sprechen sich dafür aus, strategisch (mit Hinblick auf die mittel- bis langfristige Zukunft) besonders bedeutende und unterstützungswürdige Bereiche des weit gespannten Dienstleis-

¹⁹ Siehe Ruhland et al, S. 91.

tungssektors zu definieren, um eine entsprechende Politik gestalten zu können. Eine Gesamterfassung des Dienstleistungsbereichs ist ihrer Ansicht nach zwar möglich, aufgrund der oben beschriebenen Heterogenität dieses Sektors jedoch kaum zielführend. Auf operativer Ebene wird empfohlen, Förderrichtlinien hinsichtlich ihrer Kompatibilität mit Dienstleistungsinnovationen zu überprüfen und zu überarbeiten und ein geeignete Indikatorensystem zu ihrer Bewertung zu entwickeln.

Die zweite Studie (Dienstleistungslandschaft in Österreich II, Borowiecki et al, 2011) wurde vom AIT erstellt. Hier werden Dienstleistungsinnovationen in Österreich anhand von 14 Fallstudien erfolgreicher Dienstleistungsinnovationen analysiert. Übergeordnetes Forschungsziel²⁰ der Studie war es, qualitative Informationen und Daten zu sammeln, zu analysieren und aufzubereiten, die es erlauben, Spezifika und Charakteristika von Innovationsprozessen in verschiedenen Dienstleistungsbranchen und -typen in Österreich besser zu verstehen und in der Folge Schlussfolgerungen für Politikansätze und -maßnahmen im Dienstleistungssektor zu ziehen. Im Rahmen der Studie wurden außerdem Erfolgsfaktoren und Barrieren für Dienstleistungsinnovationen identifiziert und dargestellt und Leitlinien für eine dienstleistungsorientierte Innovationspolitik formuliert. Insbesondere wird hier auf die low risk-Strategie im Dienstleistungssektor hingewiesen, die zu großer Vorsicht bezüglich externer Finanzierungsinstrumente führt. Radikale, aufwändigere Innovationen finden unter diesen Umständen nicht statt. Es zeigte sich, dass die meisten der untersuchten Fälle keine Förderung erhalten und sich darum auch nicht beworben hatten. Aus den Fallstudien wurde auch deutlich, dass sich die InterviewpartnerInnen häufig nicht als „Dienstleister“ verstehen, und sich auch nicht immer selbst als innovativ wahrnehmen.

Im Zusammenhang mit der Nutzung dieser Studien für die Dienstleistungsinitiative stellt sich nun die Frage, ob die Empfehlungen der Begleitforschungs-Studien die Umsetzung und Wirkungen der DL-I verbessern konnten und ob die Studien ein besseres Verständnis der Interventionslogik der DL-I bewirkt haben.

Im Rahmen der Evaluierung wurden mit den wichtigsten Programmverantwortlichen im BMWFJ, der FFG sowie in der Strategieabteilung der FFG Interviews durchgeführt. Der Grundtenor war, dass die Ergebnisse der ersten Studie kaum bekannt oder in Erinnerung waren. Es war bei den InterviewpartnerInnen hängen geblieben, dass eine interessante Typologie von Dienstleistungen entwickelt worden war: Es gab aber keine Rückmeldung, dass die Ergebnisse der Studie in die Umsetzung der DL-I eingeflossen wären. Das könnte inhaltlich damit zusammenhängen, dass die Studie komplex und vergleichsweise technisch ist, und es nicht ganz einfach ist, ohne zusätzliches Fachwissen den Bezug zwischen den verschiedenen Analyseteilen nachzuvollziehen. Nichtsdestotrotz wird positiv bemerkt, dass mit dieser Studie ein Überblick über die Dienstleistungslandschaft vorliegt - dieser liegt aber mehr vor, als dass er auch aufgegriffen wird. Ein weiterer inhaltlicher Grund mag darin liegen, dass die Empfehlungen bezüglich der Förderungen eigentlich auf eine Fortsetzung des aktuellen Systems hinweisen, sodass daraus kaum ein weiterer konkreter Handlungsbedarf abgeleitet werden kann, der nicht im Einklang mit der schon in der DL-I verankerten Bemühung stünde, die Aufmerksamkeit für Dienstleistungsinnovationen zu stärken.

Die zweite Studie mit den Fallstudien hingegen ist handlungsleitender gewesen, und wurde von den Programmverantwortlichen als hilfreich wahrgenommen. Die konkrete Beschreibung von Innovationsprozessen im Dienstleistungssektor bereicherte die Kommunikation über Dienstleistungen, half zu erklären, was hier eigentlich gemeint ist, und auf eventuelle Barrieren bzw. förderliche Rahmenbedingungen für Dienstleistungsinnovationen hinzuweisen. Über diese Sensibilisierung hinaus kam es jedoch nach Aussage unserer InterviewpartnerInnen nicht zu konkreten Veränderungen in der Umsetzung der DLI.

²⁰ Siehe <http://www.bmwfj.gv.at/ForschungUndInnovation/Publikationen/Seiten/Dienstleistungslandschaftin%C3%96sterreichII-Fallstudien.aspx>

Neben den Studien gab es eine weitere Informationsbasis, die deutlich intensiver für die Entwicklung der DL-I und für die stärkere Berücksichtigung von Dienstleistungsinnovationen in der FFG im Allgemeinen genutzt wurde: Fast alle unsere GesprächspartnerInnen bezogen sich konkret auf Workshops, die mit Jari Kuusisto, einem Vertreter der finnischen Agentur Tekes, die schon vor Österreich Innovationsförderung für Dienstleistungen explizit angeboten hatte. Die aktive Auseinandersetzung mit dem Thema und die konkreten Erfahrungsberichte waren in mehrerer Hinsicht handlungsweisend. So wurde den Beteiligten bewusst, dass die Förderung von Dienstleistungsinnovationen nicht trivial ist, da die Bewertungsstrukturen angepasst werden müssen und da sie in gewissem Sinn eine Veränderung in der Unternehmenskultur und eine Abkehr von der identitätsstiftenden Technikorientierung mit sich bringt. Neben der Beratung durch Jari Kuusisto war auch der Austausch mit VertreterInnen anderer Agenturen von EU-Mitgliedsländern im Rahmen des europäischen Projekts EPISIS (European Policies and Instruments to support service innovation, Laufzeit 2009–2012) hilfreich, welches das Ziel hatte, Dienstleistungsinnovation auf politischer, strategischer und operationaler Ebene zu unterstützen. Die Programleiterin der DL-I in der FFG vertritt Österreich in diesem Netzwerk. Schon 2008 fuhr sie auf einen europäischen Kongress zu diesem Thema und nahm von dort wesentliche Grundinformationen über die Definition und Besonderheiten von Dienstleistungsinnovationen mit.

4.2 Veranstaltungen

Im Rahmen der DL-I fanden zwei öffentliche Veranstaltungen statt, eine Kick-Off-Veranstaltung in Kooperation mit der Bundeswirtschaftskammer im April 2010 und eine Veranstaltung im November 2011 mit Teilnahme eines Vertreters von DG Enterprise. Der Grundtenor der Bewertung dieser Veranstaltungen durch die OrganisatorInnen ist, dass sie letztendlich recht gut besucht waren, dass es aber unerwartet und ungewöhnlich schwierig war, TeilnehmerInnen zu mobilisieren. An dieser Erfahrung wurde besonders deutlich, wie schwierig es ist, die Zielgruppe für dieses Programm anzusprechen bzw. in ihrer ganzen Breite zu erreichen. Offensichtlich fühlt sich kaum jemand angesprochen, wenn man auch noch so laut in den Wald ruft „hier gibt es Unterstützung für innovative Dienstleistungen“. Die Interpretationen hierfür sind unterschiedlich. Die einen meinen, dass die Zielgruppe ein falsches Verständnis von ihrer eigenen Tätigkeit hat, wenn sie sich nicht als innovative Dienstleister angesprochen fühlt, sondern z.B. als Technologieprovider, der halt auch zusätzlich Supportservices anbietet. Die Konsequenz dieser Sichtweise ist, mehr zu tun, um über die Begrifflichkeit und die Zuordnungen zu innovativen Dienstleistungen zu informieren. Andere hingegen sehen den Begriff und das Konzept zu weit gefasst: Akteure fühlen sich nur dann angesprochen, wenn sie spezifisch angesprochen werden, wenn sie sich also nicht in einem Überbegriff wiederfinden sollen, sondern den Eindruck haben, es geht in erster Linie um sie. Da Dienstleistungen über 70% der Wertschöpfung ausmachen, ist die Idee „einer“ Zielgruppe irreführend. Wer dann tatsächlich kommt, sind wie die Daten zeigen in erster Linie AnbieterInnen von Informationsdienstleistungen. Hier ist der Begriff der Dienstleistung – wohl nicht zufällig – auch in der Branchenbezeichnung verankert. Um die Nutzung – und damit den Nutzen – der Dienstleistungsinitiative auf andere Sektoren auszuweiten, müssten neue Strategien entwickelt werden. Dies ist jedoch nicht ganz einfach, da Dienstleistungen sich häufig zwischen mehreren Branchen bewegen.

Neben den beiden Hauptveranstaltungen wurde die Dienstleistungsinitiative auch laufend im Rahmen der üblichen Informationstätigkeit der FFG beworben. Es ist aber zu betonen, dass explizite Awarenessmaßnahmen nicht mit Mitteln der Dienstleistungsinitiative finanziert werden dürfen, da es sich hier nicht um ein Programm handelt. Dennoch gibt es einen Folder zu der Initiative, der für eine Veranstaltung entwickelt wurde, und auf diesem Weg haben die Veranstaltungen eine größere Nachhaltigkeit als ihre unmittelbare Mobilisierungskraft vermuten ließe.

4.3 Sensibilisierung auf Dienstleistungsprojekte innerhalb der FFG

Dienstleistungsinnovationen waren bereits vor etwa zwei Jahrzehnten im FFF, einer Vorgängerorganisation der FFG, ein Thema, doch nur an der Peripherie. Klaus Schnitzer, Bereichsleiter der Basisprogramme, erinnert sich, dass er für ein Six Countries Programme, einer Vorgängerinitiative von Taftie, ein internationales Treffen zu diesem Thema organisiert hatte. Es ist jedoch bis zur Einführung der DL-I nicht gelungen, Dienstleistungsinnovationen zumindest theoretisch gleichwertig mit technologischen Innovationen zu behandeln. Das heisst nicht, dass zuvor nicht schon Projekte im Dienstleistungsbereich gefördert wurden²¹. Förderkriterium war jedoch ein Innovationssprung der (auch) technologische Aspekte hatte. 2009 hat sich das FFG weit geändert, als das Bewertungsschema überarbeitet wurde. Konkreter Anlass für diese Änderung war die Einführung der DL-I, Rahmenbedingungen hierfür war eine Neuorientierung der FTI-Politik, die an einem breiten Innovationsbegriff ansetzte als bislang und sich an der Integration bestehender Instrumente für übergreifende Ziele orientierte, statt neue Programme zu lancieren. Diese Neuausrichtung hatte in der FFG bereits Fuß gefasst: so wurden beispielsweise unter der gemeinsamen Klammer COIN fünf Vorgängerprogramme integriert. Ähnlich wie mit der DL-I in den Basisprogrammen hatte man auch mit der Start Up-Förderung einen Schwerpunkt mit besonders günstigen Förderkonditionen zur Unterstützung junger Unternehmen eingeführt. Außerdem wurde in der FFG in Abstimmung mit dem BMVIT Themenmanagement eingeführt, was sich ebenfalls als vorteilhaft für die DL-I herausstellte.

Konkret lassen sich Erfolge hinsichtlich der Sensibilisierung und Wegbereitung für die Förderung von Dienstleistungsinnovationen in der FFG auf drei Ebenen festmachen: Erstens an der Neuformulierung des Bewertungsschemas und der Förderkriterien für Innovationsprojekte, zweitens auf Ebene der internen Kommunikation, die sich an der Diskussion über die Bewertung von Projekten und infolge dessen der Förderentscheidungen konkretisiert, und drittens an der Etablierung von Dienstleistungen als Querschnittsthema mit eigenem Themenmanagement.

Das neue Bewertungsschema findet seinen Niederschlag in der neuen Formulierung der FFG Förderungskriterien, wie sie im Leitfaden FFG Basisprogramme vom 22. März 2012 nachzulesen sind. Im Vergleich zu der Version der Kriterien aus dem Leitfaden vom 21. Oktober 2008 kam es folgenden Neuformulierungen, vor allem auf Ebene der Überschriften:

Tabelle 8 Vergleich FFG-Förderungskriterien 2008 und 2012

FFG Förderungskriterien 2008	FFG Förderungskriterien aktuell
Technische Qualität Innovationsgehalt Schwierigkeit der Entwicklung (Risiko) Nutzen-/Lösungsansatz Umwelt	Qualität des Vorhabens Innovationsgehalt Schwierigkeit der Entwicklung (Risiko) Nutzen-/Lösungsansatz Umwelt
Wirtschaftliche Verwertung Marktaussichten (Potenzial) Markterfahrung Verwertung	Ökonomisches Potenzial und Verwertung Marktaussichten (Potenzial) Markterfahrung Verwertung
Durchführbarkeit Technische Durchführbarkeit Finanzielle Durchführbarkeit Management und Unternehmensorganisation	Eignung der FörderungswerberInnen/ Projektbeteiligten Technische Durchführbarkeit Finanzielle Durchführbarkeit

²¹ Vergleiche Abbildung 4 Seite 18, in der auch seit 2009, vor dem Start der DL-I und in Programmen, die von der DL-I budgetär nicht betroffen sind, abgebildet sind.

	Management und Unternehmensorganisation
Programmrelevanz Wirkung der Förderung auf Projektebene Wirkung der Förderung auf Unternehmensebene (Know-how Zuwachs, F&E-Dynamik) Volkswirtschaftliche Effekte Soziale Aspekte	Relevanz des Vorhabens in Bezug auf das Programm Wirkung der Förderung auf Projektebene Wirkung der Förderung auf Unternehmensebene (Know-how Zuwachs, F&E-Dynamik) Volkswirtschaftliche Effekte Soziale Aspekte

Quelle: Leitfaden FFG BasisprogrammeWien, idF vom 22. März 2012 und vom 21. Oktober 2008

Bei der Überarbeitung des internen Bewertungsschemas wurde zusätzlich zu Produkten explizit von Dienstleistung gesprochen. In technischer Hinsicht wurde neben der Neuheit der Technologie auch die Neuheit der Idee oder die Neuheit der Methodik eingeführt. Neben das technologischen Risiko wurde das Entwicklungsrisiko gestellt, für Fälle, in denen die Ziele durch diese neu entwickelte methodik nicht erreicht werden. In der Folge mussten auch betriebswirtschaftliche Termini, die sich an Produktentwicklung orientieren und sich schlecht auf Dienstleistungen umlegen lassen, neu formuliert werden, wie z.B. die Berechnung von Deckungsbeitrag oder die Bedeutung von Stückkosten.

Schon im Zuge dieser Umformulierungen gab es Arbeitsgruppen und interne Besprechungen, bei denen die Besonderheiten von Dienstleistungsinnovationen, die von den GutachterInnen zu berücksichtigen sind, zur Sprache kamen. So wurde in einem Interview mit der Strategieabteilung erwähnt: „Was mir gut gefallen hat waren die fast aufrührerischen Diskussionen in den Basisprogrammen, das sei ja keine g’scheite F&E: das ist eine sehr gesunde Diskussion gewesen.“ Aber auch im allgemeinen Prozess der Basisprogramme gibt es ein Forum, in dem diese Bewertungsfragen aufgeworfen und diskutiert werden können, nämlich die interne Vorbesprechung der kommenden Beiratssitzung, bei der die Entscheidung über Genehmigung oder Ablehnung eines Antrags fällt. Bei diesen Vorbereitungssitzungen beraten die VertreterInnen der BP über die Labellisierung eines Projekts als Dienstleistungsprojekt, was erstens zur Nutzung des DL-I Budgets und zweitens zu einem höheren Barwert und einem höheren (möglicherweise gänzlichem) Anteil der Zuschussführung führt. Diese Diskussionen haben, so die Ansicht von Michael Binder, Leiter der Strategieabteilung, zu einem Lernprozess in der FFG geführt, hinsichtlich der Frage, was eine Dienstleistung ist und dass eine Dienstleistung „auch nichts schlechteres ist als eine Produktion“. Diese Einschätzung wird auch von anderen GesprächspartnerInnen geteilt, lässt sich aber empirisch nicht nachweisen.

Um jedoch die empirische Nachvollziehbarkeit zu erleichtern, ist als dritte Ebene der internen Sensibilisierung auf Dienstleistungen das Querschnittsthema Dienstleistungen zu erwähnen. Im Zuge der Einführung des Themenmanagements in der FFG wurden Thementeams gegründet, die sich aus VertreterInnen der verschiedenen Programme und Bereiche zusammensetzen, und von einem/r Thementeamleiter/in koordiniert werden. Diese ThementeamleiterInnen treffen einander zu regelmäßigen Sitzungen, koordiniert durch die FFG Strategieabteilung. In diesem Rahmen konnte durchgesetzt werden, dass ab 2012 alle Projekte zumindest in zweiter Ordnung hinsichtlich ihrer Dienstleistungskomponente zugeordnet werden.²² In den Basisprogrammen gibt es eine solche Zuordnung schon seit 2009.²³ Das Format des Themenmanagementteams legt auch einen offiziellen Weg für die Programmleiterin der DL-I in den Basisprogrammen frei, um in anderen Bereichen (Struktur- und thematische Programme) technische und inhaltliche Fragen zur Bewertung von Dienstleistungsprojekten zu erörtern.

²² Für 2012 wurden diese Zuordnungen rückwirkend durchgeführt, siehe Tabelle 6, Seite 15.

²³ Siehe Abbildung 2 sowie Abbildung 3, Seite 17.

5. Herausforderungen bei und Erfahrungen mit der Abwicklung sowie dem Konzept der Initiative

Vor dem Hintergrund der Daten- und Wirkungsanalyse stellt sich nun die grundsätzliche Frage nach Konzept und Implementierung der Initiative. Die folgenden zwei Abschnitte beschäftigen sich hiermit, wobei wir mit dem Konkreten beginnen, also der Abwicklung der Initiative durch die FFG und mit einem Feedback zum Konzept der DLI schließen.

5.1 Die Abwicklung der Initiative

Die interviewten ProjektleiterInnen bewerten die Betreuung durch die FFG durchwegs sehr gut. Manche erwähnen mit einem leichten Bedauern, dass die Auszahlung der letzten Rate auf sich warten lässt. Sowohl während der Antragsphase als auch während des Projektverlaufs wird die Betreuung als problemlos oder sogar hilfreich erwähnt. Manche ProjektleiterInnen weisen darauf hin, dass es einer gewissen Übung bedarf, um einen guten Antrag zu schreiben, manchen gelingt das erst beim zweiten Anlauf. Keine/r der geförderten ProjektleiterInnen beschwerte sich jedoch über einen überzogenen administrativen Aufwand. Auch das e-call System erfährt grundsätzlichen Zuspruch. Zahlreiche AntragstellerInnen lassen sich bei ihrem ersten Antrag von externen Beratungsunternehmen oder Forschungskoaches unterstützen. Das Feedback hinsichtlich der GutachterInnen ist im Grunde gut, bei manchen leicht durchzogen. Einige ProjektleiterInnen bemühen sich, möglichst gut informiert über diesen Begutachtungsprozess zu sein, andere bleiben hier distanzierter. Da wir nur mit bewilligten AntragstellerInnen gesprochen haben, ist es wenig verwunderlich, dass die Einschätzung grundsätzlich positiv ist, wenn auch in manchen Teilgebieten eine gewisse Skepsis besteht, ob die im eigenen Geschäft relevanten Prozesse von den GutachterInnen auch wirklich vertraut sind. Umgekehrt kennen jedoch einige ProjektleiterInnen die BetreuerInnen der FFG aus Beratungsgesprächen bei Projektanbahnung und auch zum Anlass des Zwischenberichts persönlich: Diese Besuche werden durchwegs positiv bewertet und waren für einige Projekte hilfreich.

Nun im Detail zu den Spezifika der Abwicklung der DL-I in der FFG. Ein wesentliches Merkmal bei der Förderung durch die Dienstleistungsinitiative ist, dass die Projekte erst im Zuge der Begutachtung und der Vorbereitung der Förderentscheidung durch MitarbeiterInnen der FFG (Basisprogramme) bzw. die Jury von COIN Kooperation und Netzwerke der DL-I zugeordnet werden. Im Vorfeld findet in der Phase bis zur Förderentscheidung die Beratung der AntragstellerInnen statt, die auf die besondere Berücksichtigung von Dienstleistungsinnovationen aufmerksam gemacht werden. Es stellt sich nun die Frage, inwiefern diese Vorgangsweise die Ergebnisse der DL-I beeinflusst, und inwiefern in diesem Prozess die DL-I einen merkbaren Beitrag zur Bewusstseinsbildung bezüglich Förderung von Dienstleistungsinnovationen geleistet hat, und zwar in der Unternehmenslandschaft und innerhalb der FFG. Hier ist zwischen Basisprogrammen und COIN zu unterscheiden.

Bei COIN hat die deutliche Mehrheit aller Projektanträge einen Dienstleistungsbezug²⁴. Die explizite Erwähnung von Dienstleistungen ist für viele ProjektleiterInnen wichtig, da sie sich deswegen von der Ausschreibung angesprochen gefühlt haben. Das gilt aber nicht für alle. Andere wissen gar nicht, dass sie unter dem Titel DL-I gefördert werden. Im Bewusstsein vieler FördernehmerInnen ist der Dienstleistungsschwerpunkt in COIN Kooperation und Netzwerke jedoch sehr hilfreich. Die ProjektleiterInnen haben den Eindruck, dass sie durch das extra gewidmete Budget nicht in den – als aussichtsarm eingeschätzten – Wettbewerb mit technologischen Innovationen treten müssen. Da jedoch das Sonderbudget in COIN K&N bei weitem überzei-

²⁴ Vergleiche Abbildung 5, Seite 20.

net ist, und da die Reihung der Projekte nicht in getrennten Körben erfolgt, ist dieses Argument de facto nicht greifend: es wirkt dennoch motivierend.

Bei den Basisprogrammen sieht die Situation etwas anders aus. Indem sich ein/e AntragstellerIn als Erstkunde/in für eine Dienstleistungsinnovations-Förderung deklariert, steht ihm/ihr die Förderung mit Mitteln der DL-I offen. Das bedeutet in der Praxis ein Ausschöpfen des rechtlich möglichen Barwertes und eine reine Bezuschussung. Als im zweiten Jahr ein Antragsteller eine Förderung mittels Darlehen bevorzugte, das kurzfristig mehr Liquidität brachte, wurde auch diese Option im Rahmen der DL-I ermöglicht. Unter diesen Umständen wird wieder der maximale Barwert bewilligt, die Darlehenskomponente wird jedoch mit Mitteln der Basisprogramme und nicht aus dem DL-I Budget finanziert. Es stehen also ErstantragstellerInnen für Dienstleistungsprojekte die genannten Förderkonditionen offen, der Antrag wird jedoch wie üblich in den Basisprogrammen gestellt. In den Beratungsgesprächen werden die AntragstellerInnen auch darauf aufmerksam gemacht, dass es sein kann, dass ihr Projekt zu üblichen Konditionen durch die Basisprogramme gefördert wird, insbesondere wenn das DL-I Budget nicht ausreichen sollte. Die Zuordnung der Projekte erfolgt also stufenweise. Erstens im Beratungsprozess: geeignete InteressentInnen werden auf die besseren Fördermöglichkeiten aufmerksam gemacht, falls sie nicht von vorn herein schon darüber informiert waren. Wie schon in Abschnitt 3.1 ausgeführt, waren etwa die Hälfte der Unternehmen im Vorfeld gut informiert und haben bewusst bei der DL-I ihr Projekt eingereicht, die anderen wurden durch Beratung hierhin geführt, in zwei der 16 untersuchten Fälle sind wir auf reine Mitnahmeeffekte gestoßen, die Firmen hätten auch ohne bessere Förderbedingungen ihr Projekt in den Basisprogrammen eingereicht. Die zweite Stufe der Zuordnung betrifft den Begutachtungsprozess: Dienstleistungsprojekte werden als solche begutachtet, hier wurde das interne Bewertungsschema entsprechend angepasst²⁵. Die dritte Stufe findet in der Vorbesprechung zur entscheidenden Beiratssitzung statt, hier schlägt das DL-I Programmmanagement Projekte für die DL-I Förderung vor und stellt diesen Vorschlag zur Diskussion. Die vierte und offizielle Zuordnung erfolgt im Beirat, der die Förderentscheidung trifft.

So beschrieben klingt das System komplizierter, als es in der Praxis wirkt. Stellt man die Frage nach der Wirkung dieser Regeln auf die Wirksamkeit der Initiative, so entstehen jedoch Zweifel. Es spielen nämlich hier drei Dinge zusammen: erstens muss es sich um NeukundInnen handeln im Dienstleistungsbereich handeln, dies wird zweitens durch einen höheren Barwert (dank der sonst unüblichen Ausschöpfung der Maximalwerte) und einen höheren, größtenteils gänzlichen Zuschussanteil „belohnt“. Da die Anträge in den BP gestellt werden und als Anträge nicht mit „DL-I“ gearmarkt sind, liegen keine Informationen über abgelehnte Anträge dieser Art vor – diese fließen in die allgemeine BP-Statistik ein. Stellen wir diesen Rahmenbedingungen die Ergebnisse der Wirkungsanalyse gegenüber. Die Hälfte der untersuchten Unternehmen sind Start Ups. Diese haben aufgrund der fehlenden Sicherheiten und ihrer Wachstumsdynamik tatsächlich einen größeren Förderbedarf für Innovationstätigkeit als andere Unternehmen, dieser wird aber eigentlich schon durch die Start Up Initiative gedeckt. Gemeint hatte man ja eher NeukundInnen, die durch die DL-I zu mehr Innovationstätigkeit hingeleitet werden, das sind a priori nicht diese Start Ups, sondern traditionsreichere Unternehmen. Solche gibt es, und hier lässt sich auch der größte Mehrwert der Initiative feststellen. Gerade traditionsreichere Dienstleistungsunternehmen sind finanziell eher konservativ, wollen ihre Investitionen nicht durch Fremdkapital finanzieren, und springen auf die DL-I an. So wurden einige nachhaltige, substantielle und aufwändigere Innovationen getätigt, als dies ohne DL-I möglich gewesen wäre. In zwei dieser besonders geglückten Förderfälle wurde sogar erwähnt, dass man in Zukunft auch über Darlehensförderung weitere Dienstleistungsinnovationen realisieren möchte.

²⁵ Siehe Abschnitt 4.3, Seite 30f.

Was heißt dies für die Dienstleistungsinitiative? Bei aller Wertschätzung der Bedeutung von Dienstleistungsinnovationen sollten auch Dienstleistungs-Start Ups tendenziell in der Start Up Initiative gefördert werden, insofern dies möglich ist. Die reine Bezuschussung kommt einer Unternehmenssubvention sehr nahe, ist aber aus dreierlei Gründen gerechtfertigt: erstens in Fällen, wo ansonsten die Innovation nicht im notwendigen Ausmaß durchgeführt würde. Zweitens ist bei Dienstleistungsinnovationen die Kontrolle über den Erfolg der Innovation aufgrund der komplexen Entwicklungsart schwerer durchzuführen als bei Produktinnovationen. Es liegt also ein Principal-Agent Problem asymmetrischer Information vor. Wenn es nicht zu erwarten ist, dass man im Nachhinein kontrollieren kann, ob eine Innovation gelungen ist, um davon die Rückzahlung eines geförderten Darlehens abhängig zu machen, dann soll man lieber im Vorhinein eine gute Projektauswahl treffen und die Projekte bezuschussen. Schließlich konnten wir drittens beobachten dass die Fördergelder einen hohen Multiplikator hatten, erstens weil der Eigenfinanzierungsanteil durch Eigenleistung in den meisten Fällen (weit) höher war als geplant, und zweitens weil in zahlreichen Projekten die Förderung unmittelbar in neue Arbeitsplätze floss oder in Beauftragung von Dritten. Die Förderung floss also schnell wieder in den Wirtschaftskreislauf zurück.

Daraus folgt, dass es wünschenswert wäre, sich auf den Kern der Dienstleistungsinitiative zu konzentrieren, also das Innovationspotential im Dienstleistungsbereich zu heben, indem zusätzliche Akteure für Innovationsprojekten mobilisiert werden. Hier stellt sich die Frage, inwiefern es an der Abwicklung der DL-I liegt, dass die Projekte so deutlich im Bereich Informationsdienstleistungen und Dienstleistungen der IKT Anwendungen konzentriert sind. Aus den Interviews geht hervor, dass dies weder an den Förderbedingungen noch der Abwicklung von Förderanträgen und –projekten liegt, sondern einerseits am Konzept, nämlich der breiten Fassung unter dem Sammelbegriff „Dienstleistungsinnovationen“, andererseits aber auch an dem nicht vorhandenen Marketingbudget. In den Abläufen der DL-I sind keine Awareness-Maßnahmen vorgesehen, die es erst ermöglichen würden, in Kontakt mit Kundengruppen zu kommen, welche nicht von sich aus bei der FFG anklopfen.

5.2 Feedback zum Konzept der Dienstleistungsinitiative

Am Ende der Analyse der Dienstleistungsinitiative greifen wir das in Kapitel 1.1 dargestellte Konzept der DL-I auf, das sich durch die Ausrichtung, Ziele und Zielgruppen sowie Instrumente, also Förderungen im Rahmen existierender Programme sowie Begleitmaßnahmen ergibt.

5.2.1 Relevanz der Programmziele

Die erste Frage betrifft die Relevanz der Ziele des Programmes. Um dies zu evaluieren, stehen uns einerseits die Interviewergebnisse zur Verfügung, andererseits vorhandene Studien, insbesondere die beiden im Rahmen der DL-I beauftragten Studien. Die Interviews ergeben, dass bis auf Einzelfälle die Förderung im Rahmen der DL-I eine Forschungsaktivität und Entwicklungstätigkeit ermöglichte, die ohne Förderung nicht unternommen worden wäre, und die bereits zu Kommerzialisierung geführt hat, beziehungsweise direkt oder indirekt einen ökonomischen Nutzen verspricht. Das Ziel, „die Innovationskraft der österreichischen Dienstleistungswirtschaft zu erhöhen“ ist jedoch weit gegriffen, und in dieser Breite politisch vermutlich notwendig, konkret jedoch nicht wirklich richtungsweisend, da die insgesamt bescheidene Zahl an Projekten diese Wirkung gar nicht haben kann.

Auch einige andere Ziele könnten teilweise eine Konkretisierung vertragen, um an Relevanz zu gewinnen. Das betrifft insbesondere die Erschließung neuer KundInnen-schichten und die Erhöhung des Anteils von Neu-KundInnen: Die Erschließung neuer KundInnen-schichten per se ist noch kein Gewinn ist. Erst in Kombination mit Zusatzaspekten, nämlich der Motivation, in risikoreichere und vielversprechende Innovationstätigkeiten zu investieren, macht diese Erschließung neuer KundInnen-schichten Sinn. Das zweite Ziel, einen Anteil zu erhöhen, ist grundsätzlich heikel, weil das nicht nur die Beeinflussung des Zählers sondern auch des Nenners – in diesem Fall die her-

kömmlichen KundInnenschichten – einbezieht. Sollte die Erneuerung des Kundenstocks wirklich das Ziel sein, so wären vermutlich anderer, radikalere Instrumente die NeukundInnen bevorzugen, zielführender als die DL-I.

Andere Ziele sind jedoch sowohl ursprünglich klar formuliert und nach wie vor gültig: Hierzu gehört die Erweiterung des Bewusstseins potentieller FFG-KundInnen bezüglich des FFG-Förderangebots und die Anregung neuer Projekte, die bislang nicht mit der FFG in Verbindung gebracht wurden.

Zwei weitere Ziele waren für die erste Phase der DL-I hilfreich und verdienen vier Jahre später, neu überdacht zu werden. Sie betreffen den Aufbau einer Wissensbasis über DL-Innovationen in Österreich und das Sichtbarmachen spezifischer Eigenschaften von DL-Innovation, um deren stärkere Berücksichtigung im FFG-Förderportfolio zu ermöglichen. Ersteres wurde bislang mit den Begleitstudien verfolgt, zweiteres im Wesentlichen durch das Engagement der Programmleiterin und einiger weiterer FFG-MitarbeiterInnen im Rahmen interner Diskussionen insbesondere in den Themenmanagementteams. Während der Aufbau einer Wissensbasis durch die Studien nur bedingt gelungen ist, weil die Studien nur teilweise vertieft aufgenommen und „verdaut“ wurden, ist die interne Kommunikation in der FFG weitgehend fortgeschritten. Da nun sowohl die Studien vorliegen als auch die Sensibilisierung in der FFG realisiert wurden, hebt sich die Problemstellung durch Zielerfüllung auf, bzw. es ist nicht zu erwarten, dass mehr vom selben besser wirken könnte. Aus den Interviews sowohl mit ProjektleiterInnen als auch mit Stakeholdern entsteht der Eindruck, dass die Wissensbasis, die noch aufzubauen ist, tiefer, konkreter zu definieren ist, als „Dienstleistungsinnovationen in Österreich“. Des Weiteren liegen mit den abgeschlossenen Projekten nun zahlreiche Fördererfahrungen vor, über die ein konkreter und interaktiver Erfahrungsaustausch nunmehr möglich ist.

5.2.2 Erweiterung oder Einschränkung des Zielgruppenverständnisses?

Eine der Evaluierungsfragen heißt: „Ist eine Erweiterung oder Einschränkung des Zielgruppenverständnisses sinnvoll?“ Die Interviews mit Stakeholdern sowie die Ergebnisse aus den Fallstudien weisen darauf hin, dass das Zielgruppenverständnis zu breit ist, was mit anderen Worten heißt: es ist so wagen, dass infrage steht, ob es überhaupt ein wirkliches Zielgruppenverständnis gibt. Die Daten wiederum zeigen, dass die konkret mobilisierten KundInnen eine zu enge Zielgruppe sind. Zahlreiche Sektoren, denen das ökonomische Potential von Dienstleistungsinnovationen zuzurechnen ist, finden hier nur kaum oder gar nicht Eingang, während der schmale aber in verschiedenen Branchen gut vernetzte Informationsdienstleistungssektor überrepräsentiert ist. Unter den Erwartungen bleibt beispielsweise auch die transversal interpretierbare Innovation in Geschäftsmodellen. Natürlich braucht es für den Verkauf eines Tools zur Verarbeitung und Nutzung komplexer Informationsbestände auch ein neues Geschäftsmodell, doch das ist in den geförderten Projekten meist nicht der Kern des Projekts. Die Vorstellungen einiger interviewter Stakeholder war, dass hier Dienstleistungen, die Produktbereitstellungen mit systematischen Customizing begleiten, über neue Geschäftsmodelle einfließen. Das war aber kaum der Fall. Was hingegen immer wieder, insbesondere bei COIN K&N-Projekten sichtbar ist, sind Externalitäten, das heißt positive Effekte der Wissensgenerierung, die im Zuge der Forschungstätigkeit für Informationsdienstleistungen entstehen, aber sich nicht (zur Gänze) in Erträgen des Anbieters widerspiegeln. Die Herausforderung ist also nach wie vor, neue Zielgruppen zu erreichen, das Mittel hierzu liegt vermutlich in einer präziseren Definition (mehrerer) Zielgruppen gekoppelt mit neuen Instrumenten der Kommunikation zur Awarenessbildung.

5.2.3 Die Einbindung in existierende Programme

Im Basisdokument der DL-I (S.4) ist zu lesen: „Obwohl praktisch das gesamte FFG-Portfolio zur Förderung von DL-Innovationen genutzt werden kann, wird in der Anfangsphase (2009-2010) der Schwerpunkt der Dienstleistungsinitiative aufgrund deren horizontalen, themenüberschreitenden Ansatzes sowie der relativen Nied-

rigschwelligkeit vor allem bei den Basisprogrammen (BP) (inklusive v.a. Start Up und Feasibility) und Strukturprogrammen (SP) (COIN „Kooperation & Netzwerke“) liegen. Im Zuge der weiteren Entwicklung der Dienstleistungsinitiative (ab 2011) ist – nach Maßgabe der budgetären Mittel – die Einbeziehung weiterer (insbesondere thematischer) Programme möglich.“ Diese Einbeziehung wurde bislang nicht erwogen. Die thematischen Programme sind indirekt durch die verstärkte Aufmerksamkeit auf Dienstleistungen in der FFG, die durch die DL-I unterstützt wurde, betroffen, insbesondere da nunmehr Dienstleistungsprojekte im Monitoring ausgewiesen werden müssen.

Die Grundsatzentscheidung, Dienstleistungsinnovationen im Rahmen existierender Programme zu fördern, ist auf Basis der Evaluierungsergebnisse durchaus zu begrüßen. Auf diese Weise konnte die Signalwirkung breiter gestreut werden als durch ein (verhältnismäßig kleines) Zusatzprogramm. Eine Ausweitung auf andere Programme ist theoretisch auf drei Ebenen möglich. Erstens die Einbindung anderer Programme in Kommunikationsmaßnahmen, zweitens das Angebot spezifischer Förderbedingungen für NeukundInnen im Dienstleistungsbereich in anderen Programmen in Anlehnung an die BP, und drittens die Bereitstellung zusätzlicher den Dienstleistungsinnovationen gewidmeter Budgets, die diese im Wettbewerb mit rein produktorientierten Innovationen zumindest ein Stück weit stärken. Während die Einbindung in Kommunikationsmaßnahmen fraglos wichtig ist, da sich in allen thematischen Programmen Dienstleistungsinnovationen finden können, macht das Angebot spezifischer Förderbedingungen in anderen Programmen vergleichsweise weniger Sinn, da in thematischen Programmen meist die rechtlichen maximalen Fördermöglichkeiten ausgeschöpft werden und die Förderungen von vorn herein über Zuschüsse vergeben werden. Damit erübrigt sich auch eine weitere programmspezifische Bereitstellung von Zusatzbudgets.

Wie der Vergleich von Interviews und Datenanalyse zeigt, ist diese Einschätzung eines relativen Vorteils, der von KundInnen der Programmlinie COIN Kooperation & Netzwerke zugeschrieben wird, weder durch die Vergaberegeln noch durch die Daten bestätigt. Die Vorstellung gibt jedoch den AntragstellerInnen Sicherheit. Konkretem Einfluss auf die Bewertung von Dienstleistungsprojekten in COIN K&N hat die Zusammensetzung der Jury, in der auch ExpertInnen geladen sind, die mit Dienstleistungsinnovationen vertraut sind. Solche Prozesse sollten grundsätzlich auch ohne ein Zusatzbudget möglich, sogar selbstverständlich sein.

5.2.4 Zusätzliche Aktivitäten zum Ausbau der Wissensbasis und zur Mobilisierung neuer KundInnen

Im Zuge der Gespräche mit den Stakeholdern und Programmverantwortlichen stellte sich heraus, dass Workshops über die Förderung von Dienstleistungsinnovationen mit internationaler Beteiligung sowie interne Gespräche über Bewertungsschemata wesentlich mehr Wirkung hinsichtlich Bewusstseinsbildung und Wissensbasis hatten, als die beauftragten Studien. An dieser Stelle geht es nicht um eine inhaltliche Bewertung der Studien, betrachtet man deren Aufbau und Informationsgrundlage, so liefert die erste Studie eine profunde Aufarbeitung von Sekundärdaten, während die zweite Studie anhand konkreter Fallbeispiele illustriert, was Dienstleistungsinnovationen auf Mikroebene sein können. Es zeigt sich, dass die erste Studie nur sehr beschränkt aufgearbeitet und verstanden wurde. Aus diesen Erfahrungen lässt sich ableiten, dass ein Mindestmaß an Interaktivität notwendig ist, um aus eine Informationsbasis auch eine handlungsleitende Wissensbasis zu machen.

Die Herausforderung, die sich für die kommende Periode der DL-I stellt, liegt dementsprechend in der Kommunikation mit unterschiedlichen Zielgruppen und über zielgruppenspezifische Bedarfslagen und Typen von Dienstleistungsinnovationen. Diese Diskussionen können auf vorhandenen Erfahrungen mit der DL-I aufsetzen und über die betroffenen Förderprogramme deutliche hinausgehen.

6. Internationale Erfahrungen

Im Rahmen der Zwischenevaluierung der Dienstleistungsinitiative wurde ein Workshop zu internationalen Erfahrungen in der Förderung von Dienstleistungsinnovationen organisiert. Eingeladen wurden VertreterInnen des Auftraggebers sowie weitere Stakeholder im Umfeld der Dienstleistungsinitiative. ExpertInnen der Technopolis Group, die in jüngster Zeit die Frage der Förderung von Dienstleistungsinnovationen aus unterschiedlicher Perspektive und in mehreren Ländern beleuchtet hatten, präsentierten ihre Erfahrungen und diskutierten diese mit den Anwesenden.

Peter Stern berichtete über die Förderung von Dienstleistungsinnovationen durch eine innovationsorientierte Beschaffungspolitik²⁶ sowie über die Erfahrungen der schwedischen Innovationsagentur Vinnova mit Dienstleistungsinnovationen. Bastian Mosert präsentierte Resultate aus der Evaluation des niederländischen Innovationsprogramms Service Innovation & ICT (IP SII) sowie des Amsterdam Centre for Service Innovation (AMSI). Katharina Warta präsentierte Erkenntnisse aus dem Förderprogramm „Innovationen mit Dienstleistungen“ des deutschen Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

Internationale Orientierung ist der österreichischen DL-I nicht fremd: Im Vorfeld der Initiative wurden internationale Beispiele studiert, auch während der Programmlaufzeit fanden internationale Vernetzungsaktivitäten statt, vor allem durch die Einbindung in die Arbeitsgruppe EPISIS²⁷. EPISIS ist eine Plattform zur transnationalen Kooperation von Policymakern und Innovationsagenturen im Bereich von Dienstleistungsinnovationen. Im Rahmen von EPISIS wurden Erfahrungen ausgetauscht, neue Ansätze zur Förderung von Dienstleistungsinnovationen getestet und internationale Konferenzen organisiert. Das Projekt lief von Sept. 2009 bis August 2012, wurde von DG Enterprise und Industry finanziert und von der finnischen Innovationsagentur Tekes geleitet.

Was sind die wichtigen Erkenntnisse aus dem Workshop?

Die internationalen Beispiele haben gezeigt, dass ein *Know-how-Aufbau* in Sachen Förderung von Dienstleistungsinnovationen stattfindet. Das deutsche Förderprogramm „Innovationen mit Dienstleistungen“ verstetigt eine bisherige zehnjährige Praxis und gibt zugleich der Forschungsförderung eine solide Basis. Mit der Förderung von Verbundforschung werden sowohl Dienstleistungen als auch Forschung zu Dienstleistungen bedient.

Beim Know-how-Aufbau zur Förderung von Dienstleistungsinnovationen finden durchaus *Trial und Error-Prozesse* statt. Beispielsweise hatte Vinnova im internen Handbuch zur Förderung von Dienstleistungsinnovationen Mühe, Empfehlungen zu formulieren, die über allgemein gehaltene Ratschläge hinausgehen. Das niederländische Innovationsprogramm SII wiederum, das im selben Programm den Finanzsektor und die Kreativwirtschaft adressierte, setzte angesichts des Budgets zu ambitionierte Ziele („*The Netherlands will be the European hub for smart information and media services and a European knowledge centre for financial logistics*“). Zudem wurde das Zusammenlegen zweier so unterschiedlicher Branchen in einem Programm als kritisch erachtet.

Das (inzwischen eingestellte²⁸) SII-Programm ist die erste Initiative in den Niederlanden, die sich exklusiv Dienstleistungsinnovationen widmete. Dabei zeigte sich wie bei

²⁶ Peter Stern et al (2011), How Public Procurement can Stimulate Innovative Services, report to the Nordic Innovation Centre (NICe), Technopolis.

²⁷ <http://www.proinno-europe.eu/project/episis>

²⁸ Im Rahmen der Neuorientierung der niederländischen Innovationspolitik stellte die Regierung das Programm Ende 2011 ein.

der österreichischen Dienstleistungsinitiative, dass IKT als Key Enabling Technology eine herausragende Rolle spielt.

Im Vergleich mit nachfrageseitigen Förderungen wie dem niederländischen Innovationsprogramm SII, der österreichischen Dienstleistungsinitiative oder dem deutschen Förderprogramm „Innovationen mit Dienstleistungen“, bei der ProjektnehmerInnen finanziert werden, existiert mit dem Amsterdam Centre for Service Innovation ein interessantes Beispiel für eine angebotsseitige Förderung²⁹ von Dienstleistungsinnovationen. 2008 gegründet, fungiert das AMSI als akademisches Netzwerk, das zu Management von Dienstleistungsinnovationen forscht und Studierende und ManagerInnen in diesem Themafeld ausbildet. Insbesondere durch die Ausbildungsanstrengungen wird dazu beigetragen, dass sich das Bewusstsein für Dienstleistungsinnovationen verbreitet. Das AMSI ist als Public-Private Partnership aufgestellt.

Das deutsche Förderprogramm „Innovationen mit Dienstleistungen“ betont die Interdisziplinarität von Innovationsprozessen im Zusammenhang mit Dienstleistungen: Im Rahmen der deutschen Initiative wird überwiegend interdisziplinäre Verbundforschung finanziert, in der Konsortien von Unternehmen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Organisationen, wie z.B. Vereinen, zusammenarbeiten.

Dienstleistungsinnovationen sind ein Thema, mit dem sich Policymaker und Innovationsagenturen bereits seit einiger Zeit beschäftigen, wenn auch beileibe nicht so lange wie mit technologischen Innovationen. Die verschiedenen Förderprogramme haben dazu beigetragen, dass Dienstleistungsinnovationen auch auf den Radar von Stakeholdern und Kunden/innen gelangt sind. Dies zeigt sich z.B. beim niederländischen Innovationsprogramm SII durch die geschaffenen Netzwerke und Kooperationen.

Innovationsförderung durch ein innovatives Beschaffungswesen ist in den letzten Jahren zum Thema geworden. Die Förderung von Dienstleistungsinnovationen wird dabei nur bei einer Handvoll von Initiativen explizit angesprochen. Die vielleicht wichtigste Initiative, die durch öffentliche Beschaffung innovative Dienste fördert, findet sich bei Tekes. Abteilungen in der Verwaltung, die für Beschaffung zuständig sind, und öffentliche Unternehmen wie Strom-, Gas- und Wasserversorger können bei Tekes um Finanzierung ansuchen für die öffentliche Beschaffung von Innovationen. Das Ziel der Initiative besteht darin, Innovationen bei AnbieterInnen zu fördern und die Diffusion von Innovationen im Markt und bei der öffentlichen Hand zu begünstigen. Neun Monate nach Lancierung des Programmes waren 13 Projekte zur Finanzierung freigegeben, vorwiegend aus dem Pflegebereich und dem Gesundheitssektor.

Ein großes Hindernis bei der Förderung von (Dienstleistungs)innovationen durch öffentliche Beschaffung sind die fehlenden Anreize für Innovationen. Im derzeitigen Regime geht es meist darum, Risiken und Kosten zu minimieren. Öffentliche Akteure erzielen im Allgemeinen keinen unmittelbaren Vorteil (welcher Art auch immer) aus Innovationen. Vielmehr führen die bestehenden Regulierungen dazu, dass sich die Beschaffungswesen risikoavers verhalten. Darum müssen Ansätze zur Beschaffung von innovativen Dienstleistungen auf der höchsten organisatorischen Ebene initiiert und entwickelt werden („Chefsache“). Beschaffung sollte eine strategische Aktivität und ein integraler Teil der strategischen Planung sein. So kann Beschaffung eine Hauptfunktion der Organisation werden und öffentliche BeschafferInnen können auf legitime Art und Weise ihre Kompetenzen weiterentwickeln. Dazu gehört auch, dass ein/e EinkäuferIn den richtigen Beschaffungsmechanismus einzusetzen weiß.

Wichtige Erfolgsfaktoren bei der Beschaffung von innovativen Dienstleistungen sind ein gutes Verständnis für den Markt und seine Funktionsweise sowie eine klare Vorstellung, welche Funktionen die beschaffene Dienstleistung erfüllen muss. Der öffentliche Bedarf muss klar und früh genug definiert werden, damit das anbietende Unternehmen weiß, welche innovativen Dienste es anbieten kann und muss.

29

7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Dienstleistungsinitiative (DL-I) ist eine Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) zur Förderung von innovativen Dienstleistungsprojekten mit zusätzlichen Budgetmitteln und wird von der FFG abgewickelt. Implementiert ist die Dienstleistungsinitiative im Rahmen von laufenden Förderprogrammen der FFG nach den bestehenden Richtlinien und Abwicklungsstandards in COIN – Programmlinie „Kooperation und Netzwerke“ und in der antragsorientierten Projektförderung im Basisprogramm. Zusätzlich zu der Projektförderung wurden im Rahmen der DL-I zwei Begleitstudien zur Dienstleistungslandschaft in Österreich vergeben und zwei öffentliche Veranstaltungen organisiert. In der FFG ist eine interne Leitung der Initiative mit Koordination und Beratung betraut.

Seit der Einführung der Initiative Ende 2009 bis einschließlich Ende November 2012 wurden 78 Projekte in den Basisprogrammen gefördert, von denen 14 Projekte verlängert wurden. Das Fördervolumen in den Basisprogrammen betrug €13,9 Mio. In der Programmschiene COIN Kooperation & Netzwerke wurden im Rahmen von drei Ausschreibungen mit dem Schwerpunkt Dienstleistungsinnovationen insgesamt 25 Projekte mit einem Fördervolumen (Barwert) von €8,8 Mio. gefördert. Hier handelt es sich um Netzwerkprojekte mit mindestens drei und bis zu neun Partnerorganisationen.

Im Folgenden sind die Schlussfolgerungen der Evaluierung hinsichtlich der Wirkungen auf Ebene der Projekte und der Initiative, des Konzepts, der Prozesse und der Organisation der DL-I zusammengefasst. Darauf aufbauend schließt der Bericht mit Empfehlungen zur Weiterführung und zukünftigen Ausrichtung der Initiative.

7.1 Schlussfolgerungen

1. Positive Additionalität und vielversprechende ökonomische Wirkungen auf Projektebene

Eine zentrale Evaluierungsfrage jedes Förderprogramms betrifft die Additionalität, also die induzierte Veränderung der Tätigkeit der FörderempfängerInnen. Insbesondere bei Kooperation und Netzwerke-Projekten in COIN war die Förderung der Dienstleistungsprojekte mehrheitlich ausschlaggebend dafür, dass diese überhaupt zustande kamen³⁰. Bei DL-I Projekten in den Basisprogrammen gilt dies nur für jedes vierte Projekt, doch konnten dank der Förderung die Innovationsvorhaben deutlich größer und konzentrierter durchgeführt werden, als dies sonst der Fall gewesen wäre.

Die wirtschaftlichen Effekte verteilen sich bei COIN K&N Projekten auf unterschiedliche NetzwerkpartnerInnen. Der wirtschaftliche Nutzen ergibt sich oft indirekt durch eine bessere Positionierung des Unternehmens oder der Forschungsorganisation am Markt und (noch) nicht durch unmittelbare Kommerzialisierung einer neuen Dienstleistung. Je nach Rolle im Konsortium können die PartnerInnen aber auch neue Produkte und Dienstleistungen verkaufen. Außerdem zeichnet sich hier häufig ein wirtschaftlicher Nutzen für Dritte ab, da komplexe Aufgabenstellung kooperativ bewältigt wurden, die dann KollegInnen oder anderen Akteuren in der Branche ebenfalls zur Verfügung stehen³¹. Bei DL-I Projekten des Basisprogramms steht der wirtschaftliche Nutzen für den Projektleiter meist im Vordergrund. Viele Unternehmen konnten bereits neue Märkte erschließen und wachsen. Vor allem bei sehr kleinen Unternehmen und Start Ups ist das DL-I Projekt ein wichtiger, wenn nicht zentraler Baustein der Unternehmenstätigkeit³².

³⁰ Siehe Abschnitt 3.3, Seite 24f.

³¹ Siehe Abschnitt 3.2, Seite 23f.

³² Eine präzise Berechnung der nachhaltig induzierten Beschäftigungsverhältnisse ist nicht möglich, da die Kommerzialisierung der meisten Innovationen erst anläuft und da in vielen Fällen die entwickelte Dienst-

Aus den Interviews geht hervor, dass die Förderung mehrheitlich zu einer Besserstellung des Unternehmens geführt hat oder diese von den ProjektleiterInnen erwartet wird. Bei der großen Mehrheit der befragten Unternehmen ist der Break-Even Point hinsichtlich der eigenen Investitionen jedoch noch nicht erreicht. Jedenfalls ist es mit der Initiative gelungen, durch die Projektförderung die Produktivität, Wertschöpfung und in einzelnen Fällen auch Exporte der Unternehmen zu steigern.

2. Partielle Erschließung neuer Kundenschichten

Auf der Homepage der FFG kann man lesen: „Die FFG möchte diese forschungsaffinen Zielgruppen motivieren, und über die Möglichkeit der Innovation durch Dienstleistungen, die zum Teil mit ihren Produkten verknüpft sind, informieren und bei der Implementierung unterstützen. Neue Forschungsthemen – auch im Bereich der nicht-technologischen Innovation – bilden den Kern der Dienstleistungsinitiative“. Dieses Ziel wurde nur teilweise erreicht.

In den Basisprogrammen können nur Neukunden zu bevorzugten Bedingungen der DL-I gefördert werden. Eine nähere Betrachtung im Rahmen der Interviews mit FördernehmerInnen der DL-I in den Basisprogrammen ergibt, dass Hälfte der interviewten Projektleiter aus Start-Ups kommen, mit einer Ausnahme haben die Gründer über einen längeren Zeitraum in anderen innovativen Unternehmen Erfahrungen gesammelt. Häufig ist die Gründung eng mit dem geförderten Projekt verbunden. Die Hebelwirkung der Förderung liegt hier eher auf dem Start Up-Charakter als auf der Sensibilisierung von potentiell innovationsaffinen Unternehmen³³. Auch in älteren Unternehmen sind wir auf Fördererfahrung gestoßen, diese liegt jedoch schon länger als fünf Jahre zurück.

Bei der Programmlinie Kooperation und Netzwerke in COIN sind 47% der FördernehmerInnen als NeukundInnen erfasst³⁴, wobei nur 33% der Förderungen an diese ausgezahlt wurden. Der Großteil der ProjektleiterInnen, mit denen wir Interviews führten, hatte bereits Fördererfahrung. Die DL-I kam den AntragstellerInnen entgegen, war aber nur in drei von 12 Fällen ausschlaggebend dafür, hier einzureichen. Die Mehrheit der Befragten fühlte sich jedoch durch diesen Schwerpunkt positiv angesprochen. Die Konstruktion von COIN K & N ist also a priori ansprechend für Dienstleistungsinnovationen, der DL-I-Schwerpunkt unterstreicht dies zusätzlich, was in Einzelfällen ausschlaggebend werden kann.

3. Deutliche sektorielle Konzentration in den Bereichen Informationsdienstleistungen und IKT: die Bewältigung komplexer Anforderung in hybriden Projekten

69% der Projekte werden über den ÖNACE-Code der Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologien zugerechnet, bei weiteren 5% ergibt sich aus der Kombination von NACE- und SIC-Code ebenfalls eine Zuordnung hierzu. Etwa 11% der Projekte können Prozessoptimierungen zugeordnet werden, 5% der EDV und Elektronik³⁵. Bei K&N Projekten ist die Konzentration auf IKT-Anwendungen nicht so hoch wie bei DL-I in den Basisprogrammen. Die Netzwerkprojekte sind durch die Involvierung von Akteuren unterschiedlicher Sektoren breiter aufgestellt und dringen in Sektoren ein, die von der DL-I in den Basisprogrammen nicht erreicht werden, zum Beispiel im Bereich Architektur oder technisch-chemischer Untersuchungen. Aus den Interviews geht jedoch hervor, dass auch hier beim Großteil der Projekte informationsaufbereitende Tools oder

leistung bzw. das entwickelte Tool zur Verbesserung der eigenen Dienstleistung eng mit dem Kerngeschäft des Unternehmens verwoben ist, die Effekte der Förderung also nicht isolierbar sind.

³³ Es wird hier das wirtschaftliche Risiko einer Neugründung, die sich auf Dienstleistungsinnovation stützt, abgedeckt, die Innovationsneigung der Gründer ist jedoch in diesen Fällen schon vorhanden und deshalb nicht der DLI zuzuschreiben.

³⁴ Siehe Abbildung 1, Seite 10 sowie Tabelle 3, Seite 11.

³⁵ Siehe Tabelle 5, Seite 13.

Internetplattformen entwickelt werden. IKT im weitesten Sinne ist kein neues Feld der FFG: Wo liegt also das Spezifikum der DL-I-Projekte? Es geht im Vorfeld der Entwicklung einer konkreten innovativen Dienstleistung um die Bewältigung von Komplexität, um die Basis für die Dienstleistung aufzubauen³⁶. Förderbedarf besteht also dort, wo Forschung und Entwicklung betrieben werden müssen, um Marktzugang zu bekommen, und wo dieser Aufwand ohne Förderung nicht eingegangen würde. Die meisten Dienstleistungsangebote hängen eng mit anderen Branchen zusammen, sie verbinden komplementäre Marktleistungen. Am Ende dieser Komplexitätsbewältigung steht meist ein Tool, das als Mittelding zwischen Produkt und Dienstleistung aufgefasst werden kann. Diese Komplexität lässt sich auch als neue Form hybrider Produkte verstehen: Erstens haben fast alle geförderten Projekte neben der Dienstleistungs- auch eine Produktkomponente. Zweitens werden in zahlreichen Projekten Informationen und Techniken unterschiedlicher Branchen oder Professionen integriert. Schließlich bedarf es bei der Entwicklung innovativer Dienstleistung häufig der Integration der Kunden in den Entwicklungsprozess, auch wenn es letztendlich darauf ankommt, die Erfahrungen mit dem Referenzkunden zu systematisieren.

4. Etablierung von Dienstleistungsinnovationen als Querschnittsthema der FFG

Innerhalb der FFG ist es gelungen, Dienstleistungen als ein Querschnittsthema zu etablieren, was bedeutet, dass ab 2012 alle Projekte dahingehend qualifiziert werden, ob sie Dienstleistungen betreffen oder nicht. Dem sind intensive Diskussionen insbesondere in den Basisprogrammen vorausgegangen. Die Bewertungsrichtlinie der Basisprogramme wurde im Vorfeld der DL-I angepasst, um fortan nicht mehr nur technologische, sondern auch prozessorientierte Innovationen fördern zu können. Darüber hinaus wurden im Zuge der Einführung des Themenmanagements in der FFG Thementeams gegründet, die sich aus VertreterInnen der verschiedenen Programme und Bereiche zusammensetzen, und von einem/r Thementeamleiter/in koordiniert werden. Dienstleistungen wurden als Querschnittsthema etabliert, das von der internen Leiterin der DL-I koordiniert wird. Dieses Format legt einen offiziellen Weg frei, um in anderen Bereichen (Struktur- und thematische Programme) technische und inhaltliche Fragen zur Bewertung von Dienstleistungsprojekten zu erörtern.

5. Interessante Begleitstudien mit zu wenig Resonanz

Die im Rahmen der DL-I durchgeführten Studien werden grundsätzlich geschätzt, sind den Akteuren jedoch vergleichsweise wenig vertraut. Die umfassende Aufarbeitung von Sekundärdaten über den Dienstleistungssektor in Österreich in der ersten Studie floss kaum in die DL-I ein. Die in der zweiten Studie beschriebenen Fallstudien waren hingegen für Konzeption und Beratungstätigkeit wichtiger. Im Vergleich zu den Studien sind jedoch bei unseren InterviewpartnerInnen die Argumente wesentlich besser hängen geblieben, die im Rahmen von Diskussionsveranstaltungen und Gesprächen mit internationalen Experten im Vorfeld der DL-I aufgebracht wurden.

6. Positive Erfahrung mit einer Initiative statt einem neuen Programm

Mit der DL-I machte das BMWFJ erstmals die Erfahrung, statt einem Programm eine Initiative aufzusetzen, deren Fördermittel über bereits existierende Programme vergeben werden. Dieses Experiment ist aufgegangen: Statt einer deutlichen Binnenorientierung eines Programms wirkt diese Förderung durch die Verankerung in einer breiten bottom-up-Förderung in zwei Bereichen der FFG in deren Identität hinein. Durch das bereits etablierte Querschnittsthema setzt sich diese Sensibilisierung auch auf die anderen Bereiche der FFG fort. Abgrenzung ist

³⁶ Siehe Abschnitt 3.2, Seite 23f.

weniger ein Thema als dies bei einem Programm üblicherweise der Fall ist, Übergänge und Integration deutlich mehr. Gerade für Dienstleistungsinnovationen, die aktuelle Technologien branchenübergreifend nutzen, ist dies als Vorteil zu werten. Sowohl Beratung als auch Abwicklung werden von FördernehmerInnen sehr gut bewertet.

Die Zuordnungspraxis der Projekte zur DL-I ist jedoch etwas zu begeistert und verdient eine deutlichere Abgrenzung. Unter den ProjektleiterInnen von Netzwerkprojekten waren zwei etwas erstaunt, im Rahmen der DL-I interviewt zu werden, weil sie sich nicht als Dienstleister verstehen. Unter ProjektleiterInnen von DL-I-Projekten in den Basisprogrammen wurden einige InteressentInnen, die sich auch mit einer üblichen Förderung begnügt hätten, an die DL-I verwiesen. Andere passen mindestens so gut in die Start Up-Initiative. Alle passen in die Dienstleistungsinitiative, dennoch ist zu offensichtlich, dass der IKT-Schwerpunkt bei der KundInnenzusammensetzung nicht im Sinne der ErfinderInnen ist. Im Laufe der ersten drei Jahre wurde auf Anfrage eines Start Ups auch die Möglichkeit einer Darlehensförderung in Kombination mit einem Zuschuss eröffnet, die ursprünglich in der DL-I nicht vorgesehen war. Hilfreicher wäre es, in den Basisprogrammen darauf zu achten, dass die Start Up-Förderung Dienstleistungsprojekte ebenso offen behandelt wie Produktinnovationen.

7. Der Dienstleistungsinnovationsbegriff ist zu weit gefasst, um begreifbar zu sein

Dienstleistungsinnovationen ist ein Sammelbegriff, der schlecht funktioniert. Das hat sich an der Mobilisierung zu den zwei Veranstaltungen gezeigt, die weit schwieriger war, als dies bei FFG-Veranstaltungen üblich ist. Das spiegelt sich auch in den Ergebnissen der zweiten Begleitstudie wieder, die zeigt, dass viele der untersuchten Fallstudien von den BetreiberInnen der Innovationsprojekte nicht als Dienstleistungsinnovationen verstanden werden. Das zeigt sich schließlich an der Konzentration der FördernehmerInnen der DL-I in den Basisprogrammen auf IKT-nahe Dienstleistungen, während bei der Betonung auf Netzwerke sich auch andere Dienstleister angesprochen fühlen. Bislang ist die Tendenz der Initiativenleitung, Überzeugungsarbeit zu leisten, dass es sich wider aller Selbst- und Fremdzuschreibung eigentlich viel häufiger um Dienstleistungsinnovationen handelt, als man denkt. Das mag stimmen. Aber es reicht nicht aus, um das Potential zu heben. Da Dienstleistungen über 70% der Wertschöpfung ausmachen, ist die Idee „einer“ Zielgruppe irreführend.

7.2 Empfehlungen

1. Fortsetzung der Initiative mit der gegebenen und der gewählten Struktur

Die Implementierung im Rahmen von zwei Förderprogrammen der FFG sowie die bereichsübergreifende FFG-interne Leitung der DL-I haben sich bewährt und sollen in Zukunft jedenfalls für eine weitere Periode von drei Jahren fortgesetzt werden. Die budgetären Ausstattung scheint hierfür angemessen, wobei eine budgetäre Ausweitung angebracht ist, sobald es gelingt, vermehrt neue Sektoren in die DL-I einzubinden. Langfristig ist jedoch die Initiative so anzulegen, dass sie sich durch ihren Erfolg selbst erübrigt.

2. Überarbeitung des Zielgruppenverständnisses und Awarenessmaßnahmen

Die Erfahrung der ersten Jahre zeigt, dass vorrangig informationsverarbeitende Projekte in der DL-I ihren Platz finden. Andere Projekte, die neue Geschäftsmodelle oder produktbegleitende Dienstleistungen entwickeln, fühlen sich bislang weniger angesprochen. Wir empfehlen daher, die Kommunikationsstrategie zu ändern oder jedenfalls zu ergänzen und ein differenzierteres Branding zu entwickeln. Dabei sollte man von der Selbstwahrnehmung der Zielgruppen ausgehen. Anhaltspunkt hierfür können auch die Ergebnisse von Projekten in Deutschland sein, wo neben Forschungsförderung für die Entwicklung neuer Dienstleistungen

auch immer Begleitforschung über den Charakter neuer Dienstleistungen durchgeführt wurde. Diese Kommunikationsstrategie ist mit Awarenessmaßnahmen zu kombinieren, hierfür ist ein spezifisches Budget vorzusehen.

3. Keine Studien ohne Workshops zur Vermittlung & Auseinandersetzung mit den Ergebnissen

Die Erfahrungen mit den Begleitstudien zeigt erstens, dass es gelungen ist, die relevanten Informationen zur Beschreibung des Dienstleistungssektors zu erfassen, zweitens aber, dass es nicht ausreicht, Studien zu beauftragen, um die Inhalte dieser Studien auch zu verarbeiten und zu nutzen. Wir empfehlen daher keine Begleitstudien mehr zu vergeben, die nicht im Studienbudget Workshops zur Vermittlung und Auseinandersetzung mit den Ergebnissen beinhalten. Für die kommende Dreijahresperiode ist der Schwerpunkt auf Workshops mit unterschiedlichen Zielgruppen und den Erfahrungsaustausch mit innovativen Dienstleistern in maßgeschneiderten Settings zu legen. Dem sollte eine Konsultation auf Ebene zwischen BMWFJ und FFG vorausgehen, um relevante Branchen für die DL-I (Tourismus? Gesundheit? Mobilität? Wohnen und arbeiten? Energie?) zu identifizieren, unter Berücksichtigung eventueller Abdeckung von Dienstleistungsinnovationen in diesen Branchen durch thematische oder andere existierende Förderprogramme. Sollte hier doch ein Bedarf nach einer zusätzlichen Studie bestehen, so ist diese interaktiver anzulegen als die Studien der ersten Programmphase.

4. Laufende Workshops für und mit GutachterInnen

Die explizite Verankerung von Dienstleistungsinnovationen in der FFG ist in wesentlichen Aspekten der DL-I als einer ihrer Erfolge zuzuschreiben. Während in den ersten drei Jahren die Information über Dienstleistungsinnovationen stark von dem Engagement der Leiterin der Initiative geprägt war, sollte dieser Diskurs in der kommenden Periode breiter verankert und im Sinne der Nachhaltigkeit ein Stück weit von der Identifikation mit der Thementeamleiterin gelöst werden. Die Schlüsselrolle der FFG liegt hier in der Bewertung und Zuordnung von Dienstleistungsprojekten: Wir erwarten einen großen Mehrwert von der Durchführung laufender Schulungen oder Workshops für interne und externe GutachterInnen über die Bewertung von Dienstleistungsinnovationen sowohl hinsichtlich des Risikos, des Innovations Sprungs als auch des ökonomischen Potentials. Aufgrund des hybriden Charakters von Dienstleistungsinnovationen werden in Zukunft zunehmend auch technologische ExpertInnen gefordert sein, Dienstleistungsinnovationen als solche zu erkennen und gegebenenfalls den Förderungsbedarf zu identifizieren.

5. Die Schnittstelle mit den Basisprogrammen ist aktiv zu gestalten

In Verbindung mit den vorangegangenen Empfehlungen gilt es, die Schnittstelle mit den Basisprogrammen aktiv und transparent zu gestalten. Projekte, die gut ihren Platz in den Basisprogrammen haben, sollten im Normalfall auch mit klassischen Instrumenten behandelt werden. Das Kriterium der NeukundInnen sollte nicht zu stark in eine Förderung von Start-Ups kippen. Letztere haben einen spezifischen Förderbedarf, der durch die Start Up-Förderung bedient wird. Die Gleichstellung von Dienstleistungsinnovationen mit technologischen Innovationen im Kontext der Etablierung eines erweiterten Innovationsbegriffs sollte also auch innerhalb der Start-Up Förderung sichergestellt sein. Die NeukundInnen, die mit der DL-I anzusprechen sind, sollten durch die reine Bezuschussung zu einem ersten konzentrierten Engagement und einer neuen Innovationskultur im Dienstleistungsbereich motiviert werden. Diese Schlüsselinformation und die Auswertung der zahlreichen positiven Beispiele bereits geförderter Projekte könnten die in der 2. Empfehlung angesprochenen Awarenessmaßnahmen bereichern.

Anhang A Übersicht zu Sampling und InterviewpartnerInnen

A.1 Sampling und Erreichbarkeit der InterviewpartnerInnen unter FördernehmerInnen

Um im Rahmen der Primärerhebungen auf die vielseitigen Herausforderungen und Möglichkeiten bei Dienstleistungsinnovationen eingehen zu können, und angesichts der vergleichsweise geringen Projektzahl der ersten 3 Jahre, wurde keine schriftliche Befragung durchgeführt, sondern teilstrukturierte Telefoninterviews mit ProjektleiterInnen von COIN K&N Projekten mit Dienstleistungscharakter sowie DL-I Projekten in den Basisprogrammen. Die Auswahl der InterviewpartnerInnen erfolgte nach einer geschichteten Zufallsziehung. Insgesamt führten wir 12 Interviews mit ProjektleiterInnen von COIN K&N Projekten und 20 Interviews mit ProjektleiterInnen von DL-I Projekten der Basisprogramme durch, wobei in jeder Gruppe eine Person auch mit dem anderen Programm bereits Fördererfahrung hatte.

Bei COIN K&N wurden abgeschlossene Projekte gegenüber laufenden Projekten bevorzugt, da jedoch die Berücksichtigung von Änderungen im Zuge der jüngsten Ausschreibung auch gefragt war, wurden Projekte aus allen drei Ausschreibungen gezogen. Dabei wurde auf eine möglichst ausgeglichene Repräsentanz der Organisationstypen geachtet.

Tabelle 9 Verteilung der Interviews mit ProjektleiterInnen von DL-Projekten in COIN Kooperation und Netzwerke, nach Ausschreibung und Organisationstyp der HauptantragstellerInnen

	Anzahl		Verteilung	
	Interviews	Gesamt	Interviews	Gesamt
3. AS Kooperation und Netzwerke	4	10	16%	40%
Forschungseinrichtungen	1	2	8%	8%
Unternehmen	4	8	33%	32%
4. AS Kooperation und Netzwerke	6	9	50%	36%
Forschungseinrichtungen	2	3	17%	12%
Hochschulen	1	1	8%	4%
Unternehmen	3	5	25%	20%
5. AS Kooperation und Netzwerke	2	6	17%	24%
Forschungseinrichtungen	1	4	8%	16%
Unternehmen	1	2	8%	8%
Gesamtergebnis	12	25	100%	100%

Quelle: Daten FFG, Auswertung Technopolis

Hinsichtlich der sektoriellen Verteilung wurde absichtlich so gewichtet, dass es zu einer möglichst breiten Streuung der Interviews, wie aus Tabelle 10 ersichtlich ist.

Tabelle 10 Verteilung der Interviews mit ProjektleiterInnen von DL-Projekten in COIN Kooperation und Netzwerke, nach ÖNACE Code der Organisation (HauptantragstellerInnen)

	Anzahl		Verteilung	
	Inter-views	Gesamt	Inter-views	Gesamt
Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung	1	3	4%	12%
Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	1	3	4%	12%
Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie	2	5	8%	20%
Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen a.n.g.	1	1	4%	4%
Forschung und Entwicklung	1	2	4%	8%
Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	1	1	4%	4%
Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik	1	1	4%	4%
Informationsdienstleistungen	2	3	8%	12%
Telekommunikation		1		4%
k.A.	2	5	8%	20%
Gesamtergebnis	12	25	100%	100%

Quelle: Daten FFG, Auswertung Technopolis

Bei DL-I Projekten in den Basisprogrammen wurde in ähnlicher Weise vorgegangen. Hier war es uns möglich, zusätzlich zu der sektoriellen Zuordnung des Unternehmens auch die Unternehmensgröße anzugeben (Zeilenbeschriftung in Tabelle 11), weiters wurden alle Projekte entsprechend ihrer ÖNACE und SIC-Code Zuordnung in Projekte mit vorrangigem IKT-Aspekt und andere Projekte unterteilt. Erneut wurde eine geschichtete Zufallsstichprobe gezogen, wobei die Schichtung zugunsten nicht-IKT-bezogener Projekte gestaltet wurde. 26 Projekte, die weder auf Unternehmens- noch auf Projektebene zugeordnet waren, wurden in die Auswahl nicht aufgenommen.

Tabelle 11 Anzahl und Verteilung der Interviews mit ProjektleiterInnen von DL-I Projekten in den Basisprogrammen, nach Sektor des Unternehmens, KMU-Status des Unternehmens und IKT-Bezug des Projekts

Projekt Unternehmen	Interviews				Gesamt			
	IKT-DL	andere	Summe	Anteil	IKT-DL	andere	Summe	Anteil
Archi-Ing	1		1	5%	2	1	3	5%
KU	1		1	5%	2	1	3	5%
Handel	1	2	3	15%	5	3	8	14%
GU		1	1	5%	1	1	2	3%
KU	1	1	2	10%	4	2	6	10%
IKT & Datenträger	1	1	2	10%	3	1	4	7%
GU		1	1	5%		1	1	2%
KU	1		1	5%	3		3	5%
IKT-DL	4	1	5	25%	16	1	17	29%
GU	1		1	5%	2		2	3%
KU	2	1	3	15%	13	1	14	24%
MU	1		1	5%	1		1	2%
Informations-DL	2	1	3	15%	7	1	8	14%
KU	2	1	3	15%	7	1	8	14%
andere	3	3	6	30%	13	6	19	32%
GU		1	1	5%		2	2	3%
KU	2	2	4	20%	12	4	16	27%
MU	1		1	5%	1		1	2%
Gesamt	12	8	20	100%	46	13	59	100%

Quelle: Daten FFG, Auswertung Technopolis

A.2 Interviews mit Programmverantwortlichen und Stakeholdern

Philipp Aiginger, FFG

Annamaria Andres, FFG

Maria Bendl BMEFJ

Michael Binder, FFG

Leonhard Jörg, FFG

Christoph Raber, BMWFJ

Barbara Klimon, FFG

Rudolf Lichtmanegger, WKÖ

Klaus Schnitzer, FFG

Anhang B Sektorielle Zuordnung der geförderten Projekte nach NACE und SIC Code

ÖNACE-Zuordnung der Projekte	SIC-Zuordnung der Projekte	DLI -BP	K & N
Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	ENERGIESPEICHERUNG, -UMWANDLUNG UND TRANSPORT	1	
	MESSVERFAHREN	1	
	k.A.	1	
Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	BIOWISSENSCHAFTEN	1	
Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	WERKSTOFFTECHNIK	2	
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen	ELEKTRONIK, MIKROELEKTRONIK	2	
	GEOWISSENSCHAFTEN	1	
	INFORMATION, MEDIEN	1	
	SONSTIGE TECHNOLOGIE	1	
Maschinenbau	WERKSTOFFTECHNIK	1	
	AUTOMATISIERUNG	2	
Herstellung von sonstigen Waren	INDUSTRIELLE FERTIGUNG	1	
	INDUSTRIELLE BIOTECHNOLOGIE	1	
Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie	MEDIZIN, GESUNDHEIT	1	
	AUTOMATISIERUNG	1	
	BAUTECHNIK	1	
	IKT-ANWENDUNGEN	28	
	INDUSTRIELLE FERTIGUNG	2	
	INFORMATION, MEDIEN	1	
	INFORMATIONSVERRARBEITUNG, INFORMATIONSSYSTEME	25	
	INNOVATION, TECHNOLOGIE-TRANSFER	1	
	MATHEMATIK, STATISTIK	2	
	MESSVERFAHREN	1	
	NACHHALTIGE ENTWICKLUNG		1
	NETZWERKTECHNOLOGIEN	2	
	WIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE	2	
	k.A.	1	13
Informationsdienstleistungen	IKT-ANWENDUNGEN	4	
	UNTERNEHMENASPEKTE	1	
Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung	GEOWISSENSCHAFTEN	1	
	k.A.		4
Forschung und Entwicklung	MESSVERFAHREN	1	
	k.A.		1
Gesundheitswesen	IKT-ANWENDUNGEN	1	
k.A.	IKT-ANWENDUNGEN		1
	INDUSTRIELLE FERTIGUNG		2
	LUFTVERKEHR- UND TECHNOLOGIEN		1
	WERKSTOFFTECHNIK		1
	k.A.		1
	Gesamtergebnis	92	25

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