

Empfehlung zur budgetären Prioritätensetzung in Österreich

Empfehlung

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung empfiehlt mit Nachdruck eine stärkere budgetäre Prioritätensetzung auf zukunftsorientierte Bereiche wie Bildung, Forschung und Innovation. Nur so kann es gelingen, die strategischen Zielsetzungen der Bundesregierung zu erreichen, zu den führenden Innovationsnationen aufzuschließen und damit die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs wieder zu erhöhen.

Außerdem empfiehlt der Rat dringend, die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung mit dem Österreich-Fonds zusammenzulegen. Damit kann der permanenten Finanzierungsproblematik begegnet werden. Zudem lassen sich Synergieeffekte im administrativen Bereich besser nutzen.

Hintergrund

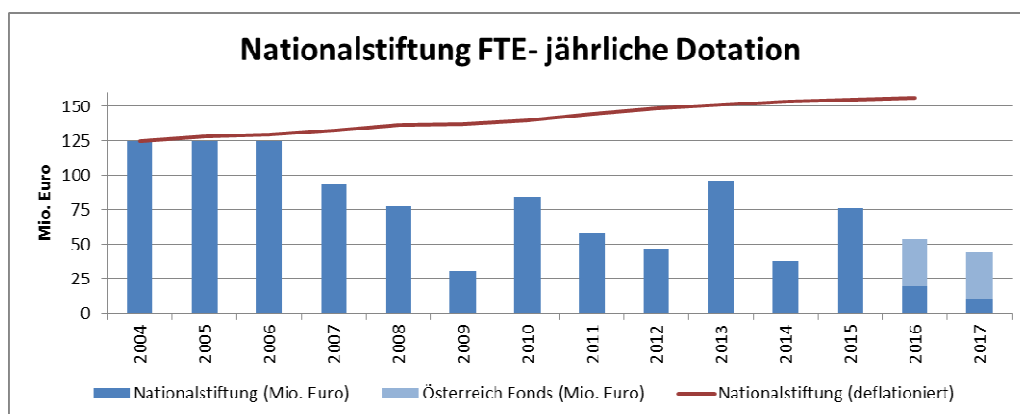
Mit zunehmender Besorgnis nimmt der Rat für Forschung und Technologieentwicklung eine Diskrepanz zwischen den strategischen Zielsetzungen der österreichischen FTI-Politik und deren Erreichung wahr. Dies wird im Folgenden anhand einiger prominenter Beispiele dargestellt.

Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung

Aktuellstes Beispiel dafür ist die Entwicklung der Dotierung der Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung. Der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers folgend sollte die Stiftung jährlich 125 Millionen Euro ausschütten. Dieses Ziel wurde allerdings nur in den ersten drei Jahren nach Gründung der Stiftung im Jahr 2004 erreicht. Seither sind die ausgeschütteten Mittel kontinuierlich und zuletzt dramatisch zurückgegangen (siehe Abbildung 1). Denn für 2017 stehen

nicht einmal 10 Millionen Euro zur Verfügung. Das hat dazu geführt, dass in der Sitzung des Stiftungsrates vom 6. Dezember 2016 keine Vergabeentscheidung getroffen werden konnte.

Abbildung 1: Entwicklung der jährlichen Dotation der Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung



Quelle: Nationalstiftung FTE, eigene Darstellung

Aufgrund der negativen Zinsentwicklung hatte der Finanzminister 2015 eine Zusatzdotation zur Verfügung gestellt, was zu einer Vergabesumme von 76 Millionen Euro führte. Wegen der weiterhin niedrigen Ausschüttung seitens der Nationalbank und des ERP Fonds wurde eine derartige Zusatzdotation auch für das Jahr 2016 in Aussicht genommen. Diese wurde allerdings nicht realisiert – mit dem Hauptargument, dass neben den Mittelzuwendungen des Österreich-Fonds in Höhe von 33,7 Millionen Euro zusätzliche 50 Millionen Euro aus der vom Ministerrat am 12. Juli 2016 beschlossenen Reform der Bankenabgabe kommen sollten. Wie sich nun am Ende des Jahres 2016 manifestiert, sind die beschlossenen Mittel aus der Bankenabgabe für dieses Jahr jedoch nicht mehr verfügbar. Mit diesen ist – wenn überhaupt – erst in der zweiten Hälfte des kommenden Jahres zu rechnen, so dass diese Mittel auch 2017 de facto nicht mehr wirksam werden.

Das bedeutet eine eklatante Unterdotierung von 19,9 Millionen Euro für 2016 und derzeit in Aussicht gestellten 8 Millionen Euro für 2017 – wobei die Nationalbank dazu nichts beiträgt, obwohl deren Soll-Beitrag 75 Millionen Euro ausmacht. Wenn hier nicht massiv gegengesteuert wird, sind 2016 und 2017 verlorene Jahre für die Stiftung und die von ihr begünstigte Forschung in Österreich. Erschwerend kommt noch hinzu, dass selbst mit den Mitteln aus der Bankenabgabe und den Zuwendungen aus dem Österreich-Fonds die ursprüngliche Höhe der Ausschüttungen

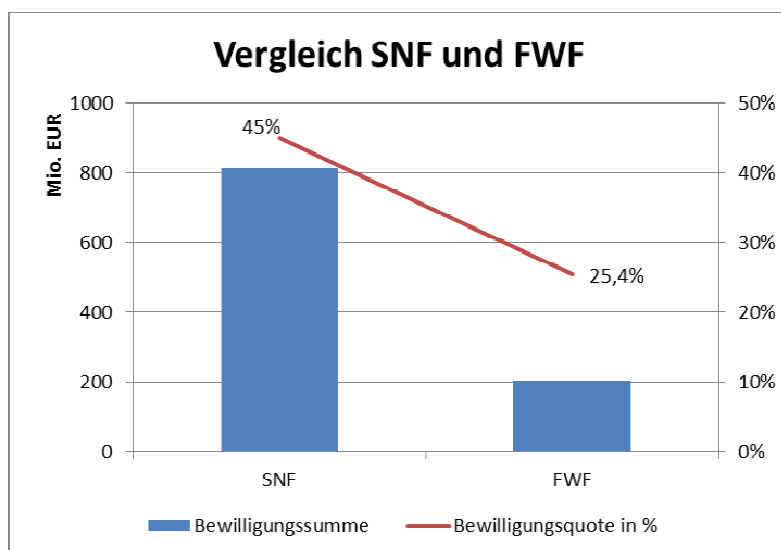
nicht erreicht würde. Und dabei ist noch nicht einmal die inflationsbedingte Wertminderung seit 2006 berücksichtigt. Würde man diese ausgleichen, so müsste die Stiftung heute über ein jährliches Vergabevolumen von ca. 155 Mio. Euro verfügen. Anspruch und Wirklichkeit klaffen hier also dramatisch auseinander.

Wissenschaftsfonds FWF

Ein weiteres Beispiel ist die Entwicklung des Budgets des Wissenschaftsfonds FWF. Die Strategie für Forschung, Innovation und Technologie der Bundesregierung identifiziert hier eindeutigen Handlungsbedarf und setzt auf einen Ausbau der kompetitiv vergebenen Mittel der Grundlagenforschung. Orientiert man sich an den führenden Innovationsnationen – und diesen Anspruch verfolgt die FTI-Strategie – so zeigt sich jedoch, dass Österreich weit hinter dem Durchschnitt der Innovation Leaders liegt.

Der FWF ist mit rund 200 Millionen Euro jährlich dotiert. Der Schweizerische Nationalfonds verfügt mit 812 Millionen Euro über mehr als das Vierfache. Ein Vergleich der kompetitiven Forschungsförderung pro EinwohnerIn mit den führenden Ländern ergibt ein ähnliches Bild: In Österreich werden pro EinwohnerIn etwa 25 Euro aufgewendet. In der Schweiz sind es 85 Euro, in Finnland 58 Euro und in Deutschland etwa 35 Euro. Die Möglichkeit, kompetitive Forschungsmittel auf nationaler Ebene einzuwerben, ist in Österreich damit eingeschränkt. Dies wirkt sich u.a. negativ auf die durchschnittliche Bewilligungsquote des FWF aus, die bei Einzelprojekten bei rund 25 Prozent liegt, während sie beim Schweizerischen Nationalfonds 45 Prozent beträgt (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Bewilligungsquoten FWF - SNF



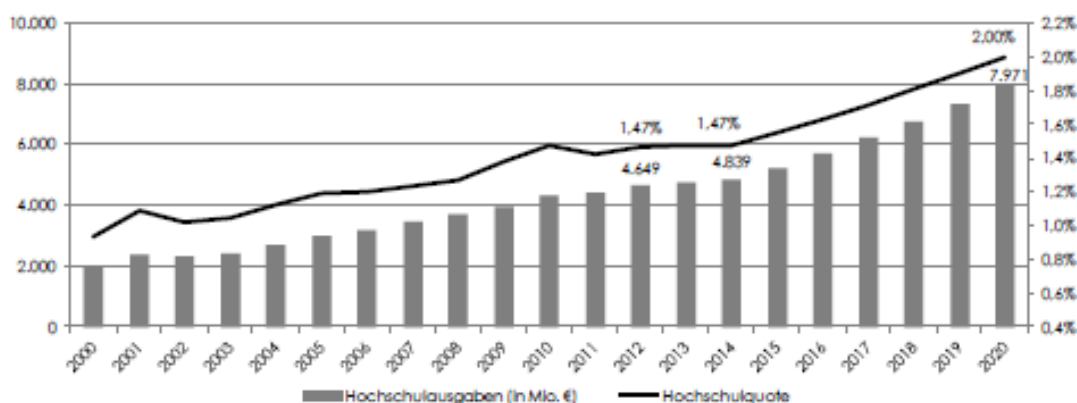
Quelle: FWF, SNF, eigene Darstellung

Die im Rahmen des Forschungspaketes vom Ministerrat am 8. November 2016 beschlossene Steigerung der Mittel für die kompetitive Förderung der Grundlagenforschung durch den FWF auf 290 Millionen Euro p.a. bis 2021 ist zwar ein wichtiges Signal. Allerdings klafft auch hier eine Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit, denn die angekündigten Mittel sind noch nicht einmal budgetiert und damit abhängig von den Verhandlungen zum Bundesfinanzrahmen 2018 bis 2021.

Universitäten

Ein weiterer Aspekt zum Thema Grundlagenforschung: Rund 80 Prozent der Grundlagenforschung in Österreich finden an den Universitäten statt. Internationale Vergleiche – vor allem mit Deutschland und der Schweiz – verdeutlichen, dass die österreichischen Universitäten dramatisch unterdotiert sind. Die Ausgaben für den gesamten Hochschulsektor, insbesondere für die Universitäten, gemessen am BIP stagnieren seit Jahren. Dabei hat die Bundesregierung sich in ihrem Arbeitsprogramm für die Jahre 2013 bis 2018 vorgenommen, eine Gesamtstrategie für die Universitäten zu entwickeln, um deren Positionierung in internationalen Vergleichen zu verbessern. Dazu sollten v.a. budgetäre Maßnahmen gesetzt werden, um – einer Entschließung des Nationalrats Rechnung tragend – bis 2020 eine Hochschulausgabenquote von 2 Prozent des BIP zu erreichen. Betrachtet man jedoch den Ausgabenpfad zur Erreichung dieses Ziels, so fehlen bei gleichbleibender Finanzierungsdynamik rund 3 Milliarden Euro (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Entwicklung der Hochschulausgaben bis 2016 und notwendiger Ausgabenpfad für das Hochschulquotenziel, in Mio. €



Quelle: WIFO, *Forschungsquotenziele2020, Aktualisierung 2015*

Doch selbst wenn diese Mittel bis zum Jahr 2020 vorhanden wären – was auf Basis der aktuellen Finanzierungsdynamik eher unwahrscheinlich ist –, hätte der österreichische Hochschulsektor gerade einmal 75 Prozent der Mittel, die dem schweizerischen Hochschulsektor bereits heute zur Verfügung stehen. Da die Grundlagenforschung das Fundament für viele Innovationen bildet, ist die Vernachlässigung der Hochschulen und hier zuvorderst der Universitäten ein massives Problem.

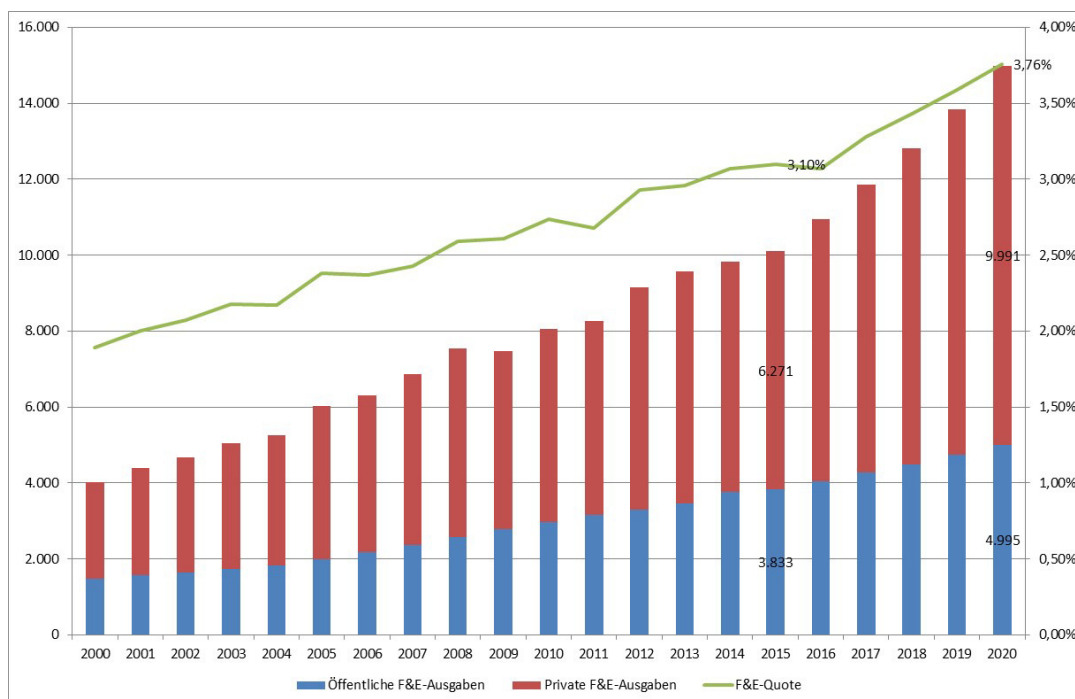
Hinzu kommt noch, dass das Budget der heimischen Universitäten auch die Mieten enthält, die diese an die Bundesimmobiliengesellschaft abführen müssen. Das bedeutet, dass u.a. auch die Mietzahlungen in die Forschungsquote eingerechnet werden. Berücksichtigt man zusätzlich das Delta aus den fehlenden 3 Milliarden Euro zur Erreichung des 2-Prozent-Ziels und dem forschungsrelevanten Anteil des Universitätsbudgets (46 Prozent), so fehlen der Forschung im Jahr 2020 rund 1,38 Mrd. Euro. Auch in diesem Bereich weichen also Anspruch und Wirklichkeit stark voneinander ab.

Forschungsquote

Das gleiche Muster findet sich in Zusammenhang mit der Forschungsquote. Sowohl in der FTI-Strategie als auch in ihrem Arbeitsprogramm hat die Bundesregierung das Ziel verankert, die Forschungsquote bis zum Jahr 2020 auf 3,76 Prozent des BIP zu erhöhen, um damit zu den Quoten der Innovation Leaders aufzuschließen. Diese Zielsetzung wurde auch der EU mitgeteilt. Um es tatsächlich erreichen zu können, sind bis 2020 zwischen 1,6 und 3,1 Milliarden Euro zusätzlich erforderlich (siehe Abbildung 4). Auch mit den nun in Aussicht gestellten

Mitteln aus der Reform der Bankenabgabe oder dem Forschungspaket wird sich diese substanzielle Lücke zum Ziel einer F&E-Quote von 3,76 Prozent des BIP bis 2020 nicht schließen lassen. Die Diskrepanz zwischen Zielsetzung und Zielerreichung ist evident.

Abbildung 4: Finanzierungspfad zur Erreichung des F&E-Quotenziels von 3,76 Prozent im Jahr 2020, in Mio. Euro



Quelle: WIFO Forschungsquotenziele 2020, Aktualisierung 2015

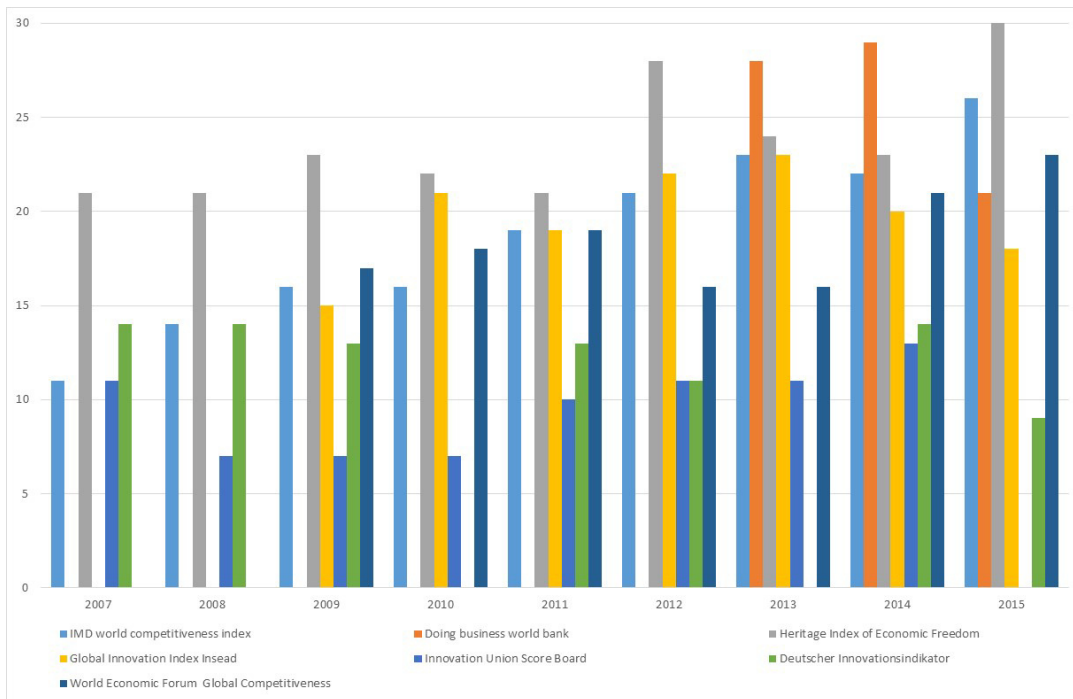
Internationale Rankings zu Innovation und Wettbewerbsfähigkeit

Das übergeordnete Ziel der FTI-Strategie ist, bis 2020 Innovation Leader zu sein. Doch auch hier klaffen Anspruch und Wirklichkeit auseinander, denn statt den Abstand zu den führenden Ländern zu verringern, hat Österreich an Innovationsdynamik eingebüßt. Dies spiegelt sich in der österreichischen Performance in internationalen Rankings zu Innovation und Wettbewerbsfähigkeit wieder.

Im European Innovation Scoreboard rangiert Österreich nur mehr am hinteren Ende der Gruppe der Follower. Zwar hat sich Österreich im Vergleich zum Vorjahr um einen Rang auf Platz 10 verbessert. Allerdings war in den letzten Jahren eine stark negative Dynamik zu verzeichnen: Im Jahr 2009 lag Österreich auf Platz 6 und damit auf einem Spitzenplatz in der Follower-Gruppe. Seither ist Österreich fünf Mal in Folge jährlich um einen Platz zurückgefallen.

Auch beim Global Innovation Index (GII) fällt Österreich heuer auf Platz 20 zurück. Die beste Wertung wurde 2009 mit Platz 15 erzielt. Unter den Top Ten rangieren auch hier die führenden Innovationsnationen Schweiz, Schweden, Finnland, Dänemark und Deutschland. Abbildung 5 gibt einen Überblick über die österreichische Platzierung in einigen der relevantesten Rankings zu Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

Abbildung 5: Österreichs Performance in internationalen Rankings



Quelle: IMD World Competitiveness Index, World Bank Doing Business, Heritage Index of Economic Freedom, INSEAD Global Innovation Index, Innovation Union Scoreboard, Deutscher Innovationsindikator, WEF Global Competitiveness Report, eigene Darstellung

Aus Abbildung 5 ist ersichtlich, dass Österreich seit 2007 in den meisten Rankings sukzessive zurückfällt. Auch wenn einzelne Rankings fallweise positive Trends aufweisen, so ist die Tendenz doch eindeutig negativ. Nach Einschätzung des Rates ist dies eine nicht unwesentliche Mitursache für die stagnierende Wirtschaftsdynamik, das Abflachen der Exporte und die weiter steigende Arbeitslosigkeit, die laut aktueller Prognose der Österreichischen Nationalbank im kommenden Jahr ein Rekordniveau von 6,3 Prozent erreichen wird.

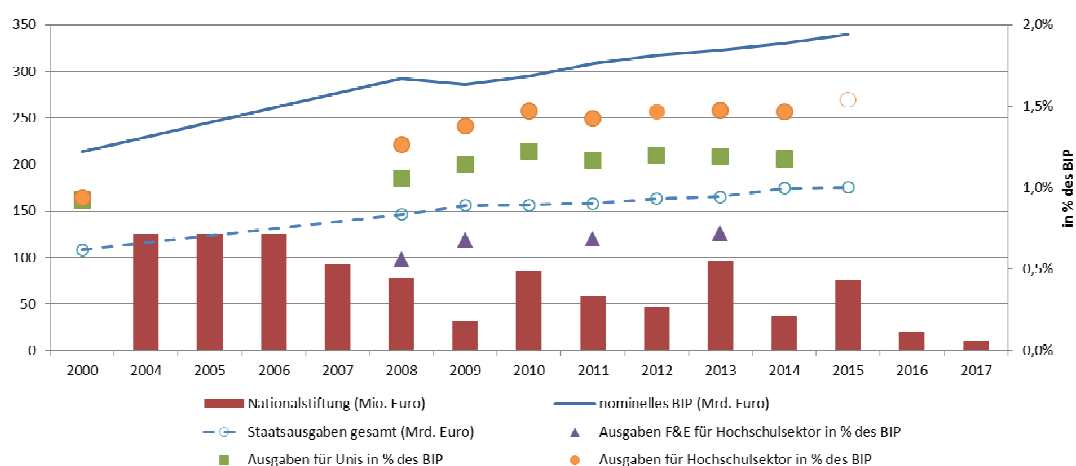
Diese Entwicklung verläuft in die entgegengesetzte Richtung als von der Bundesregierung mit ihrer FTI-Strategie intendiert. Darin wird der Anspruch zum Ausdruck gebracht, „die Potenziale von Wissenschaft, Forschung, Technologie und Innovation in Österreich weiterzuentwickeln, um unser Land bis zum Jahr 2020 zu einem der innovativsten der EU zu

machen und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft zu stärken und den Wohlstand unserer Gesellschaft zu steigern.“

Aus Sicht des Rates ist klar ersichtlich, dass die derzeitigen Maßnahmen zur Umsetzung der FTI-Strategie nicht ausreichen, um mit der Entwicklungsdynamik der führenden Länder schrittzuhalten. Bei gleichbleibendem Trend ziehen die Innovation Leaders noch weiter davon.

Fazit ist daher, dass die Strategieziele nicht erreichbar sind. Trotz einzelner positiver Signale (Forschungspaket, Bankenabgabe), vermisst der Rat eine systematische Prioritätensetzung in Zukunftsfelder sowie damit verbundene Investitionen. Ein Vergleich der Finanzierungsentwicklungen der oben angesprochenen Bereiche verdeutlicht deren Stagnation bzw. rückläufige Entwicklung gegenüber der steigenden Entwicklung der Staatsausgaben und des BIP (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Darstellung der Finanzierungsentwicklungen



Quelle: Statistik Austria, Erhebungen über Forschung und experimentelle Entwicklung (F&E) in Österreich; Daten der Nationalstiftung; WIFO, Forschungsquotenziele2020, Aktualisierung 2015; eigene Berechnungen, RFTE.

Erneuerung der budgetären Prioritätensetzung erforderlich

Der Rat ist der Ansicht, dass die budgetäre Prioritätensetzung in Österreich in eine Schieflage geraten ist. Während es für konsumierende Bereiche wie Gesundheit oder Pensionen zusätzlich Mittel gibt, stagnieren die Budgets für Zukunftsfelder wie Bildung, Wissenschaft, Forschung und Innovation. Laut aktuellem Bundesfinanzrahmen steigt allein das Budget für Pensionen (ASVG und Beamte) bis 2020 von 25,7 auf 29 Prozent an. Eine Steigerung des Budgets für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Innovation ist

hingegen nicht vorgesehen. Im Gegenteil: Der entsprechende Anteil des Budgets wird von derzeit 17,9 Prozent auf 17,1 Prozent im Jahr 2020 zurückgehen.

Es bedarf daher dringend einer Steigerung der finanziellen Mittel für Bildung, Forschung und Innovation. Dies ist insbesondere deshalb erforderlich, weil Investitionen in diese Bereiche eine längere Zeit benötigen, um ihre Wirkung gesamtwirtschaftlich voll entfalten zu können. Es ist daher unabdingbar, dass größere Anteile des Budgets für die Zukunftsbereiche Bildung, Forschung und Innovation freigespielt werden.

Da andere Länder eine stärkere Entwicklungsdynamik aufweisen, ist eine Fortschreibung des Status quo keine Option. Will Österreich im globalen Wettbewerb nicht weiter zurückfallen und den Anschluss an die Spitzengruppe nicht verlieren, muss den Themen Bildung, Forschung, Technologie und Innovation höchste Priorität eingeräumt, die dafür erforderliche Finanzierung bereitgestellt und auch Strukturanpassungen vorgenommen werden.