

Empfehlung zum Forschungsfinanzierungsgesetz

Der Rat begrüßt den vom Ministerrat verabschiedeten Entwurf eines Forschungsfinanzierungsgesetzes (FoFinaG), mit dem die Bundesregierung intendiert, die Effizienz der strategischen Steuerung von FTI in Österreich zu steigern, die Forschungsfinanzierung neu aufzusetzen und eine langfristige budgetäre Planungssicherheit zu gewährleisten. Auf Basis eines FTI-Paktes sollen mit den zentralen Forschungseinrichtungen und Förderagenturen jeweils dreijährige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Zu begrüßen sind außerdem die vorgesehene wachstumsorientierte Finanzierung und das Kürzungsverbot der vereinbarten Budgets innerhalb der Finanzierungsperiode. Der Rat bemängelt allerdings das Fehlen eines konkreten budgetären Steigerungspfads im Gesetzesentwurf.

Empfehlungen

Gewährleistung einer Steigerungsrate der F&E-Ausgaben von jährlich 4 Prozent

Bereits im Oktober 2019 hat der Rat die Abänderung des Entwurfs für ein Forschungsrahmengesetz (FRG) in Richtung des ursprünglich intendierten Forschungsfinanzierungsgesetzes empfohlen.¹ In der aktuellen Regierungsvorlage sind nun die entsprechenden Eckpunkte für eine langfristige budgetäre Planungssicherheit definiert. Der FTI-Pakt als Instrument zur Forschungsfinanzierung soll dabei die Festlegung einer mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung auf Basis einer transparenten Maßnahmenplanung ermöglichen und eine verbindliche Finanzierungssicherheit gewährleisten. Für die spätere Budgetierung orientiert sich der Gesetzesentwurf auch am deutschen Pakt für Forschung und Innovation, der einen Budgetzuwachs von aktuell drei Prozent pro Jahr vorsieht.² Dies wird vom Rat grundsätzlich begrüßt.

¹ Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2019): Stellungnahme des Rates für Forschung und Technologieentwicklung zum Entwurf für ein Forschungsrahmengesetz(FRG) 2019 vom 16.10.2019

² <https://www.bmbf.de/de/pakt-fuer-forschung-und-innovation-546.html>

Der Rat empfiehlt allerdings auf Basis eigener Kalkulationen die Gewährleistung einer jährlichen Steigerungsrate der F&E-Ausgaben des öffentlichen Sektors (Bund und Bundesländer) von rund 4 Prozent. Das bedeutet bis 2030 im Schnitt eine Steigerung um rund 170 Millionen Euro im Jahr. Diese Zuwächse sind auf Basis der vorliegenden Daten rechtfertigbar (siehe dazu auch die Erläuterungen im Abschnitt „Hintergrund“). Als Ausgangspunkt empfiehlt der Rat für das Jahr 2020 die F&E-Ausgaben der öffentlichen Hand auf 4 Milliarden Euro anzuheben. In der Folge müssten sich diese von vier Milliarden Euro auf 5,5 Milliarden bis 2030 erhöhen.

Weiterentwicklung der Agencification

Der Rat hat mehrmals empfohlen, den existierenden Entwurf des FRG bzw. ein künftiges Forschungsfinanzierungsgesetz um relevante Governance-Aspekte zu erweitern. Diesbezüglich wurde insbesondere auch auf das Weißbuch zur Steuerung von Forschung, Technologie und Innovation in Österreich verwiesen.³ In der Regierungsvorlage für das FoFinaG sind nun die Einführung von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen vorgesehen, mit denen die Steuerung der Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen professionalisiert werden soll. Dies wird vom Rat grundsätzlich begrüßt.

Der Rat empfiehlt jedoch, bei der konkreten Definition der Ziele der Leistungsvereinbarungen und der Umsetzung der Ziele des FTI-Paktes die Weiterentwicklung der Agencification im Sinne von mehr Autonomie der Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen weiterhin zu berücksichtigen. Aus Sicht des Rates ist es zielführend, den adressierten Einrichtungen im Rahmen der strategischen Vorgaben der Ressorts ein größtmögliches Maß an Autonomie zu gewähren, um die vereinbarten Ziele zu erreichen.

Sicherstellung der Forschungsfinanzierung in der Corona-Krise

Für ein rohstoffarmes Hochlohnland wie Österreich ist ein effizientes FTI-System eine essenzielle Grundvoraussetzung, um auch in Zukunft und nach Bewältigung der Corona-Krise wettbewerbsfähig zu sein. Daher ist es nach Ansicht des Rates auch weiterhin unumgänglich, einen kontinuierlich steigenden Finanzierungsrahmen für F&E zu gewährleisten, um die Leistungsfähigkeit des österreichischen FTI-Systems zu stärken. Insofern begrüßt der Rat die in der aktuellen Regierungsvorlage erwähnte wachstumsorientierte FTI-Finanzierung.

Um diese wachstumsorientierte Finanzierung zu gewährleisten, empfiehlt der Rat die unbedingte Sicherstellung der notwendigen finanziellen Dotierung auch und gerade in Zeiten der Corona-Krise sowie der von ihr

³ Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2013): Weißbuch zur Steuerung von Forschung, Technologie und Innovation. Wien.

verursachten angespannten Budgetsituation. Dass dies grundsätzlich möglich ist, haben die als Reaktion auf die Bekämpfung von COVID-19 aufgelegten FTI-Initiativen gezeigt.

Hintergrund

Bereits bei den Alpbacher Technologiesgesprächen im August 2009 schlug der damalige Wissenschaftsminister Johannes Hahn die Einführung eines Forschungsfinanzierungsgesetzes vor. Dieses sollte das finanzielle Rückgrat der Forschung werden und die zum damaligen Zeitpunkt geplante „FTI-Strategie des Bundes dort [...] konkretisieren und fixieren, wo es um die Finanzierung und die Sicherung der neuen Instrumente geht.“⁴ Die im Jahr 2011 beschlossene FTI-Strategie enthält folglich die Zielsetzung, ein Forschungsfinanzierungsgesetz zu etablieren, in dem die Grundsätze der österreichischen FTI-Politik festgelegt, Output-Ziele verankert und eine langfristige budgetäre Planungssicherheit gewährleistet werden hätte sollen.⁵ Der Rat hat seitdem mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, ein entsprechendes Gesetz zu verabschieden.⁶

Das Thema wurde erst mit der XXVI. Gesetzgebungsperiode wieder aufgegriffen und von der damaligen Bundesregierung im Regierungsprogramm 2017-2022 verankert. Gemäß Ministerratsbeschluss von August 2018 wurde schließlich ein Entwurf für ein entsprechendes Forschungsfinanzierungsgesetz ausgearbeitet. Dieser sollte nach den ursprünglichen Plänen auf dem abgesagten FTI-Gipfel im Mai 2019 präsentiert, im Anschluss in die parlamentarische Begutachtung geschickt und bis zum Sommer 2019 verabschiedet werden. Vor dem abgesagten Gipfel konnte jedoch interministeriell keine Einigung hinsichtlich der budgetären Konsequenzen und der inhaltlichen Ausrichtung des Gesetzes – vor allem in Richtung einer vom Rat empfohlenen stärkeren Agencification oder einer effizienteren Steuerung des FTI-Systems über entsprechende Governance-Strukturen⁷ – erzielt werden. Zuletzt wurde mit 19. August 2019 der Entwurf eines Forschungsrahmengesetzes vorgelegt.

Vorschlag zur Höhe des Zuwachses der F&E-Ausgaben im Rahmen des Forschungsfinanzierungsgesetzes (FoFinaG)

Mit der am 16. Juni 2020 im Ministerrat behandelten Regierungsvorlage für ein Forschungsfinanzierungsgesetz wurde nun ein erster Schritt zur

⁴ Hahn, J. (2009): Forschungsfinanzierungsgesetz soll finanzielles Rückgrat der Forschung werden. OTS 0141 vom 23. Nov. 2009.

⁵ Bundesregierung (2011): Der Weg zum Innovation Leader. Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation. Wien, S. 47.

⁶ Vgl. etwa Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2015): Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs 2015. Wien, S. 9 sowie ders. (2017): Empfehlungen für den Weg zur Innovationsspitze vom 30.11.2017, S. 25.

⁷ Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2013): Weißbuch zur Steuerung von Forschung, Technologie und Innovation. Wien, S. 18ff.

Umsetzung des entsprechenden Vorhabens im Regierungsprogramm der Bundesregierung gesetzt (aufbauend auf der Regierungsvorlage für ein Forschungsrahmengesetz). Für dessen Implementierung ist die Eruiierung der Steigerungsraten der F&E-Ausgaben erforderlich. Die Ausgangsfrage dabei ist, welcher mehrjährigen Steigerungsraten in welcher Höhe es bedarf, um ein bestimmtes Quotenziel bis 2030 zu erreichen (wie beispielsweise das in der letzten FTI-Strategie bereits für 2020 anvisierte Ziel einer F&E-Quote von 3,76 Prozent).

Auf Basis eines geschätzten BIP-Wachstums innerhalb eines unteren und eines oberen Korridors müsste die **jährliche Wachstumsrate der F&E-Ausgaben bis zum Jahr 2030 im Schnitt zwischen 3 Prozent** (konservative Annahme) **und rund 4 Prozent** (Mittelwert-Annahme) betragen (siehe Tabelle 1).⁸ Aufgrund der hohen Bedeutung von Forschung, Technologie und Innovation auch für die Bewältigung der Corona-Krise empfiehlt der Rat eine vierprozentige jährliche Steigerungsrate.

Das Ergebnis der konservativen Annahme des F&E-Wachstumskorridors entspricht (im Schnitt) genau der Vereinbarung im **deutschen Pakt für Forschung und Innovation, der einen regelmäßigen Budgetzuwachs von aktuell 3 Prozent pro Jahr vorsieht**.

Die angegebenen Zahlen **beziehen sich auf die Gesamt-F&E-Quote**, d.h. auf öffentliche und private Anteile. Da die Entwicklung der privaten F&E-Ausgaben aufgrund der Corona-Krise nicht seriös prognostiziert werden können, sind die errechneten 3 Prozent Steigerungsraten als untere Grenze für die öffentlichen F&E-Ausgaben zu sehen.

Konkret werden folgende Annahmen für das BIP-Wachstum getroffen:

- eine **konservative Annahme** mit heuer -6 Prozent, einer leichten Erholung im kommenden Jahr und einem Nominalwachstum von **2,5 Prozent ab dem Jahr 2023**
- einer **Annahme basierend auf den durchschnittlichen Wachstumsraten seit 1995**, d.h. einer leichten Erholung im kommenden Jahr und einem Nominalwachstum von **3,5 Prozent ab dem Jahr 2023**

⁸ Anmerkung: aufgrund des heuer negativen BIP-Wachstums müssten die F&E-Ausgaben theoretisch auch zurückgehen (dh negatives Wachstum aufweisen), deswegen ist die Annahme eines konstanten Wachstums über den Beobachtungszeitraum sinnvoller.

Tabelle 1: Pfad zur Erreichung einer F&E-Quote von 3,76 Prozent

	Quote Pfad	F&E Wachstum unterer Korridor	F&E Wachstum oberer Korridor	F&E- Ausgaben (Mio €)	BIP nominell (Mrd €)
2019	3,18%			12.689	398,52
2020	3,24%	-4,5%	-4,5%	12.124	374,61
2021	3,29%	2,1%	2,6%	12.381	376,48
2022	3,34%	3,6%	4,1%	12.830	384,01
2023	3,39%	4,1%	5,1%	13.357	393,61
2024	3,45%	4,1%	5,1%	13.902	403,45
2025	3,50%	4,1%	5,1%	14.466	413,54
2026	3,55%	4,0%	5,0%	15.050	423,88
2027	3,60%	4,0%	5,0%	15.654	434,47
2028	3,66%	4,0%	5,0%	16.278	445,34
2029	3,71%	4,0%	5,0%	16.924	456,47
2030	3,76%	3,9%	5,0%	17.592	467,88
Mittelwert		3,0%	3,9%		

Quelle: Statistik Austria Globalschätzung, eigene Berechnungen

Werden die Anteile der Finanzierungssektoren bis 2030 konstant gehalten, so würde das für den öffentlichen Sektor (Bund und Bundesländer) im Schnitt eine **jährliche Steigerung der F&E-Ausgaben um rund 170 Millionen** bedeuten. Als Ausgangspunkt empfiehlt der Rat für das Jahr 2020 die F&E-Ausgaben der öffentlichen Hand auf 4 Milliarden Euro anzuheben. In der Folge müssten sich diese anteilig **von vier Milliarden Euro auf 5,5 Milliarden bis 2030** erhöhen.

Tabelle 2: Anteilige Finanzierung der F&E-Sektoren

Jahr	Brutto- inlands- ausgaben für F&E (Mio. €)	Davon finanziert durch					
		Bund	Forschungs- prämie	Bundes- länder	Unter- nehmens- sektor	Ausland	Sonstige
2019	12.689	3.115	758	549	6.040	2.017	209
2020	12.124	2.977	724	525	5.771	1.927	200
2021	12.381	3.040	740	536	5.894	1.968	204
2022	12.830	3.150	766	555	6.107	2.040	211
2023	13.357	3.279	798	578	6.358	2.123	220
2024	13.902	3.413	830	602	6.618	2.210	229
2025	14.466	3.552	864	626	6.886	2.300	238
2026	15.050	3.695	899	652	7.164	2.392	248
2027	15.654	3.843	935	678	7.451	2.488	258
2028	16.278	3.997	972	705	7.749	2.588	268
2029	16.924	4.155	1.011	733	8.056	2.690	279
2030	17.592	4.319	1.051	762	8.374	2.797	290
Mittelwert		3.545	862	625	6.872	2.295	238

Quelle: Statistik Austria Globalschätzung, eigene Berechnungen