

stellungnahme

Rat für Forschung und Technologieentwicklung

Stellungnahme des Rates für Forschung und Technologieentwicklung zum Maßnahmenpaket der Arbeitsgruppe 5: Forschung, Technologie, Startups

Hintergrund

Der Ministerrat hat am 8. November 2016 ein ambitioniertes Forschungspaket verabschiedet. Damit soll das von der Strategie für Forschung, Technologie und Innovation (FTI-Strategie) definierte Ziel erreicht werden, bis 2020 zu den innovativsten Ländern Europas aufzusteigen. Das beschlossene Maßnahmenpaket enthält neben strukturellen Reformvorschlägen auch konkrete budgetäre Maßnahmen. Diese sollen durch gezielte Forschungsförderung – in Summe will die Bundesregierung bis zum Jahr 2021 rund 700 Millionen Euro investieren – eine Hebelwirkung erzielen und damit zusätzlich rund 500 Millionen Euro an privaten Investitionen im Forschungsbereich bewirken. Insgesamt soll dadurch eine „Forschungsmilliarde“ ermöglicht werden.

Einschätzung / Position des Rates zum verabschiedeten Maßnahmenpaket

Der Rat begrüßt das beschlossene Maßnahmenpaket für Forschung, Technologie und Startups grundsätzlich. Nach Einschätzung des Rates ist es Ausdruck dafür, dass die Bundesregierung den Themen Forschung, Innovation und Technologie als zentralen Zukunftsfaktoren für Österreich einen höheren Stellenwert einräumt als zuletzt.

Das ist insofern von großer Relevanz als das zentrale Ergebnis des Mid-Term-Reviews des Rates betreffend die Umsetzung der FTI-Strategie im Jahr 2015 ernüchternd ausgefallen ist:¹ Zusammenfassend wurde das übergeordnete Ziel der Bundesregierung, bis 2020 zu den führenden Innovationsnationen zu zählen, als nicht erreichbar definiert. Grund für diese Einschätzung war die nicht ausreichende Umsetzungsintensität der letzten Jah-

¹ Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2015): Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs.

re. Der Rat hat dies in seinen Berichten zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit immer wieder betont und empfohlen, die Maßnahmen der FTI-Strategie mit mehr Nachdruck umzusetzen, um die ambitionierten Zielsetzungen zu erreichen. Auch hat er mehrmals eine Quantifizierung der Zielsetzungen sowie konkrete budgetäre Angaben zu den einzelnen Maßnahmen eingemahnt. Dies wurde nun mit dem aktuellen Ministerratsvortrag entsprechend aufgegriffen. Auch wurden etliche Empfehlungen des Rates aufgenommen und Vorschläge aus seinen Leistungsberichten und seinem Weißbuch zur Steuerung von Forschung, Innovation und Technologie in Österreich übernommen. All dies bewertet der Rat durchwegs positiv.

Zusammenfassend sieht der Rat das beschlossene Maßnahmenpaket als sinnvoll und wichtig an. Es beinhaltet die notwendige Konkretisierung von Umsetzungsschritten für die Erreichung der von der FTI-Strategie angestrebten Innovationsführerschaft. Allerdings bleibt abzuwarten, ob und wann die Umsetzung der intendierten Projekte tatsächlich erfolgen und ob die dafür erforderliche budgetäre Bedeckung gegeben sein wird.

Position des Rates zu einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen

Der Rat nimmt zu einigen als besonders relevant erachteten Maßnahmen des Ministerratsvortrags wie folgt Stellung:

1. Governance und Rahmenbedingungen

- Task Force FTI:

Die beschlossene Aufwertung der FTI-Task Force zur Umsetzung der FTI-Strategie wird vom Rat nachdrücklich begrüßt. Der Rat hat diese Maßnahme bereits 2013 in seinem Weißbuch und neuerlich im Rahmen des Mid-Term-Reviews in seinem Leistungsbericht 2015 empfohlen. Nach Ansicht des Rates braucht es eine neue Phase der Politikgestaltung, um das Ziel „Innovation Leader“ zu erreichen: Anstelle der bisherigen bruchstückhaften Einzelmaßnahmen muss ein Paket an Reformschritten verfolgt werden. Dieses muss auf das gesamte FTI-System abgestimmt sein. Dazu benötigt es aber auch ein stärkeres politisches Commitment und ein höheres Maß an politischer Energie. Die geplanten jährlichen Sitzungen der Task Force auf politischer Ebene, bei denen die Ergebnisse der operativen Tätigkeit diskutiert und ein Arbeitsprogramm für das nächste Jahr definiert werden sollen, sind daher aus Sicht des Rates ein wesentlicher Schritt in diese Richtung.

- Koordination der Vorbereitungsarbeiten für die FTI-Strategie 2030, inklusive OECD „Country Review“:

Die Koordination der Vorbereitungsarbeiten für eine FTI-Strategie 2030 ist zu begrüßen, allerdings ist zu empfehlen, diese in enger Abstimmung mit dem Rat durchzuführen. Aus Sicht des Rates ist sicherzustellen, dass der geplante Country Review der OECD wirklich

zu verwendende Schlussfolgerungen als Ergebnis hervorbringt. Die Durchsicht bestehender OECD Country Reviews lässt eher drauf schließen, dass primär bestehendes Material analysiert wird und sich die Schlussfolgerungen mit bereits bestehenden Studien und Berichten (wie etwa dem Leistungsbericht des Rates) decken werden. Es wäre daher zu überlegen, ob eine tiefergehende Analyse im Stile der Systemevaluierung eine sinnvolle Ergänzung und Vertiefung darstellt. In diesem Zusammenhang sind die hier auch angesprochene Evaluierung der Forschungsförderung in Österreich sowie die Novellierung des Bundesstatistikgesetzes von höchster Bedeutung und somit ebenfalls zu begrüßen.

- Kosten-Nutzen-Analyse einer Forschungsförderungsdatenbank (gemäß RH-Bericht zur Forschungsfinanzierung in Österreich (2016/8)).

Der Rat hat bereits im Jahr 2011 die Einrichtung einer gesamtösterreichischen Forschungsförderungsdatenbank empfohlen. Ziel dabei war eine umfassende und transparent nachvollziehbare Dokumentation der gesamten Forschungsförderung des Bundes und der Länder in einer einheitlichen, öffentlich abrufbaren Datenbank. Diese sollte auch als Grundlage für die Erfüllung sondergesetzlicher Berichtspflichten (z.B. Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs, Forschungs- und Technologiebericht, Faktendokumentation, Meldepflichten im Zuge von „Europa 2020“ etc.) und Evaluierungen dienen. Entsprechende Daten werden heute bereits von den jeweiligen Fördereinrichtungen im Rahmen ihrer standardmäßigen Datenerhebung bei allen Förderfällen erfasst. Entsprechend begrüßt der Rat diesen Vorschlag explizit und wird sich intensiv mit den Voraussetzungen für die Einrichtung einer Forschungsförderungsdatenbank beschäftigen.

- Europäische Fördermittel aktivieren:

Der Rat hat wiederholt auf die Probleme bei EFRE hingewiesen und begrüßt daher alle Maßnahmen, die eine Vereinfachung und vor allem eine Erhöhung der Rechtssicherheit für die Forschungsinstitutionen mit sich bringen.

- Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Innovation

Im Rahmen seiner Empfehlungstätigkeit hat der Rat die langfristige Sicherstellung der Mittelausstattung der Nationalstiftung in den vergangenen Jahren kontinuierlich gefordert. Diese sollte nun umgehend sichergestellt werden, um die ursprünglich vom Gesetzgeber intendierte Ausschüttung von jährlich 125 Millionen Euro zu gewährleisten.

- Verbesserung der Serviceleistungen von awS und FFG / Reduktion der Kleinteiligkeit von Programmen

Der Rat begrüßt die Einführung einer übersichtlichen Suchmöglichkeit über alle verfügbaren aws- und FFG-Programme und insbesondere die geplante Erweiterung auch auf Landesförderungen. Besonders erfreulich ist die angestrebte Reduzierung der Kleinteiligkeit der österreichischen Programmlandschaft. Hier scheint eine Abstimmung mit der geplanten Systemevaluierung zweckmäßig, da diese auch Rückschlüsse über Optimierungsmöglichkeiten enthalten sollte. Als positiv wird auch die laufende Evaluierung von aws und FFG erachtet. Die Ergebnisse sollten unabhängig von ihrem Kritikgehalt jedenfalls ernst genommen, veröffentlicht und zügig umgesetzt werden.

2. Grundlagen für Innovationen forcieren

- Erhöhung der Dotierung des Wissenschaftsfonds FWF / Stärkung der institutionellen Spitzenforschung / Förderung der Humanpotentiale:

Die angekündigte Steigerung der Mittel für die kompetitive Förderung der Grundlagenforschung durch den FWF von aktuell 184 Mio. Euro p.a. auf 290 Mio. Euro bis 2021 wird vom Rat ausdrücklich begrüßt, liegt Österreich doch bei der Vergabe von kompetitiven Forschungsmitteln weit hinter dem Durchschnitt der Innovation Leaders. Eine rasche Anhebung der Mittel ist eine der dringlichsten Maßnahmen, um exzellente ForscherInnen in Österreich zu unterstützen und Österreich als attraktiven Forschungsplatz zu erhalten. Dies wird auch mit der angekündigten Finanzierung der außeruniversitären Spitzenforschung sowie durch die geplanten Maßnahmen zur Förderung der in Österreich vorhandenen Humanpotentiale und der F&E-Infrastruktur unterstützt.

- Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB):

Die Bedeutung nachfrageseitiger Instrumente zur Innovationsförderung und hier vor allem die öffentliche Beschaffung wurden vom Rat bereits in seiner Empfehlung von September 2016 hervorgehoben. Von den von der Bundesregierung in diesem Bereich geplanten Maßnahmen sind aus Sicht des Rates insbesondere die Einführung eines Beschaffungslehrganges sowie die angestrebte Verbesserung der Datenlage herauszugreifen. Diese Punkte waren auch zentrale Forderungen der diesbezüglichen Ratsempfehlung.

3. Digitale Transformation unterstützen

- Breitband / 5G Strategie

Wir stehen am Beginn der 4. industriellen Revolution – ausgelöst durch die digitale Revolution und den von ihr angestoßenen technologischen Entwicklungsschub. Der Ministerrat hält daher fest, dass

Innovationsführerschaft nur über entsprechende Voraussetzungen im Bereich der Digitalisierung und des Internets erreicht werden kann. Diesbezügliche Maßnahmen wie die laufende „Digitale Offensive“, der Breitbandausbau oder die in Vorbereitung befindliche 5G-Strategie, die im Ministerratsvortrag angekündigt sind, werden vom Rat ausdrücklich begrüßt.

- Stiftungsprofessur in Zusammenhang mit der Digitalisierung der Produktionssysteme:

Grundsätzlich ist eine Steigerung der Anzahl an Professuren – zumal mit dem Forschungsschwerpunkt Digitalisierung der Produktionssysteme – sehr zu begrüßen, eine nachhaltige finanzielle Absicherung wird jedoch als wesentlich erachtet. Da es sich um unbefristete Professuren handelt und die Laufzeit mit 5 Jahren vorgesehen ist, stellt sich die Frage, welche langfristigen finanziellen Konsequenzen den Universitäten daraus erwachsen.

4. Breiterer Zugang zu Innovationen

- Themenoffene Innovationswerkstatt

In Zusammenhang mit der geplanten Einrichtung von Living Labs und themenoffenen Innovationswerkstätten begrüßt der Rat die explizite Berücksichtigung und Unterstützung bis dato innovationsfernerer Akteure.

- Impact Innovation Programm

Ebenfalls positiv hervorzuheben ist die frühzeitige Berücksichtigung von Kunden und Kundenbedürfnissen in den Innovationsprozess gerade auch in Verbindung mit sozialen Innovationsaspekten.

5. Risikoreiche Forschung

- Frontrunner und Early Stage /1000-Ideen-Programm

Die verstärkte Förderung besonders riskanter Vorhaben ist dem Rat schon seit längerem ein Anliegen und spiegelt sich auch in diversen seiner Empfehlungen wieder. Während bei der Frontrunner-Linie eher weniger von hochriskanten Projekten ausgegangen werden kann, ist das bei der neuen Early Stage Initiative oder beim ange-dachten 1000-Ideen-Programm des FWF schon eher gegeben. Der Rat unterstützt daher die entsprechenden Initiativen und weist neuerlich auf deren Relevanz für das heimische FTI-System hin.

6. Schnittstelle Wissenschaft-Wirtschaft & Startups stärken

- Forschungsbeteiligungsfonds – Uni-Spin-off Fund

Der Rat macht seit Jahren auf die mangelnde Interaktion zwischen öffentlich finanzierter F&E und privatem Beteiligungskapital aufmerksam. Daher begrüßt er die geplanten dahingehenden Initiativen, um privates Frühphasenkapital für Hochschul-Spin-offs und Startups zu hebeln.

- Schaffung eines Österreichischen Private-Equity-Wachstumsfonds

Als besonders positiv erachtet der Rat die Ausschreibung eines Cornerstone-Investments zur Schaffung eines Private-Equity-Wachstumsfonds für die Skalierung und Internationalisierung von Start-ups. Gerade hier besteht in Österreich noch eine ungenügende bedeckte Finanzierungslücke. Begrüßt wird auch die Intention die Ausschreibung so zu gestalten, dass das Kapital tatsächlich österreichischen Unternehmen zugutekommt und vor allem auch in Österreich abgewickelt wird, um dem österreichischen Finanzmarkt in diesem Bereich mehr Dynamik zu verschaffen.

- Prototypenförderung für den Wissenstransfer

Bereits in seiner Empfehlung zum Wissenstransfer von November 2011 hat der Rat auf das Fehlen einer entsprechenden Proof-of-Prototype Förderung hingewiesen, um die Kommerzialisierung von Forschungsergebnissen zu unterstützen. Das zeigt sich auch am Bedarf im Rahmen von PRIZE. Umso mehr freut es den Rat, dass hier frisches Geld zur Fortführung dieser Initiative bereit gestellt werden soll.

- Stärkere Verknüpfung Wirtschaft und Wissenschaft / Kompetenzzentrenprogramm COMET

Der Rat sieht die Intensivierung des BRIDGE-Programmes als sinnvolle Maßnahme. Positiv ist auch die geplante Ausweitung des Förderspektrums auf soziale Innovationen zu sehen. Ebenso begrüßt der Rat die Neuausrichtung des wichtigen COMET-Programmes und den intendierten zusätzlichen Call für K1-Zentren bis 2018.

Was fehlt / Kritik

- Keine gesicherte Finanzierung

Der Ministerratsvortrag sieht vor, dass bis zum Jahr 2021 von der öffentlichen Hand insgesamt 700 Millionen Euro investiert werden. Durch gezielte Forschungsförderung mit hoher Hebelwirkung sollen zusätzlich 500 Millionen Euro aus privaten Finanzierungsquellen stimuliert werden. Das klingt auf den ersten Blick durchaus vielversprechend. Bei näherer Betrachtung erweist sich das Maßnahmenpa-

ket allerdings als reine Zukunftsmusik, denn der Großteil dieser Mittel wird erst mit dem nächsten Finanzrahmen für die Jahre 2018 bis 2021 fixiert. Für 2017 sind nur 16,4 der 700 Millionen Euro vorgesehen. Und die gewählte Formulierung des Ministerratsvortrages bringt den Finanzierungsvorbehalt noch drastischer auf den Punkt, denn dort heißt es: „Im Rahmen der Arbeiten zum BFRG 2018 bis 2021 soll die finanzielle Bedeckung der weiteren oben angeführten Maßnahmen in Verhandlung genommen und geprüft werden.“

- Kein Fokus auf Universitäten

Rund 80 Prozent der Grundlagenforschung in Österreich findet an den Universitäten statt. Internationale Vergleiche – insbesondere mit Deutschland und der Schweiz – verdeutlichen, dass die österreichischen Universitäten dramatisch unterdotiert sind. Da Grundlagenforschung das Fundament für jedwede Innovation bildet, ist die Vernachlässigung der Universitäten ein massives Problem. Diesem Aspekt – der in Kapitel 3 „Erkenntnis schaffen, Exzellenz forcieren“ der FTI-Strategie richtig erkannt wurde – wird mit dem Ministerratsvortrag leider nicht Rechnung getragen. Allerdings ist das Budget für die Leistungsvereinbarungsperiode 2019 – 2021 der Universitäten bereits bis Ende 2017 festzulegen. Alleine der Bedarf für einen ersten Schritt zur Umsetzung der Studienplatzfinanzierung an den Universitäten liegt bei etwa 500 Mio. Euro jährlich. Daher müssten alle Maßnahmen zur Erhöhung der Universitätsbudgets jedenfalls zusätzlich im kommenden BFRG Eingang finden.

- Kein Augenmerk auf den Dialog Wissenschaft - Gesellschaft

Das Kapitel 5, „Lenkung geben, Rahmen setzen“ in der FTI Strategie behandelt wesentliche Aspekte der Strukturen und Schwerpunktsetzungen auf einer Metaebene (zB Grand Challenges) oder internationale Positionierung. Auch der Dialog Gesellschaft – Wissenschaft, der eine wichtige Funktion bei der Einstellung zu Forschung in der Bevölkerung hat, wird in diesem Abschnitt mit konkreten Vorhaben behandelt. In diesem Zusammenhang werden in der Darstellung der Maßnahmen im Ministerratsvortrag konkrete Bezugnahmen vermisst. Beispielsweise wären Hinweise zur RRI oder Open Access zielführend gewesen. Dies ist insofern problematisch als die österreichische Bevölkerung in allen internationalen Vergleichen und Erhebungen als wenig wissenschaftsaffin und überdurchschnittlich technikfeindlich definiert wird.