

Empfehlung zur Finanzierung von Bildung, Forschung und Innovation in Österreich

Hintergrund

Das Generalthema des Europäischen Forums Alpbach 2016 war die „Neue Aufklärung“. Damit sollte auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht werden, das Projekt der Aufklärung mit seinem Fokus auf Bildung, Wissenschaft und Forschung in Zeiten großer Umbrüche und globaler Grand Challenges zu erneuern. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, widmeten sich besonders die Technologiegespräche der Suche nach neuen Wegen und Werkzeugen zur Gestaltung der Zukunft.

Aus den Debatten und Diskussionen im Plenum, in den Arbeitskreisen und im informellen Rahmen ist eines klar geworden: Mehr denn je benötigen wir heute ein gut funktionierendes Bildungssystem, exzellente Institutionen der Wissenschaft, eine effiziente Forschung und eine effektive Umsetzung von Forschungsergebnissen in marktfähige Innovationen. Dazu werden entsprechende finanzielle Mittel benötigt. Führende Innovationsnationen wie die USA, die Schweiz, Schweden, Finnland oder Dänemark haben daraus die Konsequenzen gezogen und ihre Investitionen in diese Bereiche seit Jahren erhöht.

In Österreich zählt die Sicherstellung der Finanzierung von Bildung, Forschung und Innovation zu den großen Herausforderungen. Das hat auch die Bundesregierung in ihrer Strategie für Forschung, Technologie und Innovation (FTI-Strategie) festgehalten. Daran orientiert sich offenbar auch der Beschluss der Bundesregierung, die aus der Reform der Bankenabgabe resultierenden Mittel für Bildung, Wissenschaft und Forschung zu widmen.

Rat für Forschung und
Technologieentwicklung

Pestalozziggasse 4 / D1
A-1010 Wien
Tel.: +43 (1) 713 14 14 – 0
Fax: +43 (1) 713 14 14 – 99
E-Mail: office@rat-fte.at
Internet: www.rat-fte.at

FN 252020 v
DVR: 2110849

Mittel aus der Bankenabgabe für Bildung und Forschung

Im Ministerrat vom 12. Juli 2016 hat die Bundesregierung eine Einigung über die Senkung der Bankenabgabe sowie die Verteilung der Abschlagszahlung der Banken in Höhe von einer Milliarde Euro erzielt. Diese Mittel sollen für die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation verwendet werden.¹

Grundsätzlich ist die Absicht, zusätzliche Mittel für wichtige Zukunftsbereiche zur Verfügung zu stellen, erfreulich und wird vom Rat für Forschung und Technologieentwicklung ausdrücklich begrüßt. Konkret sind 750 Millionen Euro für den Ausbau der Ganztagschulen gewidmet. Weiter 100 Millionen Euro fließen in den Ausbau des Fachhochschulangebots, womit 5.000 Studienplätze vor allem im MINT-Bereich geschaffen werden sollen. Für die Bildungsstiftung sind 50 Millionen Euro vorgesehen und für die Nationalstiftung 100 Millionen Euro.

Der Ausbau der Ganztagschule ist ein ebenso zentrales bildungspolitisches Thema wie die begonnenen Schritte zur diesbezüglichen Bildungsreform. Wie der Rat in Zusammenhang mit seiner Bewertung der wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs wiederholt festgestellt hat, sind entsprechende Maßnahmen zur frühkindlichen Förderung sowie zur Überwindung der frühen sozialen Selektion im Schulsystem bei gleichzeitiger Leistungsdifferenzierung und Talententfaltung dringend erforderlich.² Der Ausbau des Fachhochschulangebotes im Bereich der MINT-Fächer ist ebenfalls erfreulich, entspricht er doch der steigenden Nachfrage aus der Wirtschaft.

Ebenso begrüßt der Rat die Widmung von jeweils 100 Millionen Euro für den Ausbau von FH-Studienplätzen und für die zusätzliche Dotierung der Nationalstiftung. Allerdings muss dazu folgendes angemerkt werden: Die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung verfolgt seit ihrer Gründung 2003 die nachhaltige Finanzierung von Vorhaben im österreichischen FTI-System. Ursprünglich waren dafür 125 Millionen Euro jährlich vorgesehen. Aufgrund der negativen Zinsentwicklungen in den

¹ Vgl. www.apa.at/News/6330811234/regierung-einigte-sich-auf-senkung-der-bankenabgabe.html

²Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2016): Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs 2016, S. 19; Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2015): Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs 2015, S. 34.

letzten Jahren sind die Erträge von ERP-Fonds und Nationalbank, aus denen die Stiftung gespeist wird, kontinuierlich gesunken. Es hat daher in den Vorjahren eine zusätzliche Dotierung der Nationalstiftung aus den Mitteln des Gewinnes der Nationalbank gegeben und dies wird auch für heuer in Aussicht gestellt. Aber auch damit wurde die ursprüngliche Höhe der Ausschüttungen nicht mehr erreicht. Daran werden auch die 100 Millionen Euro aus der Bankenabgabe nichts ändern.

Aus einer Gesamtperspektive auf das österreichische FTI-System sind daher die zusätzlichen Mittel nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein und eindeutig als nicht ausreichend einzustufen. Das in Aussicht gestellte „fresh money“ aus der Bankenabgabe ist bestenfalls ein wichtiges Signal. Es ist aber insgesamt immer noch zu wenig, um das von der Bundesregierung selbst gesteckte Forschungsquotenziel zu erreichen.

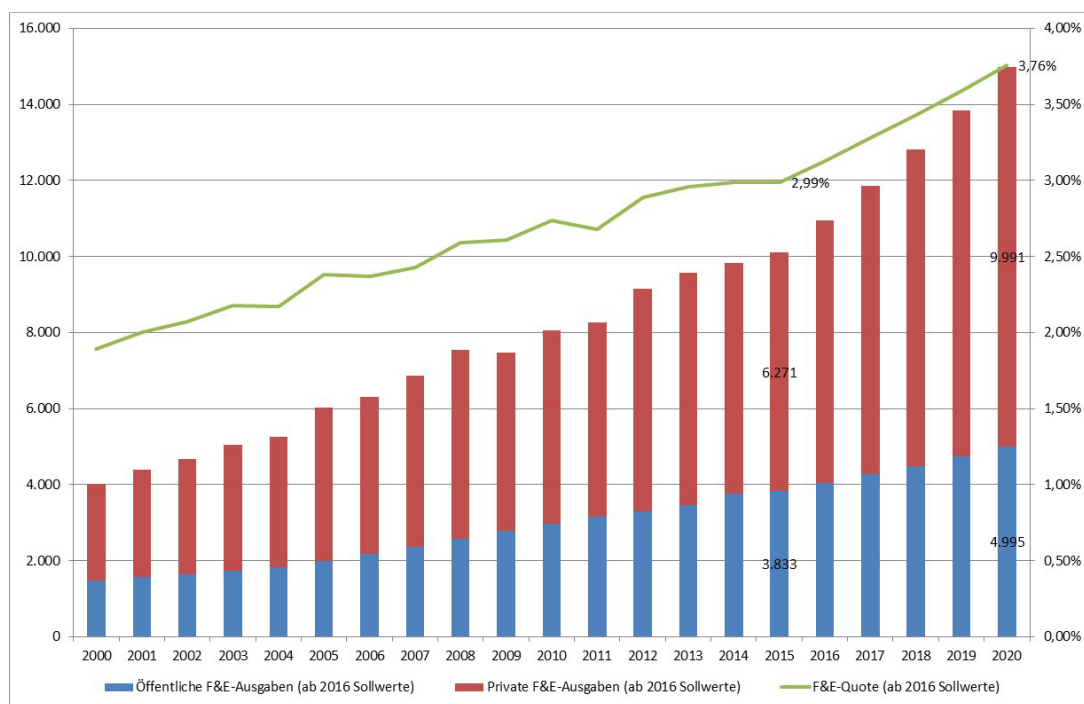
Finanzierungsziele der FTI-Strategie nicht erreichbar

In der FTI-Strategie 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. Um dieses Ziel tatsächlich erreichen zu können, sind bis 2020 zwischen 1,6 und 3,1 Milliarden Euro zusätzlich erforderlich (siehe dazu die in Abbildung 1 dargestellten Zielwerte, die mittlerweile stark von den tatsächlichen Werten abweichen). Auch mit den nun zur Verfügung gestellten Mitteln aus der Reform der Bankenabgabe wird sich diese substanzielle Lücke zum Ziel einer F&E-Quote von 3,76 Prozent des BIP nicht schließen lassen.

Das gleiche gilt für den am 26. April 2016 beschlossenen Bundesfinanzrahmen bis 2020.³ Darin ist keine Steigerung des Budgets für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Innovation vorgesehen. Im Gegenteil: Der entsprechende Anteil des Budgets wird von 17,9 Prozent im Jahr 2015 auf 17,1 Prozent im Jahr 2020 zurückgehen. Zum Vergleich: Allein das Budget für Pensionen (ASVG und Beamte) wird bis 2020 von 25,7 auf 29 Prozent ansteigen.

³ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, ausgegeben am 8. Juni 2016: Bundesfinanzrahmengesetz 2017 bis 2020 sowie Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes 2013, des Bundesfinanzrahmengesetzes 2016 bis 2019 und des Bundesfinanzgesetzes 2016 (NR: GP XXV RV 1096 AB 1120 S. 128.)

Abbildung 1: Finanzierungspfad zur Erreichung des F&E-Quotenziels von 3,76 Prozent im Jahr 2020, in Mio. Euro



Quelle: WIFO Forschungsquotenziele 2020⁴

Die FTI-Strategie der Bundesregierung spricht explizit von der Notwendigkeit eines stabilen und sicheren Finanzierungsumfeldes – nicht zuletzt, um die private F&E-Finanzierung zu steigern. Mittelfristige Finanzierungspfade, Zielformulierungen in einem wirkungs- und outputorientierten Innovationssystem und damit eine verbesserte Planbarkeit und mehr Sicherheit für eine nachhaltige Finanzierungsstrategie sollten in einem Forschungsfinanzierungsgesetz festgehalten werden, das bis dato nicht vorliegt. Leider tragen weder der Ministerratsbeschluss über die Verteilung der Mittel aus der Bankenabgabe oder der Bundesfinanzrahmen bis 2020 noch die bis dato gesetzten Aktivitäten der Bundesregierung diesem Ansinnen Rechnung. Trotz der positiven Signale, vermisst der Rat weiterhin eine dezidierte und erkennbare Prioritätensetzung in Zukunftsfelder sowie damit verbundene Investitionen.

Für den Rat ist damit evident, dass die in der FTI-Strategie und im Arbeitsprogramm der Bundesregierung formulierten Budgetziele nicht erreicht werden können. Entsprechende Empfehlungen des Rates vom 7. September 2015, vom 5. Februar 2016, vom 30. Mai 2016 oder aus dem

⁴Hranyai, K. / Janger, J. (2015): Forschungsquotenziele 2020. Studie im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung. Wien, WIFO.

Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs haben offenbar nach wie vor keine ausreichende Berücksichtigung gefunden.

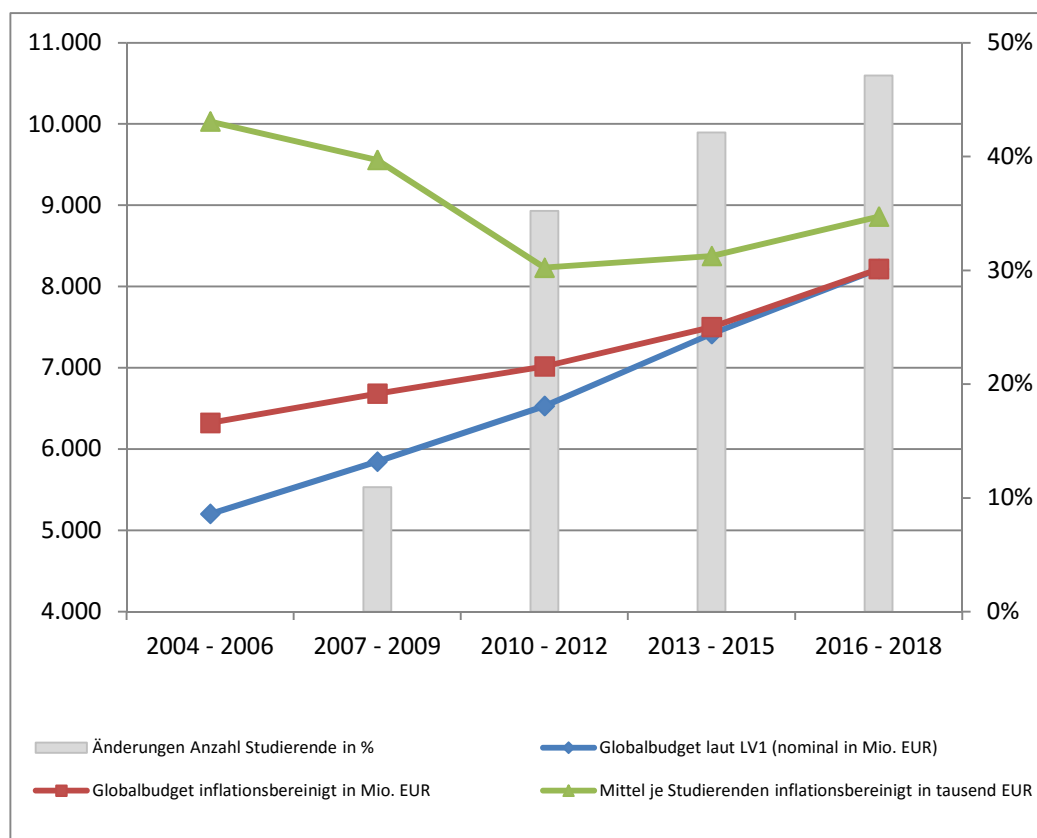
Trotz der Notwendigkeit einer Budgetkonsolidierung angesichts der knappen finanziellen Ressourcen in Folge der Finanzkrise und zusätzlich zu längst überfälligen Strukturreformen bedarf es daher dringend einer Steigerung der finanziellen Mittel für Bildung, Forschung und Innovation. Dies ist insbesondere 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.

Entwicklung des Budgets am Beispiel Universitäten und FWF

Als Beispiele für eine unzureichende Steigerung der finanziellen Mittel für Bildung, Forschung und Innovation sind im Folgenden die Entwicklung des Budgets für die Universitäten im Zeitraum der fünf Perioden der Leistungsvereinbarung (LV) von 2004 bis 2018 sowie die finanzielle Ausstattung des Wissenschaftsfonds (FWF) für 2005 bis 2015 dargestellt.

Das Globalbudget für Universitäten stieg im beobachteten Zeitraum mehr oder weniger linear an. Für die LV-Periode 2004-2006 wurden 5,2 Mrd. Euro an die Universitäten vergeben. Für die LV-Periode 2016-18 stieg der Betrag auf 8,2 Mrd. Euro. Das entspricht einem Anstieg um 57,9 Prozent. Im gleichen Zeitraum (2004 bis 2015) erhöhte sich die Anzahl an Studierenden allerdings um mehr als 47 Prozent. Berechnet man die Veränderungen nun relativ zum Verbraucherpreisindex (HVPI 2004), wird eine drastische Reduktion der Mittel je Studierendem aus dem Globalbudget evident (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Finanzierungsverlauf des Globalbudgets der Universitäten

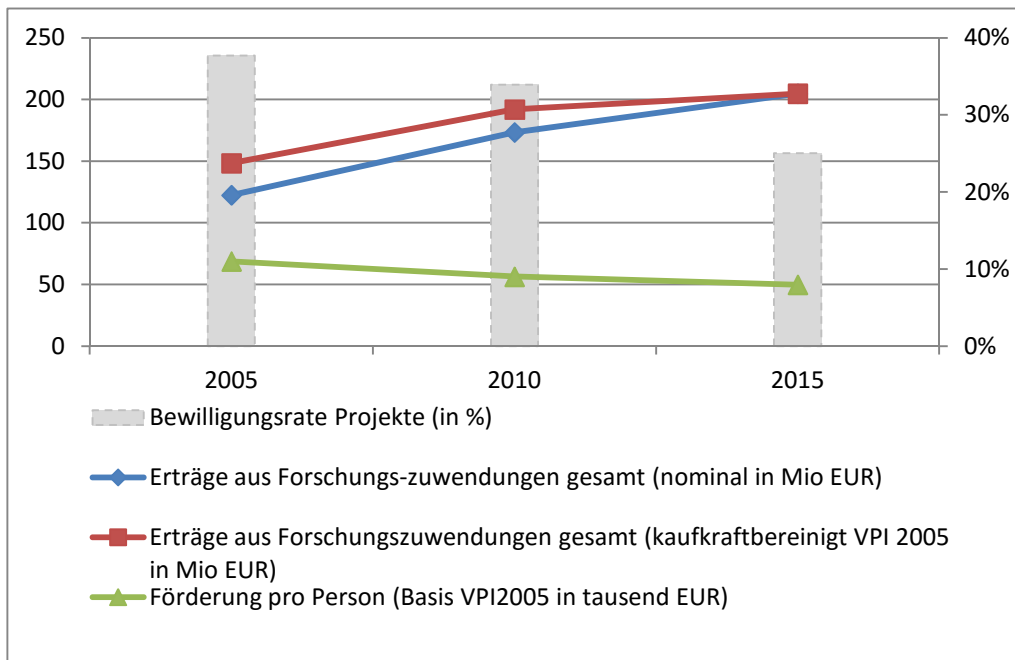


Quelle: uni:data: Leistungsverhandlungen der Universitäten, Globalbudgetzuweisungen ohne Einbezug von Drittmittleinwerbungen; Statistik Austria: VPI-Werte

Ein ähnliches Bild kann für den Budgetverlauf des FWF gezeichnet werden. Das Bewilligungsvolumen stieg von 122,4 Mio. Euro im Jahr 2005 auf 173,4 Mio. Euro im Jahr 2010. 2015 lag das Bewilligungsvolumen schließlich bei 204,7 Mio. Euro. Allerdings ist VPI-bereinigt insbesondere die Erhöhung der Mittel zwischen 2010 und 2015 nur noch gering. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich außerdem sowohl die Anzahl der Anträge als auch die Anzahl der aus den Projekten geförderten Personen. 2005 wurden 2156 ForscherInnen gefördert, 2015 waren es insgesamt 4110 Personen. Dadurch reduzierte sich die Bewilligungsquote, die 2015 bezogen auf die Gesamtantragssumme nur noch bei 21,4 Prozent lag.⁵ Aufgrund dieser Entwicklungen kommt es zu einer rückläufigen Mittelverfügbarkeit bezogen auf die geförderten Personen (siehe Abbildung 3).

⁵ FWF Jahresbericht 2015

Abbildung3: Budgetentwicklung FWF



Quelle: FWF-Jahresberichte 2005, 2010, 2015; VPI, Statistik Austria, eigene Berechnung

Im Vergleich dazu haben die führenden Innovationsnationen ihre diesbezüglichen Budgets gesteigert. In Österreich wächst damit die Gefahr, hochqualifizierte ForscherInnen zu verlieren und dem Wissenschaftsstandort zu schaden.

Ziel Innovation Leader in weiter Ferne

Die zu geringen finanziellen Aufwendungen für F&E schlagen sich bereits in den gängigsten internationalen Indizes nieder, und das, obwohl deren Effekte erst in der langen Frist sichtbar werden. So hat sich Österreich im European Innovation Scoreboard (früher Innovation Union Scoreboard/IUS) im Vergleich zum Vorjahr zwar um einen Rang auf Platz 10 verbessert.⁶ 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. Im Vorjahr ist Österreich nur mehr auf Platz 11 gelandet und rangiert damit am hinteren Ende der Gruppe der Follower.

⁶ European Innovation Scoreboard 2016, S. 12ff.

Auch beim kürzlich erschienenen Global Innovation Index (GII) fällt Österreich heuer auf Platz 20 zurück.⁷ 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.

Diese Entwicklung verläuft in die entgegengesetzte Richtung als die von der Bundesregierung mit ihrer FTI-Strategie intendierte. Darin ist das Ziel definiert, zu den führenden Innovationsnationen aufzuschließen und bis 2020 in die Gruppe der Innovation Leaders vorzustößen. Aus Sicht des Rates ist diese Zielorientierung nach wie vor gültig. Auf Basis seiner Monitoringaktivitäten in Zusammenhang mit seinen Berichten zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs ist für den Rat klar ersichtlich, dass die derzeitigen Maßnahmen zur Umsetzung der FTI-Strategie nicht ausreichen, um mit der Entwicklungsdynamik der führenden Länder mithalten zu können.⁸ Das bedeutet, dass die Innovation Leaders bei gleichbleibendem Trend weiter davonziehen.

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.

Diesbezüglich sei auch der Bericht des Rechnungshofes erwähnt, demzufolge die Strukturen der Forschungsförderung in Österreich nicht nur durch komplexe und unübersichtliche Zahlungsströme charakterisiert werden, sondern zudem auch noch ineffizient sind.⁹ Der Rat verweist in diesem Zusammenhang neuerlich auf seine diesbezüglichen Befunde und Empfehlungen aus dem Weißbuch zur Steuerung von Forschung, Technologie und Innovation in Österreich, die auf eine Vereinfachung der

⁷ <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2016-report>

⁸ Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2016): Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs 2016, S. 54f.; Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2015): Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs 2015, S. 83f..

⁹ Bericht des Rechnungshofes: Forschungsfinanzierung in Österreich. Wien 2016/4.

Förderstrukturen abzielen.¹⁰ Dadurch freigespielte Mittel können direkt der Forschung zugutekommen.

Diese und andere – bereits in der FTI-Strategie definierte – Strukturreformen sind notwendig, um Output und Effektivität des österreichischen FTI-Systems zu verbessern. Dafür bedarf es allerdings auch einer entsprechenden budgetären Grundlage, einer nachhaltigen Finanzierungssicherheit sowie mittel- bis längerfristiger Planbarkeit.

Empfehlung

Der Rat empfiehlt daher neuerlich

- das Schließen der Finanzierungslücke, um das in der FTI-Strategie der Bundesregierung definierte Ziel einer F&E Quote von 3,76 Prozent des BIP bis 2020 erreichen zu können.
- das von der Bundesregierung auf Basis eines Entschließungsantrags des Nationalrats in ihrem Arbeitsprogramm 2013 bis 2018 formulierte Ziel, die Hochschulausgabenquote bis 2020 auf 2 Prozent des BIP zu heben, forciert zu verfolgen.
- die angekündigten und notwendigen Maßnahmen der FTI-Strategie zur Erreichung der Finanzierungsziele unverzüglich umzusetzen.
- die rasche und endgültige Erarbeitung des geplanten Forschungsfinanzierungsgesetzes, um eine nachhaltige Finanzierungssicherheit sowie eine mittel- bis längerfristige Planbarkeit sicherzustellen.
- die Forcierung von Strukturreformen zur Umschichtung vorhandener Ressourcen aus weniger produktiven Bereichen in Zukunftsfelder wie Bildung, Forschung und Innovation.

¹⁰ Weißbuch zur Steuerung von Forschung, Technologie und Innovation in Österreich, S. 18ff.