



Wien, 17. Oktober 2019

Stellungnahme zur Forschungsrahmennovelle 2019

Verfasser: Mag. Dr. Jürgen Janger, MSc, Stellvertretender Leiter

Ziele der FRN 2019

Die Ziele der vorliegenden Novelle sind als uneingeschränkt positiv zu betrachten:

1. die strategische Ausrichtung und Steuerung sowie die langfristige, wachstumsorientierte Finanzierung von Forschung, Technologie und Innovation (FTI),
2. die Verwaltungsvereinfachung bei der Bereitstellung von Bundesmitteln zur Ausführung und Förderung von FTI sowie die Erhöhung der Effizienz in den Umsetzungsstrukturen,
3. die Verbesserung von FTI-Leistungen und Analyse der erzielten Wirkungen.

Im Folgenden wird auf möglicherweise problematische Aspekte des Gesetzesentwurfs hingewiesen, die das Erreichen der genannten Ziele beeinträchtigen könnten.

- **Finanzierungs- und Leistungshorizont bzw. Eignung des FTI-Pakts für eine mittelfristige Planungsstabilität** (Forschungsrahmengesetz)
 - Der angestrebte FTI-Pakt wird für 3 Jahre angelegt, in dieser Zeit soll auch ein Kürzungsverbot für zugesagte Mittel gelten.
 - Dies könnte für die Leistungsvereinbarungen betreffend die Forschung durchführenden Forschungseinrichtungen **teilweise aber zu kurz sein**, da Forschungsprojekte und damit einhergehende Finanzierungsverpflichtungen – etwa durch Stellenzusagen bzw. -widmungen, aber auch Infrastrukturbereitstellung – sogar wesentlich länger als 3 Jahre dauern können, insbesondere in der Grundlagenforschung. Werden durch Forschungsdrittmittel – wie etwa seitens des FWF in Österreich der Fall – keine Overheads, dh indirekte Projektkosten bezahlt, müssen die Forschungseinrichtungen, die den Leistungsvereinbarungen unterliegen, mitunter Overheads (wie z.B. Gebäudemieten, IT-Infrastruktur) über die 3 Jahre hinaus abdecken, was die Planungsstabilität beeinträchtigt. Eine Verlängerung auf 5

- 2 -

Jahre insbesondere in der Grundlagenforschung wäre daher eher geeignet, eine „langfristige Finanzierung ... von FTI“ zu gewährleisten. **3 Jahre sind nicht als langfristig zu bezeichnen.**

- Ähnliches trifft auf die Forschungsfinanzierungseinrichtungen betreffende Finanzierungsvereinbarungen zu. CD Labors sind schon jetzt auf 7 Jahre angelegt, Forschungsförderprogramme besonders im Grundlagenforschungsbereich stellen teils auf besonders lange Förderhorizonte von bis zu 10 Jahren ab (siehe für eine Übersicht über durchschnittliche Projektlaufzeiten in der Grundlagenforschung Janger, Schmidt, und Strauss 2019). Sollte auch der FWF in Richtung länger dauernder Projektlaufzeiten gehen wollen, etwa unter dem Gesichtspunkt der Begünstigung bahnbrechender Forschung, sind Planungshorizonte von 3 Jahren zu kurz, da die Einrichtungen Förderverpflichtungen für die Zukunft eingehen müssten, die nicht durch die Finanzierungsvereinbarung im Rahmen des 3-jährigen FTI-Pakts gedeckt wären.
- Jährliche Konkretisierung (§5(6) – die prinzipiell kurzen 3 Jahre könnten de facto weiter durch eine erforderliche **jährliche Konkretisierung** der Umsetzung der Leistungsvereinbarungen (Kann-Bestimmung) und der Finanzierungsvereinbarung (Muss-Bestimmung) beschränkt werden.
- Nach §5(8) bedarf jede wesentliche Änderung der Vereinbarungen – jedenfalls wenn es um finanzielle Mehrerfordernisse geht – **der Zustimmung des BM für Finanzen, ohne auszuführen, nach welchen Kriterien das BMF** die Zustimmung erteilen würde. Dies ist eine Regelung, die gemeinsam mit der jährlichen Umsetzungsplanung potenziell den Nutzen eines mittelfristigen FTI-Pakts mit Blick auf langfristige Finanzierungsstabilität und die allgemeinen Ziele des Gesetzes („*strategische Ausrichtung und Steuerung sowie die langfristige, wachstumsorientierte Finanzierung von Forschung, Technologie und Innovation (FTI), 2. die Verwaltungsvereinfachung bei der Bereitstellung von Bundesmitteln zur Ausführung und Förderung von FTI*“) reduzieren könnte.
- **Fehlende Wachstumsorientierung** – insgesamt findet sich für die Wachstumsorientierung, die als Ziel des Gesetzes explizit formuliert wird, im Gesetz selbst keine konkrete Bestimmung, es gibt nur ein Kürzungsverbot; eine nominelle Stagnation der Mittel bedeutet jedoch bei steigenden Preisen **eine reale Kürzung, d.h. mit einem gleich bleibenden Budget können weniger Leistungen finanziert werden.**

- 3 -

- **Vorschläge, um das Gesetz anzupassen:**
 - Sowohl die jährliche Umsetzungsplanung (insbesondere für die Finanzierungsvereinbarungen) als auch die Kriterien, nach denen die erforderliche Zustimmung des BMF erfolgt, könnten näher definiert werden, um die Zielerreichung zu unterstützen. Eine Möglichkeit zur Regelung für die Zustimmung des BMFs könnte in einem **Kriterienkatalog** bestehen, der auf die allgemeinen Ziele des Gesetzes Rücksicht nimmt, etwa Betonung der Bedeutung von FTI für die zukünftige Entwicklung Österreichs, sodass das BMF inhaltlich begründen müsste, warum finanziellen Mehrerfordernissen nicht zugestimmt wird (Abwägung mit anderen Zielen, explizite Darstellung von Zielkonflikten)
 - Wie beschrieben, könnte der Zeithorizont für die Finanzierungs- und Leistungsvereinbarungen, gerade im Grundlagenforschungsbereich, verlängert werden, etwa auf 5 Jahre.
 - Eine Wachstumsorientierung könnte explizit festgelegt werden, in dem z.B. die Mittel mindestens nominell mit der Steigerungsrate des Steueraufkommens mitwachsen, oder des Bruttoinlandprodukts (BIP), was insgesamt dazu führen würde, dass die F&E-Quoten zumindest hinsichtlich der öffentlichen Finanzierung stabil bleiben würden. Dies würde in Jahren mit Wirtschaftswachstum zumindest reale Kürzungen vermeiden, in Rezessionsjahren würde das Kürzungsverbot schlagend werden.
 - Das FRG sollte auch explizit beinhalten, dass der 2020 erstmals abzuschließende FTI-Pakt **keine Kürzungen gegenüber dem Status quo** das Jahres 2020 beinhaltet – etwa in den Übergangsbestimmungen §10 - das ist jetzt nicht geregelt, das Kürzungsverbot bezieht sich nur auf die Zeit innerhalb des FTI-Pakts.
- **Leistungsvereinbarungen mit den Forschungseinrichtungen**
 - Die Berichtspflichten gehen von einer grundsätzlichen Zählbarkeit der Leistungen (Indikatoren) aus. Gerade für exzellente Grundlagenforschung, etwa im Bereich der ÖAW oder des IST, ist aber sehr schwierig, exzellente Wissenschaft und Leistungen nur durch Indikatoren einzuschätzen. Wichtig wären hier Evaluierungen mittels *peer review*, etwa durch Scientific Boards etc. Diese werden in §8 angesprochen, aber der Gesetzestext könnte explizit auf die Schwierigkeiten hinweisen, die bei der Bewertung der Wissensproduktion gerade im Grundlagenbereich entstehen.

– 4 –

- Die Outcome- bzw. Effizienzorientierung wird über Monitoring und Evaluierungen angestrebt, die im Forschungs- und Technologieberichte der Bundesregierung veröffentlicht werden sollen. Um zu vermeiden, dass sich die Bundesregierung selbst evaluiert, sollten Monitoring und Evaluierungen durch regierungsunabhängige oder nicht weisungsgebundene Berichte bzw. Stellen erstellt und veröffentlicht werden.
- **FTFG**
 - § 2 Abs. 1 – „Zur Förderung der Forschung, die 1. projektbasiert, nach höchsten internationalen Standards und grundsätzlich themenoffen erfolgt“ reflektiert in keiner Weise die gegenwärtige Debatte auf EU-Ebene und weltweit über die gezielte Adressierung von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen, die eine themenspezifische Förderung erfordern würde. Einige internationale Fördereinrichtungen von Grundlagenforschung finanzieren sowohl themenoffen als auch themenspezifisch (siehe Janger, Schmidt, und Strauss 2019)
 - Auch unter § 2b. (1) (Aufgaben des Wissenschaftsfonds) werden mögliche Beiträge der wissenschaftlichen Forschung zur Bewältigung drängender Probleme nicht erwähnt.
 - Grundsätzlich ist in Frage zu stellen, warum die Art und Weise der Förderung gesetzlich geregelt wird, anstatt Ziele festzulegen (etwa Qualitätssteigerung der Forschung, Beitrag zur Lösung von Herausforderungen) und die Ausführung dem Wissenschaftsfonds in Kommunikation mit dem zuständigen Ministerium zu überlassen.

Referenzen

Janger, Jürgen, Nicole Schmidt, und Anna Strauss. 2019. *International differences in basic research grant funding – a systematic comparison*. Berlin: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI).

Mit den besten Grüßen,

