



An
Das Bundesministerium für Verkehr,
Innovation und Technologie
Postfach 201
1000 Wien

Wien, 17.10.2019

Betreff: Stellungnahme des Instituts für Höhere Studien (IHS) zum geplanten Beschluss eines Bundesgesetzes über die Rahmenbedingungen zur Finanzierung von Forschung, Technologie und Innovation als Art. 1 der Forschungsrahmennovelle 2019 (165/ME XXVI. GP)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die vorgesehene Gesetzesinitiative stellt die Fortsetzung der im Herbst 2018 präsentierten FTI Initiative dar. Es ist sehr zu begrüßen, dass das Vorhaben eines „FTI Paktes“ umgesetzt werden soll. Das Institut für Höhere Studien (IHS) hat sich in zahlreichen eigenen wissenschaftlichen Studien und Publikationen mit Fragen der Forschungs- und Innovationspolitik in Österreich und Europa auseinandergesetzt. Als unabhängige wissenschaftliche Forschungseinrichtung ist das Institut auch selbst von dieser Novelle betroffen ist. Es ist vor diesem Hintergrund, dass das IHS die folgende Stellungnahme abgibt.

Zwei Aspekte, welche für den österreichischen Forschungs- und Innovationsraum bislang strukturell klare Nachteile gebracht haben, werden durch den Entwurf der Novelle explizit angesprochen: a) die mittelfristige finanzielle Absicherung gekoppelt an eine klare und einheitliche Regelung für eine Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarung, und b) der Versuch, die verschiedenen Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen im Rahmen einer gemeinsamen Strategie (dem so genannten „FTI Pakt“) besser zu koordinieren und damit auch voneinander abzugrenzen.

Ad a) Finanzielle Ausstattung

Die Bedeutung staatlicher Investitionen in Forschung, und insbesondere in Grundlagenforschung, ist umfangreich empirisch belegt;¹ um das Innovationspotential

¹ Siehe etwa nur Paula E. Stephan, *How Economics Shapes Science* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2012).

Österreichs weiter auszubauen, bedarf es sowohl höherer finanzieller Zuwendungen als auch organisatorischer Reformen zur Effizienzsteigerung. Angesichts der zu erwartenden positiven Wirkung von kompetitiven Anreizstrukturen in der Forschungsförderung kommt insbesondere dem FWF, als einzigem finanziell signifikanten Fonds zur kompetitiven Förderung von Grundlagenforschung in Österreich, eine tragende Rolle zu.

Hier ist zu betonen, dass die finanzielle Ausstattung für den FWF dringend einer Anpassung an das Niveau vergleichbarer europäischer Länder bedarf. Wenngleich es in den letzten Jahren gelungen ist, das FWF Budget zu stabilisieren, ist das aktuelle Niveau im Vergleich zu Ländern wie Deutschland oder der Schweiz immer noch viel zu niedrig. Konkret muss für den FWF ein Entwicklungspfad über die kommenden drei Jahre vorgesehen werden, der wenigstens zu einer Verdoppelung des verfügbaren Jahresbudgets führt, wenn der Nachteil gegenüber anderen vergleichbaren Staaten ausgeglichen werden soll.

Eine Erhöhung der Finanzierung der kompetitiven Grundlagenforschung über den FWF muss auch ganz generell vor dem Hintergrund des Universitätsausbaus mit insgesamt rund 100 zusätzlichen Professuren an österreichischen Universitäten in den kommenden vier Jahren, der auf jeden Fall steigenden Antragsquote durch die Relokation der Central European University nach Wien, der Verengung der inhaltlichen Ausrichtung des Jubiläumsfonds der OeNB auf Geldpolitik und der generell schon geringen Förderquote (geförderte Anträge dividiert durch eingereichte Anträge) des FWF gesehen werden. All diese Entwicklungen verschärfen den Wettbewerb um die verfügbaren Mittel für die kompetitive Grundlagenforschung in Österreich, und eine Reduktion der Förderquote in den kommenden Jahren wäre sehr problematisch für die Grundlagenforschung und mithin für den Forschungs- und Wirtschaftsstandort Österreich.

Bei der finanziellen Ausstattung sowohl des FWF als auch der FFG ist insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass künftig auch die Abgeltung von indirekten Kosten (Overheads) an Forschungseinrichtungen („host institutions“) in Höhe von 25% (entsprechend europäischen Programmen innerhalb des Forschungsrahmenprogramms „Horizon 2020“) enthalten ist, um ähnliche Ausgangsvoraussetzungen für Forschungsinstitutionen mit vergleichsweise hoher und geringer Grundfinanzierung sicherzustellen. Während die Erhöhung des Budgets für den FWF insbesondere den Wettbewerbsanreiz für WissenschaftlerInnen hebt, ist die Overhead-Finanzierung notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Forschungseinrichtungen an sich (wie etwa auch dem IHS) im europäischen Forschungsraum nachhaltig abzusichern. Nur durch Kostenwahrheit und ausreichende Vollfinanzierung von Grundlagenforschung kann die notwendige Infrastruktur und professionelle Unterstützung gewährleistet werden, die für

Spitzenforschung unerlässlich ist. Diese Leistung muss also jedenfalls zusätzlich zu dem Wachstumspfad in der direkten Förderung mitbedacht werden.

Ad b) „Zentrale Forschungseinrichtungen“

Der Entwurf definiert in § 3 „zentrale Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen“ und benennt dabei vier Forschungseinrichtungen und sechs Forschungsförderungseinrichtungen. Als „zentral“ definieren die Erläuterungen zum Entwurf zunächst (S. 4) solche Einrichtungen, welche „wesentlich aus Bundesmitteln finanziert“ und damit „besonders mit dem Bund verbunden“ sind, und später (S. 5) auch noch solche, die „in ihrer Haupttätigkeit selbst forschen“ bzw. „auf die Förderung von Forschung gerichtet“ sind sowie solche, die „in signifikantem Ausmaß durch Bundesmittel finanziert werden (in der Regel 10 Mio. EUR).“

Es ist anzumerken, dass von diesen drei Kriterien für die Bezeichnung als „zentral“ zwei qualitativer Natur sind („besonders mit dem Bund verbunden“ und „in ihrer Haupttätigkeit selbst forschen“) und eines formaler Natur (d.i. die Einführung einer offenbar arbiträren Mindestsumme an jährlichen Bundesmitteln in der Höhe von 10 Mio. EUR). Es gibt allerdings Forschungseinrichtungen (wie etwa das IHS), die den beiden qualitativen Kriterien entsprechen, und im Entwurf nur aufgrund des formalen Kriteriums nicht als „zentral“ definiert werden, obwohl die Bilanzsumme des IHS die 10 Mio. EUR-Grenze überschreitet: Das IHS wird nämlich gleichfalls zu einem wesentlichen Anteil aus Bundesmitteln finanziert (rund 45% seines Jahresbudgets), und es führt zudem auch noch einen Gutteil seiner projektbasierten Studien im Auftrag österreichischer Ministerien und anderer österreichischen und europäischen Institutionen der öffentlichen Hand aus; die Haupttätigkeit des IHS besteht in sozialwissenschaftlicher Forschung; nur die Höhe der direkten jährlichen Bundesmittel, die es erhält, liegt unter der (allerdings eben offenbar arbiträr gesetzten) Grenze.

Es sollte daher im Entwurf von der normativen Begrifflichkeit der „zentralen Forschungseinrichtungen“ abgesehen werden, so lange dabei nicht alle Einrichtungen abgedeckt sind, die den beiden qualitativen Kriterien entsprechen, die in den Erläuterungen in Anschlag gebracht werden. Stattdessen wäre ein neutraler Begriff wie etwa „große Forschungseinrichtungen“ einzuführen, um dem letztlich allein ausschlaggebenden Auswahlkriterium der Höhe der jährlichen Bundesmittel Rechnung zu tragen. Das wäre aus unserer Sicht allerdings nur eine zweitbeste Lösung.

Um sicherzustellen, dass der zukünftige „FTI Pakt“ auch wirklich die Gesamtheit der forschungspolitisch signifikanten österreichischen Forschungseinrichtungen

berücksichtigt und damit überhaupt seine antizipierte Koordinationsfunktion erreicht, wäre die Beibehaltung des Adjektivs „zentral“ wünschenswert; eine solche bedingt jedoch, dass wirklich alle zentralen Forschungseinrichtungen erfasst werden. So kann etwa dem IHS nicht abgesprochen werden, eine zentrale Forschungseinrichtung in Österreich zu sein, weil das IHS durch seine akademische Expertise in relevanten Politikfeldern und die hohe Kompetenz bei der Bewertung von Politikmaßnahmen – nicht zuletzt im FTI-Bereich – maßgeblich zur Stärkung des Forschungs- und Innovationsstandortes Österreich insgesamt beiträgt. Die im Entwurf verwendete arbiträre Budgetgrenze benachteiligt sowohl disziplinär spezialisiertere Forschungseinrichtungen als auch wissenschaftlich kostengünstigere Forschungseinrichtungen (vor allem in den Sozial-, Geistes- und Wirtschaftswissenschaften) unsachgemäß.

Wenn somit der Anspruch beibehalten werden soll, alle „zentralen“ Forschungseinrichtungen zu benennen und damit der Koordinationsfunktion des FTI Pakts entsprochen wird, so gibt es aus unserer Sicht zwei Möglichkeiten:

- Entweder werden noch jene Einrichtungen (wie das IHS) in den vorliegenden Entwurf aufgenommen, die ebenfalls den beiden oben zitierten qualitativen Kriterien entsprechen; dann müsste das Kriterium der jährlichen Bundesmittel aus den Erläuterungen entfernt werden bzw. so adaptiert werden, dass es Spielraum bei der Klassifizierung gibt. Für diese Variante spricht sich das IHS ganz deutlich aus; da es den oben angeführten Erläuterungen und tatsächlichen Gegebenheiten entsprechend Rechnung tragen würde. Die entsprechende Textpassage müsste dann also lauten:

§3 (1) Zentrale Forschungsreinrichtungen im Sinne dieses Bundesgesetzes sind:

1. AIT
2. ISTA
3. ÖAW
4. Silicon Austria Labs GmbH
5. **Institut für Höhere Studien (IHS)**

- Falls aber die Aufnahme von spezialisierteren Einrichtungen für das gegenständliche Vorhaben aus derzeitiger Sicht als nicht geeignet angesehen wird, muss der nun eingeschlagene Prozess der Konsolidierung der österreichischen Forschungslandschaft jedenfalls parallel in einer ergänzenden Initiative fortgesetzt werden. Konkret wäre dafür ein spezifisches Rahmengesetz vorzusehen („Gesetz zur Förderung außeruniversitärer Forschung“), welches insbesondere das Verhältnis des Bundes zu Instituten wie dem IHS, die zwar weniger Bundesmittel per anno erhalten, zugleich aber dennoch „zentral“ entsprechend der beiden qualitativen Kriterien sind. Ergänzend dazu wäre von Seiten der entsprechenden Institute und Forschungseinrichtungen eine

Dachorganisation in Anlehnung an die Leibniz Gemeinschaft in Deutschland einzurichten, die ihrerseits Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Einrichtungen abschließt. Ein Konzeptpapier dazu wurde etwa schon von Caspar Einem 2014 erstellt („Lise Meitner Gesellschaft“). Diese Dachorganisation wäre ihrerseits nachträglich auch in die Forschungsrahmennovelle als eine fünfte „zentrale Forschungseinrichtung“ aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Franz Fischler, Präsident



Caspar Einem, Vizepräsident



Martin Kocher, wissenschaftlicher Direktor



Eva Liebmann-Pesendorfer, Generalsekretärin



Thomas König, Leiter Strategie und Wissenschaftsservice

