

Systemevaluierung der Forschungsförderung: Weichenstellung für mehr Wachstum durch Wissenschaft, Forschung und Innovation

In der Systemevaluierung wurde die österreichische Forschungsförderung und -finanzierung in einer Gesamtschau untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass das System im vergangenen Jahrzehnt erfolgreiche Impulse zur Verbesserung der Forschungs- und Innovationstätigkeit in Österreich gesetzt hat. Die Ergebnisse der Evaluierung geben aber auch Anlass zu Zweifel, ob die derzeitige Organisation, die Schwerpunktsetzung und die verfügbaren Instrumente des Systems imstande sein werden, Österreich zur Gruppe der innovativsten Volkswirtschaften aufschließen zu lassen. Die Empfehlungen der Evaluierung zielen daher auf umfassende Veränderungen des Innovationssystems ab. In der jetzt herrschenden Krise sollen die Weichen für eine gestärkte Wettbewerbsfähigkeit in der Zukunft gestellt werden.

Im Frühjahr 2008 wurde das WIFO zusammen mit der KMU Forschung Austria, der Prognos AG Deutschland und convelop vom Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) und dem Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) mit der Systemevaluierung der Forschungsförderung und -finanzierung beauftragt. Die Ergebnisse und der Abschlussbericht wurden am Mittwoch, 20. Mai 2009, in einer Pressekonferenz von BM Bures präsentiert.

Die Analysen der Systemevaluierung zeigen, dass das System der Forschungsförderung und -finanzierung aus einer Vielzahl von Instrumenten besteht, die eine breite Zielgruppenabdeckung, Zielgruppenerreichung und Zielgruppenzufriedenheit zur Folge haben. Das System hat im vergangenen Jahrzehnt erfolgreich Impulse zur Verbesserung der Forschungs- und Innovationstätigkeit in Österreich gesetzt. Die Ergebnisse der Evaluierung geben aber auch Anlass zu Zweifel, ob die derzeitige Organisation, Schwerpunktsetzung und die verfügbaren Instrumente des Systems imstande sein werden, Österreich zur Gruppe der innovativsten Volkswirtschaften aufschließen zu lassen. So hat die Analyse der Rahmenbedingungen gezeigt, dass neben dem Mangel an privatem Beteiligungskapital für innovative Unternehmen vor allem der Mangel an hochqualifizierten Humanressourcen eine zentrale Herausforderung für die weitere Entwicklung der Innovationsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft darstellt. Die Stärken-Schwächen Analyse des Systems unterstreicht, dass Humanressourcen und Bildungsmaßnahmen die stärkste Wirkung auf das Innovationssystem entfalten können. Die Ergebnisse der Analysen der Systemevaluierung weisen daher einer als Querschnittsmaterie begriffenen FTI-Politik jenseits der Förderagenturen ein sehr viel stärkeres Mandat zu. Die gesamte Forschungsförderungs- und -finanzierungspolitik muss stärker mit anderen Politikbereichen verbunden werden.

Die Analysen der direkten Förderung der Forschung zeigen, dass unterschiedliche Interventions- und Handlungslogiken zu einer Überlappung des Angebots bei den Zielgruppen führen. Die Ergebnisse legen nahe, dass eine bessere und flexiblere Abstimmung der Förderangebote aufeinander die Steuerungswirkung der direkten Forschungsförderung erhöhen könnte. Hinsichtlich der Nutzerzufriedenheit deuten die Ergebnisse darauf hin, dass der oft ins Treffen geführte "Förderdschungel" von den Nutzern nicht als solcher empfunden wird. Es zeigt sich vielmehr, dass sich die Nutzer sehr agil durch das System bewegen und sich auch teilweise dahingehend opportunistisch verhalten, die Möglichkeiten des komplexen Systems bestmöglich zum eigenen Vorteil zu nutzen. Sie maximieren die Förderwahrscheinlichkeit und die Höhe der Förderzusagen. Damit entpuppt sich der "Förderdschungel" eher als "Fördersupermarkt". Die Untersuchungen der Evaluierung deuten auch darauf hin, dass Ziele und Aufgaben der Programme klarer definiert werden müssen. Sie sollen auch vermehrt auf Exzellenz und radikale Innovation hinwirken.

Untersuchungen der Zielgruppen der steuerlichen Förderung zeigen, dass Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten die Hauptnutznießer der Forschungsfreibeträge (FFB) sind. Die Einführung und Anhebungen der Forschungsprämie haben zu einer Ausweitung der Inanspruchnahme steuerlicher Förderung geführt. Viele der neu gewonnenen Nutzer sind Klein- und Mittelbetriebe (KMU), die auch bezüglich der Fördervolumen die Hauptnutznießer der Forschungsprämie sind. In Österreich können je Euro der für F&E Ausgaben getätigt wird, über die unterschiedlichen steuerlichen Instrumente 8.8 Cent steuerliche Förderung geltend gemacht werden. Damit liegt der steuerliche Fördersatz unter dem EU (>9 Cent) und dem OECD (>10 Cent) Schnitt. Die Studie schlägt vor, die bisherige Forschungsprämie von 8% auf 12% zu erhöhen. Im Gegenzug sollten alle anderen Forschungsfreibeträge, mit unterschiedlichem Umfang und Genehmigungsverfahren gestrichen werden. Damit würde Österreich ein leicht verständliches, attraktives Instrument zur Erhöhung der Forschungsausgaben und zur Bewerbung als Standort für Forschungszentralen bekommen. Zur Vertiefung der Forschungsagenden und zur Fokussierung auf Exzellenzbereiche soll die Projektförderung ausgeweitet und verbessert werden. Die Analyse des Zusammenspiels der steuerlichen und der direkten Förderung zeigt, dass beide Förderungsformen notwendig sind. Die empirischen Analysen belegen eindrücklich, dass nachhaltige Fördereffekte nur von jenen Unternehmen realisiert werden, die sowohl die steuerliche Förderung, als auch Instrumente der direkten Förderung in Anspruch nehmen.

In der Evaluierung wurden auch die Steuerung des Systems der Forschungsförderung und -finanzierung untersucht. Die Befunde hinsichtlich der Systemsteuerung zeigen, dass sich die Steuerungsmechanismen kaum an die sich wandelnden Rahmenbedingungen anpassen. Dies ist auf das Fehlen einer normativen Orientierung des Systems der Forschungsförderung und -finanzierung zurückzuführen. Weiters ist auch eine fortschreitende Fragmentierung von Kompetenzen und eine engen Vernetzung der maßgeblichen Entscheidungsträger im System zu bemängeln. Die beobachtete Kommunikations- und Interaktionsstrukturen ermöglichen im Rahmen einer kurzfristigen Perspektive das System graduell zu verbessern. Ein solcher Ansatz

führt jedoch zu engen, selbstbezogenen, wenig offenen Kommunikations- und Organisationsstrukturen, die die Anpassungsfähigkeit des Systems an neue langfristig wirkenden Herausforderungen und reflexives Lernen innerhalb des Systems erschweren.

Auf der Grundlage dieser Befunde wurden Empfehlungen für einen Wechsel der Innovationspolitik entlang den folgenden sechs Leitlinien ausgearbeitet:

- **Von einem engen zu einem umfassenden Ansatz der Innovationspolitik:** Eine enge Innovationspolitik konzentriert sich nur auf jene Maßnahmen und Institutionen, die in direkter Weise Wissenschaft und Technologie unterstützen. Eine umfassende Innovationspolitik zeichnet sich durch ihre Verbindungen zur Bildungspolitik aus und berücksichtigt Rahmenbedingungen für Innovation wie z. B. Wettbewerb, internationale Offenheit und Mobilität.
- **Von einer Imitations- zu einer Frontrunnerstrategie (Spitzenreiter-Strategie):** In der Spitzenreiter-Strategie bemühen sich Unternehmen und Forschende um Exzellenz und Marktführerschaft in Nischen und qualitativ hoch stehenden Segmenten, um steigende Marktanteile in fortgeschrittenen Industrien und Technologiefeldern sowie um Tätigkeit in gesellschaftlich relevanten Bereichen.
- **Von fragmentierten zu koordinierten und konsistenten Eingriffen der öffentlichen Hand:** Diese basieren auf einer kohärenten Strategie ("Vision"), die wirtschaftliche Ziele, interne und externe Herausforderungen, sowie die Begründung für Eingriffe der öffentlichen Hand explizit zu nennen weiß.
- Von einer Vielzahl eng definierter Förderprogramme zu einer flexiblen, dynamischen Politik, die Aufgaben und Prioritäten breiter definiert: Die kohärente Strategie/Vision der Regierung fixiert gesellschaftlich wichtige Technologie- und Forschungsfelder als prioritäre Handlungsfelder ("top down"). Cluster und Exzellenzzentren werden aber von unten nach oben wachsen und sollten adäquat finanziert werden, um international führend zu werden.
- **Von einer diffusen zu einer präzisen Aufgabenteilung der Ministerien und anderer Systemgestalter:** Die Ministerien leiten Strategien für ihren Aufgabenbereich von der oben genannten Vision ab. Eine hochrangige Steuerungsgruppe koordiniert die Ministerien auf Regierungsebene. Ein Rat für Wissenschaft, Forschung und Innovation übernimmt ihr Monitoring.
- **Von einem bürokratischen zu einem modernen Management öffentlicher Eingriffe:** Die Ministerien richten interne Kompetenzzentren ein, um ihre Ziele umzusetzen; oder sie delegieren die Umsetzung an externe Agenturen (*agencification*). Die institutionelle Trennung von Politikformulierung (Ministerium) und Politikdurchführung (Agentur) sollte also weiter optimiert werden, z. B. über den Ansatz der "schrittweisen Autonomie".

Die entlang dieser Leitlinien formulierten Empfehlungen, können nicht nur den Strategiewechsel ermöglichen, sondern auch größere und kleinere Verbesserungen des österreichischen Wissenschafts-, Technologie- und Innovationssystems bewirken.

Wien, am 22. Mai 2009.

Nähere Hinweise:

<http://www.bmvit.gv.at/innovation/forschungspolitik/systemevaluierung/index.html>

Rückfragen richten Sie bitte an

Prof. Dr. Karl Aiginger, Tel. (1) 798 26 01/210, Karl.Aiginger@wifo.ac.at

Dr. Rahel Falk, Tel. (1) 798 26 01/238, Rahel.Falk@wifo.ac.at

Dr. Andreas Reinstaller, Tel. (1) 798 26 01/305, Andreas.Reinstaller@wifo.ac.at.