

Synthesebericht zum tip-OECD Workshop "Public-Private Partnerships in der Innovationspolitik"

Wolfgang Polt (Joanneum Research)

Juli 2004

Synthesebericht zum
tip-OECD Workshop
"Public-Private Partnerships
in der Innovationspolitik"

Wolfgang Polt (Joanneum Research)

Juli 2004

Synthesebericht zum tip-OECD Workshop "Public-Private Partnerships in der Innovationspolitik"

Wien 10. 5. 2004

1. Hintergrund

Public-Private Partnerships (PPPs)¹⁾ sind in den letzten Jahren in einer Reihe von Ländern in der Technologie- und Innovationspolitik eingesetzt worden, unter anderem auch in Österreich, etwa in Form der Kompetenzzentren-Programme. Sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene wird zur Zeit dieser Instrumententypus hinsichtlich Effizienz und Effektivität Überprüfungen unterzogen, die Hinweise für die zukünftige Ausgestaltung von PPPs in der Innovationspolitik liefern soll.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe zur Technologie- und Innovationspolitik (tip working group) der OECD werden zur Zeit in Länderfallstudien die jeweils wichtigsten PPP-Programme in ausgewählten Ländern im Zuge von "Peer Reviews" untersucht.

Neben Australien, Frankreich und den Niederlanden wurde bisher auch Österreich untersucht, die Ergebnisse dieser Untersuchung liegen seit kurzem vor (siehe OECD, Public-Private Partnership for Research and Innovation. An Evaluation of the Austrian Experience, Paris, 2004).

Mit Unterstützung des österreichischen tip-Teams²⁾ wurden dabei Materialien über die bestehenden Kompetenzzentren-Programme (Kplus, Kind, Knet) sowie die Christian Doppler-Laboratorien zusammengestellt und Besuche und Interviews in den angesprochenen Institutionen durchgeführt.

¹⁾ Unter PPP soll hier im engeren Sinn der gemeinsame Mitteleinsatz zur Verfolgung gemeinsamer Ziele (und nicht wie häufig in der US-amerikanischen Diskussion auch die öffentliche Subvention privater F&E) verstanden werden. Die OECD selbst hat bisher keine verbindliche Definition vorgelegt, die von ihren gewählten Länderbeispielen sind allerdings alle in den engen Begriffsrahmen.

²⁾ Siehe *Polt, W.*, Der Beitrag von tip zum OECD PPP Projekt, tip Bericht, Dezember 2003.

Auf nationaler Ebene wurden die Kompetenzzentren-Programme zum einem einer Zwischenbewertung unterzogen, zum anderen standen bei den jeweiligen Zentren die Zwischenevaluierungen, die über die Fortführung der Zentren entscheiden sollten an. Zusammen mit den Resultaten aus den anderen Ländern bieten diese Resultate die Grundlage für die Diskussion um die Fortführung bzw. Weiterentwicklung der PPP-Programme in Österreich.

Mit dem Workshop vom 10. 5. 2004, bei dem einige dieser Resultate präsentiert und erstmals gemeinsam in Österreich diskutiert wurden, hat tip einen weiteren Beitrag zu dieser Diskussion geliefert.

Die wichtigsten Thesen und Aussagen dieses Workshops werden in diesem Synthesebericht zusammengefasst. Die Beiträge selbst sind elektronisch auf der tip-Homepage abrufbar (www.tip.ac.at).

2. Zusammenfassung der wichtigsten Resultate

In den drei Präsentationen des Workshops gaben Jean Guinet, Gernot Hutschenreiter (beide OECD) und Jakob Edler (FhG-ISI) einen Überblick über das OECD PPP Projekt, die Resultate der österreichischen Fallstudie und die Resultate der Zwischenbewertung der Kompetenzzentren-Programme.

Jean Guinet (OECD) beschrieb den Hintergrund und die aktuellen Aktivitäten des OECD-PPP-Projektes:

Im Rahmen von "Peer Reviews" bei denen das OECD-Sekretariat, die untersuchten Länder sowie "Peer Countries" zusammenarbeiten, wurden bisher 4 Länder (AUS, FRA, NL und eben AUT) untersucht. Anstoß für diese Studien war u. a. die OECD Growth Study, die insbesondere PPPs als Politikinstrument in der Wachstums-(und Innovations)politik empfohlen hatte.

PPPs finden in seiner Perspektive vor allem dort Platz, wo sie:

- zu einer anreizkompatiblen Teilung von Kosten und Risiken zwischen privaten und öffentlichen Akteurinnen und Akteuren führen
- "Systemversagen" (z. B. in der fehlenden Kooperation) zu beheben versuchen
- klardefinierte (öffentlich und private) Zielsetzungen haben
- sowie gut angepasste Ressourcen/-verteilung aufweisen.

PPPs können dabei unterschiedliche Formen annehmen und verschiedene Funktionen erfüllen, z. B.

- die Erfüllung öffentlicher F&E-Aufgaben (Missionen),
- die Her/Bereitstellung von F&E-Infrastrukturen,

- die Etablierung von Kooperationen u. a. m. (siehe Guinet-Folie 9).

In einigen Ländern zählen diese Programme zu den wichtigsten technologie- und innovationspolitischen Initiativen. So entfallen in Australien (2002-2003) mehr als 9% der gesamten F&E-Ausgaben auf PPP-Programme, in den Niederlanden (2003) 6,3%. Berechnet als Anteil der kompetitiv vergebenen Mittel ist dieser Anteil noch weitaus höher (z. B. 78% in Frankreich 2002)!

In den vergangenen Jahren hat vor allem ein Typ PPP dominiert, der auf die Verbesserung der Beziehungen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft abzielt. PPPs in ISR (industry science relations) hatten in den neunziger Jahren vor allem den Zweck, die zurückgehenden Ausgaben der Industrie für strategische Forschung zu kompensieren und gleichzeitig die Neuausrichtung universitärer Forschung voranzutreiben.

Guinet verweist auf auch im internationalen Vergleich immer wiederkehrende Fragestellungen die konkrete Ausgestaltung von PPPs betreffend, insbesondere ob PPPs dauerhaft selbsttragend gemacht werden können, ob die öffentliche Finanzierungsanteile zu verschiedenen Arten von PPPs und über die Zeit variieren sollen. Diese Fragen sind auch im österreichischen Kontext bedeutsam.

Die in vielen Ländern schon sehr ausdifferenzierte Instrumentenvielfalt in der Forschungs- und Technologiepolitik (siehe Folie 10) verweist auch auf die Notwendigkeit einer sehr präzisen Formulierung des Instrumentes PPP, um Überlappungen mit bestehenden Instrumenten zu vermeiden und allenfalls existierende ‚Förderlücken‘ genau ansprechen zu können.

Gernot Hutschenreiter (OECD) präsentierte die österreichische Fallstudie im Rahmen des OECD PPP-Projektes in ihren wichtigsten Aussagen. Die OECD-Studie stellt dabei den österreichischen PPPs im ISR Bereich (neben den Kompetenzzentren-Programmen auch die Christian Doppler Laboratorien betrachtet) ein gutes Zeugnis aus und bezeichnet sie als "good practice" im internationalen Vergleich. Besonders hervorgehoben werden das richtige Ansetzen an zentralen Schwachpunkten des österreichischen Innovationssystems³⁾, die Flexibilität der Programme – was die mögliche Konfiguration der Netzwerkpartner und das institutionelle Arrangement der Kooperation angeht – und ihre Kombination aus selektivem Auswahlverfahren und bottom-up Definition der Themen und Technologien.

Allerdings dürfte trotz des Aufschwungs der ISR in Österreich durch die Kompetenzzentrenprogramme noch Raum für weiteren Ausbau dieser Beziehungen sein, da Kplus/Kind/Knet und CDG zusammen 2002 nur knapp 3% der gesamten öffentliche F&E-Ausgaben ausmachten (siehe Hutschenreiter, Folie 15).

³⁾ So war der Anteil der industriefinanzierten Forschung an den österr. Universitäten vor Beginn der Kompetenzprogramme mit etwa 2% nur bei ½ des OECD-Schnitts.

Herausforderungen für die zukünftige Gestaltung der Programme werden vor allem in einer Vereinfachung der Governance-Struktur und einer Beseitigung von Überlappung gesehen. Als problematisch wird auch das Vorhaben eingestuft, die Zentren nach Ablauf der Förderperiode von 7 Jahren vollständig in die Selbständigkeit zu entlassen. Dies hätte mit großer Wahrscheinlichkeit eine Verschiebung der Aktivitäten weg von der strategischen, längerfristig ausgerichteten Forschung zur Folge.

Gleichwohl sollten nach dem Befund der OECD Verschiebungen im Finanzierungs-Mix sowie unterschiedliche Förderhöhen zwischen den Programmen möglich sein.

Die Weiterentwicklung der Programme wird vor allem in einer stärkeren Internationalisierung, in einer Konsolidierung der Zahl der Zentren – gegebenenfalls bei weiterem Ausbau einzelner Zentren – sowie in einem strategischen ausgerichteten Management des Portfolios von Zentren gesehen.

Jakob Edler (Institut für System- und Innovationsforschung, Karlsruhe) präsentierte die wichtigsten Resultate der gemeinsam mit der KMU-Forschung Österreich durchgeführten Zwischenbewertung von Kplus und Kind/net. Auch diese Studie bescheinigt den österreichischen Programmen das Ansetzen am richtig erkannten Problem und sieht – wie die OECD – auch einen dauerhaften Interventionsbedarf in dieser Richtung (Behebung von Systemversagen, Verbesserung der Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft).

Da ISR-PPP meist auch "Multi-Akteurs – Multi-Maßnahmen" (MAPs)-Programme sind, wird auf die Notwendigkeit verwiesen, die Anreizsysteme für Kooperation ständig zu überprüfen und bei Bedarf – etwa bei fallweise sichtbarer "Drift" in unerwünschte Projektzusammensetzungen (Einzelprojekte, zu kurzfristige Projekte) – zu modifizieren.

Trotz ebenfalls konstatiertem Bedarf nach organisatorisch besser aufgestellter Abwicklung der Programme (Zusammenführung der Abwicklung, aber keine Verschmelzung der Programme), wird auf die unterschiedlichen Zielsetzungen von Kplus und Kind/net verwiesen. Allerdings wird empfohlen, die Programme stärker gegeneinander zu profilieren. Additionalitäten, bes. Input, Output und Verhalten können nach dem Befund der Studie im Moment nur plausibel vermutet, nicht aber wirklich abgeschätzt werden und sind erst im Zuge einer Endevaluierung bewertbar.

Trotz einer generell guten Bewertung der Programme stellt auch diese Studie – wie die der OECD – die Frage nach der Perspektive der Programme und eröffnet dabei mehrere Optionen:

- zum einen besteht die Notwendigkeit/Möglichkeit der besseren internationalen Anbindung (ERA, FP6/7),
- zum anderen können die Zentren (insbesondere die industrienaheren Kind/net) in Richtung Cluster und Inkubatoren weiterentwickelt werden.

- Eine weitere Entwicklungsmöglichkeit bestünde in einer verstärkten thematischen Ausrichtung des Programms im Rahmen von spezifischen Technologie-Offensiven (z. B. Knets).

Öffentlicher und privater Finanzierungsanteil sollen variabel gestaltet werden je nach Marktnähe/Reifegrad des Zentrums. Dabei besteht auch die Möglichkeit der Übertragung der Trägerschaft an regionale Einheiten.

3. Schlussbemerkung

In Summe wurden auf dem Workshop ein guter Überblick über den erreichten nationalen und internationalen Stand der Diskussion über PPPs gegeben.

Angesichts der erst geringen Erfahrungen mit diesem Instrument sind aus der Fortführung und Verbreiterung (Einbeziehung neuer Länder) der OECD Peer Review auch noch wichtige Erkenntnisse über Einsatz- und Erfolgsbedingungen dieses Instruments zu erwarten. Für die österreichische Diskussion hat das Workshop als wichtigste Resultate

- eine Bestätigung der Berechtigung der Entwicklung und des Einsatzes dieses spezifischen Instruments
- das Aufzeigen einer Reihe von Optionen für die künftige Gestaltung

gebracht.