

Anschrift

BMVIT -III/I2 (Forschungs- und
Technologieförderung)
Mag. Felix Tiefenbacher
Radetzkystraße 2
1030 Wien

Abteilung Innovation und Digitalisierung
Wiedner Hauptstraße 63 | 1045 Wien
T 05 90 900 4300
E innovation@wko.at

per E-Mail:

i2@bmvit.gv.at

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Ihr Zeichen Geschäftszahl
BMVIT 609.986/0002 III/I2/2019

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
InDi/Dr. Karin Sommer

Durchwahl
4264

Datum
09.10.2019

Forschungsrahmennovelle 2019

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Wirtschaftskammer Österreich dankt für die Gelegenheit zur Begutachtung und nimmt zum vorliegenden Entwurf der Forschungsrahmennovelle 2019 wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Die Wirtschaftskammer begrüßt die grundsätzliche Absicht, mit der Forschungsrahmennovelle 2019 die Steuerung von Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen weiter zu entwickeln, Planungssicherheit für die mittelfristige FTI-Finanzierung zu schaffen und den Verwaltungsaufwand durch eine einheitliche Abwicklung sowie ein einheitliches Monitoring zu reduzieren.

Positiv bewertet wird die höhere Planungssicherheit, die sich auf Grund der nunmehr dreijährigen Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarungen für die betroffenen Einrichtungen ergeben kann. Diese Planungssicherheit verbessert für österreichische FTI-Akteure aus der Wirtschaft und aus der Wissenschaft auch die Möglichkeit zur Beteiligung an internationalen Forschungsvorhaben und Forschungsprogrammen. In Zusammenhang mit der Neuregelung sei festgehalten, dass anlässlich der Beschlussfassung für das FFG-Gesetz der Ausschuss für Wissenschaft und Forschung des Nationalrats bereits 2004 festgehalten hatte: „Hinsichtlich einer verstärkten Planungssicherheit im Forschungsbereich ist anzustreben, die Genehmigung dieser Mehrjahresplanungen auch mit Finanzierungsgarantien im Sinne der mit den Universitäten abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen zu versehen.“

Im Detail wirft der vorliegende Entwurfs zentrale Fragen auf. Eine Erreichung der angestrebten Ziele erscheint auf Basis der aktuellen Fassung als unrealistisch.

Kritisch sieht die Wirtschaftskammer

- die fehlende Wachstumsorientierung der Finanzierung. Im vorliegenden Gesetzesentwurf fehlt die Verankerung eines konkreten Wachstumspfades für die FTI-Mittel des Bundes.

Dies ist umso bedauerlicher, als § 1 Abs. 1 Zi. 1 zwar das Ziel einer langfristigen, wachstumsorientierten Finanzierung von Forschung, Technologie und Innovation (FTI) nennt, zur Erreichung dieses Ziels aber keine weiteren Festlegungen trifft.

Die Bundesregierung hatte im Ministerratsvortrag vom 16.8.2018 ausdrücklich auf eine „kontinuierliche Erhöhung der öffentlichen und privaten Forschungsausgaben“ zur Erreichung einer F&E-Quote von 3,76 % des BIP Bezug genommen. Zwar hält § 4 Abs. 2 des Entwurfs ein Kürzungsverbot für die Dauer der Leistungs- und Finanzierungsperiode fest, die bisherigen Erfahrungen (z. B. UG 33 im Zeitraum 2010-2019) zeigen, dass eine Fortschreibung und ein Kürzungsverbot noch keinen dynamischen Anstieg sichern. Im Gegenteil: auf Grund der Inflation kommt über die Zeit zu einer realen Minderung der FTI-politisch wirksamen Mittel. Für den Bereich der angewandten F&E-Förderung hält die Wirtschaftskammer Österreich in den Jahren 2020-2024 einen Zuwachs der Bundesmittel für die FTI-Förderung von jährlich 7-10% für erforderlich.

- die unzureichende Klarheit der Rollenverteilung zwischen den Akteuren, welche auf keine Effizienzsteigerung schließen lässt. Als ein Ziel des Gesetzes wurde im Ministerratsvortrag vom 16.8.2018 u.a. eine „*Reduktion und Straffung von Prozessschritten zwischen Fachressorts, BMF und Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen*“ festgehalten. Diese „Straffung von Prozessschritten“ ist auf Basis der aktuellen Fassung nicht ersichtlich.

Für eine effiziente Abwicklung benötigen die zuständigen Ressorts strategische Autonomie in Erfüllung ihrer Aufgaben gem. Bundesministeriengesetz innerhalb eines durch das BFRG und das BFG festgelegten Rahmens. Für eine effiziente Abwicklung sind mehrjährig planbare Budgets und eine wirksame Disposition der vorgesehenen Mittel notwendig. Die im Entwurf dargelegten Einvernehmensbedingungen auf verschiedenen Ebenen lassen nicht auf eine Reduktion von Prozessschritten schließen.

Für einen effizienten Ressourceneinsatz benötigen die zentralen Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen operative Autonomie. Dem Entwurf folgend, sind die entsprechenden Regelungen durch die Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarung umzusetzen. Einige der zentralen Forschungsförderungseinrichtungen, z. B. FFG und aws, werden im Normalfall parallel zwei oder drei separate Finanzierungsvereinbarungen mit Ressorts abschließen müssen. In der vorliegenden Form ist es fraglich, ob es tatsächlich zu einer Reduktion des Verwaltungsaufwandes kommen kann.

- den Geltungsbereich. Der Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist auf die Budgetuntergliederungen 31.03, 33 und 34 beschränkt. Einige der betroffenen zentralen Einrichtungen haben aber über die beauftragten Aufgaben hinaus auch gesetzliche Aufgaben und wickeln z. B. im Auftrag der Bundesländer oder finanziert durch die FTE-Nationalstiftung

weitere Fördermaßnahmen ab. Es ist fraglich, ob die im Entwurf vorgesehenen Planungs- und Reporting-Schritte mit diesen Aufgaben effizient in Einklang gebracht werden können.

- die Komplexität der Zeitläufe und Vielzahl der Regelungsebenen, welche nicht auf eine Vereinfachung schließen lassen.

Mit Blick auf die im Gesetzesentwurf vorgesehene zeitliche Abfolge, stellt sich die Frage, ob daraus nicht neuerlich eine sehr hohe Komplexität des Vollzugs und weiter Verzögerungen entstehen, die eine Zielerreichung und rasche Handlungsfähigkeit behindern. Auf der Basis des Entwurfs ergibt sich folgender Ablauf:

1. Beschlussfassung zum Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG, jeweils im Herbst für vier Jahre, rollierend).
2. danach: Beschlusses der Bundesregierung für einen FTI-Pakt (für drei Jahre).
3. danach: Abschlusses von Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarungen für jede Einrichtung (für drei Jahre)
4. organrechtliche Beschlussfassung der Jahresbudgets in den Einrichtungen selbst (jährlich).
5. einvernehmliche Konkretisierung der Leistungsvereinbarung (jährlich)
6. Monitoring und Evaluierung (jährlich)

- die sehr unterschiedliche Einbindung der Organe von zentralen Einrichtungen zu den Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen.

II. Im Detail

Artikel 1

§ 2 - FTI-Pakt

Der Entwurf sieht vor, dass der FTI-Pakt „die gesamte Forschungsfinanzierung“ umfassen und die „strategischen Schwerpunkte der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen“ festlegen soll. Da ein konkreter Finanzierungspfad im vorliegenden Entwurf fehlt, die Schwerpunkte für jede Einrichtung separat in den Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen zu operationalisieren sind und der FTI-Pakt als Regierungsbeschluss lediglich eine beschränkte Verbindlichkeit entfaltet, ist fraglich ob er den Anforderungen für eine erfolgreiche Umsetzung der FTI-Strategie tatsächlich gerecht werden kann. Fraglich ist insbesondere auch, wie die Schwerpunktsetzung erfolgt und in welcher Form die Wirtschaft in die Erstellung des FTI-Pakt einbezogen ist. Dies wäre jedenfalls sicherzustellen. Eine Schwerpunktsetzung muss über das wissenschaftliche Potential hinaus auch die industriell-gewerbliche Kompetenz in Österreich wie auch das Marktpotential berücksichtigen.

§ 3 - Zentrale Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen

§ 3 des Entwurfs benennt die zentralen Forschungseinrichtungen und Forschungsförderungseinrichtungen, mit denen Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarungen abzuschließen sind. Aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich wäre eine Möglichkeit vorzusehen, mit der künftig auch andere zentrale FTI-Einrichtungen in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen werden können, wenn die Trägerschaft dieser Einrichtung wesentlich beim Bund liegt. Entsprechend wird vorgeschlagen einen Abs. 4 wie folgt hinzuzufügen: „Die Bundesministerin oder der Bundesminister gem. § 1 Abs 2 kann für ihren bzw. seinen

Zuständigkeitsbereich FTI-Einrichtungen als zentrale Einrichtung bestimmen, wenn diese vom Bund getragen werden.“

§ 4 - Finanzierung

Abs. 1 Zi. 3 spricht von einem „bedarfsorientiertem Mitteleinsatz“. Da weder der Entwurf noch die Erläuterungen dazu Festlegungen treffen, wird vorgeschlagen eine solche zu § 4 Abs. 1 Zi. 3 hinzuzufügen. § 4 Abs. 1 Zi. 3 sollte folglich lauten: „die Gewährleistung des effizienten und bedarfsorientierten Mitteleinsatzes. Bei der Ermittlung des Bedarfs sind die gesetzlichen und übertragenen Aufgaben sowie die von den zentralen Einrichtungen auf der Basis einer vertraglichen Verpflichtung in Umsetzung der FTI-Strategie wahrgenommenen Aufgaben zu berücksichtigen.“

§ 5 - Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen

Die zeitliche Abfolge von BFRG, BFG, FTI-Pakt und Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarungen sowie die organrechtliche Beschlussfassung der Jahresbudgets in den Einrichtungen scheint sehr ambitioniert. Ziel muss es sein, neben der mehrjährigen Planbarkeit der Mittel auch die praktische Disposition darüber zu dem für die Wirkung von Förderungen zum optimalen Zeitpunkt sicherzustellen.

Da bei zwei für die Wirtschaft wichtigen Forschungsförderungseinrichtungen (Austria Wirtschaftsservice, Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft) traditionell eine gemeinsame Zuständigkeit gegeben ist, kommt § 5 Abs. 3 hohe Relevanz zu. Die für den Abstimmungsprozess eingeräumte Zeit sollte nicht länger als unbedingt nötig sein. Entsprechend wird vorgeschlagen diese Bestimmung zu ergänzen. Demnach sollte § 5 Abs. 3 lauten: „Besteht eine gemeinsame Zuständigkeit mehrerer Bundesministerinnen oder Bundesminister, so haben diese abgestimmte Leistungs- oder Finanzierungsvereinbarungen abzuschließen. Die abgestimmten Vereinbarungen müssen zeitgerecht vorliegen, damit die für ihre Umsetzung in der laufenden Leistungs- oder Finanzierungsvereinbarungsperiode verfügbare Zeit nicht wesentlich verkürzt ist.“

§ 5 Abs. 6 wird ausdrücklich begrüßt, da damit eine Anpassung des Förderportfolios erleichtert wird und sichergestellt ist, dass unbeschadet der Bestimmungen des § 7 Zi. 2 bedarfsgtrieben neue Fördermaßnahmen gestartet werden können, wenn deren Finanzierung im Ressort geklärt ist. Es ist allerdings sicherzustellen, dass die einvernehmlich von Ministerium und Forschungsförderungseinrichtung getroffenen Entscheidungen auch den Bedarf der Wirtschaft und/oder der Wissenschaft wiederspiegeln.

In Anbetracht der bisherigen Erfahrungen mit der Dauer von Abstimmungsprozessen scheint die in § 5 Abs. 9 genannte Frist von sechs Monaten als zu kurz bemessen. Die mit dieser Bestimmung angestrebte Finanzierungssicherheit sollte jedenfalls für zwölf Monate gegeben sein, ohne dass es dabei einer gesonderten Zustimmung des Bundesministers für Finanzen bedarf. Da das BFRG jährlich für jede Budgetuntergliederung ohnehin Ausgabenobergrenzen für die kommende 4-Jahres-Periode vorsieht, sollte § 5 Abs. 9, 2. Satz lauten: „Neue Förderzusagen in diesem Zeitraum bedürfen der Zustimmung der jeweiligen Bundesministerin oder des jeweils zuständigen Bundesministers.“ Darüber hinaus wird angeregt eine Regelung auch für Verzögerungen in der Konkretisierung der jährlichen Umsetzungsplanung gem. § 5 Abs. 6 des Entwurfs vorzusehen.

§ 6 - Mindestinhalte von Leistungsvereinbarungen

§ 6 bezieht sich auf „gesetzliche oder sonst übertragenen Aufgaben“. Es sollte sichergestellt sein, dass der nötige Spielraum für die wissenschaftliche Forschung und für eine effiziente und autonome operative Umsetzung von Leistungsvereinbarungen durch die zentralen Forschungseinrichtungen gesichert ist. Die Leistungsvereinbarungen müssen der Fristigkeit und den Eigenheiten der Forschung Rechnung tragen.

§ 7 - Mindestinhalte von Finanzierungsvereinbarungen

Das sich die Dauer der Finanzierungsvereinbarung über drei Jahre erstreckt, ist Vorsorge zu treffen, damit zu den in § 7 Zi. 2 genannten Förderungsprogrammen - im Sinne einer auch kurzfristigen Handlungsfähigkeit - auch während dieses Zeitraums bedarfsorientiert neue Fördermaßnahmen aufgenommen werden können.

Die in § 7 Zi. 3 und 4 festgehaltenen Begleit- und Forschungsaufträge sind in einer Dreijahresplanung kaum sinnvoll zu erfassen. Es wird vorgeschlagen, diese in § 5 Abs 6 (jährliche Konkretisierung der Umsetzungsplanung) festzuhalten.

In § 7 Zi. 5 wird die Streichung des Worts „übertragenen“ vorgeschlagen, damit auch die in Umsetzung der FTI-Strategie wahrgenommenen vertraglichen Verpflichtungen grundsätzlich von dieser Bestimmung erfasst werden.

Insgesamt lassen die Mindestinhalte gem. § 6 und § 7 sowie die Erläuterungen eine Einschränkung der operativen Unabhängigkeit von zentralen Einrichtungen erwarten. Dies ist nicht immer wünschenswert und ist dort kritisch, wo die Mindestbestimmungen Kriterien festhalten, die in der Verantwortung der Organe der jeweiligen Einrichtung liegen (z. B. Ziele im Personalmanagement und in den internen Prozessen).

Hinsichtlich § 7 Zi. 7 lit. d ist sicherzustellen, dass nicht nur die „Abrufung der Mittel“, sondern auch deren fristgerechte Auszahlung an die Forschungsförderungseinrichtung Teil der Vereinbarung ist. Dies ist für eine planbare Förderungsabwicklung unerlässlich. Die Bestimmung ist zu ergänzen.

Zu § 7 Zi. 10: unklar ist, was als „Maßnahmen im Falle der Nichterfüllung der Finanzierungsvereinbarung“ verstanden wird. Auch aus FTI-politischer Sicht sind Mittelkürzungen zu Lasten der einsetzbaren Fördermittel jedenfalls zu vermeiden.

Bezüglich der in § 7 Zi. 12 genannten Indikatoren ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die vielfältigen Wirkungen von erfolgreich abgeschlossenen F&E-Vorhaben erst nach der Markteinführung eintreten und häufig erst ca. 5 Jahre nach Fertigstellung des F&E-Vorhaben überhaupt feststellbar sind (z. B. Umsatz-, Beschäftigung-, Exporteffekte). Gleichzeitig ergeben sich bei F&E-Vorhaben naturgemäß trotz professioneller Durchführung und trotz Förderung regelmäßig auch Fehlschläge. Indikatoren müssen daher in der Lage sein darauf Rücksicht zu nehmen.

§ 8 - Monitoring und Evaluierung

Die Einmündung des Monitorings zentraler Einrichtungen in den jährlichen Forschungs- und Technologiebericht wird begrüßt.

Zu § 8 Abs. 4 sei festgehalten, dass die zeitaufwändige Bereitstellung und Aufbereitung von Daten auf das tatsächlich für ein strategisches Monitoring und die gesamthafte Planung im Rahmen der FTI-Strategie sowie die Durchführung von nationalen FTI- im Zusammenhang mit den FTI-Programmen der Europäischen Union beschränkt sein soll. Ein jährlicher Bericht sollte ausreichend sein. Ein „micro-management“ der Programme auf der Basis dieser Bestimmung soll jedenfalls vermieden werden.

Artikel 2 - Änderung des Austria Wirtschaftsservice-Gesetzes

Zu § 2 Abs. 2a letzter Satz: Da die Information von Förderwerbern aus der Wirtschaft überwiegend durch die aws direkt erfolgt, wird vorgeschlagen diese Bestimmung wie folgt zu ergänzen: „Die Richtlinien sind von der jeweils zuständigen Bundesministerin oder dem jeweils zuständigen Bundesminister und der Austria Wirtschaftsservice GmbH im Internet zu veröffentlichen.“

Artikel 4 - Änderung des Forschungsförderungsgesellschaftsgesetzes

Zu § 4 Abs. 2 letzter Satz: Da die Information von Förderwerbern aus der Wirtschaft überwiegend durch die FFG direkt erfolgt, wird vorgeschlagen diese Bestimmung wie folgt zu ergänzen: „Die Richtlinien sind von der jeweils zuständigen Bundesministerin oder dem jeweils zuständigen Bundesminister und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH im Internet zu veröffentlichen.“

§ 8 - Finanzierungsvereinbarung und Planungsgrundlagen

§ 8 Abs. 1 - Befassung des Aufsichtsrats. Der Entwurf weicht von der bisherigen Regelung für das Mehrjahresprogramm und das jährliche Arbeitsprogramm der FFG ab und sieht keine Beschlussfassung durch den Aufsichtsrat vor. Da es sich zweifellos um wesentliche Materien für die FFG handelt, wird eine Textierung analog zur bisherigen Regelung vorgeschlagen. Demnach soll § 8 Abs. 1 lauten: „§ 8. (1) Die Finanzierungsvereinbarungen gemäß §§ 5 ff FRG und die jährlichen Umsetzungsplanungen gemäß § 5 Abs. 6 FRG sind dem Aufsichtsrat zur Beschlussfassung vorzulegen.“

§ 10 - Geschäftsbereiche

§ 10 Abs. 1 regelt die Einrichtung der Beiräte. Gemäß der geltenden Fassung obliegt diese der Geschäftsführung. Der Entwurf sieht dafür lediglich eine Kann-Bestimmung vor. Es wird vorgeschlagen die geltende Bestimmung unverändert zu belassen, um den ursprünglichen Intentionen des Gesetzgebers für den Bottom-Up-Bereich aus dem Jahr 2004 Rechnung zu tragen.

zu § 10 Abs. 3a: Mit der Einfügung dieses Absatzes ändert sich die Rechtsbasis für die Organisation von Beiräten. Während interne Organisationsrichtlinien durch die FFG und ihre Organe gestaltet sind, ist ihre Organisation auf der Basis der förderrechtlichen Grundlagen (vor allem der Förderungsrichtlinien) im Ermessen der jeweiligen Bundesministerin oder des jeweiligen Bundesministers. Die vorgeschlagene Einfügung eines Abs. 3a steht nur in einem sehr mittelbaren Zusammenhang mit den Zielen dieses Gesetzes, weshalb eine Novelle nicht nachvollziehbar erscheint. Die Wirtschaftskammer Österreich schlägt daher vor, auf die Änderung zu verzichten. Die Wirtschaftskammer weist darauf hin, dass auch der Rechnungshof die Praxis positiv bewährte und vom Rechnungshof positiv beurteilte Praxis

III. Zusammenfassung

Insgesamt sind die Ziele des Gesetzesentwurfs erstrebenswert. Aus der Sicht der Wirtschaft besteht jedoch Änderungsbedarf in den angegebenen Punkten, damit die notwendige mehrjährige Planungssicherheit und eine Vereinfachung im Vollzug auch Realität werden können. Die Wirtschaftskammer Österreich steht für eine weitere Stellungnahme gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße

Dr. Harald Mahrer
Präsident

Mag. Mariana Kühnel, M.A.
Generalsekretär-Stellvertreterin

 ELEKTRONISCHE SIGNATUR	Unterzeichner	Wirtschaftskammer Österreich
	Datum/Zeit-UTC	2019-10-16T09:10:23+02:00
	Aussteller-Zertifikat	a-sign-corporate-light-02
	Serien-Nr.	1716778599
	Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert.
	Prüfinformation	Informationen zur Prüfung des elektronischen Siegels bzw. der elektronischen Signatur finden Sie unter https://www.signaturpruefung.gv.at/ .