



An
das Präsidium des Nationalrates
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

Per E-Mail:
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at
i2@bmvit.gv.at

Wien, 15.10.2019

**Entwurf einer Forschungsrahmennovelle 2019 - Begutachtungsverfahren
Stellungnahme der Austria Wirtschaftsservice GmbH**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Austria Wirtschaftsservice GmbH (aws) als Förderungseinrichtung für die unternehmensbezogene, innovationsorientierte Wirtschaftsförderung des Bundes begrüßt den gegenständlichen Gesetzesentwurf dem Grunde nach und erlaubt sich folgende Stellungnahme:

Allgemeine Stellungnahme:

Der folgende Abschnitt "Allgemeine Stellungnahme" ist zwischen aws, FFG, FWF und OeAD vollinhaltlich abgestimmt und wird lediglich durch zusätzliche Punkte, die sich auf die jeweilige Agentur beziehen, ergänzt.

Finanzierungssicherheit und Steigerungspfad gewährleisten

Die vorliegenden Materiengesetze sollen eine längerfristige Finanzierungssicherheit für die Forschungs- und Innovationsförderung sowie -finanzierung schaffen. Die durch den vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehenen dreijährigen Finanzierungsvereinbarungen stellen für die aws einen wesentlichen Fortschritt gegenüber der derzeitigen budgetären Einjährigkeit dar.

Allerdings fehlt es dem Gesetzespaket an jeglicher Festlegung eines progressiven Budgetpfades. In Anbetracht des in Österreich im internationalen Benchmark schwach ausgeprägten Anteils an kompetitiven F&E-Mitteln, sollte jedenfalls für die im Gesetz genannten Forschungseinrichtungen ein mittel- bis langfristiger nachhaltiger Steigerungspfad von ca. 10 % p.a. festgelegt werden. Dieser Steigerungspfad darf sich jedenfalls nicht nur auf die Bundesbudgetanteile beschränken, sondern muss auch die künftige Dotierungsentwicklung der FTE-Nationalstiftung und des Österreich-Fonds mit einkalkulieren.

Die Absorptionsfähigkeit in der Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft ist ohne Zweifel gegeben. So konnten in den vergangenen Jahren jeweils rd. 300 Mio. EURO für hervorragend bewertete FTI-Projekte mangels budgetärer Bedeckung nicht zugesagt werden. Dieser Anteil wird sich in Zukunft erhöhen und stellt somit im internationalen Vergleich einen erheblichen Wettbewerbsnachteil dar, da dadurch viele Talente abwandern.

Zur Wahrung der Rechtssicherheit sollte weiters sichergestellt werden, dass der Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen nach FRG und der Abschluss von Vereinbarungen nach den einzelnen Materien-Gesetzen keine Umsatzsteuerpflicht auslösen.

One-Stop-Shops ermöglichen

Die taxative Aufzählung der bundesweiten Agenturen im vorliegenden Gesetzesentwurf (§ 3 Abs 2 FRG) stellt erfreulicherweise deren Rolle als One-Stop-Shop für den jeweiligen Aufgabenbereich entlang der Innovationskette klar. Demgemäß sollten die einzelnen Finanzierungsvereinbarungen - wie dies beim FWF grundsätzlich bereits der Fall ist - jeweils nicht nur die definierten Budgetuntergliederungen¹, sondern sämtliche zur Durchführung übertragene Bundesmittel, auch jene anderer Ressorts umfassen und darüber hinaus – im Sinne einer verstärkten Koordination zwischen den Gebietskörperschaften - als Andockstelle für Landesprogramme und –initiativen dienen.

Governance Reform umsetzen

Die Gesetze sollten die Möglichkeit eröffnen, in der Folge durch eine Governance-Reform die strategische Funktion der Eigentümerressorts und gleichzeitig die operative Autonomie der Agenturen in der Durchführung zu stärken. Dadurch werden die Agenturen in die Lage versetzt, schneller und flexibler auf politische Ziele und FTI-Strategien zu reagieren und diese effizient und effektiv umzusetzen, dynamisch auf Trends zu reagieren, Budgets flexibel nach Bedarf zum Einsatz zu bringen und Bildungs- und Hochschuleinrichtungen, die forschenden und innovierenden Unternehmen und Institutionen in Österreich sowie Studierende, Lehrende und Forscher/innen in Österreich und im Ausland schnell und unbürokratisch bei ihren Aktivitäten zu unterstützen.

Die vorliegende Forschungsrahmennovelle schafft begrüßenswerterweise die notwendigen haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zur Realisierung einer modernen New Governance mit klarer Rollenverteilung zwischen Ressorts (strategische Vorgaben) und Agenturen (operativ Autonomie in der Abwicklung), die trotz größtmöglicher Harmonisierung zwischen den Agenturen auf die Besonderheiten der jeweiligen Einrichtungen Bedacht nimmt.

Zur Herstellung dieser klaren Rollenverteilung, nach dem Vorbild erfolgreicher Staaten mit starker Innovationsperformance (z.B. Vinnova in Schweden), müssten strategische und operative Agenden entflochten und dadurch Überlappungen zwischen Ressort- und Agenturaufgaben reduziert werden. Die Ressorts sollten sich dabei aus operativen Agenden weitestgehend zurückziehen.

Nun schafft der Gesetzesentwurf zwar die dafür notwendigen Voraussetzungen, eine allfällige tatsächliche Realisierung einer New Governance bzw. deren Ausmaß bleibt aber den

¹ Im Fall der aws UG 33 und UG 34

Eigentümerministerien der Agenturen bzw. der Gestaltung der Finanzierungsvereinbarung inklusive Einvernehmenherstellung mit dem BMF überlassen. Dem Gesetzesentwurf fehlt es dazu an klaren Vorgaben hin zu einer operativen Agenturautonomie².

Es wird daher vorgeschlagen sowohl im FRG als auch in den jeweiligen Materiengesetzen eine entsprechende Festlegung zur operativen Agenturautonomie zu verankern. Dies kann beispielsweise erfolgen:

- durch Ergänzung einer Ziffer 4 in § 1 (1) FRG: "*die Schaffung förderungstechnischer Autonomie für die Umsetzung des FTI-Paktes, soweit die gesetzlichen Aufgaben der zentralen Forschungsförderungseinrichtungen dies zulassen. Dies umfasst auch die Autonomie der Agenturen für andere Förderungsgeber innerhalb derer Ziele und Aufgaben tätig zu werden, um in Österreich der Rolle zentraler Forschungsförderungseinrichtungen zu entsprechen.*"
- durch Ergänzung des § 2 (3) AWSG: "*Die Gesellschaft hat bei Erfüllung ihrer Aufgaben die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten und kann dabei die Umsetzung operativ autonom vornehmen.*"

In diesem Zusammenhang weisen wir auf die Ergebnisse der von BMDW und BMVIT durchgeführten umfassenden Organisationsevaluierung von aws und FFG im Jahr 2017 hin, die klar zum Ausdruck gebracht hat, dass mehr Autonomie der Förderungseinrichtungen zur Sicherstellung einer effizienten und wirksamen Förderpolitik erforderlich wäre.

Besondere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf:

Zu Art 1 - Forschungsrahmengesetz

- **§ 3:** In den Erläuterungen zu § 3 werden in den Absätzen 2 ff ausführlich die Charakteristika und Kriterien der Grundlagenforschung dargestellt. Eine analoge Darstellung der Bedeutung der angewandten, wirtschaftsorientierten Forschung, Entwicklung und Innovation für den österreichischen Wirtschaftsstandort fehlt.

Wir schlagen vor, eine solche in die Erläuterungen zu integrieren und dabei die Interventionslogik (Markt- und Systemversagen, Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen / Missionen, Standortattraktivität) und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Governance (rasche Handlungsfähigkeit, Flexibilität, etc.) darzustellen.

- **§§ 4 und 5:** Im Fall der aws würde das System von Rahmenvertrag und Abwicklungsverträgen neben der neuen Finanzierungsvereinbarung bestehen bleiben, weil der überwiegende Teil der Tätigkeiten der aws nicht Gegenstand des FRG ist. Die angestrebte Vereinfachung wird dadurch noch nicht erreicht. Vielmehr könnte dadurch

² Dies ist derzeit lediglich beim FWF nicht zuletzt aufgrund seiner Rechtsform bereits der Fall.

eine weitere Berichts- und Governance-Struktur hinzukommen.

Es wird daher vorgeschlagen sowohl im FRG als auch in den jeweiligen Errichtungsgesetzen der Forschungsförderungseinrichtungen festzuhalten, dass die jeweils zuständigen Bundesministerien auf eine einheitliche Vertrags-, Berichts- und Governance-Struktur in allen Verträgen des Bundes mit den Forschungsförderungseinrichtungen hinzuwirken haben.

§ 4 Abs 1 Zi 3 spricht von „bedarfsorientiertem Mitteleinsatz“: Wie wird der „Bedarf“ erhoben? Wird hierbei die Expertise der Agenturen einbezogen?

- **§ 5 (7):** Verhandlung und Abstimmung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung sind nur rudimentär geregelt. Dies sollte konkretisiert und im Sinne der Förderwerber ein möglichst kurzer Zeitraum (max. 2 Monate) gesetzlich festgelegt werden.
- **§ 5 (8):** Es bleibt unklar, wie die Vorgangsweise für allfällige Änderungen oder Ergänzungen einer dreijährigen Finanzierungsvereinbarung ist, und wer welchen Änderungen zustimmen muss. (Es können inhaltliche (programmatische) und / oder finanzielle Änderungen erforderlich sein.)

Die in den Erläuterungen angeführten „wesentlichen Änderungen“ sind im Sinne einer verstärkten Autonomie und der notwendigen Flexibilität im Forschungs- und Innovationssektors nicht nachvollziehbar.

Erläuterungen zu § 5 Abs 8

Weitere wesentliche Änderungen sind etwa Änderungen in der Definition der Ziele und Aufgaben der zentralen Einrichtung sowie Änderungen hinsichtlich der Art und des Umfangs der in §§ 6 und 7 des Entwurfs vorgesehenen Inhalte der Leistungs- oder Finanzierungsvereinbarung, sofern nicht bereits in der Leistungs- oder Finanzierungsvereinbarung nähere Bestimmungen zur Flexibilisierung, beispielsweise Umschichtungsmodalitäten innerhalb der Leistungs- oder Finanzierungsvereinbarung, festgelegt wurden.

Hier kommt es zu einer Vermischung der Rollen der „Anteilseigner“ und der für Forschung zuständigen Bundesministerien gem. § 1 (2). Es wird die Möglichkeit geschaffen auch entgegen den Bestimmungen des Bundes-Public Corporate Governance Kodex 2017 (B-PCGK 2017) im Wege der Finanzierungsvereinbarung in die Ziele und Aufgaben der gesellschaftsrechtlichen Organisation der zentralen Einrichtung Einfluss zu nehmen.

Welche Regelungen der Flexibilität dann in den Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen vorgesehen werden könnten, ist aus diesem Gesetz nicht ablesbar und vertraglich disponibel, weswegen eine Mustervereinbarung dafür mehr Klarheit bringen würde.

Die aws schlägt daher vor, die „wesentlichen Änderungen“ lediglich auf finanzielle Mehrerfordernisse zu beschränken, wobei man hierbei eine Bagatellgrenze von zB 10 % der Gesamtsumme der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung festlegen sollte.

- **§ 5 (9):** Bei nicht zeitgerechtem Zustandekommen einer neuen Finanzierungsvereinbarung gelten zwar bis maximal 6 Monate die Bestimmungen des letzten Jahres für die Verwaltungskosten weiter, neue **Förderzusagen** benötigen aber die Zustimmung der/des zuständigen BM im Einvernehmen mit der/dem BMF.

Ohne klare Regel auch für die „nahtlose“ weitere Vergabe von Förderzusagen bedeutet dies keine Verbesserung der bisherigen Situation mit immer wieder auftretenden „Förderstopps“ für marktgetriebene Innovationen. Die Weitergeltung für 6 Monate im Sinne eines Budgetprovisoriums (Zwölftel-Regelung) sollte auch für Förderungsmittel vorgesehen und damit Förderzusagen ohne gesonderte Befassung der Bundesministerien ermöglicht werden.

Konkret wäre somit in § 5 (9) der letzte Satz ersatzlos zu streichen.

- **§ 7:** Aus der Formulierung der Mindestinhalte der Finanzierungsvereinbarungen und insbesondere aus den Erläuterungen zu § 7 ist insgesamt eine starke Einschränkung der operativen Unabhängigkeit und Umsetzungsflexibilität der zentralen Forschungsförderungseinrichtungen abzuleiten.

Z 1: Zu den Zielen der Finanzierungsvereinbarung findet sich in den Erläuterungen folgender Absatz:

Darüber hinausgehend haben die einzelnen Vereinbarungen auch Ziele der konkreten zentralen Forschungsförderungseinrichtung zu enthalten. Dies können sowohl strukturelle Ziele der zentralen Forschungsförderungseinrichtung selbst (etwa betreffend Organisation, Prozesse, Personalmanagement usw.) als auch inhaltliche Ziele der Förderungstätigkeit (Zielgruppenerreichung, Förderschwerpunkte usw.) sein.

Die aws sieht darin eine starke Einflussnahme auf die Gesellschaft durch einen Vertrag, der nur einen Teil der Aufgaben der aws betrifft. Dies widerspricht den Regelungen des B-PCGK 2017, zum Beispiel dem Punkt 7.2:

„7.2 Zuständigkeit zur Wahrnehmung der Anteilseignerrechte

Der Bund nimmt seine Rechte als Anteilseigner an Unternehmen des Bundes und die Unternehmen des Bundes an deren Tochterunternehmen und Subunternehmen in der Versammlung der Anteilseigner oder sonst im Rahmen der Herrschaftsbefugnisse wahr.“

Diese Auslegung der Z1 wie in den Erläuterungen ausgeführt, würde zu einer Vermischung der Funktionen Anteilseigner und Auftraggeber führen.

Z 2: Eine Festlegung, dass in den Finanzierungsvereinbarungen jedenfalls „Förderungsprogramme“ samt förderungsrechtlichen Grundlagen fixiert sein müssen, schränkt den Handlungsspielraum der Agenturen ein, zumal derzeit eine Flexibilisierung des Systems der „Programme“ diskutiert wird.

Z 6: Zum wichtigen Thema der maximalen Zusagen und maximalen Auszahlungen wird in den Erläuterungen etwas oberflächlich ausgeführt. Es ist zu betonen, dass die Zusagen einer Finanzierungsvereinbarung mit den Auszahlungen derselben

Finanzierungsvereinbarung zeitlich oft wenig zu tun haben. Der Nachlauf bei Auszahlungen und die erforderliche Flexibilität sind jedenfalls zu berücksichtigen. Es darf nicht zur Situation kommen, dass aufgrund von verschobenen Auszahlungsanforderungen der Unternehmen eine Budgetkürzung oder eine verzögerte Auszahlung stattfindet. Das wäre ein Rückschritt und ein Nachteil für die Unternehmen. Sie hätten keine Rechtssicherheit betreffend zugesagte Liquidität und wären damit zumindest der Gefahr von nicht kalkulierbaren finanziellen Engpässen bis hin zur Insolvenzgefahr ausgesetzt.

Z 8: Zum Berichtswesen sollte vom Gesetzgeber festgehalten werden, dass bei einem „geeigneten Berichtswesen“ auf die Verhältnismäßigkeit geachtet werden muss und die Reportingstruktur vereinheitlicht werden muss. Das FRG enthält dazu keine Details. Im Unterschied zu den anderen Agenturen steht die aws vor der besonderen Herausforderung, dass das FRG nur für einen Teil der Tätigkeiten der aws gilt und daher die Gefahr besteht, dass durch eine Vielzahl von Anforderungen zusätzlicher Aufwand erzeugt wird.

Z 10: Etwas unklar bleibt, was als „Maßnahmen bei Nichterfüllung der Finanzierungsvereinbarung“ zu verstehen ist. Das Beispiel aus den Erläuterungen, dass es zu Mittelkürzungen kommen kann, wirft Zusatzfragen auf: Sind Kürzungen bei den administrativen oder operativen Mitteln gemeint?

Operative Kürzungen würden eigentlich dem Kürzungsverbot des § 4 FRG widersprechen. Bei administrativen Kürzungen könnten Verluste eintreten, die wieder die Eigentümerministerien treffen würden.

Zu Artikel 2 Änderungen des Austria Wirtschaftsservice Gesetzes

- **§ 2 (2a):** Hier wird festgeschrieben, dass vom BMDW oder vom BMVIT Richtlinien zu erlassen sind. Aus den Erläuterungen (Besonderer Teil, Seite 13 von 27 Mitte) ergibt sich, dass künftig für aws Programme, die aus Mitteln der Nationalstiftung finanziert werden, Richtlinien des Bundes erlassen werden müssten. Die Fördermittel der Nationalstiftung sind an vom Bund getragene Fördereinrichtungen auszuschütten. Es ist nicht nachvollziehbar, warum ein Bundesministerium (und welches Bundesministerium) für ein Förderprogramm, mit dem sich die aws erfolgreich bei der Nationalstiftung beworben hat, eine Richtlinie erlassen sollte. Dies steht im Widerspruch zu den Erläuterungen zum FTE-Nationalstiftungsgesetz, die zu § 3 ausführen: „*Die Fördermittel der Stiftung werden nicht direkt an Förderungswerber sondern an vom Bund getragene Fördereinrichtungen ausgeschüttet, welche die Mittel im Rahmen ihrer Förderrichtlinien an einzelne Förderungswerber weitergeben. Damit sollen bestehende und bewährte Strukturen genutzt, und der Aufbau von neuen Organisationsstrukturen vermieden werden.*“)

- **§ 2 (4):** Es wird angeregt, die Novelle auch zum Anlass zu nehmen, eine endgültige Klarstellung der latenten Umsatzsteuerthematik (Umsatzsteuer auf Zuwendungen des Bundes an die aws) herbeizuführen.

Die Möglichkeit der Basisfinanzierung sollte im Sinne einer Harmonisierung zwischen den Agenturen künftig auch für die aws herangezogen werden. Durch die Einführung von jährlichen Arbeitsprogrammen erfolgt nach den Erläuterungen „eine Annäherung an die Struktur der FFG“ sodass auch der damit verbundene Aufwand auf annähernd gleiche Weise abgegolten werden sollte.

- **§ 5a:** Zur Operationalisierung der Mehrjahresprogramme ist jährlich bis 30. September ein Arbeitsprogramme samt Jahresbudget und Vorschaurechnung vorzulegen. Diese Frist sollte bei allen Agenturen vereinheitlicht werden und nicht vor 31. Oktober liegen.

Klargestellt werden sollte, in welcher Qualität/Detailierung das Jahresbudget vorzulegen ist. Wenn das aws Budget bis zur Vorlage des Arbeitsprogrammes vollständig fertiggestellt sein müsste (inkl. Genehmigung des Aufsichtsrates), würde dadurch die Budgetqualität sinken, weil man auf wesentlich unsicherere Prognosewerte aufbauen müsste. Es entspricht nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, so früh Budgets zu erstellen. Falls damit lediglich eine Gesamtübersicht für das Folgejahr gemeint ist (d.h. Berechnung einer budgetären Höchstgrenze), sollte das zum Ausdruck gebracht werden.

Mit freundlichen Grüßen

Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung

DI Bernhard Sagmeister
Geschäftsführer

Mag.^a Edeltraud Stiftinger
Geschäftsführerin