



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

Ihr Zeichen
HOC

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

GZ: BMVIT-609.986/0002-III/I2/2019

Wien, am 11.10.2019

Betreff: Stellungnahme der Österreichischen
Forschungsförderungsgesellschaft mbH zur Forschungsrahmennovelle
2019 (165/ME)

Sehr geehrte Damen und Herren,

bezugnehmend auf die mit Ihnen geführten Gespräche im Zusammenhang mit der
Forschungsrahmennovelle übermitteln wir nachstehende Stellungnahme:

1. Allgemeine Stellungnahme

Der folgende Abschnitt "Allgemeine Stellungnahme" ist zwischen aws, FFG,
FWF und OeAD vollinhaltlich abgestimmt und lediglich jeweils durch auf die
einzelnen Agenturen bezogenen zusätzliche Punkte ergänzt.

Finanzierungssicherheit und Steigerungspfad gewährleisten

Die vorliegenden Materiengesetze sollen eine längerfristige
Finanzierungssicherheit für die Forschungs- und Innovationsförderung und -
finanzierung schaffen. Die durch den vorliegenden Gesetzesentwurf
vorgesehenen dreijährigen Finanzierungsvereinbarungen stellen für die
Fördereinrichtungen aws, FFG, FWF und OeAD einen wesentlichen Fortschritt

Österreichische
Forschungsförderungsgesellschaft mbH
Sensengasse 1, A-1090 Wien
T +43 (0) 5 77 55 - 0
office@ffg.at
www.ffg.at

FN 252263a HG Wien
UniCredit Bank Austria AG
IBAN: AT66 1200 0102 1672 7200
SWIFT: BKAUATWW



gegenüber der derzeitigen Einjährigkeit und der existierenden Aufsplitterung in eine Vielzahl von Einzelaufträgen 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 Forschungsförderungseinrichtungen 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 Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft ist ohne Zweifel gegeben. So konnten in den vergangenen Jahren bei den genannten Fördereinrichtungen jeweils rd. 300 Mio. EURO für hervorragend bewertete FTI-Projekte mangels budgetärer Bedeckung nicht zugesagt werden, davon alleine bei der FFG rund 180 Mio. EURO. Dieser Anteil wird sich in Zukunft erhöhen und stellt somit im internationalen Vergleich einen erheblichen Wettbewerbsnachteil dar, da dadurch viele Talente abwandern und exzellente Projekte nicht realisiert werden können.

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

One-Stop-Shop 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 klar. Demgemäß sollten die einzelnen Finanzierungsvereinbarungen jeweils nicht nur die definierten Budgetuntergliederungen (im Fall der FFG also UG 33 und 34), sondern sämtliche der FFG 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. (siehe auch § 3 Abs 1 FFGG:



Aufgabe der Gesellschaft ist die Förderung von Forschung, Technologie, Entwicklung, Innovation und Digitalisierung (FTEI+D) zum Nutzen Österreichs)

Governance Reform umsetzen

Gleichzeitig sollten die Gesetze 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 die forschenden Unternehmen und Institutionen in Österreich 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).

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 Eigentümerministerien der Agenturen bzw. der Gestaltung der Finanzierungsvereinbarung inklusive Einvernehmensherstellung mit dem BMF überlassen. Dem Gesetzesentwurf fehlt es dazu an klaren Vorgaben hin zu einer operativen Agenturautonomie. Dies vor allem auch unter dem Gesichtspunkt, dass in jedem entscheidenden Schritt das Bundesministerium für Finanzen wieder mit der Materie befasst werden muss. Um aber die bestehenden Prozesse zu beschleunigen und nicht zusätzlich zu verlangsamen sollten die notwendigen Entscheidungen



inhaltlicher Natur in Abstimmung mit den Eigentümerministerien fallen, und nicht zur wiederholten Befassung des Bundesministeriums für Finanzen führen. Dementsprechend fordert die FFG die Involvierung des Bundesministeriums für Finanzen auf die essentiellen Bereiche wie den Pakt und die finanzielle Bedeckung der Finanzierungsvereinbarung zu beschränken.

Es wird daher vorgeschlagen sowohl im FRG als auch im FFGG bzw. den jeweiligen anderen 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 § 3 (3) FFGG: "Die Gesellschaft hat bei Erfüllung ihrer Aufgaben die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten und kann die Umsetzung unter Einhaltung der Aufgaben und Grundsätze operativ autonom vornehmen.

2. Geltungsbereich der Finanzierungsvereinbarung

Im neuen Rechtsrahmen würde die FFG neben den Mitteln aus der Finanzierungsvereinbarung mit den Eigentümerressorts weiterhin auch Mittel außerhalb der Finanzierungsvereinbarung erhalten, einerseits von den Eigentümerressorts aus anderen UG's als 33 und 34, andererseits von anderen Ressorts (z.B. BMF, BMNT, BMBWF, etc.).

Dies wird im vorliegenden Gesetzestext nicht entsprechend erfasst. Aus Sicht der FFG sollte die Finanzierungsvereinbarung vor allem auch aus



Synergiegründen die Möglichkeit beinhalten, alle Bundesmittel, die dem Zweck der zentralen Einrichtungen entsprechen, umfassen.

2. Detaillierte Stellungnahme, Erläuterungen

§ 3 FRG Zentrale Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen

In den Erläuterungen zu Art 1 § 3 werden in den Absätzen 2 ff ausführlich die Charakteristika und Kriterien der Grundlagenforschung dargestellt. Eine analoge Darstellung der Bedeutung der angewandten, wirtschaftsorientierten Forschung für den Österreichischen Forschungs- und Wirtschaftsstandort fehlt.

Die FFG schlägt 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. Dabei sollte auch auf die Studienevidenz verwiesen werden (z.B. seitens WIFO oder KMU-Forschung Austria), dass direkte Förderung der angewandten Forschung eine hohe Inputadditionalität (zusätzliche private F&E-Investitionen) sowie eine hohe Outputadditionalität auslöst. So ist es etwa erwiesen, dass intensiv forschende Unternehmen dynamischere Umsatz- Export- und Personalentwicklungen aufweisen als andere Unternehmen und wirtschaftliche Krisen schneller und nachhaltiger überwinden.

§ 4 FRG Finanzierung

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

Die FFG begrüßt voll inhaltlich das in Abs 2 normierte Kürzungsverbot, da es der FFG eine dreijährige Planungssicherheit ermöglicht.



§ 5 Abs 7+9 FRG Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung

Die Verhandlungen und Abstimmung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung sind nur rudimentär geregelt. Aus den Erfahrungen der FFG sind Abstimmungsprocedere von September bis zum Ende des Jahres zeitlich sehr schwierig fertigzustellen und wenn man, die für die FFG zu erwarteten hohen Finanzvolumina bedenkt, wäre ein Abschluss der Finanzierungsvereinbarung vor dem Ende des betreffenden Jahres eine große Herausforderung.

Die Frist zur Übermittlung (1. September) erscheint daher zu kurzfristig zu sein.

Außerdem darf darauf hingewiesen werden, dass eine Übergangsregelung von 6 Monaten in Abs. 9 von der FFG für zu kurz gehalten wird. Aufgrund dieser Regelung müsste schon bald nach dem Ablauf der alten Finanzierungsvereinbarung sicherheitshalber das Frühwarnsystem (§ 45a AMFG) beim AMS in Anspruch genommen werden.

Die FFG schlägt deswegen vor, den Beginn der Abstimmung mit dem Bundesministerium auf den 01. Juli (Abs 7) vorzulegen und, um das Verfahren zu beschleunigen, das Bundesministerium für Finanzen zu verpflichten, eine Stellungnahme bis zum 30. September den beteiligten Bundesministerien und den zentralen Einrichtungen zu übermitteln.

Im Falle des Übergangszeitraumes in Abs 9 schlägt die FFG vor, die Frist auf 12 Monate zu erweitern unter Anwendung des üblichen Budgetprovisoriums (Zwölfstel-Regelung).



§ 5 Abs 8 FRG Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung

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 Abs8

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 Entwurfes 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 wird die Möglichkeit geschaffen auch entgegen der Bestimmungen des Bundes-Public Corporate Governance Kodex 2017 (B-PCGK 2017) über die Finanzierungsvereinbarung in die Ziele und Aufgaben der gesellschaftsrechtlichen Organisation der zentralen Einrichtung Einfluss zu nehmen. Dies wäre dann eigentlich als Eigentümerweisung zu sehen.

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 FFG schlägt daher vor, dies lediglich auf finanzielle Mehrerfordernisse zu beschränken, wobei man hierbei eine Bagatellgrenze von zB 10 % der Gesamtsumme der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung festlegen sollte.



§ 7 Mindestinhalte Finanzierungsvereinbarungen

Die Formulierung der Mindestinhalte von § 7 legen einen Rahmen, der eine Einengung der Umsetzungsflexibilität befürchten lässt. Aus den Erläuterungen zu § 7 ist für die FFG eine starke Einschränkung der operativen Unabhängigkeit einer abwickelnden Gesellschaft abzuleiten.

Z1

In den Erläuterungen findet sich zu den Zielen folgender Absatz:

Darüberhinausgehend 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 FFG sieht darin eine starke Einflussnahme auf die Gesellschaft durch einen Vertrag, der nur einen Teil der Aufgaben der FFG 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 würde nach Ansicht der FFG zu einer Vermischung der Funktionen Anteilseigner und Auftraggeber führen.

Z 2

Eine Festlegung, dass immer Förderungsprogramme vorhanden sein müssen schränkt den Handlungsspielraum der Agenturen ein, zumal derzeit eine Modernisierung des Systems diskutiert wird.



Darüber hinaus ist eine Festlegung der förderrechtlichen Grundlagen in der Finanzierungsvereinbarung nicht sinnvoll, da es auf europäischer und nationaler Ebene immer wieder Änderungen gäbe und dies dann nachträglich in der Finanzierungsvereinbarung geändert werden müsste. Dies zB als wesentliche Änderung zu sehen, wäre ebenfalls nicht sinnvoll, da auch das BMF in jeder Richtlinienerstellung involviert ist.

Z 3+4

Eine detaillierte Festlegung von Begleitmaßnahmen und Forschungsaufträgen für 3 Jahre im Voraus erscheint kaum möglich und würde einen sparsamen und zweckmäßigen Einsatz der Mittel erschweren.

Z 10

Was wird als Nichterfüllung der Finanzierungsvereinbarung verstanden? Und wie ist das Beispiel aus den Erläuterungen zu verstehen, dass es zu Mittelkürzungen kommen kann. Sind die Kürzungen in den administrativen oder operativen Mitteln?

Dies widerspricht eigentlich dem Kürzungsverbot des §4 FRG im Falle von operativen Kürzungen. Bei administrativen Kürzungen könnten mögliche Verluste eintreten, die im Falle der FFG zB wieder die Eigentümerministerien treffen würden.

In jedem Fall sollte die Finanzierungsvereinbarung einen möglichst großen Spielraum für eine Flexibilität in der Umsetzung schaffen und auch eine Musterfinanzierungsvereinbarung als Anhang dieses Gesetzes wäre wünschenswert.

§ 8 FRG Monitoring und Evaluierung

Die FFG interpretiert Abs 5 dahingehend, dass auch bereits vorhandene Monitoringsysteme genutzt bzw. adaptiert werden können, die ja auch bereits mehrmals positiv geprüft wurden.

Betrifft dies auch die Gebarungsüberprüfung betreffend § 7 Zi 7 lit. e, also eine Abwicklung des Controllings gemäß dem bestehenden Rahmenvertrag der FFG?



In diesem Zusammenhang ist nicht klar, wer aller unter „Bund“ verstanden wird?

Nur die Eigentümerministerien der FFG oder auch andere – wie z.B. das BMF?

Die FFG möchte festhalten, dass bei Heranziehung von Outcome- bzw. Impact-Indikatoren, diese aufgrund der Zeitkomponenten von mehrjährigen Forschungsprojekten und dem Timelag zwischen Forschung und Umsetzung am Markt, erst lange nach dem Ablauf von Finanzierungsvereinbarungen Ergebnisse bringen.

Änderungen des Forschungsförderungsgesellschaftsgesetzes

§ 8 FFGG Finanzierungsvereinbarungen und Planungsgrundlagen

In den Gesetzesentwürfen sind die jeweiligen Aufsichtsräte unterschiedlich in die Prozesse zur Erstellung und zur Genehmigung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen eingebunden. Im FFGG wird diese dem Aufsichtsrat im Gegensatz zu anderen vom Gesetz betroffenen Institutionen lediglich zur Kenntnis gebracht.

Die FFG beurteilt das als nicht funktionelle Einschränkung der Aufsichtsrats-Rolle, zumal dieser das über weite Teile inhaltlich überlappende Mehrjahresprogramm weiterhin genehmigen soll. Dies widerspricht auch den im B-PCGK 2017 normierten Zusammenwirken der Geschäftsleitung und dem Überwachungsorgan (punkt 8 B-PCGK 2017), wenn man ca. 80% der Aufgaben der FFG diesem großteils entzieht. Gleiches gilt auch für die jährlichen Arbeitsprogramme.

Ebenfalls unterschiedlich ist das Prozedere zur internen Erstellung der Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarung geregelt. Den anderen zentralen Einrichtungen wird teilweise ein Vorschlagsrecht eingeräumt oder dem Aufsichtsrat ein Genehmigungsrecht der Leistungs- bzw. Finanzierungsvereinbarungen.



Die FFG schlägt daher vor insbesondere in § 8 FFGG, den Aufsichtsrat in die Erstellung, Abstimmung und gesellschaftsrechtliche Genehmigung aktiv einzubinden und der FFG ein Vorschlagsrecht für die Finanzierungsvereinbarung einzuräumen.

§14 Abgaben und Gebührenbefreiung

Wir schlagen darüber hinaus vor in § 14 als neuen Abs 5 hinzufügen: „Die Abdeckung von Verwaltungs- und Abwicklungskosten durch den Bund, die der Gesellschaft im Rahmen der Erfüllung der Aufgaben gemäß § 3 entstehen, stellt kein Entgelt im Sinne des Umsatzsteuergesetzes 1994, BGBl.Nr- 663, dar“.

Für weitere Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H. Egerth', written over a light blue rectangular background.

Dr. Henrietta Egerth-Stadlhuber
Geschäftsführerin

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Klaus Pseiner', written over a light blue rectangular background.

Dr. Klaus Pseiner
Geschäftsführer