

**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bundesministerium für
Verkehr, Innovation und Technologie
Radetzkystraße 2
1030 Wien

Wien, 17. Oktober 2019
GZ 303.105/001–P1–3/19

Entwurf einer Forschungsrahmennovelle 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 19. August 2019, GZ: BMVIT–609.986/0002–III/12/2019 übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs– und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Empfehlungen des RH zur Forschungsfinanzierung

1.1 Allgemein

Der RH hat bereits mehrfach (etwa im Bericht *Forschungsfinanzierung in Österreich*, Reihe Bund 2016/8, TZ 16 sowie in *Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs*, Reihe 2016/2, S. 203 ff.) auf

- die Verteilung der F&E–Mittel an die Intermediäre des Bundes bzw. der Länder,
- die Vielzahl an Akteuren (zahlreiche Organisationseinheiten des Bundes und der Länder sowie Intermediäre des Bundes und der Länder),
- eine Vielzahl und Vielfalt an F&E–Bundes– und Landesprogrammen und
- durch die geteilte Verwaltung der F&E–Rückflüsse (F&E–Mittel des EFRE) aus dem EU–Haushalt

hingewiesen und dabei kritisch die hohe Komplexität und Unübersichtlichkeit der Forschungsfinanzierung in Österreich festgehalten. Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen weist der RH zum vorliegenden Entwurf des Forschungsrahmengesetzes – FRG einleitend darauf hin, dass dieser nur den forschungsrelevanten Wirkungsbereich des BMBWF, des BMDW und des BMVIT, und dabei auch nur die Finanzierung und Steuerung der Forschungsförderung erfasst.

Die derzeit in den genannten Ressorts bestehenden komplexen Steuerungsmechanismen und fragmentierten Regelungen hinsichtlich deren Finanzierung (etwa durch viele Einzelbeauftragungen und Genehmigungsschritte) sollen zugunsten einer überschaubareren Struktur abgelöst werden. Dies etwa durch Einführung von mehrjährigen FTI-Pakten auf Basis der nationalen Forschungsstrategie und der darauf fußenden mehrjährigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen, die eine höhere Planungssicherheit bewirken sollen. Damit wird zwar die Empfehlung des RH hinsichtlich einer klaren Struktur bei der Konzeption der Forschungsförderung berücksichtigt, dies jedoch lediglich hinsichtlich der zentralen Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen des BMBWF, des BMDW und des BMVIT im Bereich des Bundes (*Positionen Verwaltungsreform 2011*, Reihe 2011/1, S. 174; *Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs*, Reihe 2016/2, S. 205). Somit weist der RH auf die weiterhin bestehende hohe Komplexität und Unübersichtlichkeit der Forschungsfinanzierung in Österreich in den vom Entwurf nicht betroffenen Bereichen und seine diesbezüglichen Empfehlungen im o.a. Bericht Reihe Bund 2016/8 hin.

1.2 Evaluierung von Förderprogrammen

Der RH kritisierte mehrfach die Existenz eines unübersichtlichen „Programmschlingens“ bzw. einer „Programmüberfrachtung“ und empfahl, wirkungsschwache Programme zu identifizieren bzw. zu beenden (*Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs*, Reihe 2016/2, S. 205; *Positionen Verwaltungsreform 2011*, Reihe 2011/1, S. 174; *Forschungsfinanzierung in Österreich*, Reihe Bund 2016/8, TZ 25 und Schlussempfehlung 11). Mit dem neuen FRG soll nunmehr eine Durchsicht der Forschungsförderungsprogramme auf unterkritische Fördergrößen und outputorientierte Indikatorik sowie die Konsolidierung der Anzahl der Programme vorgesehen und die Möglichkeit geschaffen werden, Fördermaßnahmen oder –programme umfassend zu überarbeiten oder zur Gänze einzustellen (siehe Maßnahme 4 des Entwurfs). Die vorgeschlagenen Regelungen berücksichtigen somit die o.a. Empfehlungen des RH, wenn auch nur im Wirkungsbereich der Bundesministerien BMBWF, BMDW und BMVIT.

1.3 Vermeidung von Doppelstrukturen

Mit § 5 des geplanten FRG soll eine Verbesserung der Abstimmung zwischen den vom Entwurf betroffenen Ressorts bzw. zwischen den seitens dieser Ressorts allein oder gemeinsam mit anderen Ressorts dotierten Forschungseinrichtungen erreicht werden. Aus Sicht des RH ist diese geplante Maßnahme geeignet, zu mehr Transparenz und zur Vermeidung von Doppelstrukturen beizutragen (vgl. *Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs*, Reihe 2016/2, S. 204).



GZ 303.105/001-P1-3/19

3

1.4 Outputorientierung

Der RH empfahl zudem mehrfach, verstärkt Outputfaktoren bzw. Wirkungen von Programmen sowie solche für die Exzellenz in der Forschung anhand von Indikatoren abzubilden (*Forschungsfinanzierung in Österreich*, Reihe Bund 2016/8, TZ 6 und *Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs*, Reihe 2016/2, S. 203 und zwar jeweils am Beispiel der Forschungsquote sowie weiters *Entwicklung ausgewählter Forschungsprogramme des Bundes*, Reihe Bund 2018/12, TZ 4 und 5; *Forschungsförderungsprogramm COMET – Competence Centers for Excellent*, Reihe Bund 2018/38, TZ 13 und 26; *Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs*, Reihe 2016/2, S. 205).

Diese Empfehlung wird im Bereich der betroffenen Ressorts insbesondere dadurch berücksichtigt, dass die Darstellung von Output- und Outcomeindikatoren ein integraler Bestandteil des neuen Governance-Systems sein soll, zumal die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen mit den zentralen Einrichtungen einem insbesondere wirkungsorientierten Monitoring- und Evaluierungssystem unterzogen werden sollen (siehe dazu auch die Erläuterungen zum Allgemeinen Teil und zu § 8 des Entwurfs); ferner ist die Durchsicht bestehender Programme auf eine output-orientierte Indikatorik beabsichtigt (siehe Erläuterungen zum Ziel 4 des Entwurfs, Maßnahmen 1, 2, 3 und 4). Den Erläuterungen zu § 6 Z 8 des Entwurfs zufolge sollen die Indikatoren nach Möglichkeit zwischen den verschiedenen zentralen Einrichtungen sowie über Zeitperioden hinweg vergleichbar sein und sich auf bestimmte übergeordnete Kategorien beziehen. Auch dieses Ziel des Entwurfs wird seitens des RH positiv bewertet.

1.5 Vermeidung thematischer Überschneidungen

Der RH empfahl in seinem Bericht „*Entwicklung ausgewählter Forschungsprogramme des Bundes*“ hinsichtlich der Programmlandschaft im Bereich der Forschung thematische Überschneidungen zu vermeiden (Reihe Bund 2018/12, TZ 3). Da gemäß dem geplanten FRG künftig pro FTI-Aufgabenbereich eine eindeutige Zuordnung zu lediglich einer Forschungsförderungseinrichtung bestehen soll, erscheint dies geeignet, das seitens des RH aufgezeigte Problem bei entsprechender Durchführung der gesetzlichen Anforderungen künftig zu vermeiden (siehe hiezu die Erläuterungen zu § 5 Abs. 1 und 3 und zu §§ 6 und 7 des Entwurfs).

1.6 Weitere Empfehlungen des RH

(1) Weiters empfahl der RH im zuletzt genannten Bericht, bei Programmdokumenten die haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuhalten, um die Transparenz und Effizienz der Haushaltsführung sicherzustellen (TZ 11). Mit der im neuen FRG geplanten mehrjährigen Planungssicherheit wird aus Sicht des RH eine höhere Effizienz im Rahmen der notwendigen Einvernehmensherstellung mit dem BMF erreicht, zumal eine eigene bundesgesetzliche Ermächtigung für Vorbelastungen dann nicht mehr erforderlich ist (siehe Erläuterungen zum Ziel 2 und zu § 5 Abs. 7 des Entwurfs).

(2) Ferner empfahl der RH in diesem Bericht auch, die Auswahl des für ein Programm ausgewählten Intermediärs zu dokumentieren (TZ 12). Mit der im neuen FRG geplanten eindeutigen Zuordnung pro FTI-Aufgabenbereich zu lediglich einer Forschungsförderungseinrichtung wird die Empfehlung des RH umgesetzt.

(3) Der RH empfahl in seinem Bericht „*FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme*“ eine übereinstimmende Periodisierung der Mehrjahresprogramme von FFG und FWF (Reihe Bund 2015/7, TZ 19). Mit den im geplanten § 5 des Entwurfs jeweils dreijährig zu erstellenden Finanzierungsvereinbarungen sowie den verpflichtenden jährlichen Umsetzungsplanungen wird diese Empfehlung umgesetzt.

(4) Gemäß den Erläuterungen zu § 7 Z 7 lit. b des Entwurfs sind schließlich geeignete Abrechnungsmodalitäten für die den Forschungsförderungseinrichtungen in Erfüllung ihrer Arbeitsprogramme entstehenden und vom Bund abgegoltenen administrativen Aufwendungen zu definieren. Damit wird die Empfehlung des RH umgesetzt, bei der Abwicklung von Förderungsprogrammen die Trennung zwischen administrativen und operativen Mitteln zu beachten (*Forschungsförderungsprogramm COMET – Competence Centers for Excellent*, Reihe Bund 2018/38, TZ 19).

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Der wirkungsorientierten Folgenabschätzung zufolge enthält das Rahmengesetz noch keinerlei finanzielle Festlegungen. Diese sollen in einem ersten Schritt auf Grundlage des Bundesfinanzrahmengesetzes, des Bundesfinanzgesetzes und des FRG erfolgen. Daraus abgeleitet sollen sich die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen aus den mehrjährigen FTI-Pakten (die gemäß § 2 des Entwurfs des FRG Umsetzungsmaßnahmen der nationalen FTI-Strategien benennen und via zuständigen Ministerien auf die zentralen Einrichtungen gemäß ihren Aufgaben verteilen) und wiederum aus diesen abgeleiteten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen der Ressorts mit den zentralen Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen (die die Budgetmittel für einzelne Maßnahmen zuordnen) ergeben (§§ 4 bis 7 des Entwurfs).

In diesem Zusammenhang weist der RH jedoch darauf hin, dass das FRG nur den forschungsrelevanten Wirkungsbereich des BMBFW, BMDW und das BMVIT (Untergliederungen 31 (ohne Universitäten), 33 und 34) und dabei auch nur die Finanzierung und Steuerung der zentralen Forschungs- und Forschungsförderungen (taxativ in § 3 FRG genannt) regelt. Der Entwurf erfasst damit auch weiterhin nicht die forschungsrelevanten Vorhaben aus den Wirkungsbereichen der übrigen Ressorts, sowie der weiterhin nicht betroffenen Intermediäre.

Aus den Erläuterungen zu § 3 des Entwurfs ergibt sich weiters, dass Einrichtungen, die nicht in signifikantem Ausmaß vom Bund finanziert werden (i.d.R. mit 10 Mio. EUR) oder die lediglich ein Instrument für die Bereitstellung von Forschungs- oder Forschungsförderungsbudgets sind (beispielsweise die Nationalstiftung), nicht erfasst werden.



GZ 303.105/001-P1-3/19

5

Der RH weist daher darauf hin, dass eine Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der mit dem vorliegenden Entwurf beabsichtigten Neuordnung des rechtlichen Rahmens für die Organisation und Struktur der Forschungsfinanzierung in Österreich wesentlich von den eingangs dargestellten kaskadenartigen Regelungen abhängt, und daher im Rahmen des vorliegenden Begutachtungsverfahrens nicht erfolgen kann.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:
Beatrix Pilat