



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Entwicklung ausgewählter Forschungsprogramme des Bundes

III–95 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2018/12



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Februar 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 4 |
| Kurzfassung _____ | 7 |
| Prüfungsablauf und –gegenstand _____ | 11 |
| Rechtliche Grundlagen für die Programmentwicklung _____ | 12 |
| Programmlandschaft _____ | 14 |
| Prozessschritte der ausgewählten Programme _____ | 18 |
| Übersicht _____ | 18 |
| Bedarfsanalyse _____ | 20 |
| Ableitbarkeit der Forschungsprogramme aus Strategien _____ | 23 |
| Abstimmung der Inhalte mit der Programmlandschaft _____ | 26 |
| Inhaltliche Entwicklung der Programme _____ | 27 |
| Aufbau der Programme _____ | 28 |
| Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben _____ | 31 |
| Einvernehmensherstellung _____ | 33 |
| Vertragsgestaltung mit dem Intermediär _____ | 36 |
| Budgetierung _____ | 39 |
| Erstphase der operativen Umsetzung _____ | 43 |
| Personalressourcen _____ | 46 |
| Schlussempfehlungen _____ | 48 |
| Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____ | 50 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 1: | Forschungsbereiche der Bundesministerien _____ | 12 |
| Tabelle 2: | Haushaltsrechtliche Vorgaben _____ | 13 |
| Tabelle 3: | Anzahl der Forschungsprogramme des Bundes, 2012 bis 2016 | 14 |
| Tabelle 4: | Strategien zum Forschungsprogramm Forschungskompetenzen für die Wirtschaft _____ | 23 |
| Tabelle 5: | Strategien zum Forschungsprogramm Beyond Europe _____ | 24 |
| Tabelle 6: | Budgetierung – Forschungskompetenzen für die Wirtschaft, Beyond Europe _____ | 40 |
| Tabelle 7: | Eingereichte und bewilligte Projekte der ersten Ausschreibung – Forschungskompetenzen für die Wirtschaft _____ | 44 |
| Tabelle 8: | Eingereichte und bewilligte Projekte der ersten Ausschreibung – Beyond Europe _____ | 45 |
| Tabelle 9: | Personalressourcen für die Programmentwicklung – Forschungskompetenzen für die Wirtschaft, Beyond Europe __ | 47 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: | Forschungsprogramme des Bundes, kategorisiert nach dem Beginn der Programme, 2016 _____ | 15 |
| Abbildung 2: | Forschungsprogramme des Bundes, kategorisiert nach der Summe der budgetierten Fördermittel, 2016 _____ | 16 |
| Abbildung 3: | Übersicht über die wesentlichen Prozessschritte und die beteiligten Akteure _____ | 19 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABl. | Amtsblatt der Europäischen Union |
| Art. | Artikel |
| BGBL. | Bundesgesetzblatt |
| BMLFUW | Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft |
| BMWFW | Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft |
| bspw. | beispielsweise |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz, BGBL. 1/1930 i.d.g.F. |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EU | Europäische Union |
| EUR | Euro |
| F&E | Forschung und Entwicklung |
| FFG | Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH |
| FFG-G | Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH-Errichtungsgesetz, BGBL. I Nr. 73/2004 i.d.g.F. |
| FTE | Richtlinien zur Förderung der wirtschaftlich-technischen Forschungs- und Technologieentwicklung |
| FTEI | Forschung, Technologie, Entwicklung und Innovation |
| FTI | Forschung, Technologie und Innovation |
| FTI-Richtlinien | Richtlinien zur Förderung der wirtschaftlich-technischen Forschung, Technologieentwicklung und Innovation |
| FTI-Strategie | Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation |
| G(es)mbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| i.d.(g.)F. | in der (geltenden) Fassung |
| KMU | kleine und mittlere Unternehmen |
| Mio. | Million(en) |
| Nr. | Nummer |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |

| | |
|------|-----------------------|
| TZ | Textzahl(en) |
| u.a. | unter anderem |
| VZÄ | Vollzeitäquivalent(e) |
| Z | Ziffer |
| z.B. | zum Beispiel |

Bericht des Rechnungshofes



Entwicklung ausgewählter Forschungsprogramme des Bundes

Wirkungsbereich

Bundesministerium für Finanzen

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

Entwicklung ausgewählter Forschungsprogramme des Bundes

Kurzfassung

Der RH überprüfte von November 2016 bis Februar 2017 die Entwicklung ausgewählter Forschungsprogramme des Bundes insbesondere hinsichtlich der Entstehung und Entwicklung bis zur ersten Ausschreibung der Förderung. Die Überprüfung umfasste im Wesentlichen den Zeitraum 2012 bis 2016 und fand beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie bei der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (**FFG**) statt. Die Angelegenheiten der FFG waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 ressortieren diese Angelegenheiten im Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Der RH verwendet daher für den überprüften Zeitraum die Bezeichnung Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, der Adressat der Empfehlungen und der Gegenäußerung ist jedoch das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Weiters führte der RH Informationsgespräche mit dem Bundesministerium für Finanzen, dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie sowie dem Rat für Forschung und Technologieentwicklung. **(TZ 1)**

Die Anzahl der budgetierten Forschungsprogramme des Bundes stieg in den Jahren 2012 bis 2016 um rd. 8 % von 52 auf 56 an. Bei den Programmen führte die Zersplitterung der Angelegenheiten der Forschung und experimentellen Entwicklung beim Bund zu thematischen Überschneidungen in den Forschungsprogrammen. **(TZ 3)**

Die den beiden überprüften Forschungsprogrammen **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** und **Beyond Europe** zugrunde liegenden Bedarfsanalysen stützten sich jeweils auf Studien, Vorarbeiten des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie Analysen der FFG, die einen Förderungsbedarf nachvollziehbar nahelegten und diesbezügliche Lücken im Förderungsangebot aufzeigten. Wesentliche Entscheidungen des Ministeriums im Entwicklungsprozess wie jene, die FFG mit Vorarbeiten zur Programmentwicklung zu beauftragen, wurden jedoch weder dokumentiert noch näher begründet. Weiters wurde die inhaltliche Entwicklung des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** beim Ministerium bzw. des Programms **Beyond Europe** beim Ministerium und der FFG nicht ausreichend dokumentiert. (TZ 5, TZ 8)

Beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** waren für die Zielüberprüfung jedem Interventionsfeld Indikatoren zugewiesen; es fehlten jedoch Indikatoren zur Wirkungsmessung.

Beim Forschungsprogramm **Beyond Europe** wurde für die Erfolgsmessung lediglich ein Indikator („Anzahl der geförderten Projekte mit Partnern aus Ländern außerhalb Europas“) herangezogen. (TZ 9)

Bei der Sonderrichtlinie **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** konnte innerhalb von vier Jahren keine haushaltsrechtliche Einvernehmensherstellung zwischen dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen erzielt werden. Das Ministerium erließ daraufhin die Sonderrichtlinie entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben; das Einvernehmen mit der Bundesministerin für Finanzen lag nicht vor. (TZ 11)

Beim Forschungsprogramm **Beyond Europe** erfolgte eine rasche und den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechende Einvernehmensherstellung mit dem Bundesminister für Finanzen. (TZ 11)

Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und die FFG legten die zur Verfügung stehenden Fördermittel und die maximalen Abwicklungskosten für die beiden Forschungsprogramme in Ausführungsverträgen fest. Bei der Kalkulation der Abwicklungskosten für das Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** fehlten wesentliche Faktoren, wie bspw. die Anzahl der erwarteten Projekteinreichungen, die Anzahl der Projektpartner oder die erforderlichen Ressourcen je Projekt. (TZ 15)

Bei beiden Forschungsprogrammen waren die von der FFG berechneten Sachkosten nicht nachvollziehbar dargestellt. Der Anteil der geplanten Sachkosten beim Programm **Forschungskompetenz für die Wirtschaft** war mit rd. 22 % der gesamten Abwicklungskosten mehr als doppelt so hoch veranschlagt wie beim Programm **Beyond Europe** mit rd. 9,50 %. (TZ 15)

Der RH hob insbesondere folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sowie das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie hervor:

- Die Programmlandschaft sollte im Bereich der Forschung und experimentellen Entwicklung geprüft werden, um thematische Überschneidungen zu vermeiden und das Förderungsangebot stärker zu bündeln.
- Die Dokumentation der Programmentwicklung sollte verbessert werden: Es sollten insbesondere die wesentlichen Schritte der Bedarfsanalyse sowie Aufträge an Dritte vollständig und nachvollziehbar dokumentiert werden; weiters sollten die im Prozessverlauf jeweils wesentlichen Überlegungen aussagekräftig und nachvollziehbar dargelegt werden.
- Beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** wären verstärkt die Wirkungen des Programms anhand von Indikatoren abzubilden, und beim Programm **Beyond Europe** sollten die Erfolgsmessgrößen im Zuge der für 2018 vorgesehenen Zwischenevaluierung ausgebaut werden. (TZ 18)

Kenndaten

| Entwicklung ausgewählter Forschungsprogramme | | | | | | |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| Rechtsgrundlagen | <ul style="list-style-type: none"> – Forschungs- und Technologieförderungsgesetz – FTFG, BGBl. I Nr. 434/1982 i.d.g.F. – Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH-Errichtungsgesetz – FFG-G, BGBl. I Nr. 73/2004 i.d.g.F. – Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. – Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014), BGBl. II Nr. 208/2014 i.d.g.F. | | | | | |
| Kalenderjahr | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Veränderung |
| | Anzahl | | | | | in % |
| Forschungsprogramme des Bundes | 52 | 57 | 54 | 55 | 56 | 7,69 |

| Forschungsprogramm Forschungskompetenzen für die Wirtschaft – erste Ausschreibung (2011) | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| | in Mio. EUR |
| budgetierte Fördermittel | 10,00 |
| bewilligte Fördermittel | 7,95 |
| | Anzahl |
| eingereichte Projekte | 62 |
| bewilligte Projekte | 38 |

| Forschungsprogramm Beyond Europe – erste Ausschreibung (2015) | |
|---------------------------------------------------------------|-------------|
| | in Mio. EUR |
| budgetierte Fördermittel | 4,65 |
| bewilligte Fördermittel | 4,55 |
| | Anzahl |
| eingereichte Projekte | 52 |
| bewilligte Projekte | 15 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMLFUW; BMWFW; Intermediäre des Bundes

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von November 2016 bis Februar 2017 die Entwicklung ausgewählter Forschungsprogramme des Bundes. Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Entstehung und Entwicklung von Forschungsprogrammen des Bundes bis zur ersten Ausschreibung der Förderung zu überprüfen. Der RH wählte dafür die Forschungsprogramme **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** und **Beyond Europe** aus (siehe [TZ 4](#)). Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2012 bis 2016.

Nichtziele der Gebarungsüberprüfung waren die Überprüfung der Entstehung und Entwicklung von Forschungsprogrammen der EU, der Länder und Gemeinden sowie der operativen Programmabwicklung.

Die Überprüfung fand beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und bei der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (**FFG**) als programmabwickelndem Intermediär statt. Der RH versteht unter einem Intermediär eine Forschungsförderungsagentur, die Fördermittel des Bundes nicht zur eigenen Verwendung empfängt, sondern diese im Rahmen ihrer Förderungsrichtlinien an einzelne Empfänger weitergibt (siehe auch Bericht Forschungsfinanzierung in Österreich, Reihe Bund 2016/8, TZ 1).

Die Angelegenheiten der FFG waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017¹ ressortieren diese Angelegenheiten im Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Der RH verwendet daher für den überprüften Zeitraum die Bezeichnung Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, der Adressat der Empfehlungen und der Gegenäußerung ist jedoch das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Weiters führte der RH Informationsgespräche mit dem Bundesministerium für Finanzen, dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und dem Rat für Forschung und Technologieentwicklung.

Zu dem im August 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die FFG im September 2017, das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie sowie das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft im November 2017 und das Bundesministerium für Finanzen im Dezember 2017 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2018.

¹ BGBl. I Nr. 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

Rechtliche Grundlagen für die Programmentwicklung

2.1 (1) Für die Forschung und Forschungsförderung bestand kein verfassungsrechtlicher Kompetenztatbestand, daher existierte auch kein entsprechender Kompetenztatbestand für die Entwicklung von Forschungsprogrammen. Als Querschnittsmaterie betrafte die Forschung aber vielfach andere Kompetenztatbestände, die dem Bund zugewiesen und von diesem zu regeln waren (z.B. das Schulwesen einschließlich der Universitäten).

(2) Das Bundesministeriengesetz 1986 ordnete zur Zeit der Gebarungsüberprüfung jeweils verschiedene Bereiche der Forschung folgenden Bundesministerien zu:

Tabelle 1: Forschungsbereiche der Bundesministerien

| Bundesministerium | Forschungsbereiche |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft | <ul style="list-style-type: none"> – Angelegenheiten der wirtschaftlich–technischen Forschung – Angelegenheiten der Wissenschaften, insbesondere der wissenschaftlichen Forschung und Lehre – Lebenswissenschaften und Förderung von Ersatzmethoden zum Tierversuch – Angelegenheiten der wissenschaftlichen Stiftungen und Fonds |
| Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie | <ul style="list-style-type: none"> – Unfallforschung – Angelegenheiten der Schwerpunktsetzung in den nationalen Forschungsprogrammen durch den Rat für Forschung und Technologieentwicklung – Angelegenheiten der wirtschaftlich–technischen Forschung, sofern sie nicht dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zugeordnet waren |
| Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft | <ul style="list-style-type: none"> – landwirtschaftliches Forschungswesen – forstwirtschaftliches Forschungswesen – wasserwirtschaftliches Forschungswesen – Forschung auf dem Gebiet des Umweltschutzes |
| Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport | <ul style="list-style-type: none"> – Angelegenheiten der Wehrtechnik einschließlich der militärtechnischen Forschung und Erprobung |

Quelle: Bundesministeriengesetz 1986

Darüber hinaus oblag den einzelnen Bundesministerien auch die Forschung in den Sachgebieten, die dem jeweiligen Bundesministerium zugewiesen waren.

(3) Die Vergabe von Forschungsförderungen fand überwiegend im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung statt (siehe Bericht „Forschungsfinanzierung in Österreich“, Reihe Bund 2016/8, TZ 3). Dem Bund – sowie auch den Ländern – stand es frei, eigene Regeln und Programme im Bereich der Förderung von Forschung und experimenteller Entwicklung zu schaffen.

(4) Das Forschungsorganisationsgesetz sah vor, dass bei der Vergabe von Förderungen auf die Ziele und Prinzipien der gesamtösterreichischen Forschungs- und Technologiepolitik, insbesondere die Forschungsstrategien des Bundes, Bedacht zu nehmen war. Die FFG und der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung hatten ihre Mehrjahresprogramme unter Berücksichtigung dieser Ziele, Prinzipien und Forschungsstrategien zu erstellen.

(5) Für die Vergabe von Förderungen im Rahmen von Forschungsprogrammen bestanden mehrere haushaltsrechtliche Vorgaben:

Tabelle 2: Haushaltsrechtliche Vorgaben

| Haushaltsrechtliche Vorgaben | Inhalt |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bundshaushaltsgesetz 2013 | <ul style="list-style-type: none"> – Pflicht zur Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Finanzen vor der Erlassung von sonstigen rechtsetzenden Maßnahmen grundsätzlicher Art, die von erheblicher finanzieller Bedeutung sind (z.B. Erlassung von Sonderrichtlinien) – Durchführung einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung von Regelungsvorhaben und von Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung |
| Forschungs- und Technologieförderungsgesetz | <ul style="list-style-type: none"> – Erlassen von Förderungsrichtlinien durch zuständige Bundesministerinnen und Bundesminister im Einvernehmen mit der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Finanzen – Förderungsrichtlinien hatten Mindestinhalte aufzuweisen und im Einklang mit dem EU-Wettbewerbsrecht zu stehen |
| Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln 2014 | <ul style="list-style-type: none"> – Grundsatz der Vergabe von Förderungen im Rahmen von Förderungsprogrammen und auf Grundlage von Sonderrichtlinien, die Mindestinhalte aufzuweisen hatten; vor Erlass oder bei Änderung der Sonderrichtlinien Herstellen des Einvernehmens mit der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Finanzen – Notwendigkeit eines Vertrags für die Abwicklung der von Bundesministerinnen und Bundesministern vergebenen Förderungen durch Intermediäre; vor dessen Abschluss Herstellen des Einvernehmens mit der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Finanzen |

Quellen: Bundshaushaltsgesetz 2013, Forschungs- und Technologieförderungsgesetz; Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln 2014

(6) Zur strategischen Beratung der Bundesregierung im Bereich von Forschung und Technologieentwicklung war der Rat für Forschung und Technologieentwicklung eingerichtet. Ihm oblag insbesondere die autonome Erstattung von Vorschlägen für nationale Forschungs- und Technologieprogramme.

2.2

Der RH hielt fest, dass bei Querschnittsmaterien – wie Forschung und experimentelle Entwicklung – für die Entwicklung von Forschungsprogrammen eine enge Abstimmung der betroffenen Ressorts erforderlich ist, um eine effektive Steuerung zu gewährleisten.

Programmlandschaft

3.1 (1) Die Bundesregierung definierte in der Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation (**FTI-Strategie des Bundes**) Schwerpunkte, wie bspw. die Exzellenzinitiative Wissenschaft, die Stärkung der Humanressourcen, die Internationalisierung sowie eine Optimierung der Forschungsinfrastruktur.

Die Umsetzung dieser Schwerpunkte erfolgte u.a. über Forschungsprogramme mit verschiedenen ressortspezifischen und thematischen Ausrichtungen.

Die folgende Tabelle gibt für die Jahre 2012 bis 2016 einen Überblick über die Anzahl der im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und in den Intermediären des Bundes mit Forschungsmitteln budgetierten Bundesprogramme sowie die jeweiligen Schwerpunkte zur Forschung und experimentellen Entwicklung:

Tabelle 3: Anzahl der Forschungsprogramme des Bundes, 2012 bis 2016

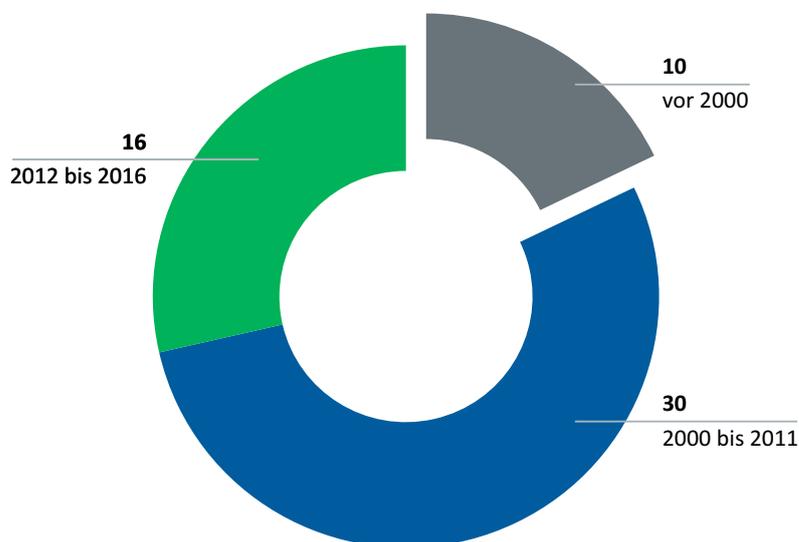
| Programmabwickler | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | F&E-Schwerpunkte |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| | Anzahl | | | | | |
| Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Forschungsaktivitäten im Bereich Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft |
| Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH | 26 | 30 | 26 | 27 | 27 | wirtschaftsnahe, angewandte Forschung |
| Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung | 15 | 15 | 15 | 15 | 16 | Grundlagenforschung |
| Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung | 4 | 5 | 6 | 6 | 6 | Technologieverwertung und Innovationsförderung |
| Christian Doppler Forschungsgesellschaft | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | anwendungsorientierte Grundlagenforschung |
| Österreichische Akademie der Wissenschaften | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Erforschung des Systems der Erde |
| Österreichische Agentur für internationale Mobilität und Kooperation in Bildung, Wissenschaft und Forschung GmbH | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | wissenschaftliche Nachwuchsförderung in aktuellen Forschungsfragen |
| Kommunalkredit Public Consulting GmbH | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Klimafolgenforschung |
| Umweltbundesamt GmbH | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Klimaforschung |
| Summe Forschungsprogramme | 52 | 57 | 54 | 55 | 56 | |

Quellen: BMLFUW; BMWFW; Intermediäre des Bundes

Im überprüften Zeitraum stieg die Anzahl der Bundesprogramme von 52 im Jahr 2012 auf 56 im Jahr 2016 um rd. 8 %. Im Jahr 2016 wickelten die großen Intermediäre des Bundes (FFG, Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung) 49 der 56 (somit 87,50 %) Forschungsprogramme ab.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die im Jahr 2016 budgetierten Forschungsprogramme des Bundes, kategorisiert nach dem Beginn² der Programme:

Abbildung 1: Forschungsprogramme des Bundes, kategorisiert nach dem Beginn der Programme, 2016



Quellen: BMLFUW; BMWFW; Intermediäre des Bundes

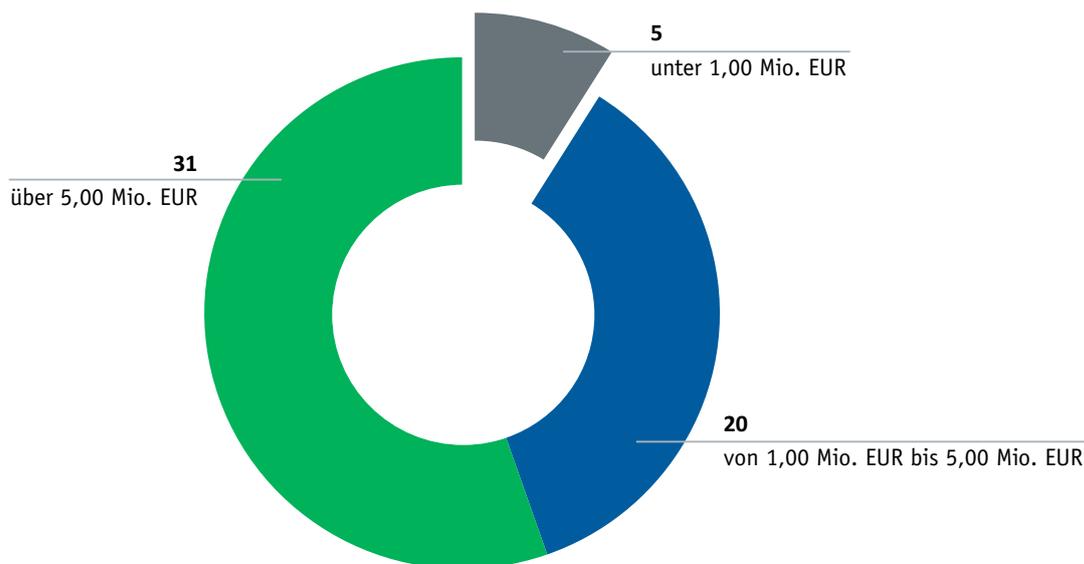
Von den im Jahr 2016 budgetierten 56 Forschungsprogrammen des Bundes hatten 40 bereits vor dem überprüften Zeitraum (2012 bis 2016) begonnen; davon waren zehn vor dem Jahr 2000 gestartet worden. Im überprüften Zeitraum begannen 16 neue Bundesprogramme.

Die Bundesprogramme waren jeweils zunächst befristet eingerichtet; ihre Weiterführung setzte eine positive Evaluierung der Programme voraus. Von den 56 im Jahr 2016 bestehenden Bundesprogrammen wurden acht nach einer Evaluierung neu ausgerichtet und fortgeführt. Die übrigen Programme wurden nach einer Evaluierung ohne Veränderungen verlängert oder waren aufgrund der erst kurzen Laufzeit noch nicht evaluiert.

² Als Datum des Beginns eines Forschungsprogramms nahm der RH den ersten Tag der Einreichmöglichkeit von Förderungsanträgen durch die Förderungswerberinnen bzw. Förderungswerber an.

(3) Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der Forschungsprogramme des Bundes für das Jahr 2016, kategorisiert nach der Summe der budgetierten Fördermittel:

Abbildung 2: Forschungsprogramme des Bundes, kategorisiert nach der Summe der budgetierten Fördermittel, 2016



Quellen: BMLFUW; BMWFW; Intermediäre des Bundes

Die Höhe der budgetierten Fördermittel für die einzelnen Bundesprogramme war im Jahr 2016 je nach Forschungsschwerpunkt unterschiedlich. Von den 56 Programmen des Bundes wiesen 31 budgetierte Fördermittel über 5,00 Mio. EUR (davon wurden elf Forschungsprogramme mit mehr als 20,00 Mio. EUR budgetiert) und 20 zwischen 1,00 Mio. EUR und 5,00 Mio. EUR auf. Demgegenüber standen fünf kleine Bundesprogramme mit budgetierten Fördermitteln unter 1,00 Mio. EUR.

(4) Bei der Benennung und Thematik von Forschungsprogrammen, insbesondere im Bereich der Energie (z.B. Programme „Energie der Zukunft“, „e!MISSION.AT – Energy Mission Austria“ oder „Neue Energien 2020“), kam es zu Überschneidungen. Diese Programme wurden von unterschiedlichen Bundesministerien (z.B. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft) bzw. Intermediären des Bundes (z.B. FFG, Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung) finanziert.

3.2

Der RH wies darauf hin, dass die Anzahl der budgetierten Forschungsprogramme des Bundes in den Jahren 2012 bis 2016 um 8 % anstieg. Er hielt kritisch fest, dass es bei den Bundesprogrammen durch die Zersplitterung der Angelegenheiten der Forschung und experimentellen Entwicklung auf mehrere Bundesministerien und Intermediäre des Bundes zu thematischen Überschneidungen in den Forschungsprogrammen kam.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, die Programmlandschaft im Bereich der Forschung und experimentellen Entwicklung zu prüfen, um thematische Überschneidungen zu vermeiden und das Förderungsangebot stärker zu bündeln.

Der RH anerkannte, dass beim Bund überwiegend Forschungsprogramme mit geplanten jährlichen Fördermitteln über 5,00 Mio. EUR zum Einsatz kamen; dies entsprach auch der Empfehlung des RH, finanziell wirkungsschwache Forschungsprogramme zu identifizieren und zu bündeln.³

3.3

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie sei es stets bestrebt, Überschneidungen möglichst gering zu halten. Neben dem Bemühen um bessere interministerielle Abstimmung sowie Zwischen- und Abschlussevaluierungen der Förderungsprogramme seien auch kürzlich die beiden größten Intermediäre des Bundes (FFG und Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung) evaluiert worden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse (bspw. bezüglich Steuerung und Governance oder Programmdesign) würden zur Zeit analysiert.

Laut Mitteilung des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft gebe es beim Programm **Beyond Europe**, wie vom RH in **TZ 7** ausgeführt, keine Überschneidungen zu anderen Forschungsprogrammen des Bundes.

³ siehe Bericht „Forschungsfinanzierung in Österreich“, Reihe Bund 2016/8, TZ 25

Prozessschritte der ausgewählten Programme

Übersicht

4.1 (1) Der RH wählte im Zuge seiner Gebarungsüberprüfung zwei konkrete Forschungsprogramme aus, wobei seiner Auswahl folgende Kriterien zugrunde lagen:

- Die Programme förderten angewandte Forschung und/oder experimentelle Entwicklung,
- waren von mittlerer finanzieller Größe und
- wurden im überprüften Zeitraum oder kurz davor neu entwickelt.

Beim Bundesprogramm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** handelte es sich um ein Programm zur Verstärkung der Humanressourcen von Unternehmen mit budgetierten Fördermitteln von rd. 10 Mio. EUR (erste Ausschreibung), das in den Jahren 2006 bis 2011 entwickelt worden war.

Das Forschungsprogramm hatte die Steigerung der Kompetenz der Forschung und experimentellen Entwicklung der österreichischen Unternehmen und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Ziel. Durch die gezielte modulare Förderung sollten Unternehmen, die noch keinen Forschungs-, Technologie- und Innovationsbezug hatten, ihren Mangel an qualifiziertem Personal verringern und dieses „innovationsfit“ machen.

Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft erstellte das Programm **Beyond Europe** mit dem Ziel, internationale Zusammenarbeit im Bereich der Forschung und experimentellen Entwicklung zu forcieren, indem Forschungsk Kooperationen österreichischer Unternehmen und Forschungseinrichtungen mit Partnern außerhalb Europas gefördert wurden. Die Höhe der budgetierten Fördermittel lag bei der ersten Ausschreibung bei rd. 4,65 Mio. EUR; das Programm wurde in den Jahren 2013 bis 2015 entwickelt.

(2) Die folgende Abbildung zeigt eine Übersicht der wesentlichen Prozessschritte bei der Entstehung und Umsetzung von Forschungsprogrammen sowie der beteiligten Akteure anhand eines vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft entwickelten idealtypischen Prozesses und anhand der konkreten Prozessschritte bei den zwei ausgewählten Forschungsprogrammen:

Abbildung 3: Übersicht über die wesentlichen Prozessschritte und die beteiligten Akteure

| Prozessschritte | idealtypische Entstehung und Umsetzung eines Forschungsprogramms | Forschungskompetenzen für die Wirtschaft | Beyond Europe | Prüfungsaspekte des RH |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Idee/Bedarfsermittlung | Implementierung neuer Trends/Innovationen/wissenschaftlicher Erkenntnisse Bundesministerien, Intermediäre des Bundes, Stakeholder, etc. | 2006 bis 2007: Strategie und Feinscreening 2008 bis 2011: inhaltliche Entwicklung des Programms BMWFW und FFG | Juli 2013: Arbeitsgruppe 7a „Strategie Beyond Europe“ Februar 2014 bis Juni 2015: inhaltliche Entwicklung des Programms BMWFW und FFG | TZ 5: Bedarfsanalyse TZ 6: Ableitbarkeit der Forschungsprogramme aus Strategien TZ 7: Abstimmung der Inhalte mit der Programmlandschaft |
| Sonderrichtlinie/Programmdokument | Kondensierung mittels Programmdokumenten oder Sonderrichtlinien zu umsetzbaren Prozessen Bundesministerien und Intermediäre des Bundes | Juni 2011: Sonderrichtlinie BMWFW und FFG | Juni 2015: Programmdokument BMWFW und FFG | TZ 8: Inhaltliche Entwicklung der Programme TZ 9: Aufbau der Programme TZ 10: Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben |
| Genehmigung | Genehmigung des Programms durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister im Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen Bundesministerien und BMF | kein Einvernehmen mit der Bundesministerin für Finanzen Juni 2011: Genehmigung des Programms BMWFW und BMF | Juni 2015: Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen Juli 2015: Genehmigung des Programms BMWFW und BMF | TZ 11: Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin für Finanzen bzw. dem Bundesminister für Finanzen |
| Beauftragung | Abschluss eines Ausführungsvertrags mit den Intermediären des Bundes Bundesministerien und Intermediäre des Bundes | Mai 2011: 1. Ausführungsvertrag BMWFW und FFG | Juli bis August 2015: 1. Ausführungsvertrag BMWFW und FFG | TZ 12 bis TZ 14: Vertragsgestaltung mit dem Intermediär TZ 15: Budgetierung |
| Erstphase der operativen Umsetzung | Abstimmung der Instrumente und Schwerpunktsetzungen in der Ausschreibung Intermediäre des Bundes | Juli 2011: Ausschreibungs- und Instrumentenleitfaden; Werbemaßnahmen Februar 2012: Bewertungshandbuch FFG | Juli bis Dezember 2015: Ausschreibungs- und Instrumentenleitfaden; Werbemaßnahmen FFG | TZ 16: Erstphase der operativen Umsetzung |
| erste Ausschreibung | Ausschreibung des Forschungsprogramms Intermediäre des Bundes | Juli 2011: FFG | Dezember 2015: FFG | BMF: Bundesministerium für Finanzen BMWFW: Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft FFG: Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH |
| weitere Beauftragungen | | Oktober 2013: 2. Ausführungsvertrag Juli/August 2015: 3. Ausführungsvertrag BMWFW und FFG | November 2016: 2. Ausführungsvertrag BMWFW und FFG | |

Quellen: BMVIT; BMWFW

4.2

Der RH erachtete es für zweckmäßig, dass das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und die FFG bei den beiden überprüften Forschungsprogrammen die idealtypischen Prozessschritte einhielten.

Er wies jedoch kritisch auf folgende Mängel bei der operativen Umsetzung der Programmentwicklung hin:

- Bei beiden Forschungsprogrammen bestanden Mängel in der Dokumentation der Programmentwicklung (siehe [TZ 5](#), [TZ 8](#)).
- Indikatoren zur Wirkungsmessung der beiden Forschungsprogramme fehlten größtenteils (siehe [TZ 9](#)).
- Beim Forschungsprogramm **Beyond Europe** waren unterschiedliche rechtliche Grundlagen angegeben (siehe [TZ 10](#)).
- Beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** fehlte die Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen (siehe [TZ 11](#)).
- Bei beiden Forschungsprogrammen bestand eine unzureichende Dokumentation der Auswahl der Intermediäre für die Entwicklung und Abwicklung der Forschungsprogramme (siehe [TZ 12](#)).
- Die Ermächtigung zur Förderungsentscheidung in den Ausschreibungsunterlagen stimmte beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** nicht mit den Ausführungsverträgen überein (siehe [TZ 14](#)).
- Die Angemessenheit der Abwicklungskosten war bei beiden Forschungsprogrammen nur eingeschränkt beurteilbar (siehe [TZ 15](#)).

Bedarfsanalyse

5.1

(1) Die Bedarfsanalyse des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** stellte sich wie folgt dar:

Die FFG bildete bereits in ihren jährlichen Arbeitsprogrammen ab 2005 Schwerpunkte zur Stärkung der Humanressourcen und entwickelte ab dem Jahr 2006 eine eigene Humanpotenzialstrategie, die insbesondere die Möglichkeit von Bündelungen bzw. einer Anreicherung von Forschungsförderungsprogrammen ihres Portfolios um Humanressourcen-Elemente auslotete. In Verfolgung dieser strategischen Ausrichtung führte die FFG ein Angebotsscreening aller humanressourcenrelevanten Förderungsangebote

durch, mit dem Ziel, allfällige Lücken und Optimierungspotenziale von Humanressourcen-Programmen aufzudecken.

Eine von der FFG beauftragte Studie zur Weiterentwicklung ihres Programmangebots – sie bezog auch internationale Beispiele ein – diagnostizierte zudem das Fehlen eines adäquaten Humanressourcen-Programms innerhalb der österreichischen Förderungslandschaft im Übergang zwischen Wissenschaft und Industrie.

Parallel hierzu war das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft bemüht, die FTI-Kompetenzprofile der Unternehmen und deren Forschungs- und Innovationspersonal weiterzuentwickeln. Sowohl von öffentlichen und privaten Auftraggebern veranlasste Studien als auch die Beratungen eines vom Ministerium eingerichteten Expertenbeirats zeigten übereinstimmend einen Bedarf an ausgebildeten Fachkräften für Forschungsthemen in der Industrie auf. Das Ministerium erachtete daher ein Förderungsformat für die verstärkte Entwicklung von (forschungsbezogenen) Humanressourcen insbesondere im Bereich von kleinen und mittleren Unternehmen für notwendig.

Eine aktenmäßig nachvollziehbare Dokumentation der Beratungen des Expertenbeirats und deren (Zwischen)Ergebnisse bestand im Ministerium nicht.

Die vom Ministerium und der FFG gesetzten Aktivitäten mündeten Ende 2008 in einen Auftrag des Ministeriums an die FFG, ein entsprechendes Programm vorzubereiten. Auch dieser Vorgang wurde in den Akten nicht erfasst.

(2) Die Bedarfsanalyse des Programms **Beyond Europe** stellte sich wie folgt dar:

Das Ministerium schloss aus seinen Auswertungen internationaler Entwicklungen (z.B. der Forschungsausgaben oder der Forschungsquoten) und entsprechender Rankings, dass in Österreich im Bereich der Internationalisierungsaktivitäten ein Nachholbedarf bestand und dass Kooperationen mit internationalen Partnern nur unzureichend ausgeprägt waren.

Das Ministerium fasste daher im Februar 2014 den Entschluss, ein eigenes Programm zur Unterstützung internationaler Technologiekooperationen zu schaffen und beauftragte die FFG, einen entsprechenden Konzeptentwurf zu entwickeln. Weder der Auftrag noch die Begründung der Auswahl der FFG lagen schriftlich vor.

Die FFG erstellte zunächst ab März 2014 eine Bedarfs- sowie eine Portfolioanalyse ihres diesbezüglichen Förderungsangebots. Im Zuge der Bedarfsanalyse wurden bspw. Einreichstatistiken in nationalen Programmen mit Auslandsbezug und ausgewählten internationalen Programmen analysiert. Einerseits sollte ein Überblick

über die Notwendigkeit von über Europa hinausgehenden internationalen Programmen geschaffen und andererseits sollten bereits genauere Länderprofile gewonnen werden. Im Ergebnis ging die FFG von einer künftig steigenden Nachfrage für internationale Initiativen aus.

Die Portfolioanalyse der FFG ergab, dass weder im eigenen Angebotsbereich noch in jenem anderer Intermediäre ein spezifisches Programm zur Förderung von FTI-Kooperationen österreichischer Unternehmen mit außereuropäischen Partnern vorlag.

5.2

Der RH sah die dem Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** zugrunde liegende Bedarfsanalyse als ausreichend an. Es bestanden eine Reihe von Studien öffentlicher und privater Auftraggeber sowie Analysen der FFG, die einen Bedarf an Förderungen für Humanressourcen insgesamt und für den Bereich der forschungsnahen Unternehmen insbesondere nachvollziehbar nahelegten und eine diesbezügliche Lücke im Förderungsportfolio der FFG aufzeigten. Zudem wurden vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und von der FFG die wesentlichen Träger von Fachwissen sowie Interessengruppen sowohl in die vorbereitende Phase der Programmerrstellung als auch in die weitere inhaltliche Ausarbeitung eingebunden.

Der RH bemängelte jedoch, dass im Ministerium die Dokumentation der Erörterungen und Ergebnisse des beratenden Expertenbeirats unzureichend war. Dies betraf in gleicher Weise auch grundlegende Entscheidungen wie etwa jene über den möglichen Programmentwickler (FFG) und über allfällige von diesem zu erbringende Vorarbeiten.

Der RH sah beim Programm **Beyond Europe** den Bedarf für ein Programm, das österreichische Unternehmen bei internationalen Kooperationen mit Partnern aus technologisch führenden Ländern unterstützen sollte, als sachlich begründet und nachvollziehbar an. Das Ministerium stützte sich auf eigene Vorarbeiten und solche der FFG, die aufgrund einer entsprechenden Bedarfsanalyse die Notwendigkeit eines das Förderungsportfolio der FFG ergänzenden Programms aufzeigte. Der RH erachtete daher die Bedarfsanalyse als insgesamt ausreichend fundiert.

Der RH bemängelte jedoch, dass – in ähnlicher Weise wie beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** – wesentliche Entscheidungen des Ministeriums im Entwicklungsprozess wie jene, die FFG mit Vorarbeiten zur Programmentwicklung zu beauftragen, weder aktenmäßig dokumentiert noch näher begründet wurden.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, die Dokumentation der Programmentwicklung zu verbessern und insbesondere die wesentlichen Schritte der Bedarfsanalyse sowie Aufträge an Dritte vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren.

5.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft werde es künftig die Dokumentation der Bedarfsanalyse verbessern.

Ableitbarkeit der Forschungsprogramme aus Strategien

6.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die – nach zeitlichem Ablauf geordneten – Strategien, die der RH im Hinblick auf die Ableitbarkeit des Forschungsprogramms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** überprüfte:

Tabelle 4: Strategien zum Forschungsprogramm Forschungskompetenzen für die Wirtschaft

| Strategien | Wesentliche Inhalte |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bundesregierung | |
| Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) | Ziel, kleine und mittlere Unternehmen für Forschung, Technologie und Innovation zu gewinnen und Humanressourcen für Wissenschaft und Wirtschaft zu fördern |
| FTI-Strategie des Bundes (2011 bis 2020) | Festlegung strategischer Ziele und Maßnahmen für die mittel- bis langfristige FTI-Politik bis 2020, insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> – Erhöhung der Kooperationsintensität österreichischer Unternehmen – Stärkung der strategisch orientierten Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft – Erleichterung des Zugangs innovativer Unternehmen zu externen Ressourcen |
| Rat für Forschung und Technologieentwicklung | |
| Strategie 2010 – Perspektiven für Forschung, Technologie und Innovation in Österreich (2005 bis 2010) | Leitlinien für die heimische Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik mit Empfehlungen zu den Humanressourcen |
| Strategie 2020 (2010 bis 2020) | Vorschläge und Empfehlungen für die zukünftige Entwicklung des österreichischen Innovationssystems Empfehlungen zur Beseitigung der unterbrochenen Bildungskette und Aufzeigen der Notwendigkeit der verstärkten Zusammenarbeit von Wirtschaft und Wissenschaft in der Ausbildung |

Quelle: BMWFW

Die im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Mitte 2008 bis Mitte 2009 erstellte Systemevaluierung⁴ ergab u.a., dass Humanressourcen und Bildungsmaßnahmen die stärkste Wirkung auf das Innovationssystem entfalten können.

⁴ Aiginger, K.; Falk, R.; Reinstaller, A., Die Weichen für Morgen werden Heute gestellt. Für eine radikale neue Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik in Österreich: Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung, Wien (2009)

(2) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die – nach zeitlichem Ablauf geordneten – Strategien, die der RH im Hinblick auf die Ableitbarkeit des Forschungsprogramms **Beyond Europe** überprüfte:

Tabelle 5: Strategien zum Forschungsprogramm Beyond Europe

| Strategien | Wesentliche Inhalte |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bundesregierung | |
| FTI-Strategie des Bundes (2011 bis 2020) | Festlegung strategischer Ziele und Maßnahmen für die mittel- bis langfristige FTI-Politik bis 2020, insbesondere: Auf- und Ausbau der internationalen Positionierung österreichischer Unternehmen durch selektive globale Zusammenarbeit mit Unternehmen bestimmter Staaten |
| Regierungsprogramm für die XXV. Gesetzgebungsperiode (2013 bis 2018) | Aufstieg Österreichs in die Spitzengruppe der innovativsten Forschungsländer Europas, insbesondere durch bessere internationale wissenschaftliche Vernetzung und durch Abschluss von Wissenschafts- und Technologieabkommen mit strategisch relevanten Zielländern |
| Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Industriellenvereinigung und rd. 40 Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer österreichischer Unternehmen | |
| Leitbetriebe Standortstrategie (2014) | Ausbau und Forcierung der Beyond Europe -Initiative aufgrund der Abhängigkeit des österreichischen Innovationssystems von der Einbettung in und der Vernetzung mit anderen Innovationssystemen |

Quelle: BMWFW

Zur Umsetzung der Ziele der FTI-Strategie des Bundes fungierte die interministerielle Arbeitsgruppe „Task Force FTI AG 7a“⁵. Diese Arbeitsgruppe legte im Juli 2013 ihre Empfehlungen der Bundesregierung vor. Ausgehend von einer Bestandsaufnahme formulierte sie Ziele der österreichischen FTI-Internationalisierungspolitik, schlug Instrumente vor, empfahl Zielregionen nach Priorität und erstattete Vorschläge zum Monitoring der österreichischen Internationalisierungsstrategie.

Der RH stellte fest, dass die Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Task Force FTI AG 7a“ wesentlich umfassendere Ziele der österreichischen FTI-Internationalisierungspolitik festgelegt hatten (z.B. „Ausbau nationaler Mobilitätsprogramme und verstärkte Nutzung einschlägiger EU-Programme“ oder „Nutzung der Möglichkeit der gemeinsamen internationalen Kooperation mit anderen EU-Mitgliedstaaten im Europäischen

⁵ In der Arbeitsgruppe waren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres, des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter österreichischer Stakeholder vertreten (z.B. Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, FFG, Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Wirtschaftskammer Österreich, Austrian Business Agency, AIT Austrian Institute of Technology GmbH, Rat für Forschung und Technologieentwicklung).

Strategieforum für Internationale Kooperation in Wissenschaft und Technologie“), als im Forschungsprogramm **Beyond Europe** umgesetzt wurden.

6.2

Der RH hielt fest, dass seit dem Jahr 2005 das Thema Humanressourcen in den Strategien des Rats für Forschung und Technologieentwicklung und seit dem Jahr 2011 in der FTI-Strategie des Bundes abgebildet war. Ferner sah das Regierungsprogramm der Bundesregierung für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) Maßnahmen zur Forschungsk Kooperation von Wirtschaft und Wissenschaft in der im Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** umgesetzten Weise vor.

Der RH sah daher die Ableitbarkeit des Forschungsprogramms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** aus den vorgelagerten Strategien als gegeben an.

Der RH anerkannte, dass das Forschungsprogramm **Beyond Europe** in der FTI-Strategie des Bundes und im Regierungsprogramm der Bundesregierung für die XXV. Gesetzgebungsperiode (2013 bis 2018) deutlich abgebildet war.

Er wies jedoch darauf hin, dass die Empfehlungen der interministeriellen Arbeitsgruppe „Task Force FTI AG 7a“ wesentlich umfassendere Ziele der österreichischen FTI-Internationalisierungspolitik festlegten, als diese letztlich in das vorliegende Programm Eingang fanden.

6.3

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sei es nie die Absicht des Programms **Beyond Europe** gewesen, sämtliche der durch die „Task Force FTI AG 7a“ bewusst sehr ambitioniert und weitreichend festgelegten Ziele zu erfüllen. Das Programm stelle jedoch eine wesentliche Maßnahme zur Umsetzung der durch die „Task Force FTI AG 7a“ festgelegten Ziele der österreichischen FTI-Internationalisierungspolitik dar.

6.4

Der RH stellte gegenüber dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort klar, dass das Forschungsprogramm **Beyond Europe** nur einen Teil der Ziele der österreichischen FTI-Internationalisierungspolitik abdeckte. Darüber hinaus identifizierte der RH keine weiteren Forschungsprogramme des Bundes, die durch das Forschungsprogramm **Beyond Europe** nicht abgedeckte Ziele der FTI-Internationalisierungsstrategie behandelte.

Abstimmung der Inhalte mit der Programmlandschaft

7.1 (1) Die Abstimmung der Inhalte des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** mit bereits bestehenden Bundesprogrammen (Programmlandschaft) stellte sich wie folgt dar:

Im Zentrum der Forschungsprogramme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie stand u.a. der Forschungsnachwuchs und die Verbesserung der Chancengleichheit. Die Programme fokussierten dabei auf die Entwicklung vorhandener Potenziale und setzten an den wichtigen Entscheidungsphasen einer Forscherinnen- und Forscherkarriere mit dem Förderungsschwerpunkt „Talente“ an.

Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft setzte mit seinen Maßnahmen komplementär zum Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie direkt beim Qualifizierungsbedarf von Unternehmen an, wobei die Weiterentwicklung des Kompetenzprofils von Unternehmen und deren Forschungs- und Innovationspersonal im Vordergrund stand. Dabei achtete es darauf, sich von den Initiativen einzelner Länder und arbeitsmarktpolitischen Initiativen (z.B. Arbeitsmarktservice, Wirtschaftsförderungsinstitut der Wirtschaftskammer Österreich) abzugrenzen. Das gelang dem Ministerium mit dem Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** insoweit, als es als einziges Programm den systematischen Aufbau und die Höherqualifizierung des vorhandenen Forschungs- und Innovationspersonals in Unternehmen unterstützte.

(2) Abgesehen vom Programm **Beyond Europe** bestanden keine den europäischen Raum überschreitende Forschungsprogramme des Bundes.

7.2 Nach Ansicht des RH war der Inhalt des Forschungsprogramms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** mit der Programmlandschaft abgestimmt. Das Programm war im Themenbereich Humanressourcen des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie eingebettet; Überschneidungen mit anderen Forschungsprogrammen bestanden nicht.

Das Programm **Beyond Europe** war im überprüften Zeitraum das einzige Forschungsprogramm des Bundes zur Umsetzung der den europäischen Raum überschreitenden FTI-Internationalisierungspolitik.

Inhaltliche Entwicklung der Programme

8.1

(1) Für das Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** formulierte die FFG im Juni 2008 zunächst ein „Policy Paper“ als Erstentwurf, das mit Stakeholdern aus der Wirtschaft und Wissenschaft⁶ sowie innerhalb einer im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft installierten Arbeitsgruppe mehrfach diskutiert und von der FFG entlang der jeweils erzielten Ergebnisse der Beratungen weiterentwickelt wurde.

Dieser Diskussionsprozess mündete im Frühjahr 2009 in ein finales Programmdokument (Sonderrichtlinie). Diese regelte vor allem die Rechtsgrundlage und die Ziele des Programms, den Förderungsgegenstand, die spezifischen Förderungsvoraussetzungen sowie die förderbaren Kosten. Aufgrund der in der Folge aufgetretenen Verzögerungen bei der Herstellung des Einvernehmens mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen trat die Sonderrichtlinie letztlich erst im Juni 2011 in Kraft (siehe [TZ 10](#)).

Den inhaltlichen Entwicklungsprozess bildete die FFG in internen Aktenvermerken und Protokollen ab. Im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft fehlte eine umfassende aktenmäßige Dokumentation.

(2) Für das Forschungsprogramm **Beyond Europe** konzipierte die FFG auf der Grundlage ihrer Vorarbeiten im März 2014 einen Vorschlag für ein entsprechendes Programm, das dem Ministerium zwei konkrete Optionen für die Einrichtung eines Förderungsangebots für bi- und multilaterale FTI-Kooperationen sowie Humanressourcenkooperationen eröffnete.

In der Folge entwickelte die FFG bis März 2015 auf Basis der vom Ministerium gewählten Konzeptvariante ein Programmdokument, worüber im Juni 2015 mit dem Bundesminister für Finanzen das notwendige Einvernehmen hergestellt wurde.

Eine Dokumentation des mehrmonatigen Abstimmungsprozesses zwischen FFG und Ministerium erfolgte auf beiden Seiten nur vereinzelt und zudem in wenig aussagekräftiger Form (bspw. Kurzprotokolle).

Im Juli 2015 stellte das Ministerium den Programmentwurf im Rahmen eines Workshops Vertreterinnen und Vertretern der Hauptzielgruppen⁷ vor. Dabei wurden ins-

⁶ z.B. Rat für Forschung und Technologieentwicklung, Wirtschaftskammer Österreich, Industriellenvereinigung, Fachhochschul-Konferenz, Universität Wien, Technische Universität Wien

⁷ z.B. Wirtschaftskammer Österreich, Industriellenvereinigung, AIT Austrian Institute of Technology GmbH, interessierte Unternehmen

besondere noch allfällig erforderliche Spezifizierungen für die erste Ausschreibung, die im Dezember 2015 erfolgte, erörtert (siehe **TZ 16**).

8.2

Der RH erachtete die von der FFG geführten Unterlagen zur Genese des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** als in wesentlichen Zügen nachvollziehbar. Er bemängelte jedoch, dass das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft die inhaltliche Fortentwicklung nur lückenhaft dokumentierte.

Ferner bemängelte der RH sowohl beim Ministerium als auch bei der FFG die unzureichende schriftliche Dokumentation der inhaltlichen Entwicklung und Abstimmung des Programms **Beyond Europe**. Der Diskussionsverlauf über die vorgelegten Entwürfe wie auch die inhaltlichen Aufträge des Ministeriums an die FFG war nur eingeschränkt nachvollziehbar.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, die Dokumentation der inhaltlichen Programmentwicklung insofern zu verbessern, als die im Prozessverlauf jeweils wesentlichen Überlegungen des Ministeriums aussagekräftig und nachvollziehbar darzulegen wären.

Ferner empfahl er der FFG, bei der Entwicklung von Programmen die wesentlichen Eckpunkte des Entscheidungsprozesses zu dokumentieren, um damit die Nachvollziehbarkeit der zentralen Schritte der Programmentwicklung zu gewährleisten.

8.3

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft werde es künftig die Dokumentation der Programmabwicklung verbessern.

Laut Mitteilung der FFG sei die Empfehlung des RH umgesetzt. Die mit Programmentwicklungen befassten Bereiche seien zudem auf das Erfordernis der Nachvollziehbarkeit durch Dritte verstärkt aufmerksam gemacht worden.

Aufbau der Programme

9.1

(1) Der modulare Aufbau der Förderungsmaßnahmen innerhalb des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** sah abgestufte Maßnahmen zur Qualifizierung von Forschungspersonal vor. Es orientierte sich inhaltlich am entsprechenden Bedarf von Gruppen oder Netzwerken. Es wurde programmgemäß in Kooperation mit Ausbildungs- und Forschungspartnern umgesetzt.

Die auf Grundlage der strategischen Ziele in der Folge ausformulierten Interventionsfelder (Kompetenzaufbau, Kompetenzvertiefung und Kompetenzerweiterung in der

angewandten Forschung) und deren operativen Ziele⁸ verknüpfte die Sonderrichtlinie (siehe **TZ 8**) mit jeweils einem spezifischen Förderungsinstrument:

- „Qualifizierungsseminare für den Kompetenzaufbau“,
- „Qualifizierungsnetze für die Kompetenzvertiefung“ sowie
- „Innovationslehrveranstaltungen mit tertiärem Charakter für die Kompetenzerweiterung in der angewandten Forschung“.

Die FFG entwickelte in ihrem Konzept diese Förderungsinstrumente teilweise neu, teilweise entnahm sie diese einem bereits bestehenden Förderungsinstrumentarium („Instrumentenkoffer“).

Darüber hinaus enthielt die Sonderrichtlinie auch Grundzüge des Projektcontrollings und der Evaluierung des Programms. Für die Zielüberprüfung definierte sie je Interventionsfeld bzw. operativem Ziel spezifische Indikatoren als Messgrößen, wie bspw. „die Anzahl der an der Maßnahme beteiligten kleinen und mittleren Unternehmen in Relation zur Summe der kleinen und mittleren Unternehmen in der Zielgruppe“. Indikatoren für die Messung der Wirkung des Forschungsprogramms bestanden nicht.

Eine im Jahr 2015 von externer Seite vorgenommene Evaluierung des Programms erbrachte eine insgesamt positive Sicht des Förderungsprogramms. Einzelne Optimierungsvorschläge betrafen vor allem Teile der Zielformulierungen und die Messgrößen.

Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft nahm auf Basis der Evaluierungsergebnisse einzelne Änderungen vor: So wurden etwa die strategischen Ziele um die sektorale Mobilität bereinigt und durch eine Intensivierung des Wissensaustausches zwischen tertiärem Sektor und Unternehmen ergänzt. Das Ministerium formulierte die operativen Ziele aufgrund der Erfahrungen der ersten Ausschreibungen präziser und ergänzte diese (z.B. um die Etablierung nachhaltiger Kooperationen). Weitere Anpassungen betrafen auch den Bereich der Indikatoren.⁹ Das Ministerium nahm jedoch nicht alle in der Evaluierung vorgeschlagenen Kenngrößen auf.¹⁰

⁸ z.B. „Erleichterung des Zugangs zu FTEI–Qualifizierungsmaßnahmen vor allem von österreichischen kleinen und mittleren Unternehmen“ oder „Erhöhung der Innovations– und Nachfragekompetenz in zukunftsrelevanten Technologiefeldern über die Qualifizierung von Mitarbeitern“

⁹ z.B. entfiel der Indikator „Einschätzung der teilnehmenden Unternehmen über für sie relevante Technologiefelder (vorher/nachher)“

¹⁰ z.B. „Anzahl der Produktentwicklungen/Verbesserungen“

(2) Das Forschungsprogramm **Beyond Europe** war – grundsätzlich thematisch und länderoffen – auf internationale Kooperationen ausgerichtet, richtete sich aber prioritär an bestimmte Regionen (z.B. Vereinigte Staaten von Amerika, Kanada, China, Japan, Australien).

Für die Umsetzung der Zielsetzung standen unterschiedliche Förderungsinstrumente¹¹ zur Verfügung. Die einzelnen Instrumente fokussierten auf unterschiedliche Gruppen von Förderungswerberinnen bzw. Förderungswerbern (z.B. Unternehmen, Universitäten, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen); ferner unterschieden sich die Instrumente hinsichtlich Förderungshöhen und –quoten. Die FFG nutzte den „Instrumentenkoffer“ und spezifizierte diese Förderungsinstrumente in Ausschreibungsleitfäden.

Zudem formulierte das Programmdokument Details zum Projektmonitoring und –controlling sowie zur Evaluierung. Hinsichtlich Letzterer war für das Jahr 2018 eine Zwischenevaluierung und für die Jahre 2020/2021 eine Ex–post–Evaluierung vorgesehen.

Die vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft vorgenommene Wirkungsfolgenabschätzung des Programms definierte als einzige Erfolgsmessgröße „eine erreichte Anzahl von zehn bis 15 geförderten Projekten mit Partnern aus Ländern außerhalb Europas“.

9.2

Der RH erachtete es bei beiden Forschungsprogrammen als zweckmäßig, dass die FFG auf bereits entwickelte Förderungsinstrumente zurückgriff und diese im Einzelfall für das jeweilige Forschungsprogramm modifizierte.

Der RH anerkannte beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** den Versuch, jedem Interventionsfeld für die Zielüberprüfung Indikatoren zuzuweisen. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass Indikatoren zur Wirkungsmessung fehlten.

Der RH erachtete es als positiv, dass insbesondere die Zielsetzungen und die Messindikatoren für die Zielerreichung des neuen Programmdokuments (2015 bis 2020) aufgrund der Evaluierungsergebnisse aussagekräftiger und präziser formuliert worden waren. Er hielt allerdings kritisch fest, dass nicht alle in der Evaluierung angeführten Indikatoren Eingang fanden, wiewohl diese nach Auffassung des RH zweckmäßig gewesen wären (z.B. Anzahl Produktentwicklungen/–verbesserungen, Anzahl nachhaltiger Schulungsangebote für Unternehmen). Zudem fehlten auch weiterhin aussagekräftige Indikatoren für die Wirkungen.

¹¹ insgesamt sieben Förderungsinstrumente: „Sondierung“, „Kooperatives FuE–Projekt“, „Einzelprojekt EE“, „Industriennahe Dissertationen“, „Qualifizierungsnetzwerke“, „Innovationsnetzwerk“ und „Leitprojekt“

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** verstärkt die Wirkungen des Programms anhand von Indikatoren abzubilden. Unter Hinweis auf die Empfehlungen des Rats für Forschung und Technologieentwicklung erachtete der RH diesbezüglich etwa den „Innovationsumsatz“ (Anteil jener Innovationen am Umsatz, die neu für den Markt sind) bzw. den „Anteil der innovierenden kleinen und mittleren Unternehmen gemessen an der Gesamtanzahl der kleinen und mittleren Unternehmen“ für zweckmäßig.

Der RH kritisierte beim Programm **Beyond Europe**, dass für dessen Erfolgsmessung lediglich ein Indikator („Anzahl der geförderten Projekte mit Partnern aus Ländern außerhalb Europas“) herangezogen wurde.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, beim Programm **Beyond Europe** die Erfolgsmessgrößen im Zuge der für 2018 vorgesehenen Zwischenevaluierung auszubauen. Nach Ansicht des RH kämen etwa Messgrößen im Zusammenhang mit der Entstehung und Verwertung von Patenten bzw. wissenschaftlichen Publikationen in Betracht.

9.3

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft habe es bereits nach der Evaluierung im Jahr 2015 Anpassungen der Indikatoren zur Wirkungsmessung vorgenommen. Es werde jedoch im Rahmen der Evaluierung des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** im Jahr 2018 nochmals verstärkten Wert auf die Identifikation aussagekräftiger Wirkungsindikatoren legen.

Aufgrund der Neuartigkeit des Programms **Beyond Europe** sei es schwierig gewesen, ex ante entsprechende Indikatoren festzulegen. Die Empfehlung des RH hinsichtlich des Ausbaus der Erfolgsmessgrößen werde es aufgreifen.

Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben

10.1

(1) Zur Zeit der Entwicklung und Einführung des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** im Jahr 2011 galten die Richtlinien zur Förderung der wirtschaftlich-technischen Forschungs- und Technologieentwicklung (**FTE-Richtlinien**) des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie und des damaligen Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit. Die FTE-Richtlinien umfassten jedoch keine Förderungen der Abhaltung und Teilnahme an Seminaren und Lehrveranstaltungen und bildeten daher keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Ausbildungsmaßnahmen des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft**.

Es war daher die Erlassung der Sonderrichtlinie (siehe **TZ 8**) notwendig. Der damalige Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend erließ im Juni 2011 für das

Forschungsprogramm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** eine Sonderrichtlinie für die Jahre 2011 bis 2015.¹²

Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft qualifizierte die aufgrund der Sonderrichtlinie zu gewährenden Zuschüsse an Unternehmen als Beihilfen für allgemeine Ausbildungsmaßnahmen im Sinne des Art. 38 Z 2 der damals geltenden Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung¹³ und zeigte die Sonderrichtlinie der EU-Kommission an.

(2) Bei der Einführung des Programms **Beyond Europe** legten das Ministerium und die FFG im Ausführungsvertrag die drei FTI-Richtlinien (Themen-, Struktur- und Humanressourcen-FTI-Richtlinie) als Rechtsgrundlagen für die Vergabe von Fördermitteln fest. Das Programmdokument hingegen, das die Ziele des Programms und die Förderungsinstrumente¹⁴ darlegte, nannte neben den drei FTI-Richtlinien auch noch die drei FFG-Richtlinien (FFG-Richtlinie Offensiv, FFG-Richtlinie Industrie und FFG-Richtlinie KMU) als rechtliche Grundlage.

Die insgesamt sieben Förderungsinstrumente, deren Kurzbeschreibung sich im Anhang des Programmdokuments befand, führten ihrerseits nur noch zwei der drei FTI-Richtlinien und zwei der drei FFG-Richtlinien als Rechtsgrundlage an.

Das Ministerium teilte die FTI-Richtlinien und die FFG-Richtlinien, welche die Grundlagen der Förderungen des Programms darstellten, der EU-Kommission im Einklang mit den Regeln der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung mit.

10.2

Der RH hielt fest, dass für das Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** eine geeignete rechtliche Vorgabe in Form einer eigenen Sonderrichtlinie für die Jahre 2011 bis 2015 bestand. Die Sonderrichtlinie wurde beihilfenrechtlich ordnungsgemäß bei der EU-Kommission angezeigt.

Der RH bemängelte, dass in den einzelnen Dokumenten des Programms **Beyond Europe** – Ausführungsvertrag, Programmdokument, Kurzbeschreibung der Förderungsinstrumente – unterschiedliche rechtliche Grundlagen angeführt waren.

¹² Diese basierten auf den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln 2004.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung), ABl. L 214 vom 9. August 2008

¹⁴ Förderungsinstrumente legten die formellen Rahmenbedingungen und konkreten Umsetzungsschritte für das Programm fest (siehe [TZ 9](#)).

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, bei der Ausarbeitung der wesentlichen Dokumente zu den Forschungsprogrammen kohärente rechtliche Grundlagen anzugeben, um Rechtssicherheit und Transparenz in der Förderungsabwicklung sicherzustellen.

Ferner hielt er fest, dass die FTI-Richtlinien und die FFG-Richtlinien – im Einklang mit dem Beihilfenrecht – der EU-Kommission angezeigt wurden.

10.3

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft greife es die Empfehlung des RH für künftige Forschungsprogramme auf.

Laut Mitteilung der FFG achte sie in Zukunft auf kohärente rechtliche Grundlagen, um Widersprüche in den Unterlagen zu vermeiden.

Einvernehmensherstellung

11.1

(1) Die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln sahen vor, dass vor der Erlassung von Sonderrichtlinien bzw. Programmdokumenten und vor dem Abschluss von Verträgen mit Intermediären (Ausführungsverträge) das Einvernehmen mit der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Finanzen herzustellen war.

(2) Für das Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** suchte das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft im September 2009 um Herstellung des haushaltsrechtlichen Einvernehmens zur Sonderrichtlinie mit dem Titel „Humanressourcen für die Wirtschaft“ in der Version von August 2009 und dem mit der FFG als Intermediär abzuschließenden Ausführungsvertrag an. Im selben Monat lehnte der Bundesminister für Finanzen mit der Begründung ab, „keine neuen Förderungsprogramme zu genehmigen bevor nicht eine gesamthafte FTI-Strategie des Bundes vorläge“.

Im Oktober 2010 suchte das Ministerium neuerlich um Herstellung des haushaltsrechtlichen Einvernehmens zur Sonderrichtlinie und zum zugehörigen Ausführungsvertrag an. Im Dezember 2010 lehnte der Bundesminister für Finanzen die Herstellung des Einvernehmens mit der Begründung ab, dass „der Bereich der Humanressourcen zwar wichtig für die künftige Performance des FTI-Systems sei, Einzelmaßnahmen jedoch wirkungslos verpuffen würden, wenn sie nicht mit einer gesamthafte Verbesserung des Bildungssystems einhergingen. Die Förderungsmaßnahmen des Programms wären daher aus der Sicht des Bundesministeriums für Finanzen kein probates Mittel, um dem Engpass der Humanressourcen entgegenzuwirken“.

Im Februar 2011 erfolgte ein informeller Austausch – per E-Mail – zwischen dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und dem Bundesministerium für Finanzen über die Sonderrichtlinie sowie den Ausführungsvertrag mit der FFG. Das Bundesministerium für Finanzen wies insbesondere darauf hin, dass „eine große Nachfrage nach qualifizierten Facharbeitern keinen ausreichenden Grund für Förderungsmaßnahmen darstelle“.

Nach Beschluss der FTI-Strategie des Bundes im März 2011 durch die Bundesregierung suchte das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft im April 2011 zum dritten Mal um Einvernehmensherstellung an. Es änderte den Namen des Programms auf **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft**; inhaltliche Änderungen des Programms wurden nicht vorgenommen. Die Bundesministerin für Finanzen bemängelte nunmehr die Zielvorgaben für das Forschungsprogramm und lehnte Ende Mai 2011 die Einvernehmensherstellung mit dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft erneut ab.

Im Juni 2011 setzte das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft die Sonderrichtlinie **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** in Kraft, ohne dass ein Einvernehmen mit der Bundesministerin für Finanzen hergestellt worden war. Diese wies in einem Schreiben im Mai 2011 an das Ministerium darauf hin, dass ein solches Vorgehen nach der ab dem Jahr 2013 gültigen Rechtslage¹⁵ eine sanktionspflichtige Verletzung des Bundeshaushaltsrechts darstellen würde.

(3) Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft stellte beim Forschungsprogramm **Beyond Europe** im März 2015 beim Bundesministerium für Finanzen einen Antrag auf Einvernehmensherstellung. Nach Abstimmung der vorgelegten Dokumente wurde die Einvernehmensherstellung vom Bundesminister für Finanzen Mitte Juni 2015 positiv erledigt.

11.2

Der RH hielt kritisch fest, dass innerhalb von vier Jahren keine haushaltsrechtliche Einvernehmensherstellung zwischen dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen bei der Sonderrichtlinie **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** hergestellt werden konnte, obwohl die Bedarfsanalyse ein Forschungsprogramm im Bereich der Humanressourcen als notwendig erachtet hatte (siehe [TZ 5](#)). Aufgrund der Bedarfsanalyse des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft erachtete der RH die Sichtweise des Bundesministeriums für Finanzen zur haushaltsrechtlichen Einvernehmensherstellung – jedenfalls nach Vorliegen der FTI-Strategie des Bundes – nicht in allen Punkten schlüssig.

¹⁵ kundgemacht am 31. Dezember 2009

Ferner wies er kritisch darauf hin, dass die Sonderrichtlinie **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben erlassen wurde; das Einvernehmen mit der Bundesministerin für Finanzen lag nicht vor.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, bei der Erlassung von Sonderrichtlinien bzw. Programmdokumenten für Forschungsprogramme die haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuhalten, um die Transparenz und Effizienz der Haushaltsführung sicherzustellen.

Der RH beurteilte die rasche und den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechende Einvernehmensherstellung beim Forschungsprogramm **Beyond Europe** mit dem Bundesminister für Finanzen als rechtmäßig, ordnungsgemäß und zweckmäßig.

11.3

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sei es beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** aufgrund des Schriftverkehrs mit dem Bundesministerium für Finanzen im Mai 2011 davon ausgegangen, dass nach dem dritten Einreichversuch alle noch offenen Fragen geklärt gewesen wären und damit das Einvernehmen mit der Bundesministerin für Finanzen hergestellt gewesen wäre. Damit habe der weitere Prozess eingeleitet werden können. Es begrüße die Feststellungen des RH zur Einvernehmensherstellung beim Forschungsprogramm **Beyond Europe**.

Laut Mitteilung des Bundesministeriums für Finanzen führe der RH nur Auszüge aus mehreren, ausführlich begründeten Argumentationen für seine ablehnenden Stellungnahmen an. Nach seiner Ansicht sei eine alleinige Bemängelung der Zielvorgaben jedenfalls nicht ausschlaggebender Grund für eine Ablehnung im Mai 2011 gewesen.

11.4

Der RH erwiderte dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, dass aus seinen Unterlagen und den Unterlagen des Bundesministeriums für Finanzen beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** keine formelle Einvernehmensherstellung nachvollziehbar war und verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Der RH stellte gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen klar, dass er die seiner Ansicht nach wesentlichsten Argumentationspunkte des Ministeriums zur haushaltsrechtlichen Einvernehmensherstellung berücksichtigte. Er erachtete daher – vor dem Hintergrund der Bedarfsanalyse (TZ 5) sowie der FTI-Strategie des Bundes (TZ 6) – die Sichtweise des Ministeriums zur haushaltsrechtlichen Einvernehmensherstellung nicht in allen Punkten für schlüssig.

Vertragsgestaltung mit dem Intermediär

Auswahl des Intermediärs

12.1 (1) Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft setzte Intermediäre zur Entwicklung und Abwicklung von Forschungsprogrammen ein. Die Intermediäre wurden bereits in einer frühen Phase (z.B. zur Unterstützung der Programmentwicklung, Durchführung von Studien) eingebunden.

(2) Das Ministerium beauftragte die FFG mit der Entwicklung und Abwicklung des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft**. Die Gründe für die Beauftragung waren im Ministerium nicht dokumentiert. Es gab im Zuge der Gebarungsbüchleinprüfung an, dass es sich „beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** um ein „Strukturprogramm“ handle und daher gut in die Förderungslandschaft der FFG passe“.

(3) Beim Forschungsprogramm **Beyond Europe** beauftragte das Ministerium auch die FFG mit der Entwicklung dieses Programms und dessen Abwicklung. Die Gründe für die Beauftragung waren im Ministerium ebenfalls nicht dokumentiert. Laut Auskunft des Ministeriums „handle es sich beim Programm **Beyond Europe** um ein „Thematisches Programm“ und die FFG eigne sich daher als Intermediär“.

12.2 Der RH wies darauf hin, dass die Überlegungen des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, die zur Auswahl der FFG als Intermediär zur Programmentwicklung und –abwicklung führten, erst im Zuge der Prüfungshandlungen dem RH an Ort und Stelle mitgeteilt wurden, jedoch im Zuge der Phasen der Programmentwicklung nicht dokumentiert waren.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, die Auswahl des Intermediärs für die Entwicklung und die Abwicklung von Forschungsprogrammen zu dokumentieren, um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Auswahlprozesses sicherzustellen.

12.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft werde es künftig die Dokumentation zur Auswahl des Intermediärs verbessern.

Rahmen- und Ausführungsvertrag

13 (1) Die FFG und der Bund¹⁶ hatten im Jahr 2007 einen unbefristeten Rahmenvertrag abgeschlossen, der als Basis für sämtliche Vorarbeiten bis zu den ersten operativen Tätigkeiten bzw. zum ersten Ausführungsvertrag der Forschungsprogramme diente und alle Leistungen der FFG finanziell abdeckte.

Die Leistungen der FFG beinhalteten insbesondere die Beratung und Betreuung von Programmen, Agenturleistungen, strategische Entwicklungen, Revisionen und die Öffentlichkeitsarbeit.¹⁷

Der Rahmenvertrag regelte die Grundsätze der Finanzierung der FFG. Die Gesellschaft hatte jährlich ein rollierendes mehrjähriges Budget- und Arbeitsprogramm für die folgenden drei Jahre vorzulegen, über dessen Genehmigung die Bundesministerin oder der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie und die Bundesministerin oder der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft bis 30. November jeden Jahres zu entscheiden hatten.¹⁸

(2) Die Beauftragung der FFG mit der Abwicklung von Forschungsprogrammen erfolgte mittels Ausführungsverträgen.

Die Vertragspartner setzten für jeden Ausführungsvertrag folgende Schritte:

- Abstimmung der Vertragsdetails,
- Festlegung der maximalen Abwicklungskosten,
- Erstellung eines Ausführungsvertrags auf Basis eines Mustervertrags sowie
- Prüfung und Unterfertigung des Ausführungsvertrags durch die Vertragspartner unter vorher erfolgter Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen.

Die FFG konnte erst ab Vorliegen eines Ausführungsvertrags die Ausschreibungen zu den jeweiligen Programmen durchführen. Für jede Ausschreibung zu einem Forschungsprogramm schloss das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft einen eigenen Ausführungsvertrag mit der FFG ab.

¹⁶ Der Bund war vertreten durch die damalige Staatssekretärin im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und den damaligen Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit.

¹⁷ gemäß Punkt 4 der Leistungsbeschreibung des Rahmenvertrags

¹⁸ siehe § 8 FFG-G

Für das Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** schloss Ministerium von 2011 (erste Ausschreibung/Programmstart) bis 2016 insgesamt drei Ausführungsverträge mit der FFG ab.

Für das Forschungsprogramm **Beyond Europe** bestand 2015 (erste Ausschreibung/Programmstart) und 2016 je ein Ausführungsvertrag mit der FFG.

Förderungsentscheidung

14.1 (1) Bei beiden Forschungsprogrammen legten die Ausführungsverträge ausdrücklich fest, dass die FFG keine Ermächtigung zur Förderungsentscheidung hatte und daher diese Entscheidung ausschließlich durch den Auftraggeber Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zu erfolgen hatte.

(2) Der RH stellte beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** in den Unterlagen, die auf Grundlage des Ausführungsvertrags durch die FFG erstellt und vom Ministerium genehmigt wurden und die für die erste Ausschreibung erforderlich waren, Folgendes fest:

- Die Sonderrichtlinie räumte bei den Förderungsinstrumenten „Qualifizierungsseminare für den Kompetenzaufbau“ und „Qualifizierungsnetze für die Kompetenzvertiefung“ der Geschäftsführung der FFG eine Befugnis zur Förderungsentscheidung ein.
- Weitere Dokumente (z.B. Ausschreibungsleitfaden, Bewertungshandbuch) bei den Förderungsinstrumenten „Qualifizierungsseminare für den Kompetenzaufbau“ und „Qualifizierungsnetze für die Kompetenzvertiefung“ räumten ebenfalls der Geschäftsführung der FFG Befugnisse zur Förderungsentscheidung ein.

(3) Der RH stellte beim Forschungsprogramm **Beyond Europe** keine Widersprüche zwischen den Regelungen zur Förderungsentscheidung im Ausführungsvertrag und auf deren Grundlage erstellten weiteren Dokumenten (z.B. Programmdokument, Ausschreibungsleitfaden) fest.

14.2 Der RH hielt kritisch fest, dass im Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** die Regelungen zur Ermächtigung der Förderungsentscheidung in der Sonderrichtlinie und in den weiteren Dokumenten (z.B. Ausschreibungsleitfaden, Bewertungshandbuch) für die Förderungsinstrumente „Qualifizierungsnetze für den Kompetenzaufbau“ und „Qualifizierungsseminare für die Kompetenzvertiefung“ nicht vom Ausführungsvertrag gedeckt waren.

Der RH empfahl der FFG, bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen die Ermächtigung zur Förderungsentscheidung in Übereinstimmung mit den Ausführungsverträgen abzubilden.

Weiters empfahl er dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, sicherzustellen, dass die Regelungen zur Ermächtigung der Förderungsentscheidung in den für die Ausschreibung maßgeblichen Unterlagen mit den Ausführungsverträgen übereinstimmen.

14.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sei eine Richtigstellung bei den Folgeverträgen ab 2013 erfolgt und das Ministerium achte auch bei der Erstellung künftiger Ausführungsverträge auf die Übereinstimmungen mit den zugrunde liegenden Rechtsvorschriften.

Laut Mitteilung der FFG achte sie in der Zukunft besonders auf die Übereinstimmung der Ermächtigung zur Förderungsentscheidung mit den Ausführungsverträgen, um Widersprüche in den Unterlagen zu vermeiden.

Budgetierung

15.1 (1) Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und die FFG legten die zur Verfügung stehenden Fördermittel und die maximalen Abwicklungskosten für die beiden Forschungsprogramme in den Ausführungsverträgen fest. Die Höhe der Fördermittel ergab sich dabei laut Angaben des Ministeriums und der FFG aufgrund von Erfahrungswerten aus bestehenden bzw. vergangenen Forschungsprogrammen sowie nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten des Ministeriums.

Für das Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** bestanden zur Zeit der Gebarungüberprüfung drei Ausführungsverträge (aus den Jahren 2011, 2013 und 2015), für das Programm **Beyond Europe** wurden zwei Ausführungsverträge abgeschlossen (in den Jahren 2015 und 2016).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die bisher vertraglich vereinbarten Fördermittel sowie die maximalen Abwicklungskosten:

Tabelle 6: Budgetierung – Forschungskompetenzen für die Wirtschaft, Beyond Europe

| Forschungskompetenzen für die Wirtschaft | Ausführungsvertrag 2011 | Ausführungsvertrag 2013 | Ausführungsvertrag 2015 | | Summe 2011 bis 2015 |
|------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|
| in Mio. EUR | | | | | |
| budgetierte Fördermittel | 10,00 | 6,55 | 10,10 | | 26,65 |
| maximale Abwicklungskosten | 1,00 | 0,66 | 1,01 | | 2,67 |
| Summe | 11,00 | 7,21 | 11,11 | | 29,32 |
| Beyond Europe | | | Ausführungsvertrag 2015 | Ausführungsvertrag 2016 | Summe 2015 bis 2016 |
| in Mio. EUR | | | | | |
| budgetierte Fördermittel | | | 4,65 | 4,65 | 9,30 |
| maximale Abwicklungskosten | | | 0,35 | 0,35 | 0,70 |
| Summe | | | 5,00 | 5,00 | 10,00 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FFG

Die FFG erhielt ihre Aufwendungen bei der Abwicklung von Forschungsprogrammen ersetzt. Der Rahmenvertrag sah für die Abgeltung dieser Abwicklungskosten Kategorien vor („bis 3 %“, „bis 5 %“, „bis 7,5 %“, „bis 10 %“, „bis 15 %“ und „bis 20 %“). Die konkrete Kategorie ermittelte die FFG mittels einer Grobplanung.

(2) Für die Kalkulation der Abwicklungskosten des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** orientierte sich die FFG an anderen betreuungsintensiven Programmen und berücksichtigte insbesondere folgende Faktoren:

- höherer Beratungsaufwand überdurchschnittlich vieler Erstförderungsnehmer;
- geringes Förderungsvolumen je Projekt beim kleinsten Förderungsinstrument „Qualifizierungsseminare für den Kompetenzaufbau“ und damit relativ hoher Abwicklungsaufwand;
- großer Unterstützungsbedarf aufgrund von Erfahrungen aus Projekten mit kleinen und mittleren Unternehmen mit Netzwerkstrukturen;
- längere Laufzeiten bei den Förderungsinstrumenten „Qualifizierungsnetze für die Kompetenzvertiefung“ und „Innovationslehrveranstaltungen mit tertiärem Charakter für die Kompetenzerweiterung in der angewandten Forschung“ und daher ein aufwändiges Berichtswesen;
- große Anzahl von Konsortialpartnern beim Förderungsinstrument „Qualifizierungsnetze für die Kompetenzvertiefung“.

Aufgrund dieser Faktoren plante die FFG für die vorgesehene Laufzeit des ersten Ausführungsvertrags von 2011 bis 2019 insgesamt 9.680 Leistungsstunden ein. Der Stundensatz im ersten Jahr betrug 75 EUR; dieser wurde jährlich mit 3 % valorisiert. Somit ermittelte die FFG für die Abwicklung des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** Personalkosten von rd. 773.000 EUR zuzüglich Sachkosten von rd. 222.000 EUR. Diese Sachkosten umfassten insbesondere die geschätzten Aufwandsentschädigungen für Gutachterinnen und Gutachter sowie für Jurorinnen und Juroren. Insgesamt ergaben sich somit geplante Abwicklungskosten von rd. 995.000 EUR.

Die Abwicklungskosten betragen daher rd. 9,95 % der geplanten Fördermittel von 10,00 Mio. EUR und fielen in die Kategorie „bis 10 %“. Dies bedeutete maximale Abwicklungskosten von 1,00 Mio. EUR (siehe Tabelle 6), die im Ausführungsvertrag zwischen den Vertragspartnern festgelegt worden waren. Der Anteil der geplanten Sachkosten an den gesamten maximalen Abwicklungskosten betrug rd. 22 %.

Weitere Annahmen, wie bspw. die Anzahl der eingereichten Projekte oder die erforderlichen Ressourcen je Projekt, lagen nicht vor. Die geplanten Sachkosten waren ebenfalls nicht durch zugrunde gelegte quantifizierte Annahmen erläutert. Weiters war eine Einbeziehung konkreter Erfahrungswerte der FFG aus bereits getätigten Ausschreibungen anderer Programme, um die Berechnung dadurch aussagekräftiger und nachvollziehbar zu gestalten, nicht dokumentiert.

(3) Bei der Grobplanung der Abwicklungskosten für das Programm **Beyond Europe** schätzte die FFG vorerst einen maximalen Abwicklungsaufwand von 5 % der Fördermittel bzw. einen Zeitbedarf von rd. 2.730 Leistungsstunden. Dabei rechnete die FFG mit 60 bis 70 Einreichungen, für die sie einen Ressourceneinsatz von jeweils 40 bis 45 Leistungsstunden annahm. Die FFG erwartete jedoch umfangreichere Tätigkeiten (bspw. Aufbereitung von Informationen und Verträgen für internationale Förderungswerberinnen und –werber in Englisch, umfangreiche und anspruchsvolle Beratungen sowie komplexe Zwischen- und Endberichtsprüfungen) und erhöhte daher den angenommenen Ressourceneinsatz um rd. 25 %.

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren errechnete die FFG für die vorgesehene Laufzeit des ersten Ausführungsvertrags von 2015 bis 2021 insgesamt 3.407 Leistungsstunden.¹⁹ Die FFG plante somit mit Personalkosten von rd. 268.000 EUR zuzüglich Sachkosten von rd. 28.000 EUR.²⁰ Es ergaben sich daher insgesamt geplante Abwicklungskosten von rd. 296.000 EUR.

¹⁹ Der Stundensatz im ersten Jahr betrug 75 EUR; dieser wurde jährlich mit 3 % valorisiert.

²⁰ Die Sachkosten umfassten auch bei diesem Programm insbesondere die geschätzten Aufwandsentschädigungen für Gutachterinnen und Gutachter sowie für Jurorinnen und Juroren.

Die Soll–Abwicklungskosten betragen rd. 6,4 % der Fördermittel von 4,65 Mio. EUR und fielen in die Kategorie „bis 7,5 %“. Dies bedeutete maximale Abwicklungskosten von 348.750 EUR (siehe Tabelle 6); diese wurden im Ausführungsvertrag zwischen den Vertragspartnern festgelegt. Der Anteil der geplanten Sachkosten an den gesamten maximalen Abwicklungskosten betrug rd. 9,5 %. Die Abwicklungskosten waren – wie beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** – nicht durch zugrunde gelegte quantifizierte Annahmen erläutert.

15.2

Der RH wies gegenüber der FFG kritisch darauf hin, dass bei der Kalkulation der Abwicklungskosten für das Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** wesentliche Faktoren, wie bspw. die Anzahl der erwarteten Projekteinreichungen, die Anzahl der Projektpartner oder die erforderlichen Ressourcen je Projekt, fehlten. Nach Ansicht des RH konnte dadurch das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft die Angemessenheit der Höhe der Abwicklungskosten nur eingeschränkt beurteilen.

Er empfahl daher der FFG, bei der Kalkulation der geplanten Kosten für die Abwicklung von Forschungsprogrammen alle wesentlichen Faktoren zu berücksichtigen und mit konkreten Erfahrungswerten aus bereits getätigten Ausschreibungen zu ergänzen, um die Nachvollziehbarkeit für das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort zu erhöhen.

Ferner empfahl der RH dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, eine nachvollziehbare Berechnung der geplanten Kosten für die Abwicklung von Forschungsprogrammen von der FFG einzufordern.

Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass die von der FFG berechneten Sachkosten nicht nachvollziehbar dargestellt waren. Der Anteil der geplanten Sachkosten beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** war mit rd. 22 % der gesamten Abwicklungskosten mehr als doppelt so hoch veranschlagt wie beim Programm **Beyond Europe** mit rd. 9,5 %.

Er empfahl der FFG, die Sachkosten für Forschungsprogramme anhand von quantifizierbaren und nachvollziehbaren Faktoren zu kalkulieren und zu dokumentieren.

15.3

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft handle es sich bei der Berechnung der Kosten für die Abwicklung von Forschungsprogrammen lediglich um Plankosten zur Festlegung der Programmkategorie laut Rahmenvertrag. Die tatsächliche Berechnung der Abwicklungskosten führe das Ministerium mit der Endabrechnung der einzelnen Ausführungsverträge durch, bei der nur die tatsächlich angefallenen Kosten zur Verrechnung kämen. Die erste Abrechnung des Programms **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** erwarte es im

vierten Quartal 2017. Im Rahmen der Abrechnung sei auch eine Abstimmung mit der FFG hinsichtlich der weiterführenden Planung von Abwicklungskosten angedacht.

Laut Mitteilung der FFG erfolge für alle Programme im Rahmen der Erstellung des Jahresbudgets eine detaillierte Planung der Leistungsstunden und Sachkosten. Die Planung geschehe durch die Programm- bzw. Bereichsleitungen in Zusammenarbeit mit der Abteilung Controlling. Diese Grobplanung zur Festlegung der maximalen Abwicklungskosten, die im Ausführungsvertrag festgehalten werde, sei aus Sicht der FFG zweckmäßig. Darüber hinaus entspreche die Empfehlung des RH auch nicht dem Tenor der aktuellen Evaluierung der FFG, die eine Vereinfachung des Systems der Einzelbeauftragung zur Steigerung der Effizienz fordere.

15.4

Der RH erwiderte dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, dass er eine detaillierte Planung der Leistungsstunden und Sachkosten auch für die Festlegung der Programmkategorien laut Rahmenvertrag als zweckmäßig erachtet. Nach seiner Ansicht sollten alle wesentlichen Faktoren bei der Kalkulation der geplanten Kosten für die Abwicklung von Forschungsprogrammen sowie der dazugehörigen Sachkosten bereits bei der Erstellung des jeweiligen Ausführungsvertrags berücksichtigt werden, um den künftigen Mittel-einsatz bestmöglich abschätzen zu können. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, die grundsätzlich der Vereinfachung des Systems der Einzelbeauftragung nicht entgegensteht.

Erstphase der operativen Umsetzung

16.1

(1) Die Erstphase der operativen Umsetzung für die Programme **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** und **Beyond Europe** folgte bei der FFG einem Standardprozedere.

Die FFG setzte in der ersten operativen Phase folgende Schritte vom Abschluss des Ausführungsvertrags bis zum Start der ersten Ausschreibung:

- Erarbeitung der Ausschreibungsdokumente und Schaffung der notwendigen technischen Voraussetzungen (Formular für Projektbeschreibung, Ausschreibungsleitfaden, Instrumentenleitfäden);
- Vorbereitung der elektronischen Einreichmöglichkeit (e-calls);
- Informationen auf der Webseite der FFG und Erstellung eines Newsletters zur Bekanntmachung der ersten Ausschreibung;
- Unterstützung des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft bei Maßnahmen zur Bekanntmachung der Forschungsprogramme und Abhaltung von Workshops.

Ein Vergleich des Ablaufs der Vorarbeiten der Programme **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** und **Beyond Europe** zeigte insbesondere bei den Maßnahmen zur Bekanntmachung der beiden Programme wesentliche Unterschiede auf.

(2) Beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** führte die FFG zur Bekanntmachung des Programms „bekannte Formate“ wie z.B. Informationsveranstaltungen, Humanpotenzial-Sprechtag und Förderungssprechtag durch.

Vor dem Start der ersten Ausschreibung lud die FFG im Juni 2011 zu einer Informationsveranstaltung am Standort der FFG ein, an der rd. 50 Personen teilnahmen. Dies erfolgte auf Initiative und im Namen der FFG; das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft setzte keine Vorgaben bzw. lud keine Vortragenden ein, die das Forschungsprogramm vorstellten.

Nach dem Start der ersten Ausschreibung setzte die FFG im Jahr 2011 in Eigeninitiative weitere Maßnahmen, wie z.B. eine Informationsveranstaltung in der Fachhochschule Steyr mit ca. 80 bis 100 Teilnehmenden, einen Humanpotenzial-Sprechtage in Wien mit ca. 50 bis 60 Teilnehmenden und Förderungssprechtag in den Ländern.

Das Verhältnis zwischen der Anzahl der Förderungsanträge der ersten Ausschreibung und den tatsächlich geförderten Projekten getrennt nach den Förderungsinstrumenten stellte sich beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** wie folgt dar:

Tabelle 7: Eingereichte und bewilligte Projekte der ersten Ausschreibung – Forschungskompetenzen für die Wirtschaft

| Erste Ausschreibung | „Qualifizierungsseminare für den Kompetenzaufbau“ | „Qualifizierungsnetze für die Kompetenzvertiefung“ | „Innovationslehrveranstaltungen mit tertiärem Charakter für die Kompetenzerweiterung in der angewandten Forschung“ | Summe |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| | Anzahl | | | |
| eingereichte Projekte | 34 | 20 | 8 | 62 |
| bewilligte Projekte | 25 | 10 | 3 | 38 |
| | in Mio. EUR | | | |
| maximales Förderungsvolumen je Projekt | 0,05 | 0,50 | 1,00 | – |
| budgetierte Fördermittel | 2,30 | 4,25 | 3,45 | 10,00 |
| bewilligte Fördermittel | 1,11 | 4,15 | 2,69 | 7,95 |
| | in % | | | |
| Anteil der bewilligten an den budgetierten Fördermitteln | 48,2 | 97,7 | 77,9 | 79,5 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FFG

Bis Mitte 2013 waren lediglich rd. 20 % der Mittel des Förderungsinstrument „Qualifizierungsseminare für den Kompetenzaufbau“ (0,50 Mio. EUR von 2,30 Mio. EUR) vergeben. Daher verlängerte das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft auf Anregung der FFG die erste Ausschreibung von Ende Juni 2013 bis Ende August 2013. Bis Ende der ersten Ausschreibung bewilligte die FFG rd. 1,11 Mio. EUR an Fördermitteln für das Förderungsinstrument „Qualifizierungsseminare für den Kompetenzaufbau“.

(3) Für das Programm **Beyond Europe** fanden die Maßnahmen zur Bekanntmachung in enger Zusammenarbeit und unter Mitwirkung des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft statt. So veranstaltete das Ministerium gemeinsam mit der FFG einen Workshop in der Wirtschaftskammer Österreich. Auch Informationsveranstaltungen (z.B. die Auftaktveranstaltung im Jänner 2016 mit etwa 105 Teilnehmenden) fand unter Mitwirkung von Vortragenden des Ministeriums statt.

Das Verhältnis zwischen der Anzahl der Förderungsanträge der ersten Ausschreibung und den tatsächlich geförderten Projekten stellte sich beim Programm **Beyond Europe** wie folgt dar:

Tabelle 8: Eingereichte und bewilligte Projekte der ersten Ausschreibung – Beyond Europe

| Erste Ausschreibung | Sondierungsprojekte | Forschungs- und Entwicklungsprojekte | Summe |
|----------------------------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|-------|
| | Anzahl | | |
| eingereichte Projekte | 31 | 21 | 52 |
| bewilligte Projekte | 7 | 8 | 15 |
| | in Mio. EUR | | |
| maximales Förderungsvolumen je Projekt | 0,20 | 0,10 bis 0,50 | – |
| budgetierte Fördermittel | 1,00 | 3,60 | 4,60 |
| bewilligte Fördermittel | 1,18 | 3,37 | 4,55 |
| | in % | | |
| Anteil der bewilligten an den budgetierten Fördermitteln | 117,7 | 93,6 | 98,8 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FFG

Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft förderte aufgrund der budgetären Mittel des Programms rd. 29 % aller eingereichten Projekte (15 von 52). Zur Förderung empfohlen waren wesentlich mehr Forschungsprojekte (42 der 52 Projekte).

16.2

Der RH wies auf die unterschiedliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und der FFG bei der Bekanntmachung der beiden Forschungsprogramme hin. Beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** brachte sich das Ministerium in der Erstphase der operativen Umsetzung nicht ein. Die geringe Vergabe von Fördermitteln – vor allem beim Instrument „Qualifizierungsseminare für den Kompetenzaufbau“ – zeigte, dass die Maßnahmen zur Bekanntmachung des Programms nicht die Zielgruppe erreicht hatten.

Im Gegensatz dazu traten bei **Beyond Europe** das Ministerium und die FFG gemeinsam auf, um das Forschungsprogramm bei potenziellen Zielgruppen bekannt zu machen. Die Anzahl der grundsätzlich als förderungswürdig eingestuften Projekte (42 von 52 Projekten) überstieg bei Weitem die budgetären Fördermittel des Programms.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, bei allen neu entwickelten Forschungsprogrammen gemeinsam mit der FFG geeignete Maßnahmen zur Bekanntmachung der Programme zu setzen, um den bestmöglichen Bekanntheitsgrad bei den gewünschten Zielgruppen (potenzielle Förderungsnehmerinnen und –nehmer) zu erreichen.

16.3

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft werde es die Empfehlung des RH für künftige Forschungsprogramme aufgreifen.

Personalressourcen

17.1

(1) Für die Entwicklung der beiden Forschungsprogramme waren Tätigkeiten, wie bspw. Gespräche mit Expertinnen und Experten sowie Stakeholdern, die Erstellung von Ausschreibungsunterlagen, Sonderrichtlinien, Programmdokumenten und Ausführungsverträgen sowie die Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen erforderlich.

(2) Die FFG erfasste ihre Tätigkeiten teilweise in ihrer Kostenrechnung, teilweise erfolgten die Angaben zu den aufgewendeten Personalressourcen aufgrund von Schätzungen. Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft ermittelte seine Personalressourcen ausschließlich aufgrund von Schätzungen.

Die folgende Tabelle stellt die aufgewendeten Personalressourcen bis zum Start der ersten Ausschreibung dar:

Tabelle 9: Personalressourcen für die Programmentwicklung – Forschungskompetenzen für die Wirtschaft, Beyond Europe

| Forschungsprogramm | BMWF ¹ | FFG ² | Summe |
|-----------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|-------|
| | in VZÄ | | |
| Forschungskompetenzen für die Wirtschaft (2007 bis 2011) | 0,59 | 1,65 | 2,24 |
| Beyond Europe (2014 und 2015) | 0,37 | 0,23 | 0,60 |

BMWF... Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

¹ geschätzte Werte des BMWFW

² Werte aufgrund der Stundenerfassung in der Kostenrechnung der FFG; 0,08 VZÄ des Forschungsprogramms **Beyond Europe** beruhen auf Schätzungen

Quellen: BMWFW; FFG

Von den durch die FFG aufgewendeten Personalressourcen fielen rd. 0,18 VZÄ (**Forschungskompetenzen für die Wirtschaft**) bzw. rd. 0,15 VZÄ (**Beyond Europe**) im Zeitraum zwischen dem Abschluss des Ausführungsvertrags und dem Start der ersten Ausschreibung an. Diese Personalressourcen wurden als Abwicklungskosten über den jeweiligen Ausführungsvertrag abgerechnet.

17.2

Der RH erachtete die für die Entwicklung der beiden Forschungsprogramme eingesetzten Personalressourcen in Anbetracht der bisher festgelegten maximalen Fördermittel und der Abwicklungskosten von insgesamt rd. 29,32 Mio. EUR (**Forschungskompetenzen für die Wirtschaft**) bzw. rd. 10,00 Mio. EUR (**Beyond Europe**) als vertretbar (siehe Tabelle 6).

Schlussempfehlungen

18 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

- (1) Die Programmlandschaft im Bereich der Forschung und experimentellen Entwicklung wäre zu prüfen, um thematische Überschneidungen zu vermeiden und das Förderungsangebot stärker zu bündeln. (TZ 3)

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

- (2) Die Dokumentation der Programmentwicklung wäre zu verbessern und es sollten insbesondere die wesentlichen Schritte der Bedarfsanalyse sowie Aufträge an Dritte vollständig und nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 5)
- (3) Die Dokumentation der inhaltlichen Programmentwicklung wäre insofern zu verbessern, als die im Prozessverlauf jeweils wesentlichen Überlegungen aussagekräftig und nachvollziehbar darzulegen wären. (TZ 8)
- (4) Beim Programm **Forschungskompetenzen für die Wirtschaft** wären verstärkt die Wirkungen des Programms anhand von Indikatoren abzubilden. (TZ 9)
- (5) Beim Programm **Beyond Europe** wären die Erfolgsmessgrößen im Zuge der für 2018 vorgesehenen Zwischenevaluierung auszubauen. (TZ 9)
- (6) Bei der Erlassung von Sonderrichtlinien bzw. Programmdokumenten für Forschungsprogramme wären die haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuhalten, um die Transparenz und Effizienz der Haushaltsführung sicherzustellen. (TZ 11)
- (7) Die Auswahl des Intermediärs für die Entwicklung und Abwicklung von Forschungsprogrammen wäre zu dokumentieren, um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Auswahlprozesses sicherzustellen. (TZ 12)
- (8) Es wäre sicherzustellen, dass die Regelungen zur Ermächtigung der Förderungsentscheidung in den für die Ausschreibung maßgeblichen Unterlagen mit den Ausführungsverträgen übereinstimmen. (TZ 14)
- (9) Eine nachvollziehbare Berechnung der geplanten Kosten für die Abwicklung von Forschungsprogrammen wäre von der FFG einzufordern. (TZ 15)

- (10) Bei allen neu entwickelten Forschungsprogrammen wären gemeinsam mit der FFG geeignete Maßnahmen zur Bekanntmachung der Programme zu setzen, um den bestmöglichen Bekanntheitsgrad bei den gewünschten Zielgruppen (potenzielle Förderungsnehmerinnen und –nehmer) zu erreichen. (TZ 16)

Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

- (11) Bei Entwicklung von Programmen wären die wesentlichen Eckpunkte des Entscheidungsprozesses zu dokumentieren, um damit die Nachvollziehbarkeit der zentralen Schritte der Programmentwicklung zu gewährleisten. (TZ 8)
- (12) Bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen wäre die Ermächtigung zur Förderungsentscheidung in Übereinstimmung mit den Ausführungsverträgen abzubilden. (TZ 14)
- (13) Bei der Kalkulation der geplanten Kosten für die Abwicklung von Forschungsprogrammen wären alle wesentlichen Faktoren zu berücksichtigen und mit konkreten Erfahrungswerten aus bereits getätigten Ausschreibungen zu ergänzen, um die Nachvollziehbarkeit für das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort zu erhöhen. (TZ 15)
- (14) Die Sachkosten für Forschungsprogramme wären anhand von quantifizierbaren und nachvollziehbaren Faktoren zu kalkulieren und zu dokumentieren. (TZ 15)

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

- (15) Bei der Ausarbeitung der wesentlichen Dokumente zu den Forschungsprogrammen wären kohärente rechtliche Grundlagen anzugeben, um Rechtssicherheit und Transparenz in der Förderabwicklung sicherzustellen. (TZ 10)

Anhang: **Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger**

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

| | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Dipl.–Ing. Peter Mitterbauer | (4. September 2004 bis 12. Juli 2012) |
| Mag. Gertrude Tumpel–Gugerell | (seit 12. Juli 2012) |

Stellvertretung

| | |
|-----------------------------------|---------------------------|
| Dipl.–Ing. Johann Marihart | (seit 19. September 2007) |
|-----------------------------------|---------------------------|

Geschäftsführung

| | |
|-----------------------------|--------------------------|
| Dr. Henrietta Egerth | (seit 4. September 2004) |
| Dr. Klaus Pseiner | (seit 4. September 2004) |



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Februar 2018

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

