



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Forschungsförderungsprogramm COMET – „Competence
Centers for Excellent Technologies“

III–169 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2018/38



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 Gegenäußerung 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 Juli 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
Fax (+43 1) 712 94 25
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

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

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Kurzfassung	7
Kenndaten	12
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Grundlagen und Rahmenbedingungen	14
COMET-Programm	14
Rechtliche Rahmenbedingungen	14
Aufbau- und Ablauforganisation	24
Aufbauorganisation	24
Ablauforganisation	28
Verteilung	31
Eigentümer	32
Kosten und Finanzierung	33
Programmumfang und Finanzierung	33
Mittelbindungen und Auszahlungen	34
Programmabwicklungskosten	36
Abwicklung und Prozesse	39
Förderungsabstimmung	39
Befangenheiten	41
Beauftragungen und Vergaben	44

Controlling und Monitoring _____	49
Grundlagen _____	49
Berichtswesen _____	52
Kostenleitfäden _____	53
Förderbare Kosten _____	56
Förderungsquoten _____	62
Zielerreichung und Wirkung _____	66
COMET-Zentren und COMET-Projekte _____	66
COMET-Programm _____	73
Schlussempfehlungen _____	79

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Haushaltsrechtliche Vorgaben und Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen _____	23
Tabelle 2:	Umfang des COMET-Programms _____	33
Tabelle 3:	Mittelbindungen COMET-Programm – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft _____	34
Tabelle 4:	Auszahlungen der COMET-Fördermittel _____	36
Tabelle 5:	COMET-Abwicklungskosten _____	37

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen _____	15
Abbildung 2:	Programmlinien _____	18
Abbildung 3:	Aufbauorganisation und Akteure _____	26
Abbildung 4:	Programmablauf _____	29
Abbildung 5:	Aufteilung der COMET-Förderungen auf die Länder _____	31
Abbildung 6:	Mitteleinsatz des Bundes und Zielwerte _____	68

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ARR	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, BGBl. II Nr. 208/2014 i.d.g.F.
Art.	Artikel
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CDG	Christian Doppler Forschungsgesellschaft
COMET	Competence Centers for Excellent Technologies
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
F&E	Forschung und Entwicklung
(f)f.	folgend(e)
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
FTE	Förderung der wirtschaftlich–technischen Forschungs– und Technologieentwicklung
FTFG	Forschungs– und Technologieförderungsgesetz, BGBl. Nr. 434/1982 i.d.g.F.
FTI	Forschung, Technologie und Innovation
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
ggf.	gegebenenfalls
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie

max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
PhD	Philosophiae Doctor
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
TDBG 2012	Transparenzdatenbankgesetz 2012, BGBl. I Nr. 99/2012
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Forschungsförderungsprogramm COMET – „Competence Centers for Excellent Technologies“

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von März bis Juni 2017 die Gebarung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) hinsichtlich des Forschungsprogramms COMET – „Competence Centers for Excellent Technologies“. (TZ 1)

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Ziele, der Aufbau- und Ablauforganisation, der Finanzierung, der Steuerung und des Monitorings sowie der Zielerreichung, Wirkung und Evaluierung. Zielgruppen des COMET-Programms waren bereits bestehende Kompetenzzentren ebenso wie neue Konsortien von Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft. (TZ 1, TZ 2)

Grundlagen und Rahmenbedingungen

Das COMET-Programm basierte auf unterschiedlichen europarechtlichen sowie nationalen Vorschriften und den darauf gestützten Richtlinien. Die Konzeption der Programmlinien stand im Einklang mit den Rechtsgrundlagen. Die Richtlinien waren beihilfenrechtlich ordnungsgemäß bei der EU-Kommission notifiziert bzw. angezeigt. (TZ 3, TZ 4)

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft beauftragten die FFG zunächst über Werkverträge mit der Abwicklung des COMET-Programms. Ab 1. Jänner 2007 galt hierfür ein zwischen der FFG und dem Bund abgeschlossener unbefristeter Rahmenvertrag. Die Beauftragung der FFG war zwar in den Angeboten der Werkvertragsnehmer, nicht aber in den internen Dokumentationen des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie begründet. (TZ 5)

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft stellten über die Programmdokumente und Ausführungsverträge des COMET-Programms das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen her und berücksichtigten dessen Anregungen. (TZ 6, TZ 7)

Aufbau- und Ablauforganisation

Die Aufbauorganisation des COMET-Programms war – ebenso wie die Ablauforganisation bei der Vergabe der Fördermittel – zweckmäßig und entsprach den Programmdokumenten. Für Konsortialpartner aus Bundes- und Landesverwaltung lagen dabei unterschiedliche Regelungen vor. Die Länder setzten für die Zulassung zur Einreichung eines Förderungsantrags ein Empfehlungsschreiben des betreffenden Sitzbundeslands des Antragstellers voraus. (TZ 8, TZ 9)

Die Länder beteiligten sich in unterschiedlichem Ausmaß, abhängig von den im jeweiligen Land gestellten Anträgen, am COMET-Programm. Die Mehrheit der im COMET-Programm geförderten Kapitalgesellschaften als Träger der COMET-Zentren befand sich im Eigentum der öffentlichen Hand. (TZ 10, TZ 11)

Kosten und Finanzierung

Das COMET–Programm bzw. die bis zum 30. März 2017 genehmigten COMET–Zentren und COMET–Projekte wiesen förderbare Gesamtkosten von insgesamt rd. 1,670 Mrd. EUR auf. Ausführungsverträge zwischen der FFG und dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie bzw. dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft enthielten die seitens des Bundes maximal zur Verfügung stehenden Fördermittel. Dies waren in Summe rd. 646,63 Mio. EUR. Bis März 2017 zahlte die FFG rd. 386,73 Mio. EUR an die Förderungsnehmer aus. Die Mittelbindung und Auszahlung der Fördermittel waren – ebenso wie die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorliegende Abrechnung – nachvollziehbar. (TZ 12, TZ 13)

Die FFG erhielt ihre Aufwendungen für die Abwicklung des COMET–Programms vom Bund ersetzt. Bis zum Jahr 2016 betragen die gesamten COMET–Abwicklungskosten der FFG rd. 11,92 Mio. EUR. In Summe überschritten die tatsächlich angefallenen Abwicklungskosten die Planwerte um rd. 1,9 %, verblieben aber unter dem vereinbarten Höchstsatz von 5,0 % gemessen an den Fördermitteln. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war aufgrund der Laufzeiten allerdings erst der erste von zehn Ausführungsverträgen abgerechnet. (TZ 14)

Abwicklung und Prozess

Die FFG setzte zahlreiche Maßnahmen, um Förderungsmissbrauch und unerwünschte Mehrfachförderungen zu vermeiden. Die auf Basis der Struktur–FTI–Richtlinie vorgesehenen Abfragen aus der Transparenzdatenbank durch die FFG erfolgten allerdings nicht systematisch. Die Transparenzdatenbank genügte dabei nicht dem Erfordernis einer österreichweiten Forschungsförderungsdatenbank. (TZ 15)

Die FFG war im Rahmen ihrer Richtlinien bemüht, Befangenheiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Jurymitgliedern vorzubeugen. Ungeachtet dessen könnten durch den RH festgestellte Konstellationen, in denen Jurymitglieder zeitgleich operative bzw. Organfunktionen bei Unternehmenspartnern der antragstellenden COMET–Zentren ausübten, zu Befangenheiten führen. (TZ 16, TZ 17)

Die FFG beauftragte zur Unterstützung bei der Abwicklung ein Konsortium bestehend aus der Christian Doppler Forschungsgesellschaft (CDG) und dem Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), ohne zuvor Alternativen geprüft zu haben. Die Kosten für derartige externe Dienstleistungen betragen mit rd. 1,25 Mio. EUR rd. 40 % der gesamten, abgerechneten Drittkosten des COMET–Programms. (TZ 18)

Controlling und Monitoring

Die FFG hatte ein engmaschiges und wirksames Berichtswesen mit Controlling-, Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten eingerichtet. Die Länder, die das COMET-Programm kofinanzierten, beteiligten sich nicht an den Kosten des Controllings und Monitorings, obwohl sie – im Gegensatz zum Bund – auch Adressaten der jährlichen Prüfberichte waren. (TZ 20, TZ 21)

Die FFG veröffentlichte Kostenleitfäden, in denen die Abrechnung der förderbaren Personal- und Sachkosten geregelt war. In diesen wurden Zeiterfassung, Personalkosten und In-kind¹ Leistungen unterschiedlich gehandhabt. (TZ 22, TZ 23, TZ 24)

Die FFG achtete auf die Einhaltung der Höchstgrenzen für die Förderung durch die öffentliche Hand in Form der Förderungsquoten. Allerdings akzeptierte sie in einem Fall eine Abweichung, bei der das Land Tirol einem Förderungsnehmer zusätzliche Mittel v.a. über die im Eigentum des Landes stehenden Unternehmenspartner zur Verfügung stellte. Dadurch wurde dieser Förderungsnehmer in einer Förderungsperiode zu rd. 72 % mit öffentlichen Mitteln gefördert. (TZ 25, TZ 26)

Zielerreichung und Wirkung

Die FFG setzte umfassende Schritte zur Evaluierung der COMET-Zentren und COMET-Projekte. Die Überprüfung der Wirkungen von COMET-Zentren und COMET-Projekten erfolgte u.a. durch den Einsatz quantitativer und qualitativer Kennzahlen. (TZ 27, TZ 28)

Die COMET-Zentren und COMET-Projekte übertrafen insbesondere im Bereich der Publikationen und wissenschaftlichen Arbeiten ihre Ziele; hingegen erreichten sie die Zielwerte hinsichtlich der Patente und Lizenzen fallweise nicht. Konkrete Zielwerte für das COMET-Programm legte die FFG erst ab dem Jahr 2016 fest. Diese Werte lagen teilweise um mehr als ein Drittel unter den Ist-Leistungszahlen der ersten fünf Jahre nach Programmstart und waren daher wenig ambitioniert. (TZ 29, TZ 30, TZ 33)

Die FFG beauftragte im Mai 2010 eine erste Wirkungsanalyse, die mehr als zwei Jahre in Anspruch nahm, und im März 2014 eine zweite Wirkungsanalyse für das COMET-Programm. Die Auftragnehmer der zweiten Wirkungsanalyse waren bei 33 COMET-Zentren als wissenschaftliche Partner beteiligt und bei sieben COMET-Projekten direkte Förderungsnehmer. Die Wirkungsanalyse ergab das Ausbleiben der angestrebten exzellenten Forschungsergebnisse und das Risiko, dass COMET-Zentren zunehmend als F&E-Dienstleister für Unternehmen agieren und überwie-

¹ im Wesentlichen Sachleistungen wie z.B. die Bereitstellung von Personal durch Partner

gend direkt verwertbare F&E–Ergebnisse für Unternehmen produzieren. Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und die FFG nahmen aufgrund der Ergebnisse der Wirkungsanalyse entsprechende Anpassungen in den Programmlinien vor. (TZ 19, TZ 32, TZ 33)

Mehr als 80 % der COMET–Zentren wurden bereits seit Start der im Jahr 1998 initiierten Vorläuferprogramme und somit seit nahezu zwei Jahrzehnten durchgängig öffentlich finanziert, obwohl diesbezüglich Dynamik und ein Wettbewerb zwischen COMET–Zentren und –Projekten angestrebt war. (TZ 34)

Empfehlungen

Zu den wesentlichsten Empfehlungen des RH zählten:

- Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und die FFG sollten die Jurymitglieder sorgfältig auswählen, keine abweichenden Förderungsquoten vereinbaren, ambitionierte Zielwerte verfolgen und deren Erreichung evaluieren sowie Kennzahlen und Indikatoren für Exzellenz in der Forschung heranziehen.
- Die FFG sollte Interessenskonflikte zwischen COMET–Förderungsnehmern und Unternehmenspartnern vermeiden, eine interne Abwicklung der an die CDG und den FWF ausgelagerten Dienstleistungen prüfen, für Evaluierungen von Förderungsprogrammen keine Förderungsnehmer beauftragen, Sonderregelungen und Ausnahmen bei wissenschaftlichen Partnern und Unternehmenspartnern auf ihre Zweckmäßigkeit prüfen, Kennzahlen und Zielwerte ambitionierter definieren sowie realistische Planwerte vorgeben. (TZ 35)

Kenndaten

COMET – „Competence Centers for Excellent Technologies“	
wesentliche Rechtsgrundlagen	<p>Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (2006/C 323/01) 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</p> <p>Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung); Mitteilung der Kommission – Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (2014/C 198/01) vom 27. Juni 2014</p> <p>Forschungs- und Technologieförderungsgesetz – FTFG, BGBl. Nr. 434/1982 i.d.g.F.</p> <p>Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH-Errichtungsgesetz (FFG-G), BGBl. I Nr. 73/2004 i.d.g.F.</p> <p>Richtlinien zur Förderung der wirtschaftlich-technischen Forschungs- und Technologieentwicklung (FTE-Richtlinien) des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, erlassen gemäß § 11 Z 1 bis 5 FTFG</p> <p>Richtlinie zur Förderung der wirtschaftlich-technischen Forschung, Technologieentwicklung und Innovation, Geltung ab 1. Jänner 2015 (Struktur FTI-Richtlinie)</p>

Programmfumfang (Maximalwerte gemäß Beschluss zur Förderung; Stand 30. März 2017) ¹	K1-Zentren	K2-Zentren	K-Projekte, Phasing-Out und Übergang	Summe COMET
	in Mio. EUR			
förderbare Gesamtkosten	806,87	602,74	260,19	1.669,80
<i>davon</i>				
<i>Förderung Bund</i>	247,31	199,46	75,29	522,06
<i>Förderung Länder</i>	126,65	99,74	36,40	262,79

Auszahlungen von Fördermitteln (Bund)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ²	Summe
	in Mio. EUR										
Zahlungen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft an FFG	37,76	24,62	44,69	50,75	43,82	44,24	38,51	53,72	71,10	24,54	433,75
Zahlungen der FFG an Förderungsnehmer	19,67	24,87	43,10	46,75	49,36	49,31	47,38	50,47	46,47	9,35	386,73

Abwicklungskosten der FFG ³	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Summe
	in Mio. EUR										
	1,26	0,66	1,29	0,91	1,13	1,29	1,09	1,43	1,03	1,50	11,57

Rundungsdifferenzen möglich

FFG = Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

¹ Aus dem Ausführungsvertrag 2016 waren bis März 2017 noch keine Fördermittel vergeben; dieser Ausführungsvertrag ermöglichte Bundesförderungen für COMET von max. 51,70 Mio. EUR. Das COMET-Programm wurde durch den Bund, die Länder, durch wissenschaftliche Partner und Unternehmen finanziert.

² 2017: Zahlungen des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft an die FFG bis Juni 2017; Zahlungen der FFG an die Förderungsnehmer bis März 2017

³ zuzüglich je zwei Werkverträge mit dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft vor 2007 mit insgesamt rd. 348.000 EUR

Quellen: BMVIT; BMWFV; FFG

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von März bis Juni 2017 die Gebarung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) hinsichtlich des Forschungsprogramms COMET – „Competence Centers for Excellent Technologies“. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2007 (Programmbeginn) bis 2016; in Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Ziele, der Aufbau- und Ablauforganisation, der Finanzierung, der Steuerung und des Monitorings sowie der Zielerreichung, Wirkung und Evaluierung.

(2) Die Angelegenheiten der wirtschaftsnahen Forschung und der universitären Forschung waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2017² ressortieren die Angelegenheiten der wirtschaftsnahen Forschung im Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, jene der universitären Forschung im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Der RH verwendet daher für den überprüften Zeitraum die Bezeichnung Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, die Adressaten der Empfehlungen sind jedoch das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung.

(3) Zu dem im Februar 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die FFG im März 2018, die Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie sowie für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im April 2018 und das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung im Mai 2018 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2018.

² BGBl. I Nr. 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

Grundlagen und Rahmenbedingungen

COMET–Programm

- 2 (1) Das COMET–Programm verstand sich als innovative Weiterentwicklung der Vorläuferprogramme K_ind, K_net und Kplus, mittels derer bereits seit 1998 die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft in Zentren und Netzwerken gefördert worden war.

(2) Strategische Zielsetzung des COMET–Programms war – in ausdrücklicher Verfolgung der „Strategie 2010“ des Rats für Forschung und Technologieentwicklung vom August 2005, welche die Weiterentwicklung der damals bestehenden Kompetenzzentrenprogramme vorsah – die Stärkung des Forschungsstandorts Österreich durch den Aufbau neuer Kompetenzen, durch Initiierung und Unterstützung einer langfristig ausgerichteten Forschungszusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft und durch den Aufbau und die Sicherung der Technologieführerschaft von Unternehmen.

(3) Das COMET–Programm war auf Bundesebene konzipiert, sah jedoch auch die verpflichtende Beteiligung der Länder mit jeweils eigenen Mitteln vor.

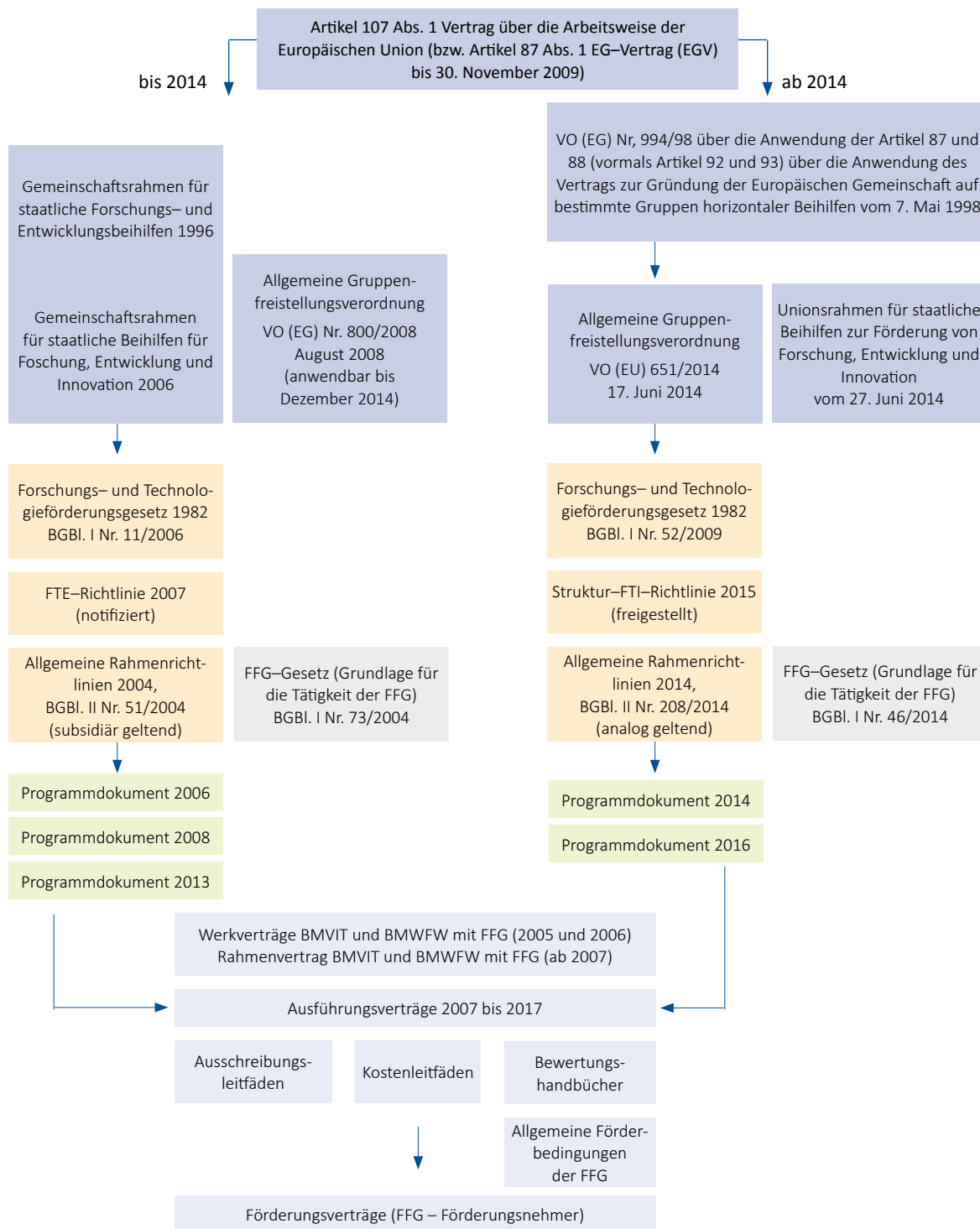
(4) Zielgruppen des Programms waren sowohl aufgrund der Vorläuferprogramme bereits bestehende Kompetenzzentren als auch neue Konsortien von Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Europarechtliche und nationale Vorschriften

- 3.1 (1) Die dem COMET–Programm zugrunde liegenden Programmdokumente gründeten auf einer Vielzahl übergeordneter europarechtlicher und nationaler Vorschriften, die in Abbildung 1 zusammengefasst sind:

Abbildung 1: Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen



- europäische Vorschriften
- nationale Rechtsvorschriften
- nationale Rechtsvorschriften – nicht auf COMET unmittelbar anwendbar
- COMET – programmspezifische Dokumente
- COMET – Durchführungsdokumente

BMVIT = Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
 BMWFW = Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
 FFG = Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

Quelle: FFG

(2) Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), bzw. bis November 2009 Art. 87 Abs. 1 des EG-Vertrags, normierte ein grundsätzliches staatliches Beihilfeverbot. Dieses galt jedoch nicht ausnahmslos, sondern es bestanden – beim Vorliegen von im Unionsvertrag festgelegten Rechtfertigungsgründen – zahlreiche Ausnahmen.

Für den Geltungszeitraum des COMET-Programms (2006 bis laufend) waren europarechtlich zwei Rechtslagen zu unterscheiden:

- Bis 2014 galten auf der Grundlage des AEUV bzw. des EG-Vertrags eigene, rechtlich unverbindliche Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation aus den Jahren 1996 bzw. 2006 sowie die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung der EU-Kommission vom August 2008.
- Im Juni 2014 wurden auf europäischer Ebene eine – inhaltlich veränderte – neue Gruppenfreistellungsverordnung, welche bestimmte Beihilfen von der Anmeldepflicht freistellte, sowie ein neuer Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation geschaffen.

(3) Auf nationaler Ebene bestanden in der Rechtslage bis 2014 als Grundlagen der COMET-Programmdokumente das Forschungs- und Technologieförderungsgesetz (FTFG)³, die darauf gestützten FTE-Richtlinien und die – subsidiär anzuwendenden – Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln. Darüber hinaus galt – als allgemeine Rechtsgrundlage der Tätigkeit der mit der Abwicklung des COMET-Programms beauftragten FFG – neben dem FTFG auch das FFG-Gesetz⁴.

Die FTE-Richtlinien legten insbesondere hinsichtlich der Forschungsförderung wesentliche Details wie Förderungsart und –höhe, das Verfahren und spezifische Voraussetzungen für die Gewährung der Förderung fest. Sie waren aufgrund der Mitteilungspflicht möglicher staatlicher Beihilfen vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft gegenüber der Europäischen Kommission notifiziert worden.

(4) Die Änderungen innerhalb der europarechtlichen Rahmenbedingungen bewirkten ab 2014 insbesondere Anpassungen auf der Ebene der FTE-Richtlinien. Für das COMET-Programm relevant war hierbei insbesondere die Struktur-FTI-Richtlinie 2015. Diese wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

³ BGBl. Nr. 434/1982 (Wiederverlautbarung); insbesondere § 11 ff. betreffend die Förderung von angewandter Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation

⁴ Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH-Errichtungsgesetz, BGBl. I Nr. 73/2004 i.d.g.F.

nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung bei der Europäischen Kommission freigestellt.

Die Struktur–FTI–Richtlinie strebte eine Stärkung der Kooperationsstrukturen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft im Einklang mit den im Bundesvoranschlag 2016 verankerten Wirkungszielen an. Sie traf hinsichtlich der Forschungsförderungsprogramme grundlegende Regelungen und definierte Mindestanforderungen bezüglich der Zielsetzungen von Programmen. Ferner regelte sie die Messung der Zielerreichung durch Indikatoren, die Voraussetzungen für die Gewährung von Förderungen, den Ablauf des Förderungsprozesses sowie die Evaluierung und Kontrolle.

- 3.2** Der RH hielt fest, dass die FTE–Richtlinie und die Struktur–FTI–Richtlinie als unmittelbare Grundlagen der Programmdokumente beihilfenrechtlich ordnungsgemäß bei der EU–Kommission notifiziert bzw. angezeigt wurden.

Programmdokumente und –linien

- 4.1** (1) Die vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und der FFG entwickelten Programmdokumente waren jeweils Konkretisierungen der FTE–Richtlinie bzw. der Struktur–FTI–Richtlinie. Ferner beinhalteten sie Regelungen zum Auswahl– und Bewertungsverfahren innerhalb des Förderungsprozesses sowie ein detailliertes Evaluierungskonzept.

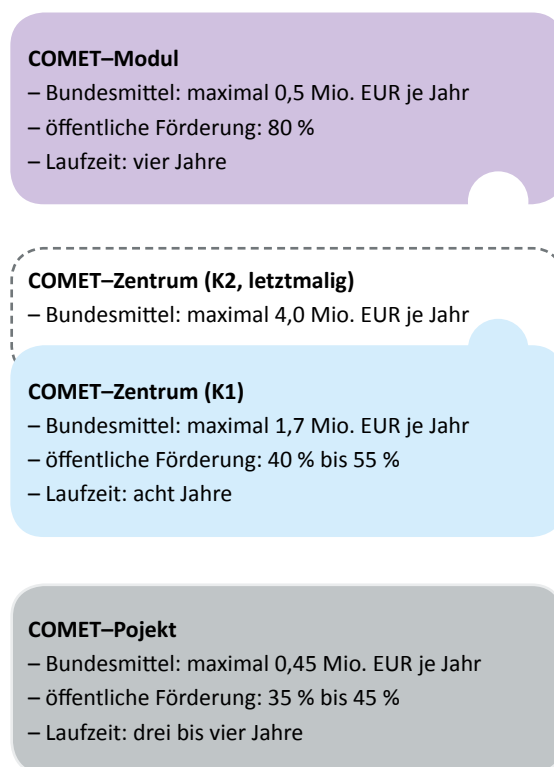
Zur Umsetzung entwickelten das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und die FFG bis 2007 COMET–Zentren und COMET–Projekte bzw. drei Programmlinien (COMET–Zentren: K2–Zentren, K1–Zentren und COMET–Projekte: K–Projekte), die sich hinsichtlich der erforderlichen bzw. höchstmöglichen Zahl der Konsortialpartner, der Laufzeit, der Höhe der Förderung und der Zugangskriterien unterschieden.⁵ K2–Zentren waren durch ein besonders ambitioniertes Forschungsprogramm und damit durch ein höheres Risiko in der Entwicklung und in der Umsetzung gekennzeichnet. Sie waren auf Kompetenzaufbau und Langfristigkeit und auf zumindest zehn Jahre Dauer angelegt. K1–Zentren zeichneten sich durch ein gemeinsames Forschungsprogramm und eine zumindest achtjährige Laufzeit aus (Abbildung 2).

Im Zeitraum von 2006 bis 2017 standen insgesamt fünf Programmdokumente in Geltung (Abbildung 1). Während die Programmdokumente bis 2014 nur einzelne inhaltlich wesentliche Änderungen vornahmen, wurde das Programmdoku-

⁵ Wesentliche Abgrenzungskriterien gegenüber bestehenden Programmen waren die gemeinsame Entwicklung der Programme durch Wirtschaft und Wissenschaft, die Multilateralität der Forschungsk Kooperationen sowie die Dimension und längere Fristigkeit der Projekte.

ment 2016 inhaltlich teils neu gefasst. Änderungen ergaben sich insbesondere im Bereich der Programmlinien. Das Programmdokument differenzierte nicht mehr zwischen K1- und K2-Zentren (diese wurden in dieser Form letztmalig gefördert), sondern schuf neben den nach wie vor bestehenden „COMET-Projekten“ eine einheitliche COMET-Zentrum-Struktur; als dritte Programmlinie kam das „COMET-Modul“ neu hinzu (Abbildung 2).

Abbildung 2: Programmlinien



Quelle: FFG

(2) Alle Programmlinien waren thematisch offen konzipiert und adressierten Unternehmen aller Branchen und Unternehmensgrößen als Konsortialpartner; diese Offenheit war jedoch mit der Anforderung nach hoher Forschungskompetenz und Wissenschaftsanbindung bei gleichzeitig hoher Unternehmensrelevanz verknüpft. Seit dem Programmdokument 2013 war als Rechtsform für COMET-Zentren zwingend jene der GmbH oder eine „dieser vergleichbare“ vorzusehen; zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand aus den Jahren davor zulässigerweise noch eine Aktiengesellschaft.

(3) Nachdem bei dem in den Programmdokumenten seit 2013 enthaltenen Begriff einer „der GmbH vergleichbaren Rechtsform“ offen blieb, in welcher Hinsicht diese Vergleichbarkeit vorliegen musste, hatte der RH während der Gebarungsüberprü-

fung angeregt, eine Formulierung zu wählen, die für COMET-Zentren entweder ausschließlich die Rechtsform der GmbH oder allgemeiner die einer Kapitalgesellschaft vorsah. Die FFG setzte dies mit einer Adaptierung der Leitfäden im Dezember 2017 um.

- 4.2** Der RH hielt fest, dass die Konzeption der Programmlinien im Einklang mit den Rechtsgrundlagen stand.

Rahmenvertrag und Ausführungsverträge

- 5.1** (1) Mit der Abwicklung von Förderungen konnten Intermediäre wie die FFG, der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (**FWF**) oder die Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH betraut werden.

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft beauftragten die FFG mit der Abwicklung des COMET-Programms. Diese hatte bereits Leistungen im Zusammenhang mit der Programmvorbereitung aufgrund eines Werkvertrags erbracht; ein weiterer Werkvertrag beinhaltete schon Teile der Abwicklung der ersten Ausschreibung im Rahmen des COMET-Programms.

Als Leistungszeitraum sah der erste Vertrag die Periode von 1. September 2005 bis 30. Juni 2006 vor. Die Unterfertigung erfolgte im November bzw. im Dezember 2005.

Einzelne Begründungen für die Beauftragung waren lediglich in den Angeboten der FFG zu den Werkverträgen, nicht aber in den internen Dokumentationen des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft erfasst. Diese gaben im Zuge der Gebarungsprüfung an, dass es sich beim COMET-Programm um ein in die Förderungslandschaft der FFG passendes Strukturprogramm gehandelt habe und auch die Vorläuferprogramme von COMET von Vorgängerorganisationen der FFG abgewickelt worden seien.

(2) Ab 1. Jänner 2007 galt ein zwischen der FFG, dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft abgeschlossener unbefristeter Rahmenvertrag. Die Leistungen der FFG beinhalteten u.a. die Beratung und Betreuung von europäischen und internationalen Programmen, Agenturleistungen, strategische Entwicklung,

Revision und Öffentlichkeitsarbeit. Der Rahmenvertrag regelte zudem die Grundsätze der Finanzierung der FFG.⁶

(3) Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft übertrugen die Abwicklung des COMET–Programms mittels Ausführungsverträgen an die FFG.⁷ Die Vertragspartner setzten für jeden Ausführungsvertrag folgende Schritte:

- Abstimmung der Vertragsdetails;
- Festlegung der maximalen Abwicklungskosten;
- Erstellung eines Ausführungsvertrags auf Basis eines Mustervertrags;
- Prüfung und Unterfertigung des Vertrags durch die Vertragspartner unter Berücksichtigung der Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen (siehe [TZ 7](#)).

Für das COMET–Programm schlossen das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie von 2007 (Teil der ersten Ausschreibung) bis 2016 insgesamt zehn Ausführungsverträge mit der FFG ab. Die Gestaltung der Ausführungsverträge erfolgte entsprechend einer standardisierten Vertragsschablone.

5.2

Der RH erachtete den Rahmenvertrag als gesetzliche und finanzielle Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund als Auftraggeber und der FFG sowie die Ausführungsverträge grundsätzlich als zweckmäßig für die Abwicklung des COMET–Programms.⁸ Die Gründe für die Beauftragung der FFG waren zwar in den Angeboten der FFG zu den Werkverträgen, nicht aber in den internen Dokumentationen des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft erfasst.

⁶ Die Gesellschaft hatte jährlich ein rollierendes mehrjähriges Budget– und Arbeitsprogramm für die folgenden drei Jahre vorzulegen, über dessen Genehmigung die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie und die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft bis 30. November zu entscheiden hatten.

⁷ gemäß Punkt 5 des Rahmenvertrags mit der FFG

⁸ siehe RH–Bericht „Entwicklung ausgewählter Forschungsprogramme“ (Reihe Bund 2018/12), TZ 14

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, die Beauftragung Dritter mit der Entwicklung und Abwicklung von Forschungsprogrammen nachvollziehbar und begründet zu dokumentieren, um die Transparenz dieser Entscheidungsprozesse sicherzustellen.

Ferner empfahl er, Werkverträge vor Beginn der Leistungserbringung zu unterfertigen.

- 5.3** Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort anerkannten in ihren Stellungnahmen die Notwendigkeit einer nachvollziehbaren Beauftragung und merkten an, dass die „Förderung der Kooperation von Wissenschaft und Wirtschaft“ im FFG-Gesetz explizit als Aufgabe der Gesellschaft genannt werde. In den Rechtsgrundlagen des FWF und der Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH fehle ein derartiger Tatbestand, weshalb die Beauftragung der FFG sachlich gerechtfertigt erschienen sei.

Die Bundesministerien führten zum Unterfertigungszeitpunkt der Werkverträge aus, dass dieser im gegenständlichen Fall einmalig auf die Notwendigkeiten der Übergangsphase zu Beginn des COMET-Programms zurückzuführen sei und kein Charakteristikum der Programmabwicklung darstelle.

- 5.4** Der RH stellte gegenüber dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort klar, dass er die sachliche Rechtfertigung der Beauftragung der FFG nicht in Zweifel gezogen, jedoch eine entsprechende Begründung und Dokumentation im Sinne der gebotenen Transparenz der Entscheidung vermisst hatte. Der RH bekräftigte deshalb seine Empfehlung, dass die Auswahl eines beauftragten Dritten zu begründen wäre.

Leitfäden und Bewertungshandbücher

- 6.1** Die FFG hatte als Intermediär des COMET-Programms in Abstimmung mit bzw. nach Genehmigung durch die zuständigen Bundesministerien für alle Ausschreibungen Leitfäden zu erstellen, in denen die Förderungsbedingungen mittels Bewertungs- bzw. Entscheidungskriterien, die Abläufe und Anforderungen an die Förderungswerber sowie die Kostenanerkennung festzulegen waren.

Die Bewertung der eingelangten Förderungsansuchen hatte gemäß dieser Bewertungs- und Entscheidungskriterien und dem im Bewertungshandbuch festgelegten Verfahren zu erfolgen. Die FFG erstattete gegenüber den zuständigen Bundesminis-

terien eine Förderungsempfehlung; die Förderungsentscheidung selbst oblag beim COMET–Programm den zuständigen Bundesministerinnen und –ministern.

- 6.2** Der RH hielt fest, dass das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft die Leitfäden der einzelnen Ausschreibungen in allen Fällen ordnungsgemäß genehmigten. Die Abstimmung erfolgte in regelmäßigen Sitzungen der Bundesministerien mit der FFG.

Einvernehmensherstellung

- 7.1** Zuzolge der Struktur–FTI–Richtlinie und der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln⁹ waren die haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 sowie weiterer Förderrichtlinien war für die Erlassung von Programmdokumenten und vor dem Abschluss von Verträgen mit Intermediären (Ausführungsverträge) das Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen herzustellen (siehe Tabelle 1).

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie legte in der Regel die das COMET–Programm betreffenden Dokumente dem Bundesministerium für Finanzen im Rahmen eines Sammelantrags (der die Ausführungsverträge der laufenden Forschungsprogramme im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie zusammenfasste) vor, das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft hingegen die jeweiligen Einzelakten. Die Bearbeitungsdauer der Anträge beim Bundesministerium für Finanzen war nicht zuletzt dadurch unterschiedlich. Sie erhöhte sich allerdings im Fall des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie in den letzten drei Jahren von 72 Tagen (im Jahr 2015) auf 128 Tage (2016) und 135 Tage (2017). Im Falle des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft schwankte die Bearbeitungsdauer zwischen elf Tagen (im Jahr 2015), 90 Tagen (2016) und 52 Tagen (2017).

⁹ ARR 2014, BGBl. II Nr. 208/2014 i.d.g.F.

Tabelle 1: Haushaltsrechtliche Vorgaben und Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen

Rechtsgrundlage	Inhalt
Bundshaushaltsgesetz 2013 ¹	Pflicht zur Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin bzw. 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
Forschungs- und Technologieförderungs-gesetz	Zuständige Bundesministerinnen und Bundesminister haben Förderungsrichtlinien (im Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen) zu erlassen. Förderungsrichtlinien haben Mindestinhalte aufzuweisen und im Einklang mit dem EU-Wettbewerbsrecht zu stehen.
Struktur-FTI-Richtlinie	Festlegungen zu Regelungszielen, Indikatoren und Evaluierung Regelungen zu förderbaren Vorhaben, Förderungsarten, -höhen, -intensitäten Regelungen zu Abläufen der Förderungsgewährung und -kontrollen
Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR) 2004 und 2014	Grundsatz der Vergabe von Förderungen im Rahmen von Förderungsprogrammen und auf Grundlage von Sonderrichtlinien, die Mindestinhalte aufzuweisen haben; vor Erlass oder bei Änderung der Sonderrichtlinien ist das Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen herzustellen. Die Abwicklung der von Bundesministerinnen und Bundesministern vergebenen Förderungen durch Intermediäre bedarf des Abschlusses eines Vertrags; vor dessen Abschluss ist ebenfalls das Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen herzustellen.

¹ BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

Quelle: RH

7.2

Der RH hielt fest, dass das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über die einzelnen Programmdokumente und Ausführungsverträge des COMET-Programms das notwendige Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen herstellten, dessen Anregungen für inhaltliche Änderungen aufgriffen und in den Dokumenten berücksichtigten.

Der RH wies allerdings auf die unterschiedliche und lange Bearbeitungsdauer der Einvernehmensherstellung beim Bundesministerium für Finanzen hin.

Aufbau– und Ablauforganisation

Aufbauorganisation

8.1 (1) Die Programmeigentümer Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft hatten der FFG die Programmabwicklung übertragen, die folgende Aufgaben umfasste:

- Abwicklung der Ausschreibung und des Projekt–Auswahlverfahrens,
- Erstellung der Förderungsempfehlung zur Genehmigung durch die Bundesministerinnen und Bundesminister (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft),
- Abschluss und Abwicklung der Förderungsverträge,
- Projektmonitoring und finanzielles Controlling und
- regelmäßige Berichtslegung.

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft regelten die Zusammenarbeitsbedingungen mit den Ländern betreffend Bundes– und Landesförderungen mittels Vereinbarungen (Memorandum of Understanding). Die Länder trugen in der Regel rund ein Drittel der Fördermittel bei.

(2) Innerhalb des COMET–Programms konnten COMET–Zentren und COMET–Projekte gefördert werden, an deren Abwicklung mehrere Partner beteiligt waren (Konsortien); an COMET–Projekten mussten mindestens drei, an K1– und K2–Zentren mindestens fünf Unternehmenspartner (in der Regel private Unternehmen aus der entsprechenden Branche) beteiligt sein. Insgesamt kooperierten im Rahmen von COMET rd. 450 wissenschaftliche Partner (in der Regel Universitäten) und rd. 1.000 Unternehmenspartner.

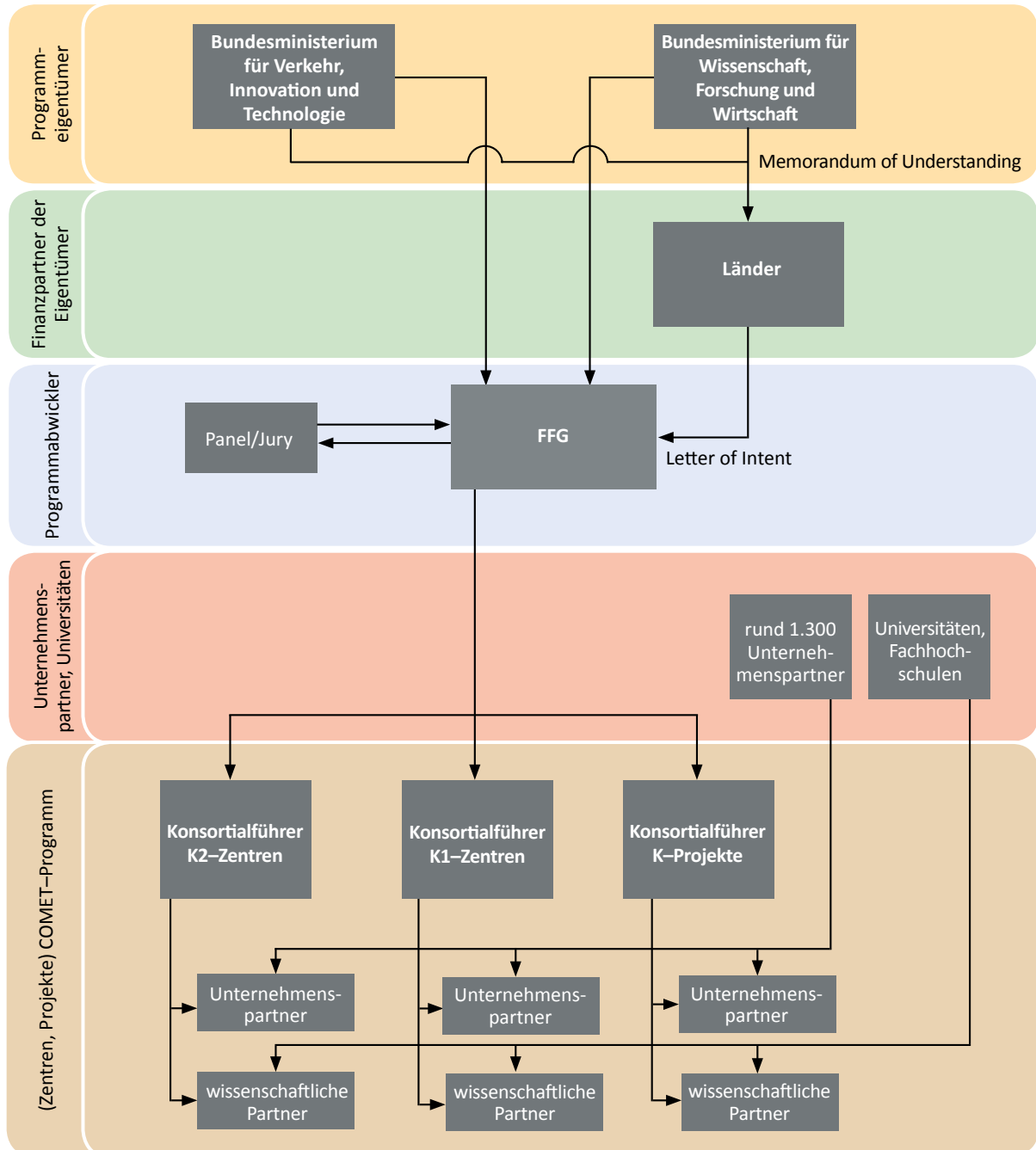
Die Förderungsnehmer erfüllten die Programmvorgaben hinsichtlich der Anzahl der wissenschaftlichen Partner und Unternehmenspartner. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatten K1–Zentren bis zu 29 wissenschaftliche Partner (überwiegend Universitätsinstitute) und bis zu 85 Unternehmenspartner. K2–Zentren hingegen hatten bis zu 47 wissenschaftliche Partner und bis zu 74 Unternehmenspartner. Alle COMET–Projekte hatten mehr als drei Unternehmenspartner.

(3) Folgende Förderungsvoraussetzungen waren u.a. in den Ausschreibungsleitfäden des COMET–Programms festgelegt:

- In Bundesverwaltung stehende Konsortialpartner konnten keine Förderungen erhalten und keine Leistungen einbringen. Eine korrespondierende Regelung für die Landesverwaltung fehlte.
- Der Antrag eines Förderungsnehmers musste verpflichtend ein Empfehlungsschreiben des betreffenden Sitzbundeslands des Antragstellers und etwaiger mitfördernder Länder enthalten, bevor die inhaltliche Begutachtung bzw. eine Jurybewertung der Anträge erfolgte.

Folgende Abbildung zeigt die Aufbauorganisation und die Akteure des COMET–Programms:

Abbildung 3: Aufbauorganisation und Akteure



FFG = Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

Quelle: FFG

8.2

Der RH beurteilte die Aufbauorganisation des COMET–Programms, in dem Bund, Länder, Universitäten und Unternehmen gemeinsam Forschungs– und Entwicklungstätigkeiten finanzierten, als zweckmäßig. Er hielt fest, dass alle COMET–Zentren und COMET–Projekte die Vorgaben bezüglich der Anzahl der wissenschaftlichen Partner und Unternehmenspartner erfüllten.

Er konnte allerdings nicht nachvollziehen, weshalb die Förderungsfähigkeit und Leistungserbringung für Konsortialpartner aus der Bundes– und Landesverwaltung in den Ausschreibungsleitfäden unterschiedlich behandelt wurden.

Der RH verwies zudem darauf, dass die Länder – obwohl sie nur rund ein Drittel der Fördermittel stellten – durch das vorgeschriebene Empfehlungsschreiben über die Zulassung zur Einreichung vorselektierten, noch bevor die inhaltliche Begutachtung bzw. eine Jurybewertung der Anträge erfolgte.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, das Empfehlungsschreiben bzw. das Einverständnis der Sitzbundesländer im Rahmen des Begutachtungs– und Juryprozesses zu behandeln, um die inhaltliche Entscheidung den dafür zuständigen Gremien (Gutachterinnen und Gutachtern, Jury) zu überlassen.

Darüber hinaus empfahl der RH dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, die Regelungen für Konsortialpartner der Landesverwaltung – im Sinne kohärenter Rahmenbedingungen – an jene für Konsortialpartner der Bundesverwaltung anzugleichen.

8.3

(1) Laut Stellungnahmen des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort erscheine eine bedingungslose Koppelung der Landesförderungen an die Rechtsgrundlagen und die Budgetplanung des Bundes nicht möglich, weil die budgetären Möglichkeiten der Länder zu berücksichtigen seien. Um die Einhaltung der im Programmdokument festgelegten Förderungsquoten zwischen Bund und Ländern sicherzustellen, sei ein Letter of Intent des Sitz–Bundeslandes als Bestätigung der Finanzierbarkeit des COMET–Antrags vorgesehen. Dieser sei die Voraussetzung für die inhaltliche Prüfung, welche den zuständigen Gremien überlassen sei.

Seitens der Bundesministerien werde nicht verkannt, dass durch die Empfehlungsschreiben eine – auch inhaltliche – Vorauswahl außerhalb der vorgesehenen Mechanismen statfinde. Inwieweit eine Anpassung des Mechanismus der Empfehlungsschreiben möglich sei, werde von den Ressorts in Abstimmung mit den Ländern überprüft werden.

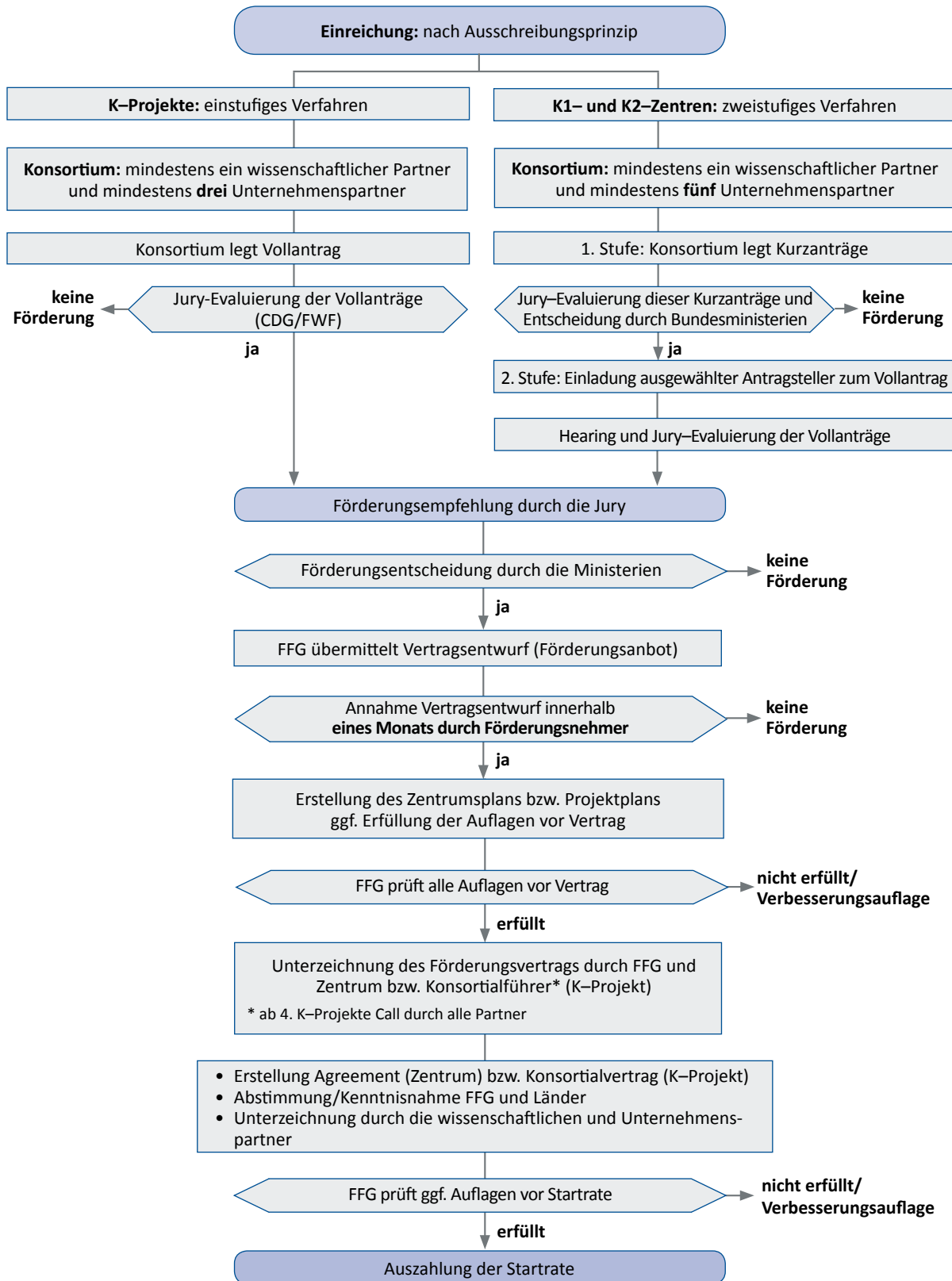
Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort stimmten bezüglich der Regelungen der Konsortialpartner der Empfehlung des RH zu; entsprechende Vorgaben für künftige Ausschreibungen würden geprüft.

(2) Laut Stellungnahme der FFG orientiere sie sich an den Vorgaben der Ressorts.

Ablauforganisation

- 9.1** (1) Folgende Abbildung zeigt die Prozessschritte von der Einreichung bis zur Auszahlung im Rahmen des COMET–Programms:

Abbildung 4: Programmablauf



CDG = Christian Doppler Forschungsgesellschaft
 FFG = Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

Quelle: FFG

Das antragstellende Konsortium reichte einen Projektantrag über das zu fördernde Vorhaben bei der FFG ein.

Die Programmdokumente sahen für COMET–Zentren und COMET–Projekte ein kriterienbasiertes Auswahlverfahren vor. Die Jury bestand aus nationalen und internationalen Expertinnen und Experten. Die FFG und die von dieser beauftragte CDG und der FWF begutachteten die Anträge und bereiteten diese für die Juryempfehlung auf. Die Förderungsentscheidung oblag dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft auf Grundlage der Empfehlung der Jury. Die Bundesministerien folgten von 2007 bis 2016 in ihren Förderungsentscheidungen immer den Empfehlungen der Jury.

(2) Von den 42 Bewerbern für COMET–Zentren der ersten und zweiten Ausschreibung schieden in einem zweistufigen Verfahren zuerst 13 und in weiterer Folge neun Bewerber aus. Insgesamt 20 Anträge für K1– und K2–Zentren wurden letztendlich ausgewählt. Bis Ende des Jahres 2016 wurden insgesamt 186 Anträge gestellt, von denen die Jury fünf K2–Zentren, 33 K1–Zentren und 54 COMET–Projekte, somit insgesamt 92 Anträge, genehmigte.

(3) Die Konsortien erhielten zunächst einen Vertragsentwurf, welcher das Förderungsbudget, die Förderungsquote, den Zahlungsplan sowie die Auflagen der Jury enthielt. Bei Zustimmung war innerhalb eines Monats ein Zentrumsplan bzw. bei COMET–Projekten ein Projektplan zu entwerfen, in dem u.a. die Umsetzung eventueller Auflagen darzustellen war.

(4) Im Zentrumsplan bzw. Projektplan legten die Förderungsnehmer die Ziele und die finanziellen Rahmenbedingungen (Kostenvorschau) für die Förderungsperiode und die Finanzierung derselben fest. Diese Pläne waren Bestandteil des jeweiligen Förderungsvertrags und durften nach dessen Unterzeichnung nicht mehr abgeändert werden.

Das Verhältnis zwischen den Förderungsnehmern (COMET–Zentren und COMET–Projekte) und den Konsortialpartnern regelten besondere Vereinbarungen („Agreements“, Konsortialverträge). Diese legten insbesondere die Rechte und Pflichten der Vertragspartner, Haftungsfragen, Organisations– und Entscheidungsabläufe, Ein– und Austritt von Partnern, Ziele und Berichtslegung etc. fest.

9.2

Der RH beurteilte die Ablauforganisation bei der Vergabe der Fördermittel des COMET–Programms als zweckmäßig. Die Abwicklung und Dokumentation durch die FFG waren nachvollziehbar. Die Abläufe entsprachen im überprüften Zeitraum den Programmdokumenten.

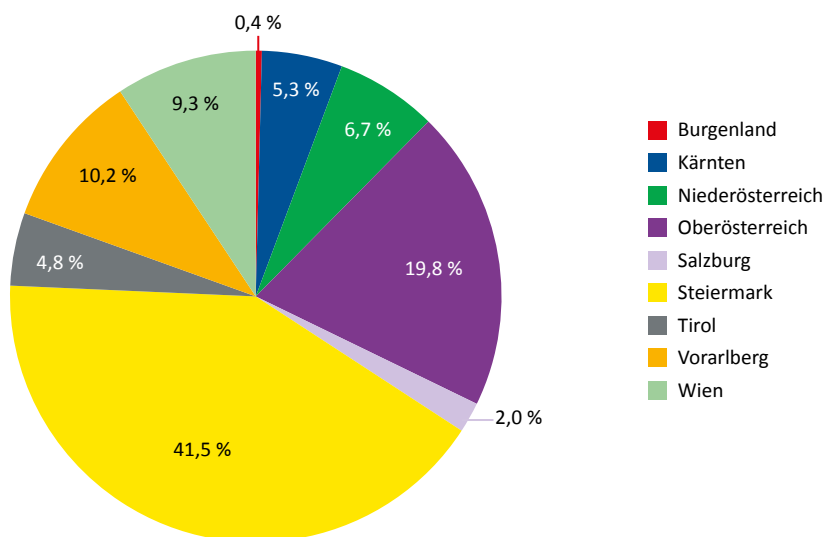
Verteilung

10.1

(1) Die Länder beteiligten sich in unterschiedlichem Ausmaß, abhängig von den gestellten Anträgen, am COMET–Programm. Im Jahr 2006 schloss die FFG mit allen Ämtern der Landesregierungen bzw. den zuständigen Forschungsförderungsorganisationen ein Memorandum of Understanding über die Koppelung von Bundes– und Landesförderungen im Rahmen des COMET–Programms ab. Acht von neun Ländern wählten beim Programmstart ein Verhältnis von Bundes– zu Landesförderung von 2:1. Ab dem Jahr 2008 entschied sich auch das Land Wien – es hatte zunächst eine entkoppelte Variante gewählt – für ein fixes Verhältnis der Förderungen.

(2) Die Verteilung der Förderungen und der Standorte der COMET–Zentren und COMET–Projekte war regional unterschiedlich (siehe Abbildung 5). Sie korrelierte bis Jänner 2017 nicht mit der Anzahl der Universitäten und Studierenden, der Forschungseinrichtungen oder der Unternehmen in einem Land. Rund 41,5 % der COMET–Fördermittel wurden in der Steiermark, rd. 19,8 % in Oberösterreich, weiters rd. 9,3 % in Wien, rd. 2,0 % in Salzburg und 0,4 % im Burgenland investiert.

Abbildung 5: Aufteilung der COMET–Förderungen auf die Länder



Quelle: FFG

(3) Die Standorte der Förderungsnehmer hatten sich auch aus den Zentren und Strukturen der Vorläuferprogramme K_ind, K_net und Kplus entwickelt. Zudem engagierten sich die Länder unterschiedlich im COMET-Programm. Die Universitäten und Unternehmen im Land Steiermark waren bereits frühzeitig und zahlreich in den COMET-Vorläuferprogrammen aktiv. Dadurch bestanden zur Zeit der Gebärungsüberprüfung in der Steiermark drei K2-Zentren, zehn K1-Zentren und 16 COMET-Projekte. In Wien war hingegen ein COMET-Zentrum im Dezember 2014 geschlossen und Anträge für neue COMET-Zentren waren erst in den Jahren 2010 bzw. 2016 gestellt worden. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung bestanden in Wien zwei K2-Zentren, sechs K1-Zentren und sieben COMET-Projekte.

10.2 Der RH hielt fest, dass die Verteilung der Förderungen und der COMET-Zentren und -Projekte regional unterschiedlich war. Der RH verkannte dabei nicht, dass das COMET-Programm als jurybasierte Auswahl von Exzellenzprojekten konzipiert worden war. Nach Ansicht des RH war diese Entwicklung aus den Standorten der Vorläuferprogramme, bestehenden Wirtschafts- und Forschungsclustern sowie aus unterschiedlichen Interessen und Engagements der Länder abzuleiten.

Eigentümer

11.1 Ein Ziel des COMET-Programms war eine Kompetenzzentren-Initiative mit Beteiligung von Wissenschaft und Wirtschaft. In diesem Zusammenhang stellte der RH Folgendes fest:

- Die Kapitalgesellschaften als Träger der COMET-Zentren befanden sich überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand bzw. von Universitäten.
- An 15 COMET-Zentren waren mehrheitlich eine oder mehrere Universitäten gemeinsam mit Unternehmen von Bund, Ländern oder Gemeinden beteiligt.
- Ein COMET-Zentrum war ein Enkelunternehmen des Programmeigentümers Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.

Eine mehrheitliche Beteiligung von privaten Unternehmen an COMET-Zentren lag lediglich an drei Standorten vor. An zwei COMET-Zentren bestand eine Mehrheitsbeteiligung von Vereinen.

11.2 Der RH hielt fest, dass sich die Mehrheit der im COMET-Programm geförderten Kapitalgesellschaften als Träger der COMET-Zentren im Eigentum der öffentlichen Hand befand und die Fördermittel überwiegend diesen zugute kamen. Ferner wies der RH auf die geringe Beteiligung privater Unternehmen an den COMET-Zentren hin.

Kosten und Finanzierung

Programmumfang und Finanzierung

12 (1) Der finanzielle Umfang des COMET–Programms ergab sich aus den förderbaren Gesamtkosten der genehmigten COMET–Projekte und COMET–Zentren ab Beginn des ersten Ausführungsvertrags im Jahr 2007. Die folgende Tabelle 2 gibt einen Überblick über den Umfang des COMET–Programms, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Programmlinien bis März 2017. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich, wiesen das COMET–Programm bzw. die bis zum 30. März 2017 genehmigten COMET–Zentren und COMET–Projekte förderbare Gesamtkosten von insgesamt rd. 1,670 Mrd. EUR auf.¹⁰

Tabelle 2: Umfang des COMET–Programms

Programmlinie	Standorte	förderbare Gesamtkosten	Förderung Bund	Förderung Länder
	Anzahl	in Mio. EUR		
K1–Zentren	21	806,87	247,31	126,65
K2–Zentren	5	602,74	199,46	99,74
K–Projekte	55	240,17	68,55	33,09
Phasing–Out und Übergangsphase ¹	–	20,02	6,74	3,31
Summe COMET–Programme	81	1.669,80	522,06	262,79

¹ Phasing–Out: COMET–Zentren, die aufgrund von negativen Evaluierungen nicht weitergefördert wurden, bekamen auf Antrag eine Förderung zur Beendigung bereits begonnener COMET–Projekte.

Übergangsphase: Zwischenfinanzierung von COMET–Projekten des Kompetenzzentrenprogramms vor COMET bis zur Entscheidung, ob eine Weiterfinanzierung im Rahmen von COMET erfolgt.

Quelle: FFG

(2) Das COMET–Programm finanzierten der Bund, die beteiligten Länder, wissenschaftliche Partner und Unternehmen. Je nach Programmlinie betragen die Mittel des Bundes und der Länder rd. 35 % bis rd. 55 % der Gesamtkosten. Weitere rd. 5 % trugen die wissenschaftlichen Partner, den restlichen Anteil von rd. 40 % bis rd. 60 % steuerten die Unternehmenspartner bei. Die Fördermittel des Bundes (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft) trugen die Ressorts zu gleichen Teilen. Die beteiligten Länder förderten in der Regel mit 50 % der Bundesförderung.

¹⁰ Die Werte in Tabelle 2 enthalten noch keine COMET–Projekte und COMET–Zentren, die im Rahmen des Ausführungsvertrags 2016 vorgesehen waren. Dieser Ausführungsvertrag sah Bundesförderungen für COMET von max. 51,70 Mio. EUR vor.

Mittelbindungen und Auszahlungen

13.1 (1) Die Ausführungsverträge zwischen dem Bund und der FFG (siehe **TZ 5**) enthielten insbesondere die maximal zur Verfügung stehenden Fördermittel („operative Mittel“).¹¹ Die operativen Mittel in den einzelnen Ausführungsverträgen beliefen sich auf rd. 22,50 Mio. EUR bis rd. 126,15 Mio. EUR. Operative Mittel, die im Rahmen der Ausschreibungen der jeweiligen Ausführungsverträge nicht für COMET-Zentren bzw. COMET-Projekte zugesagt wurden, konnten auf nachfolgende Ausführungsverträge „umgeschichtet“ werden und verringerten die Mittelbindung von Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft für den jeweiligen Ausführungsvertrag.

Die Summe der Ausführungsverträge für das COMET-Programm betrug rd. 646,63 Mio. EUR (siehe Tabelle 3). Nach Umschichtungen verblieb zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung eine Mittelbindung von insgesamt rd. 585,80 Mio. EUR.

Tabelle 3: Mittelbindungen COMET-Programm – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Ausführungsvertrag	operative Mittel gemäß Ausführungsvertrag	Umschichtungen	Mittelbindung
	in Mio. EUR		
Ausführungsvertrag 2007 ¹	125,00	-7,74	117,26
Ausführungsvertrag 2008	126,15	-29,49	96,66
Ausführungsvertrag 2011 a	49,50	0,15	49,65
Ausführungsvertrag 2011 b	27,00	0,00	27,00
Ausführungsvertrag 2012	62,33	-0,08	62,26
Ausführungsvertrag 2013 a	22,50	-0,08	22,43
Ausführungsvertrag 2013 b	74,80	-13,26	61,54
Ausführungsvertrag 2014	50,00	-10,34	39,66
Ausführungsvertrag 2015	57,60	0,00	57,60
Ausführungsvertrag 2016	51,75	0,00	51,75
Summe	646,63	-60,83	585,80

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Umschichtungen der übertragenen operativen Mittel zwischen einzelnen Ausschreibungen dieses Ausführungsvertrags waren mit vorheriger Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft möglich. Von den Umschichtungen aus dem Ausführungsvertrag 2007 waren rd. 6,58 Mio. EUR für den Ausführungsvertrag 2017 vorgesehen. Dieser lag im Juli 2017 noch nicht vor.

Quellen: BMWFV; BMVIT

¹¹ Gemäß Rahmenvertrag sind „operative Mittel“ (= Fördermittel) einerseits die vom Bund an die FFG überwiesenen und andererseits die von der FFG an die Begünstigten ausbezahlten Mittel für Vorhaben. Die operativen Mittel umfassen Mittel für Förderungen, Aufwendungen und Beauftragungen.

(3) Weiters waren in den Ausführungsverträgen mit der FFG Fördermittel für Begleitmaßnahmen in Höhe von insgesamt 895.000 EUR (für die bisher abgeschlossenen zehn Ausführungsverträge) enthalten. Diese Begleitmaßnahmen betrafen wissenschaftlich–technische Veranstaltungen u.a. zur Vernetzung österreichischer Akteure, wie bspw. eine „COMET–Fachtagung“ oder Wirkungsanalysen zum COMET–Programm.

(4) Die Ausführungsverträge konnten erst endabgerechnet werden, wenn das letzte Förderungsprojekt des betreffenden Ausführungsvertrags abgeschlossen und abgerechnet war. Daher lag – nachdem die Förderungsperioden der Zentren bis zu zehn Jahre umfassten – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erst die Abrechnung des Ausführungsvertrags 2007 vor:

Von den im Ausführungsvertrag 2007 vorgesehenen Fördermitteln von 125,00 Mio. EUR waren insgesamt rd. 117,26 Mio. EUR ausbezahlt worden. Die beim Bund nicht verbrauchten Mittel schichteten das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft auf den Ausführungsvertrag 2008 (rd. 1,15 Mio. EUR) und auf den Ausführungsvertrag 2017¹² (rd. 6,58 Mio. EUR) um.

(5) Die Auszahlung der Fördermittel durch das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft an die FFG erfolgte auf Basis von Mittelanforderungen der FFG. Die Datengrundlage für die Mittelanforderungen lieferte das IT–System der FFG, in welchem die Zahlungspläne laut Vertrag mit Auszahlungsterminen an die Förderungsnehmer erfasst waren. Mittelanforderungen an das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und an das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft berücksichtigten die fälligen Auszahlungen für die nächsten zwei Quartale sowie allfällige Liquiditätsüberhänge bei der FFG.

Die folgende Tabelle 4 zeigt die bisherigen Auszahlungen der COMET–Bundesfördermittel an die FFG bzw. die Auszahlungen von der FFG an die Förderungsnehmer. Bis März 2017 zahlte die FFG rd. 386,73 Mio. EUR an die Förderungsnehmer aus.

¹² Der Ausführungsvertrag 2017 lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht fertig vor.

Tabelle 4: Auszahlungen der COMET-Fördermittel

Jahr	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie an FFG	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft an FFG	Summe an FFG	FFG an Förderungsnehmer
in Mio. EUR				
2008	18,67	19,09	37,76	19,67
2009	11,17	13,45	24,62	24,87
2010	25,20	19,49	44,69	43,10
2011	23,74	27,01	50,75	46,75
2012	21,91	21,91	43,82	49,36
2013	21,17	23,07	44,24	49,31
2014	20,21	18,30	38,51	47,38
2015	29,65	24,07	53,72	50,47
2016	33,29	37,81	71,10	46,47
2017 ¹	11,74	12,80	24,54	9,35
Summe	216,75	217,00	433,75	386,73

Rundungsdifferenzen möglich

FFG = Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

¹ Beim Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sind die Zahlungen an die FFG bis Juni 2017 berücksichtigt; die Zahlungen der FFG an Förderungsnehmer beinhalten Zahlungen bis März 2017.

Quellen: BMVIT; BMWFV; FFG

13.2 Die Mittelbindung und Auszahlung der Fördermittel waren – ebenso wie die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorliegende Abrechnung des Ausführungsvertrags 2007 – für den RH nachvollziehbar.

Programmabwicklungskosten

14.1 (1) Die FFG erhielt ihre Aufwendungen für die Abwicklung von Forschungsprogrammen – die sogenannten Programmkosten bzw. Abwicklungskosten – im Rahmen der Ausführungsverträge vom Bund ersetzt. Der Rahmenvertrag sah Abwicklungskosten bis 5,0 %, bis 7,5 % oder bis 10,0 % der jeweiligen Fördermittel vor.

Die maximale Höhe der Abwicklungskosten legte die FFG in einer Grobplanung aufgrund von Erfahrungswerten aus vergleichbaren Programmen fest. Die FFG schätzte die voraussichtlich anfallenden Arbeitsstunden und Sachkosten. Daraus ergaben sich für das COMET-Programm Abwicklungskosten zwischen rd. 3,2 % und rd. 5,0 % der Fördermittel des jeweiligen Ausführungsvertrags. Diese Prozentwerte rundete die FFG auf „bis 5 %“ gemäß Rahmenvertrag auf. Diese Abwicklungskosten wurden in den COMET-Ausführungsverträgen als Obergrenze festgelegt. Die maximal abrechenbaren Abwicklungskosten der FFG über alle Ausführungsverträge bis 2016 lagen somit bei rd. 32,33 Mio. EUR.

(2) Eine jährliche Planung der Abwicklungskosten für alle Ausführungsverträge erstellte die FFG im Rahmen des Jahresbudgets. Dabei plante sie aufgrund der voraussichtlichen Leistungsstunden die Personalkosten, Drittkosten (bspw. Werkverträge für Evaluierungen), Reisekosten und Overheadkosten. Einen Überblick über die geplanten und tatsächlich angefallenen Abwicklungskosten bis 2016 zeigt die folgende Tabelle 5:

Tabelle 5: COMET–Abwicklungskosten

Jahr	geplante Kosten	Ist–Kosten ¹	davon		Abweichung Plan/Ist	Abweichung Plan/Ist
			Personalkosten	Drittkosten ²		
			in 1.000 EUR			in %
2007	1.063	1.258	481	593	-195	-18,3
2008	1.023	658	439	67	365	35,7
2009	1.222	1.290	644	475	-68	-5,6
2010	973	907	605	155	66	6,8
2011	1.193	1.126	626	348	67	5,6
2012	1.141	1.293	749	394	-152	-13,3
2013	1.131	1.086	690	236	45	3,9
2014	1.311	1.427	849	432	-116	-8,9
2015	894	1.027	780	94	-133	-14,9
2016	1.407	1.502	981	365	-95	-6,8
Summe	11.358	11.574	6.844	3.159	-216	-1,9

Rundungsdifferenzen möglich

CDG = Christian Doppler Forschungsgesellschaft

FFG = Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

FWF = Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

¹ Die Ist–Kosten beinhalten auch Reisekosten und Overheadkosten. Diese betragen für 2007 bis 2016 insgesamt rd. 139.000 EUR (Reisekosten) bzw. rd. 1,43 Mio. EUR (Bereichsoverhead).

² Die Drittkosten beinhalten auch Werkverträge, die die FFG mit der CDG und dem FWF über die Abwicklung externer wissenschaftlicher Begutachtung abschloss. Bis zur Gebarungsüberprüfung rechneten die CDG und der FWF insgesamt rd. 1,25 Mio. EUR mit der FFG ab.

Quelle: FFG

(3) Zusätzlich zu den Abwicklungskosten von rd. 11,57 Mio. EUR schloss die FFG in den Jahren 2005 und 2006 zwei Werkverträge mit dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft¹³ über rd. 174.000 EUR je Bundesministerium ab. Somit betragen die gesamten COMET–Abwicklungskosten der FFG bis 2016 inkl. Vorbereitungsarbeiten rd. 11,92 Mio. EUR.

¹³ Inhalt der Werkverträge: Programmvorbereitung für das neue Programm und Abwicklung der ersten Ausschreibung des COMET–Programms

Überschreitungen der geplanten Kosten ergaben sich bspw. aus einem höheren Zeitaufwand für die Bearbeitung des COMET–Programms. Die Unterschreitung im Jahr 2008 resultiert aus einer teilweisen Verschiebung von Drittkosten in Folgejahre.

(4) Für Abwicklungskosten bei der FFG waren im Ausführungsvertrag 2007 insgesamt max. 6,25 Mio. EUR vorgesehen. Davon verbrauchte die FFG in den Jahren 2007 bis 2013 insgesamt rd. 3,09 Mio. EUR. Gemäß Endabrechnung des Ausführungsvertrags 2007 von rd. 117,26 Mio. EUR betragen die Abwicklungskosten rd. 2,6 %.

14.2

Der RH wies darauf hin, dass es in einzelnen Jahren bei den Abwicklungskosten des COMET–Programms zwar zu Über– und Unterschreitungen der Planwerte kam, in Summe überschritten jedoch die tatsächlich angefallenen Kosten die Planwerte lediglich um rd. 1,9 %.

Der RH hielt fest, dass die Abwicklungskosten des COMET–Programms für den Ausführungsvertrag 2007 mit rd. 2,6 % unter dem vereinbarten Höchstsatz von 5,0 %, gemessen an den ausbezahlten Fördermitteln, blieben. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war aufgrund der Laufzeiten allerdings erst der erste von zehn Ausführungsverträgen abgerechnet.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, vor dem Hintergrund der langen Abrechnungszeiten auch bei der Abrechnung der noch ausstehenden Ausführungsverträge auf niedrige Abwicklungskosten des COMET–Programms zu achten.

14.3

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sowie die FFG kündigten in ihren Stellungnahmen an, weiterhin auf niedrige Abwicklungskosten des COMET–Programms zu achten.

Abwicklung und Prozesse

Förderungsabstimmung

15.1

(1) Ein Regelungsziel der Struktur–FTI–Richtlinie war die transparente Vergabe von Forschungsförderungen sowie die Vermeidung unerwünschter Mehrfachförderungen. Dazu war vor der Gewährung einer Förderung vom Intermediär (FFG) u.a. zu erheben, welche Förderungen aus öffentlichen Mitteln dem Förderungswerber in den letzten Jahren für dieselbe Leistung gewährt worden waren bzw. um welche dieser bei anderen Rechtsträgern und der EU angesucht hatte.

Die FFG erhob dies im Wege von Angaben der Förderungswerber. Im Rahmen der Abrechnungen hatten die Förderungnehmer zudem zu erklären, ob die abgerechneten Kosten von einer weiteren Stelle gefördert wurden. Die FFG prüfte im Rahmen der jährlichen Prüfung vor Ort, ob Hinweise auf Mehrfachförderungen bzw. eine mehrfache Zuordnung von Kosten vorlagen. Die FFG hatte darüber hinaus mit Mai 2016 einen internen Leitfaden u.a. zur Vermeidung von unerwünschten Mehrfachförderungen in Anlehnung an den Public Corporate Governance Kodex ausgearbeitet (z.B. Melde– und Zustimmungspflichten bei Interessenskonflikten).

(2) Zudem waren ab August 2016 Abfragen aus dem Transparenzportal der Transparenzdatenbank vorzunehmen, sofern diese einen aussagekräftigen Mehrwert bei der Kontrolle ermöglichten. Die FFG war gemäß Transparenzdatenbankgesetz 2012 (**TDBG 2012**) verpflichtet, COMET–Förderungen an die Transparenzdatenbank des Bundes zu melden. Die FFG meldete ordnungsgemäß neben den Leistungsangeboten seit Ende Juni 2013 auch die Auszahlungen.¹⁴ Eine Leistungsbeschreibung (z.B. für die Identifikation möglicher Doppelförderungen notwendige Informationen zu Titel oder Inhalten geförderter COMET–Projekte) bzw. eine Begründung für eine Förderung sah die Datenbank nicht vor. Ebenso waren in der Datenbank nur Auszahlungen an den jeweiligen Konsortialführer zu erfassen, nicht aber solche an dessen Partner.

Die FFG konnte als abfrageberechtigte Stelle¹⁵ im Sinne des TDBG 2012 Abfragen zu allfälligen Leistungen Dritter vornehmen, sofern diese der gleichen Kategorie (z.B. Forschung) zugeordnet waren. In der Praxis bzw. in den im Rahmen der Gebarungsüberprüfung vorgenommenen Abfragen schienen allerdings lediglich die durch die FFG selbst erbrachten Leistungen auf, wodurch die Aussagekraft eingeschränkt war. Nachdem dies aus Sicht der FFG keinen aussagekräftigen Mehrwert bei der Kont-

¹⁴ Diese Meldungen enthielten neben Eckdaten (v.a. Betrag, Empfängerinnen und Empfänger sowie auszahlende Stelle) unter der Rubrik Leistungsbezeichnung eine Projektnummer.

¹⁵ Diese sollte „die Berechtigung, die für die Gewährung, Einstellung oder Rückforderung von Leistungen notwendigen Daten“ einsehen können (§ 32 Abs. 5 TDBG 2012).

rolle ermöglichte, nahm sie regelmäßige, systematische Abfragen im Transparenzportal nicht vor. Zudem verfügten nicht alle für Förderungsnehmer zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der FFG über Berechtigungen zur Transparenzportalabfrage.

(3) Die Länder unterstützten das COMET-Programm mit zusätzlichen Landesmitteln in einem fixen Verhältnis von Bundes- zu Landesförderungen von 2:1. Eine entsprechende Meldung dieser Förderungen an die Transparenzdatenbank nahmen die Länder zur Zeit der Gebarungüberprüfung nicht vor.

(4) Zulässige Förderungen für inhaltsähnliche Projekte bzw. Projektteile mit Bezug zum beantragten Vorhaben prüfte die FFG im Rahmen des Begutachtungs- bzw. Juryprozesses sowie des inhaltlichen Monitorings. Dabei hatten die Förderungsnehmer allfällige Förderungen in den an die FFG zu übermittelnden Tabellen anzuführen. Der RH überprüfte anhand der Bundesforschungsdatenbank¹⁶, ob dort gelistete und an COMET-Zentren ergangene, zusätzliche Förderungen der FFG entsprechend gemeldet worden waren. Die COMET-Zentren hatten diese Förderungen ordnungsgemäß in ihren Berichten an die FFG als zulässige Förderungen – außerhalb des COMET-Programms – angeführt und der FFG bekannt gegeben.

15.2

Der RH anerkannte, dass die FFG insbesondere durch verpflichtende Erklärungen der Förderungswerber sowie inhaltliche Kontrollen auf Basis ihres Leitfadens zahlreiche Maßnahmen setzte, um Förderungsmissbrauch und unerwünschte Mehrfachförderungen zu vermeiden.

Der RH hielt jedoch fest, dass die auch in der Struktur-FTI-Richtlinie vorgesehenen Abfragen der FFG aus der Transparenzdatenbank nicht systematisch erfolgten, weil derartige Abfragen aus Sicht der FFG keinen aussagekräftigen Mehrwert bei der Kontrolle ermöglichten.

Der RH wiederholte seine bereits mehrfach vorgebrachte Ansicht¹⁷, dass die Transparenzdatenbank im gegenwärtigen Ausbaustadium nicht dem Erfordernis einer österreichweiten Forschungsförderungsdatenbank genügte. So fehlten etwa auch beim COMET-Programm für die Identifikation unerwünschter Doppelförderungen notwendige Informationen wie der Titel oder die Inhalte geförderter Projekte; ferner waren nur die Auszahlungen an den jeweiligen Konsortialführer zu erfassen, nicht aber jene an dessen Partner. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfeh-

¹⁶ Datenbank, die Forschungsförderungen und Forschungsaufträge vom Bund an Dritte beinhaltet; Grundlage ist das Forschungsorganisationsgesetz (FOG), BGBl. Nr. 341/1981 i.d.g.F.

¹⁷ zuletzt RH-Berichte „FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme“ (Reihe Bund 2015/7), TZ 15; „Forschungsfinanzierung in Österreich“ (Reihe Bund 2016/8), TZ 15 und „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“ (Reihe Bund 2017/45)

lungen im Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“.¹⁸

Nach Auffassung des RH konnten bei der gegenwärtigen Ausbaustufe der Transparenzdatenbank auch beim COMET–Programm unerwünschte Mehrfachförderungen nicht ausgeschlossen werden.

Befangenheiten

16.1

(1) Die Anträge des COMET–Programms bewerteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FFG, der CDG sowie des FWF als Haupt– und Koreferentinnen und –referenten sowie darüber hinaus von der CDG und dem FWF ausgewählte externe Gutachterinnen und Gutachter bzw. internationale Peers. In weiterer Folge beriet eine in der Regel siebenköpfige Jury über die Anträge. Die Entscheidung betreffend die Zusammensetzung der Jury lag beim Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft. Die Zusammensetzung der Jury wurde für jede Sitzung neu festgelegt.

(2) Die FFG hatte – ebenso wie die CDG und der FWF – umfassende, interne Standards (Antikorruptions– bzw. Befangenheitsrichtlinien) erstellt, die sich u.a. mit institutionellen und persönlichen Befangenheiten¹⁹ befassten. Im COMET–Bewertungshandbuch war zudem geregelt, dass etwaige Befangenheiten der Referentinnen und Referenten durch Überprüfung ihrer Tätigkeit – zumindest in den letzten fünf Jahren – ausgeschlossen werden sollten. Darunter war insbesondere jegliche Involvierung in Antragskonsortien bzw. in Vorgängerorganisationen zu verstehen.

Referentinnen und Referenten, Gutachterinnen und Gutachter oder Jury–Mitglieder, die Funktionen in COMET–Zentren oder bei Partnern von COMET–Zentren ausübten, mussten diese Funktionen im Zuge der Unbefangenheitsprüfung melden bzw. eine Erklärung unterzeichnen. Die Durchführung eines Befangenheitschecks von Haupt– und Koreferentinnen und –referenten sowie Gutachterinnen und Gutachtern war Teil der Aufgaben von CDG und FWF.

(3) Der RH überprüfte im Rahmen der Gebarungsüberprüfung auf Basis der vorliegenden Juryprotokolle die Mitglieder der Jury, die in den Protokollen angeführten evaluierenden Referentinnen und Referenten sowie Gutachterinnen und Gutachter hinsichtlich einer gleichzeitigen Ausübung von Organfunktionen in Antragskonsor-

¹⁸ Reihe Bund 2017/45, v.a. TZ 11, TZ 17, TZ 23 und TZ 25

¹⁹ Dies ist neben persönlichen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Naheverhältnissen auch dann der Fall, wenn an eine Aufgabe/Sache nicht mit voller Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit herangegangen werden kann oder auch nur ein solcher Anschein erweckt werden könnte.

tien bzw. antragstellenden Gesellschaften (Förderungsnehmer bzw. Kompetenzzentren–GmbH). Diesbezüglich stellte der RH keine Unregelmäßigkeiten fest.

Der RH überprüfte ferner denselben Personenkreis hinsichtlich einer Verbindung zu den Unternehmenspartnern der antragstellenden COMET–Zentren.²⁰ Diese Überprüfung ergab, dass zwei der Jurymitglieder im gleichen Zeitraum auch Organfunktionen bei Unternehmenspartnern der antragstellenden COMET–Zentren bekleideten, obwohl sie mit ihrer Unterschrift im Protokoll bestätigt hatten, dass sie bezüglich der Antragsteller unbefangen seien.²¹ Informationen hinsichtlich allfälliger Offenlegungen oder Stimmenthaltungen im Einzelfall lagen nicht vor. Die genannten Jurymitglieder waren zuvor durch die FFG vorgeschlagen und vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft nominiert worden.

16.2

Der RH anerkannte, dass die FFG auf Grundlage ihrer Richtlinien bemüht war, durch Erklärungen und Prüfungen Befangenheiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Gutachterinnen und Gutachtern sowie Jurymitgliedern bei der Beurteilung von COMET–Anträgen vorzubeugen.

Der RH wies jedoch darauf hin, dass einzelne, im Rahmen der Gebarungsprüfung vorgefundene Konstellationen, in denen Jurymitglieder zeitgleich Funktionen bei Unternehmenspartnern der antragstellenden COMET–Zentren ausübten, zu Befangenheiten führen konnten.

Er empfahl dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG daher, insbesondere die Auswahl der Jurymitglieder sorgfältig vorzunehmen, um allfällige Interessenskonflikte zu vermeiden. Mögliche Befangenheiten wären im Einzelfall offenzulegen bzw. hätten sich betroffene Jurymitglieder für den jeweiligen Antrag der Stimme zu enthalten.

16.3

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort bekannten sich in ihren Stellungnahmen auch weiterhin zu einer sorgfältigen Auswahl der Jurymitglieder. Die beiden Ministerien erachteten die im Bericht des RH aufgezählten Maßnahmen für ausreichend, um Befangenheiten vorzubeugen.

²⁰ Gemäß Programmdokument waren zumindest fünf und bei COMET–Projekten zumindest drei Unternehmenspartner erforderlich; diese Werte wurden weit übertroffen; zum Erhebungszeitpunkt wiesen die COMET–Zentren im Durchschnitt 37 (bei K1–Zentren) sowie 61 (bei K2–Zentren) Unternehmenspartner auf.

²¹ Jurysitzungen: „Further I hereby declare that there is no co–operation with the applicants under review in terms of common publications, projects, exchange of staff etc. that goes beyond normal activities within the scientific community.“

16.4 Vor dem Hintergrund seiner Prüfungsfeststellungen verwies der RH darauf, dass – ungeachtet dieser Maßnahmen – in Einzelfällen Jurymitglieder im gleichen Zeitraum auch Organfunktionen bei Unternehmenspartnern der antragstellenden COMET-Zentren bekleideten. Er verblieb bei seiner Empfehlung.

Verflechtungen

17.1 (1) Für die Förderungsnehmer des COMET-Programms lagen keine vergleichbaren Befangenheitsregelungen wie für die Jury bzw. für die evaluierenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FFG, der CDG und des FWF vor.

So war es z.B. zulässig, dass Organe von COMET-Zentren zugleich Organ- bzw. Leitungsfunktionen bei den Unternehmenspartnern der COMET-Zentren ausüben konnten. Dies war u.a. deshalb von Bedeutung, weil die Unternehmenspartner ihrerseits Leistungen über die COMET-Zentren abrechnen konnten.

Eine systematische Überprüfung derartiger Verflechtungen hatte die FFG, nicht zuletzt aufgrund der hohen Anzahl an theoretischen Möglichkeiten, nicht durchgeführt.²²

Im Rahmen der Untersuchung einzelner Förderungsfälle im Zuge der Gebarungsüberprüfung stellte der RH fest, dass bei einem COMET-Zentrum eine Personenidentität zwischen dessen leitendem Organ und dem Geschäftsführer eines mit diesem COMET-Zentrum wirtschaftlich verbundenen Unternehmens bestand. Dies veranlasste das Land Steiermark im September 2009, seine Förderungszusage an Bedingungen zu knüpfen.²³

(2) Im Zuge der Gebarungsüberprüfung schlug die FFG intern vor, bei künftigen COMET-Ausschreibungen den Ausschreibungs- und den COMET-Agreement-Leitfaden durch entsprechende Vorschriften in Anlehnung an den Public Corporate Governance Kodex²⁴ zu erweitern, um Interessenskonflikte zwischen Geschäftsfüh-

²² Zum Erhebungszeitpunkt gab es rd. 970 Beteiligungen von Unternehmenspartnern (inkl. Mehrfachbeteiligungen) bzw. wiesen die COMET-Zentren im Durchschnitt 37 (bei K1-Zentren) bzw. 61 (bei K2-Zentren) Unternehmenspartner auf. Diese konnten während der Förderungsdauer zudem wechselnde Gesellschaftsorgane haben.

²³ z.B. Erklärung über das Nichtvorliegen verdeckter Treuhandschaften bzw. nicht offen gelegter Vereinbarungen

²⁴ Dieser soll die Unternehmensführung und -überwachung transparenter und nachvollziehbarer machen. Die Regelungen des Kodex sind in ihrer Formulierung nur auf den Bund und bundeseigene bzw. bundesnahe Unternehmen bezogen. Rechtlich stellen die Regelungen des Kodex nach Beschluss der Bundesregierung eine Selbstbindung des Bundes dar, deren Beachtung den Organen des Bundes bei der Wahrnehmung von Anteilseigner- und Überwachungsfunktionen obliegt.

zung von COMET–Zentren und Unternehmenspartnern (Berichts– und Zustimmungspflichten) zu vermeiden.²⁵ Die FFG setzte dies mit Dezember 2017 um.

17.2

Der RH bemängelte, dass Organe von COMET–Zentren zeitgleich Organfunktionen bei den Unternehmenspartnern der COMET–Zentren ausübten, obwohl die Unternehmenspartner ihrerseits Leistungen über die COMET–Zentren abrechnen konnten. Nach Ansicht des RH waren in derartigen Konstellationen Interessenskonflikte nicht auszuschließen. Er anerkannte die diesbezüglichen Überarbeitungen der FFG in Anlehnung an den Public Corporate Governance Kodex.

Der RH empfahl der FFG, bei künftigen COMET–Ausschreibungen durch Umsetzung der internen Vorschriften (Berichts– und Zustimmungspflichten) sicherzustellen, dass Interessenskonflikte zwischen leitenden Organen der COMET–Zentren und der Unternehmenspartner vermieden werden.

17.3

Die FFG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt worden sei. Mit dem 5. Call für K1–Zentren seien sowohl der Ausschreibungsleitfaden als auch die Informationen zum Programm (Frequently Asked Questions – FAQs) um diesen Punkt erweitert worden.

Beauftragungen und Vergaben

Abwicklung

18.1

(1) Die FFG beauftragte ein Konsortium – bestehend aus der CDG und dem FWF – mit Dienstleistungen (Mitarbeit bei der Programmentwicklung und der Konzeption des Begutachtungsverfahrens und in weiterer Folge Unterstützung bei der Abwicklung der wissenschaftlichen Begutachtung der Anträge). Die FFG schloss von 2007 bis 2016 sechs Werkverträge über insgesamt rd. 1,84 Mio. EUR ab; davon waren bis Juli 2017 rd. 1,25 Mio. EUR abgerechnet. Dies waren rd. 40 % der gesamten Drittkosten des COMET–Programms von rd. 3,16 Mio. EUR.

²⁵ So hatte jedes Mitglied der Geschäftsleitung eines COMET–Zentrums Interessenskonflikte dem Überwachungsorgan der Gesellschaft offenzulegen und die anderen Mitglieder der Geschäftsleitung hierüber zu informieren. Geschäfte zwischen COMET–Zentren und ihnen nahe stehenden Personen oder Unternehmen mussten branchenüblichen Konditionen entsprechen und bedurften vor Abschluss der Zustimmung des Überwachungsorgans bzw., mangels eines solchen, des Eigentümers der COMET–Zentren.

Der RH überprüfte dabei exemplarisch zwei Werkverträge. Diese waren unterschiedlich gestaltet;²⁶ insbesondere

- waren für zahlreiche Dienstleistungen, unabhängig von der Anzahl der eingelangten Anträge, Pauschalbeträge vereinbart;
- waren neben der Begutachtungstätigkeit zahlreiche Stunden für Abstimmungen und Verwaltungsunterstützungsleistungen kalkuliert;
- war die Anfertigung von Protokollen der Hearings nicht Gegenstand eines Werkvertrags – diese sollten nach aufgewandten Stunden nach dem aktuellen Stundensatz des FWF zusätzlich verrechnet werden;
- war zusätzlicher Aufwand in der Buchhaltung der Werkvertragsnehmer durch eine Pauschalsumme zu verrechnen.²⁷

Die Stundensätze der CDG und des FWF lagen dabei zwischen rd. 115 EUR und rd. 117 EUR und lagen über den seitens der FFG für die COMET–Programmabwicklung der Ausführungsverträge kalkulierten Stundensätzen (zwischen rd. 76 EUR und rd. 90 EUR).

Überlegungen bzw. vergleichende Berechnungen über eine Erbringung dieser Dienstleistungen innerhalb bzw. durch die FFG lagen nicht vor.

(2) Die geplante Beauftragung der CDG und des FWF war bereits im Jahr 2006 mit Beginn des COMET–Programms in den Programmdokumenten festgehalten.

Der Leistungszeitraum gemäß dem ersten Werkvertrag war die Periode vom 1. Dezember 2006 bis 31. Oktober 2007. Die Unterfertigung des Werkvertrags erfolgte im April 2007.

Die FFG hinterfragte im Jahr 2013 die vergaberechtliche Zulässigkeit dieser Vorgangweise beim Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, die die Zu-

²⁶ Die Honorare der CDG und des FWF bzw. für externe Gutachterinnen und Gutachter sowie Referentinnen und Referenten waren in den Werkverträgen 2007 und 2013 vergleichbar. Für Hauptreferentinnen und –referenten waren in der Regel pro Antrag 700 EUR, für Koreferentinnen und –referenten sowie für Gutachterinnen und Gutachter 500 EUR vorgesehen. Die Honorare für Gutachterinnen und Gutachter sowie Referentinnen und Referenten wurden fallweise nicht im Rahmen der Werkvertragsabrechnung, sondern direkt durch die FFG überwiesen; die Sitzungsgelder waren allerdings in den Anboten 2006 und 2013 verschieden (zwischen 1.500 EUR und 500 EUR).

²⁷ Dies wurde laut FFG im Zuge der Abrechnung korrigiert.

lässigkeit der Auswahl der CDG und des FWF für eine Begutachtung des COMET-Programms bestätigten.

Die Vergaben erfolgten laut Auskunft der FFG gegenüber dem RH in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit einem Bieter (CDG und FWF).²⁸ Sie begründete diese Vorgangsweise u.a. mit der tiefreichenden Kenntnis der österreichischen Forschungslandschaft, zumal auch die Finanzierung des COMET-Programms durch österreichische Steuermittel erfolge.

Entsprechende Dokumentationen bzw. Unterlagen (z.B. Aufforderung zur Angebotsabgabe), aus denen die Begründung für die vom Auftraggeber gewählte Vorgangsweise zum Verhandlungsverfahren erkennbar war, lagen nicht vor und waren auch den Werkverträgen nicht zu entnehmen. Die FFG verwies gegenüber dem RH diesbezüglich auf die Formfreiheit und die geografische Nähe der CDG und des FWF im gemeinsamen Bürogebäude.

18.2

Der RH verkannte nicht die Qualifikationen der CDG und des FWF hinsichtlich der Kenntnis der österreichischen Forschungslandschaft. Er bemängelte dennoch, dass bereits mit Beginn des COMET-Programms eine Beauftragung der CDG und des FWF zur Unterstützung und zur Abwicklung der wissenschaftlichen Begutachtung der Anträge festgelegt wurde, ohne dass vorhandene Alternativen – nachvollziehbar dokumentiert – geprüft wurden. Er erachtete zudem die Ausgestaltung einzelner Werkverträge hinsichtlich der Kalkulation von Pauschalbeträgen und Stundensätzen als verbesserungsfähig. Die Unterfertigung eines Werkvertrags erfolgte erst in der Hälfte des Leistungszeitraums.

[Der RH empfahl der FFG, Werkverträge künftig vor Beginn der Leistungserbringung zu unterfertigen und die Leistungsschritte möglichst genau zu kalkulieren.](#)

[Der RH empfahl der FFG, eine interne Erledigung der an die CDG und den FWF ausgelagerten Dienstleistungen zu prüfen, um Kosteneinsparungsmöglichkeiten auszuloten.](#)

18.3

Laut Stellungnahme der FFG werde sie künftig mit Nachdruck darauf drängen, dass die entsprechenden Werkverträge fristgerecht übermittelt werden, und auf präzisere Kalkulationen achten. Weiters nahm sie die Empfehlung des RH zu ausgelagerten Dienstleistungen an; sie werde diesbezüglich eine Kosten-Nutzen-Rechnung erstellen.

²⁸ Gemäß § 30 Abs. 2 Z 2 Bundesvergabegesetz 2006 konnten Dienstleistungsaufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben werden, „wenn der Dienstleistungsauftrag aus technischen oder künstlerischen Gründen oder auf Grund des Schutzes von Ausschließlichkeitsrechten nur von einem bestimmten Unternehmer ausgeführt werden kann“.

Wirkungsanalysen

19.1

(1) Das Evaluierungskonzept der FFG sah vor, Evaluierungen auf Programmebene gleichzeitig mit der Zwischenevaluierung der ersten COMET–K2–Zentren, spätestens jedoch sechs Jahre nach dem Start der ersten COMET–Zentren, durch externe Expertinnen und Experten auf Basis der jeweils geltenden Vergaberegulungen durchzuführen.

(2) Die FFG beauftragte im Mai 2010 nach Durchführung eines Vergabeverfahrens (Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung) ein Unternehmen zum Preis von 89.600 EUR (exkl. USt) bzw. aufgrund eines Zusatzanbots im April 2011 von 4.800 EUR (exkl. USt) mit einer Evaluierung (Wirkungsanalyse) einschließlich einer Befragung. Die FFG rechnete die Leistungen bis April 2013 vertragsgemäß ab.

Die FFG finanzierte diese Wirkungsanalyse aus den administrativen Zuwendungen (d.h. im Wesentlichen aus den Programmkosten des COMET–Programms als Ersatz von Kosten gemäß § 5 Z 2 FFG–G).

(3) Im Evaluierungskonzept 2013 hatte die FFG den Programmzielen erstmals die „Wirkungsanalyse“ als Grundlage hinzugefügt.

(4) Die FFG beauftragte in weiterer Folge als Vertreterin des Bundes im März 2014, aufbauend auf der ersten Wirkungsanalyse, ein Konsortium (AIT Austrian Institute of Technology GmbH und Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH²⁹) zum Preis von 85.754,55 EUR (exkl. USt) mit einer zweiten Evaluierung (Wirkungsanalyse). Die Abrechnung erfolgte vereinbarungsgemäß im Oktober 2015.

Diese im Namen und auf Rechnung des Bundes beauftragte zweite Wirkungsanalyse finanzierte die FFG aus operativen Zuwendungen (Begleitmaßnahmen und Beauftragungen) der Mittel aus den Ausführungsverträgen gemäß § 5 Z 1 FFG–G. Diese Mittel umfassten v.a. Förderungen und Beauftragungen für Begleitmaßnahmen.

(5) Darüber hinaus beauftragte das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie im Juli 2014 die Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH, „Strategische Optionen für die zukünftige Ausrichtung des österreichischen Kompetenzzentren–Programms“ auszuarbeiten und rechnete diesen Werkvertrag mit Gesamtkosten von 32.054 EUR (inkl. 10 % USt) vereinbarungsgemäß mit August 2015 ab.

²⁹ Austrian Institute of Technology GmbH: im Mehrheitseigentum des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (50,46 %),
Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH: im Mehrheitseigentum des Landes Steiermark (85 %)

(6) Die AIT Austrian Institute of Technology GmbH und die Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH waren bei insgesamt 33 COMET-Zentren der ersten und zweiten Förderungsperiode als wissenschaftliche Partner beteiligt. Die wissenschaftlichen Partner trugen in der Regel 5,0 % der jeweils bewilligten Förderungssumme zur Finanzierung der COMET-Zentren bei bzw. rechneten ihrerseits Leistungen über die COMET-Zentren ab.

Die AIT Austrian Institute of Technology GmbH und die Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH traten zudem bei insgesamt sieben COMET-Projekten als direkte COMET-Förderungsnehmer (Konsortialführer) auf.

19.2

Der RH vermerkte positiv, dass die FFG die für das COMET-Programm vorgesehenen Programmevaluierungen richtliniengemäß durchführte. Er hielt jedoch fest, dass die FFG erst im Evaluierungskonzept 2013 den Programmzielen die „Wirkungsanalyse“ als Grundlage hinzugefügt, die erste Wirkungsanalyse aber bereits im Mai 2010 beauftragt hatte.

Der RH bemängelte die Auswahl der Werkvertragsnehmer der COMET-Evaluierungen, weil diese bei 33 COMET-Zentren als wissenschaftliche Partner beteiligt und bei sieben COMET-Projekten direkte Förderungsnehmer waren. Nach Ansicht des RH sind Förderungsnehmer in diesem Zusammenhang keine unabhängigen Experten zur Evaluierung eines Förderungsprogramms, an dem sie selbst teilnehmen.

Zudem bemängelte der RH, dass das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie im Zeitraum der Programmevaluierung einen Werkvertrag mit ähnlichen Fragestellungen abschloss. Nach Ansicht des RH wären diese Fragestellungen im Rahmen der Evaluierung abzuhandeln gewesen.

Der RH empfahl der FFG, künftig für Evaluierungen von Förderungsprogrammen keine Förderungsnehmer, sondern – nach Ausschreibungen auf Basis der jeweils geltenden Vergaberegelungen – unabhängige Expertinnen und Experten heranzuziehen.

Für den RH war zudem nicht nachvollziehbar, warum die FFG zwei Wirkungsanalysen auf Basis unterschiedlicher gesetzlicher Voraussetzungen – einmal im eigenen Namen und auf eigene Rechnung, einmal im Namen und Auftrag des Bundes – und aus unterschiedlichen Budgets – aus administrativen Zuwendungen bzw. aus operativen Zuwendungen der Ausführungsverträge – beauftragte. Die Abgrenzung zwischen administrativen und operativen Mitteln war dadurch unscharf.

Der RH empfahl der FFG, bei der Abwicklung von Förderungsprogrammen die Trennung zwischen administrativen und operativen Mitteln zu beachten.

- 19.3** Die FFG nahm in ihrer Stellungnahme die Empfehlung für von ihr beauftragte Evaluierungen an. In den Unterlagen werde nun auf die Unvereinbarkeit hingewiesen, um unabhängige Expertinnen und Experten für die Durchführung der Evaluierung zu gewinnen. Allerdings beauftrage in der Regel der Programmeigner Evaluierungen. In derartigen Fällen habe die FFG wenig bis keinen Einfluss. Zudem achte die FFG penibel auf eine Trennung zwischen administrativen und operativen Mitteln. Eine im Fall von Wirkungsanalysen und Evaluierungen bestehende Definitionslücke werde auf Basis der Empfehlung des RH beseitigt.

Controlling und Monitoring

Grundlagen

- 20.1** (1) Ein wesentlicher Bestandteil der Abwicklung des COMET–Programms war das Monitoring und Controlling der COMET–Zentren und COMET–Projekte. Bereits im Werkvertrag des Jahres 2006 hatte der Bund als ein Arbeitspaket im Zuge der Programmabwicklung das Monitoring und finanzielle Controlling des COMET–Programms vorgesehen. Auch in den darauffolgenden Ausführungsverträgen im Zeitraum von 2007 bis 2017 übertrug der Bund (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft) der FFG das inhaltliche und finanzielle Controlling der COMET–Zentren und COMET–Projekte.

Zudem war im Rahmenvertrag aus dem Jahr 2007 bzw. in den Ausführungsverträgen eine Auskunftspflicht der FFG gegenüber dem Bund (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft) vertraglich festgelegt.

- (2) Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft regelten die Zusammenarbeit von Bund und Ländern mittels Vereinbarungen (Memorandum of Understanding) (siehe **TZ 5**). Darin hatten der Bund und die Länder u.a. vereinbart, das Controlling und Monitoring des Bundes (d.h. der FFG) auch für den Länderanteil der Förderung zu nutzen.

Die FFG übernahm somit das Controlling der Förderungen von Bund und Ländern, die Ratenauszahlung und Freigabe sowie die diesbezüglichen Berechnungen und Korrekturen für den Bund und die beteiligten Länder.

(3) Die Prüfberichte der FFG zur Gebarung der COMET-Zentren und COMET-Projekte auf Basis der übermittelten Daten der Förderungsnehmer und der jährlich stattfindenden Prüfungen vor Ort gingen nicht an das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft. Die FFG übermittelte diese jedoch gemäß den gemeinsamen Vereinbarungen an die Länder.

(4) Die FFG erhielt vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft die Kosten für die Abwicklung des COMET-Programms ersetzt. Diese betragen in Summe von 2007 bis 2016 rd. 11,57 Mio. EUR, d.h. durchschnittlich rd. 1,16 Mio. EUR pro Jahr, und beinhalteten auch die Kosten für das Controlling und Monitoring der COMET-Zentren und COMET-Projekte. Eine Kostenbeteiligung durch die Länder war nicht vereinbart.

20.2

Der RH anerkannte, dass die FFG im COMET-Programm ein Controlling und Monitoring als wesentlichen Teil der Programmabwicklung auf Ebene der COMET-Zentren und COMET-Projekte eingerichtet hatte. Er erachtete es als zweckmäßig, dass die vertraglich festgelegten Kontrollkompetenzen über die COMET-Zentren und COMET-Projekte in einer Hand bei der FFG gebündelt waren.

Der RH hielt jedoch fest, dass sich die Länder, die das COMET-Programm kofinanzieren, nicht an den Kosten für das Controlling und Monitoring (inkl. Controlling der Förderungsquote für Bund und Land, die Ratenauszahlung und Freigabe sowie die diesbezüglichen Berechnungen und Korrekturen) beteiligten, obwohl diese – im Gegensatz zum Bund – auch Adressat der entsprechenden jährlichen Prüfberichte der FFG waren.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, eine anteilige Kostenbeteiligung der Länder am Controlling und am Monitoring des COMET-Programms zu prüfen.

Ferner empfahl der RH dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, bei Bedarf auch eine Übermittlung der Prüfberichte an den Bund zu vereinbaren, um denselben Informationsstand bei Bund und Ländern herzustellen.

20.3

(1) Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort wiesen in ihren Stellungnahmen auf den erhöhten Verwaltungsaufwand einer Kostenbeteiligung der Länder hin, weil mit allen Ländern Verträge abzuschließen wären und die FFG ge-

sonderte Kostenbeiträge einheben müsste. Durch eine anteilige Kostenbeteiligung der Länder ergebe sich gesamtstaatlich keine Kostenersparnis. Eine standardmäßige Übermittlung von Prüfberichten sei laut FFG–Rahmenvertrag in keinem der Förderungsprogramme vorgesehen und nicht zweckmäßig.

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie widerstrebe eine standardmäßige Übermittlung dieser Berichte der klaren Rollenteilung zwischen den Ressorts und der FFG.

Eine bedarfsorientierte Übermittlung der Prüfberichte sei laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort jedenfalls möglich.

(2) Laut Stellungnahme der FFG werde sie eine anteilige Kostenbeteiligung durch die Länder am Controlling und Monitoring des COMET–Programms sowie den Informationsbedarf mit den Ressorts bzw. auf Bundes– und Länderseite abklären. Die fachliche und wirtschaftliche Prüfung von Projekten und die Freigabe von Förderungsraten liege in der Verantwortung der FFG. Eine Übermittlung von Prüfberichten an den Bund sei in keinem der Förderungsprogramme vorgesehen und aus Sicht der FFG nicht zweckmäßig.

20.4

(1) Bezüglich des erhöhten Verwaltungsaufwands wies der RH gegenüber den Bundesministerien darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits Vereinbarungen mit den Ländern (Memorandum of Understanding) bestanden, in die eine entsprechende Regelung zur Kostenbeteiligung – z.B. als Annex – integriert werden könnte. Ebenso könnte ein allfällig zu verrechnender Anteil an die Förderungssumme gekoppelt werden, so wie bisher der Länderanteil an der Gesamtförderung fix an die Förderung des Bundes gekoppelt war. Hinsichtlich der Kostenersparnis aus gesamtstaatlicher Sicht verwies der RH darauf, dass auf eine Kostentransparenz nach dem Verursacherprinzip zu achten wäre, zumal die FFG bereits durch die laufende Abwicklung und Vorbereitung der Ausschreibungen des COMET–Programms auf Kosten des Bundes maßgebliche Leistungen für die mitfördernden Länder übernahm.

(2) Der RH erwiderte der FFG, dass sie gemäß Ausführungsverträgen verpflichtet war, die ihr übertragenen Aufgaben im Namen und auf Rechnung des Bundes durchzuführen und darauf hinzuweisen. Nach Ansicht des RH lag somit die Letztverantwortung beim Bund bzw. den Bundesministerien, weshalb der RH eine Übermittlung der Prüfberichte an diese – im Bedarfsfall – für zweckmäßig erachtete.

Berichtswesen

21.1

(1) Das laufende Controlling und Monitoring des COMET–Programms führte die FFG über ein standardisiertes Berichtswesen und Prüfungen vor Ort durch. Die Anforderungen leiteten sich aus dem COMET–Programmdokument und dem Evaluierungskonzept ab. Das Berichtswesen diente einerseits der Kostenverfolgung bzw. dem Controlling und andererseits einem inhaltlichen Monitoring (Finanzierung und Mittelverbrauch, Stand einzelner Forschungsvorhaben, Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Publikationen und Patente, Einwerbung Drittmittel).

Die Berichts– und Auskunftspflichten der Förderungsnehmer waren im Förderungsvertrag zwischen der FFG und den jeweiligen Förderungsnehmern festgelegt. Darüber hinaus veröffentlichte die FFG für die COMET–Zentren und COMET–Projekte Berichtsleitfäden, die Teil des Förderungsvertrags waren, und Ausschreibungsleitfäden, welche die Berichtspflichten der Förderungsnehmer detailliert ausführten. Die FFG ihrerseits prüfte jedes COMET–Zentrum und COMET–Projekt halbjährlich.

(2) Die Förderungsnehmer hatten halbjährlich einen inhaltlichen Bericht und zwei Berichte in Tabellenform (finanzielles und inhaltliches Monitoring) zu liefern. Die FFG erstellte nach Prüfung der eingegangenen Dokumente der Förderungsnehmer Halbjahres– und Jahresberichte. Diese Berichte dokumentierten den Projektfortschritt, allfällige Abweichungen oder inhaltliche Änderungen sowie vorgefundene Mängel und bereits getroffene bzw. noch zu treffende Maßnahmen.

Die im halbjährlichen Intervall vorgelegten Berichte zeigten nur geringfügige inhaltliche Veränderungen im Ablauf der Projekte.

Die COMET–Zentren und die COMET–Projekte erstellten richtliniengemäß Berichte für die regelmäßigen Zwischenevaluierungen und Evaluierungen (v.a. zur Hälfte und am Ende der Förderungsperioden). Die FFG erstellte zusammenfassende Kurzberichte mit dem Ergebnis der Evaluierungen.

(3) Im Rahmenvertrag aus dem Jahr 2007 vereinbarten das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und die FFG v.a. programmbezogene Jahresberichte für die operativen Mittel und Managementleistungen mit einem Soll–Ist–Vergleich bis spätestens Ende des ersten Quartals des Folgejahres. Die FFG legte die Jahresberichte zum COMET–Programm im überprüften Zeitraum von 2007 bis 2016 zeitgerecht und vollständig vor. Eine erste Evaluierung auf Programmebene nahm die FFG – wie im Programmdokument vorgesehen – rund sechs Jahre nach Programmstart vor (siehe [TZ 27](#), [TZ 32](#)).

(4) Der RH überprüfte anhand der Leitfäden der FFG von den 126 vorliegenden Förderungsfällen (COMET–Zentren und COMET–Projekte in allen Förderungs– und Phasing–Out–Perioden) exemplarisch 19 Förderungen. Es lagen sämtliche Zwischenberichte der COMET–Zentren und der COMET–Projekte ebenso wie die Prüfberichte der FFG aktenmäßig vor.

Bei den vom RH überprüften Förderungsfällen lagen richtliniengemäß ein Zentrumsplan inkl. Kostenplan als Bestandteil des Förderungsvertrags, ein Agreement bzw. Konsortialvertrag zwischen den COMET–Zentren sowie ein Nachweis der widmungsgemäßen Mittelverwendung als Basis für die Endabrechnung der Förderungen vor. Der Finanzierungsschlüssel der jeweiligen Endabrechnungen entsprach dem Zentrumsplan bzw. den Programmdokumenten. Vereinbarungsgemäß erfolgte die Auszahlung der ersten Rate erst nach Vorlage eines gültigen Agreements, das mindestens 50 % der wissenschaftlichen Partner und mindestens 50 % aller Unternehmenspartner unterfertigt hatten.

21.2

Der RH anerkannte, dass die FFG im Rahmen des COMET–Programms ein engmaschiges und wirksames Berichtswesen mit Controlling–, Monitoring– und Evaluierungsinstrumenten eingerichtet hatte. Bei der Überprüfung ausgewählter Förderungsfälle waren die Unterlagen vollständig vorhanden und in Akten dokumentiert.

Er hielt fest, dass das Berichtswesen detailliert und aussagekräftig war. Allerdings brachten die halbjährlichen Berichte nur eingeschränkt neue Erkenntnisse, weil inhaltliche Änderungen im Zeitablauf gering waren.

Der RH empfahl der FFG, eine Vereinfachung des internen Berichtswesens zu prüfen. Beispielweise könnte bei COMET–Zentren in einer zweiten Förderungsperiode eine Umstellung auf jährliche inhaltliche Berichte erwogen werden.

21.3

Laut Stellungnahme der FFG habe sie die Empfehlung des RH umgesetzt. Eine Vereinfachung des internen Berichtswesens sei geprüft worden und im Zuge des Starts der COMET–Zentren (K2) der 3. Ausschreibung bereits erstmals erfolgt.

Kostenleitfäden

22.1

(1) Für die Definition der förderbaren Kosten im Rahmen des COMET–Programms veröffentlichte die FFG standardisierte Kostenleitfäden. Diese legten u.a. fest, dass die Förderungsnehmer sämtliche Kosten durch Rechnungen bzw. Belege nachzuweisen hatten.

(2) Die FFG nahm im Rahmen einer Überarbeitung des Kostenleitfadens („Kostenleitfaden 2.0“; für Ausschreibungen ab Jänner 2015) einige wesentliche Änderungen vor, die u.a. eine Vereinfachung der Abrechnungsmodalitäten bezweckten:

- Bei Kosten für administratives bzw. nicht eindeutig den Projekten zuzurechnendes Personal konnten Förderungsnehmer nunmehr einen 25%igen Gemeinkostenzuschlag verrechnen. Zuvor war dieser bei 20 % gelegen. Allerdings bestand vor 2015 die Möglichkeit, durch Nachweis der Kostenkalkulation die tatsächlichen – d.h. auch höhere – Gemeinkosten zu verrechnen, welche die FFG im Rahmen ihrer Prüfungen in der Regel akzeptierte.
- Im „Kostenleitfaden 2.0“ war der Nachweis der Kostenkalkulation gestrichen worden. Allerdings konnte der Gemeinkostenzuschlag von 25 % nun auch auf Reisekosten, Sach- und Materialkosten und Kosten für Anlagennutzung aufgeschlagen werden. Zuvor hatte die FFG eine Pauschalierung nur bei Personalkosten akzeptiert.
- Als Personalkosten galten gemäß dem überarbeiteten Kostenleitfaden auch Leistungen mitarbeitender Gesellschafter oder Geschäftsführer auf Basis von Honorarnoten.
- Für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen hatte die FFG mit dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft einen individuellen Gemeinkostenzuschlag (anstelle von maximal 20 %) für drei Jahre vereinbart, den sie in Überarbeitung des Kostenleitfadens aufhob.
- Ab dem Jahr 2015 sahen die Leitfäden keine Höchststundensätze bei Personalkosten mehr vor. Ausnahme war ein Kostenlimit von max. 60.200 EUR pro Jahr bzw. 35 EUR pro Stunde für Gesellschafter inkl. Geschäftsführer.

22.2

Der RH bemängelte, dass die FFG mit der Überarbeitung des Kostenleitfadens die pauschalierte Abrechnung von Gemeinkosten erhöhte und erweiterte, weil diese nunmehr auch auf andere Kostenarten Anwendung fand, womit der Überblick über die tatsächliche Kostenstruktur der Zentren eingeschränkt war. Er hielt zudem kritisch fest, dass die Begrenzung der Personalkosten auf Basis von Höchststundensätzen weggefallen war. Dadurch bestand nach Ansicht des RH kein Anreiz, die Gemeinkosten niedrig zu halten.

Darüber hinaus sah der RH das Risiko einer möglichen Doppelverrechnung von Leistungen der mitarbeitenden Gesellschafter oder Geschäftsführer, einerseits im Rahmen der Gemeinkosten und andererseits durch Einzelabrechnung auf Basis von Honorarnoten. Dies bedeutete seiner Ansicht nach einen erhöhten Prüfaufwand.

Letztlich wies der RH darauf hin, dass die Sonderregelung für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen nicht kalkulatorisch begründet war.

Der RH empfahl daher der FFG, vor dem Hintergrund der Überarbeitung der Leitfäden künftig von Sonderregelungen abzusehen und bei COMET-Zentren weiterhin Informationen über die tatsächliche Kostenstruktur einzuholen (wie z.B. nicht eindeutig den Projekten zurechenbares Personal, Sach- und Materialkosten, allfällige Sammelkonten etc.), um einen Überblick über die tatsächlichen Kosten der Zentren und die Validität des Gemeinkostenzuschlags zu erhalten.

22.3

Laut Stellungnahme der FFG definiere der Kostenleitfaden die Regeln der Kostenanerkennung. Er gelte für alle Förderungsnehmer, Programme und Projekte. Bei Erstellung des „Kostenleitfadens 2.0“ seien Sonderregelungen entfernt und der Gemeinkostensatz von 25 % festgelegt worden. Die Basis sei eine umfangreiche Erhebung aufgrund von geprüften Werten der Jahre 2009 bis 2014 gewesen. Die Pauschale sei zur Vereinfachung der Abrechnung und Prüfung sowie zur Erhöhung der Rechtssicherheit definiert worden. Zusätzlich sei eine Anlehnung an Horizon 2020 erfolgt, um eine Standardisierung bei der Abrechnung national und EU-geförderter Projekte zu gewährleisten. Die vom RH vorgeschlagene Validierung dieser Pauschale würde diese Vorteile wieder aufheben. Die Praxis zeige die Zweckmäßigkeit der Pauschalierung. Zusätzlich beobachte die FFG die Entwicklung der Gemeinkosten-Pauschale anderer Förderungseinrichtungen, insbesondere der Europäischen Programme.

Ausnahmen zum Kostenleitfaden ergäben sich aus der Programmlogik und seien im Ausschreibungsleitfaden definiert. Im Falle des COMET-Programms gelte die Pauschale nur, wenn das Zentrum als Konsortialführer oder Projektpartner im Non-K-Bereich einreiche. Im COMET-Bereich seien Gemeinkosten nach tatsächlichem Anfall abgegolten, wodurch ein Überblick über die tatsächlichen Kosten der Zentren bestehe.

22.4

Der RH erwiderte der FFG, dass insbesondere die kritisierte Sonderregelung zu außeruniversitären Forschungseinrichtungen nicht im Kostenleitfaden festgelegt, sondern davon gesondert von der FFG vereinbart worden war. Bezüglich der Vereinfachung der Abrechnung wies der RH darauf hin, dass eine Erhebung aufgrund von Werten der Jahre 2009 bis 2014 betreffend Pauschalierung dem RH nicht vorgelegt worden war. Vielmehr wiesen die vom RH im Rahmen der Gebarungsüberprüfung geprüften Fälle (siehe [TZ 21](#)) in der Regel keine Abrechnung der förderbaren Kosten

auf Basis eines pauschalierten Gemeinkostenzuschlags auf; die FFG selbst akzeptierte bei Abrechnung von universitären Partnern und Industriepartnern höhere Gemeinkostenzuschläge als die maßgeblichen Pauschalen.

Da – wie die FFG ausführte – die Abgeltung der Gemeinkosten nach ihrem tatsächlichen Anfall erfolgte, relativierte dies nach Ansicht des RH die Vorzüge der Pauschalierung. Der RH verkannte nicht die Vorteile einer pauschalierten Abrechnung bzw. die Anlehnung an andere nationale und internationale Förderprogramme. Er wies jedoch erneut darauf hin, dass insbesondere wegen der Anwendung der pauschalierten Abrechnung auch auf andere Kostenarten und wegen des Wegfalls der Begrenzung der Personalkosten auf Basis von Höchststundensätzen ein Überblick über die Kostenstruktur erschwert war und kein Anreiz bestand, die Kosten niedrig zu halten.

Vor diesem Hintergrund verblieb der RH bei seiner Empfehlung. Ergänzend merkte er an, dass die FFG im Rahmen ihrer Vor-Ort-Prüfungen und Tischprüfungen regelmäßig Gemeinkosten überprüfte und diese hinterfragte, weswegen er keinen Mehraufwand zur gängigen Prüfpraxis der FFG erkennen konnte.

Förderbare Kosten

23.1

(1) Im COMET-Programm waren förderbare Kosten gemäß den geltenden Richtlinien ausschließlich jene, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Aufbau, dem Betrieb und der von COMET-Zentren durchgeführten Forschung standen (v.a. Personalkosten der Forschenden, Kosten für Anlagevermögen wie Instrumente und Ausrüstung, Kosten für Beratungs- und Dienstleistungen sowie entsprechende Gemein- und Betriebskosten, die im Zusammenhang mit der Forschung standen).

Nicht förderbar waren v.a. Kosten für den Erwerb von Liegenschaften und unbeweglichem Vermögen, Bauinvestitionen, Investitionen in Fertigungsmaschinen und Produktionsanlagen sowie Kosten, die nicht im Zusammenhang mit dem geförderten Vorhaben standen oder bereits vor Antragstellung entstanden waren.³⁰

(2) Die FFG prüfte halbjährlich anhand der von den Förderungsnehmern übermittelten Berichts- und Tabellendaten sowie auf Basis angeforderter Belege die Ausgaben der COMET-Zentren und COMET-Projekte. Zusätzlich erfolgte bei den COMET-Zentren eine jährliche Prüfung vor Ort. Die FFG prüfte u.a. die Jahresabrechnungen sowie stichprobenartig die Ist-Kosten, die Kostenzuordnung, die Lohnverrechnung und Anstellungsverhältnisse, Investitionen in das Anlagevermögen sowie die Beitragsleistung-

³⁰ Bei Sachkosten erfolgte die Trennung von COMET- und „Non-K“-Bereich entweder aufgrund eines Teilungsschlüssels auf Basis der geleisteten Stunden oder der Nutzung z.B. von Maschinen, wenn das möglich war, oder es wurden die förderbaren Kosten nach Konten getrennt. Ab der zweiten Förderungsperiode mussten COMET- und „Non-K“-Bereich auch buchhalterisch getrennt werden.

gen der Partner³¹ bzw. ob diese sachlich und rechnerisch richtig den förderbaren Forschungsleistungen zurechenbar waren.

Als Ergebnis derartiger Prüfungen kam es laufend zu Mittelkürzungen bei COMET-Zentren und COMET-Projekten aufgrund vorgefundener Mängel, die von den Förderungsnehmern zu korrigieren waren:

(3) Die FFG kürzte in einigen Fällen Personalkosten wegen mangelhafter Zeitaufzeichnungen. Nicht alle Förderungsnehmer verfügten über ein geschlossenes (nicht manipulierbares) elektronisches Zeiterfassungssystem. Dies war nicht verbindlich vorgesehen, allerdings mussten als Alternative dazu nachvollziehbare Aufzeichnungen geführt werden.

(4) Für Personal, das gleichzeitig in COMET-Zentren und bei Konsortialpartnern angestellt war (Doppelanstellungen), existierten bei wissenschaftlichen Partnern und Unternehmenspartnern unterschiedliche Regelungen: Wissenschaftliche Partner konnten Personalleistungen aus beiden Dienstverhältnissen in COMET abrechnen, Unternehmenspartner hingegen nicht.

Zudem bekamen wissenschaftliche Partner, die ihren Anteil zu 100 % als In-kind Leistungen³² einbringen konnten, Personalkosten über die vereinbarten In-kind Leistungen hinaus vom COMET-Zentrum als in Rechnung gestellte Leistungen refundiert.

(5) Im COMET-Programm war nicht vorgesehen, dass Investitionen in Anlagevermögen der Unternehmenspartner gefördert wurden. Derartige Aufwände sollten über anteilige Abschreibung oder einen Maschinenstundensatz abgerechnet werden. Der RH stellte jedoch fest, dass die FFG fallweise Ausnahmen gewährte, wie z.B. Bestellungen oder Zukäufe von Investitionen der Unternehmenspartner.

Zudem sollten Unternehmenspartner lediglich in begründeten Ausnahmefällen über ihre Finanzierungsbeiträge und In-kind Leistungen hinaus Lieferanten für ihr COMET-Zentrum sein.

(6) Zusätzliche Finanzierungen und Projekte sowie EU-Projekte, die von einer nationalen Förderungsstelle abgewickelt wurden, waren gemäß Kostenleitfaden dem Bereich außerhalb von COMET zuzuordnen („Non-K“-Bereich) und auch getrennt zu verrechnen. Bei EU-Projekten, die nicht von einer nationalen Förderungsstelle abgewickelt wurden, bestand jedoch eine Ausnahme von dieser Regelung. Bei die-

³¹ Die Unternehmenspartner sowie die wissenschaftlichen Partner konnten ihre Finanzierungsbeiträge durch Zahlungen oder In-kind Leistungen (Sach- und Personalleistungen) erbringen.

³² im Wesentlichen Sachleistungen wie z.B. die Bereitstellung von Personal anstelle von Barleistungen

sen EU-Projekten war eine Kofinanzierung aus Mitteln des COMET-Bereichs möglich, sofern diese Projekte einen Eigenmittelanteil aufwiesen.

COMET-Zentren konnten somit einen nicht geförderten Eigenanteil derartiger EU-Projekte über eine Kofinanzierung im COMET-Bereich abrechnen. Die gesamten Kosten des EU-Projekts wurden zunächst auf den „Non-K“-Bereich verbucht, der nicht geförderte Eigenanteil dann auf den COMET-Bereich unter „Sonstige Kosten“ umgelegt.

Bei nationalen Förderungen oder EU-Förderungen, die über eine nationale Stelle abgewickelt wurden, war eine derartige Kofinanzierung durch das COMET-Programm nicht möglich.

23.2

Der RH beurteilte die systematischen und umfassenden Prüfungen der Förderungsnehmer durch die FFG als zweckmäßig. Er bemängelte jedoch, dass nicht alle COMET-Zentren über ein geschlossenes elektronisches Zeiterfassungssystem verfügten, insbesondere nachdem mit Einführung eines neuen Kostenleitfadens (siehe [TZ 26](#)) die Begrenzung der Personalkosten auf Basis von Höchststundensätzen weggefallen war. Zudem wurden auch die wissenschaftlichen Partner bei der Abrechnung von Personalkosten und In-kind Leistungen im Vergleich zu Unternehmenspartnern unterschiedlich behandelt.

Der RH empfahl daher der FFG, von den COMET-Zentren ein geschlossenes elektronisches Zeiterfassungssystem einzufordern. Die Sonderregelungen über Doppelanstellungen und In-kind Leistungen bei wissenschaftlichen Partnern wären dahingehend zu prüfen, ob diese Ausnahmen zweckmäßig sind; andernfalls wären diese Regelungen an jene für Unternehmenspartner anzugleichen.

Der RH wies darauf hin, dass in Einzelfällen auch Anlagevermögen von Unternehmenspartnern bzw. Leistungen von Unternehmens- und wissenschaftlichen Partnern – über ihre Finanzierungsbeiträge bzw. In-kind Leistungen hinaus – über die COMET-Zentren abgerechnet und gefördert wurden. Er hielt jedoch fest, dass es sich um förderfähige Kosten handeln konnte.

Der RH empfahl der FFG dennoch, bei der Förderung von Anlagevermögen sowie Leistungen der Unternehmenspartner restriktiv vorzugehen. Der Schwerpunkt der Förderungen wäre auf forschungsunmittelbare Investitionen und den Wissensaufbau in den COMET-Zentren zu legen und weniger auf Investitionen bei den Unternehmenspartnern.

Zudem bemängelte der RH, dass bei EU-Projekten, die nicht von nationalen Förderungsstellen abgewickelt wurden, ein Eigenanteil aus COMET-Mitteln kofinanziert werden konnte. Dies durchbrach die vorgesehene Trennung von COMET- und „Non-K“-Bereich; zudem wurden COMET-Fördermittel zur ergänzenden Querfinanzierung bestehender EU-Projekte verwendet. Nach Ansicht des RH war dies nicht das Ziel der COMET-Initiative und bedeutete ferner eine Schlechterstellung der nationalen Förderungsprogramme.

Der RH empfahl daher der FFG, bei EU-Projekten eine klare Trennung von COMET- und „Non-K“-Bereich sicherzustellen, um – im Sinne der Transparenz des Gebahrungshandelns – eine Querfinanzierung des „Non-K“-Bereichs durch COMET-Fördermittel zu vermeiden.

23.3

Laut Stellungnahme der FFG werde die Empfehlung des RH, von den COMET-Zentren ein geschlossenes elektronisches Zeiterfassungssystem einzufordern, ab der nächsten Ausschreibung umgesetzt.

Vor dem Hintergrund der Programmlogik und der unterschiedlichen Rahmenbedingungen erachtete die FFG bestehende Sonderregelungen der wissenschaftlichen Partner für zweckmäßig, insbesondere nachdem die wissenschaftlichen Karrierewege oder die Wissensbilanz der Universitäten dort ebenso im Vordergrund stehen wie für das Zentrum das Engagement der Wissenschaftler, um die gewünschte Exzellenz erreichen zu können

Bezüglich der Förderung von Anlagevermögen seien aus Sicht der FFG die aktuellen Regelungen adäquat. Die Intention des COMET-Programms sei der Aufbau von Zentren. Investitionen und Wissensaufbau würden daher dort schwerpunktmäßig gefördert. Investitionen seien nur bei Zentren förderbar. Dies solle laut FFG auch weiterhin im Rahmen des laufenden Berichtswesens überprüft werden. Im Rahmen von In-kind Leistungen würden Unternehmenspartner Kosten für die Nutzung von Anlagen in Höhe der anteiligen Abschreibung ansetzen können. Dies entspreche der allgemeinen Regelung für FTE-Projekte. Dadurch würden vorhandene Kapazitäten bei Unternehmenspartnern genutzt und die Investitionskosten bei den Zentren reduziert.

Es sei grundsätzlich nicht erlaubt, dass das Zentrum bei Partnern z.B. Anlagen oder Anlagenteile kaufe. Dazu könne es aber in begründeten Fällen, welche die FFG separat prüfe, Ausnahmen geben. Die dafür vorgesehenen Regelungen seien den Zentren bekannt bzw. es könne nur bei Einhaltung dieser eine Kostenanerkennung erfolgen.

Da Kompetenzzentren maximal jenen Kostenanteil eines EU-Projekts, der nicht durch die EU-Förderung gedeckt ist, als förderbare Kosten im COMET-Bereich abrechnen können, die FFG über die Einreichung von EU-Projekten sowie deren Finanzierung aus COMET-Mitteln in Kenntnis zu setzen ist und diese mit dem entsprechenden Kostenanteil auszuweisen sind, sei aus Sicht der FFG eine klare Trennung von COMET- und „Non-K“-Bereich sichergestellt. Die Darstellung im COMET-Bericht sei pro EU-Projekt unter der Kostenkategorie „sonstige Kosten“ vorzunehmen.

Die FFG werde jedenfalls weiterhin auf eine klare Trennung achten.

23.4 Der RH nahm die Ausführungen der FFG betreffend die nunmehr geplante Einforderung der Zeiterfassung sowie betreffend die Bereichstrennung zur Kenntnis.

Bezüglich der EU-Projekte stellte der RH klar, dass er nicht die Ausweisung der Kosten im COMET- und im „Non-K“-Bereich bemängelt hatte, sondern die Tatsache, dass in einem EU-Projekt ein Eigenanteil aus COMET-Mitteln kofinanziert werden konnte. Dies konnte zur ergänzenden Querfinanzierung bestehender EU-Projekte verwendet werden und war nach Ansicht des RH nicht das Ziel der COMET-Initiative.

Kontrollwirkung

24.1 (1) Auf Basis der Prüfungen und Berichte der FFG erfolgten die Auszahlung der Förderungsraten aus Mitteln des Bundes und die Berechnung des Länderanteils. Für Förderungsnehmer, bei denen im Laufe der Förderungsperiode finanzielle Unregelmäßigkeiten auftraten bzw. die wissenschaftliche Qualität und die Zielerreichung nicht gegeben waren, konnte die FFG gemäß Förderungsvertrag die Zahlungen kürzen oder stoppen.

Nach Verstreichen der Laufzeit sah das COMET-Programm für Förderungsnehmer, die sich nicht für eine weitere Förderungsperiode qualifizierten, eine Übergangs- bzw. Auslaufperiode vor (Phasing-Out-Periode).

(2) Bis zum Jahr 2016 musste ein COMET-Projekt wegen mangelhafter Qualität und Nichterfüllung diverser Auflagen und Kriterien vorzeitig beendet werden. In drei Fällen kam es aus inhaltlichen Gründen zu Kürzungen des Förderungsvolumens.

Im Juli 2014 wurde bei drei COMET-Zentren eine weitere Förderungsperiode abgelehnt. Diese COMET-Zentren wurden jedoch für eine Phasing-Out-Periode zur Förderung empfohlen. Zwei COMET-Zentren existierten nach dem Auslaufen der COMET-Förderungen weiterhin als GmbH. Eine GmbH wurde liquidiert.

(3) Ein weiteres COMET-Zentrum, das seit dem Jahr 2007 Fördermittel aus dem COMET-Programm erhielt, war im Jahr 2013 von der Insolvenz bedroht. Dabei waren Dokumentationspflichten verletzt und Verträge mündlich abgeschlossen worden und es bestand ein gravierender Liquiditätsengpass. Eine Informationspflicht des Förderungsnehmers – bspw. bei Insolvenzgefährdung – war in den Förderungsverträgen nicht vereinbart. Die FFG informierte unabhängig davon zeitnah die Programmeigentümer Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie die betroffenen Länder und setzte die Auszahlungen der Förderung vorerst aus, bis das Unternehmen ausreichend wirtschaftlich stabil war.

Die Eigentümer des betroffenen COMET-Zentrums setzten eine interimistische Geschäftsführung ein. Letztlich konnte eine Insolvenz verhindert werden.

24.2

Der RH hielt fest, dass die Kontrollen der FFG wirksam und zweckmäßig waren. Er wies jedoch darauf hin, dass in den Förderungsverträgen keine Berichtspflicht bei allfälligen Liquiditätsengpässen bzw. Insolvenzgefährdung verankert war.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, die Förderungsverträge um eine Informationspflicht des Förderungsnehmers bei Insolvenzgefährdung zu ergänzen, um eine entsprechende Reaktionsmöglichkeit des Fördergebers zeitnah zu ermöglichen.

24.3

(1) Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort verwiesen in ihren Stellungnahmen auf die allgemeine Informationspflicht der Förderungsnehmer in den „Allgemeinen Förderbedingungen für Förderungsverträge auf Grundlage der FTI-Richtlinien“. Diese Verpflichtung erstreckte sich auch auf den Fall der Insolvenzgefährdung.

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie sei eine explizite Erwähnung der Insolvenzgefährdung in den Förderungsverträgen von den Ressorts gemeinsam mit der FFG zu überprüfen.

(2) Laut Stellungnahme der FFG verwende sie für alle Programme standardisierte Förderungsverträge, in welchen unter den Allgemeinen Förderbedingungen für Förderungsverträge auf der Grundlage der FTI-Richtlinien festgehalten sei, dass Förderungsnehmer alle Ereignisse, welche die Durchführung der geförderten Leistung verzögern, unmöglich machen oder eine Abänderung gegenüber den vereinbarten Auflagen und Bedingungen erfordern, unverzüglich und aus eigener Initiative anzuzeigen hätten. Nach FFG-interner rechtlicher Analyse auf Basis der

Empfehlungen des RH seien mit obigem Passus alle Informationspflichten ausreichend klar und zweckmäßig geregelt.

- 24.4** Der RH erwiderte den Bundesministerien sowie der FFG, dass der genannte Passus die Informationspflichten allgemein regelte. Im Fall des im Jahr 2013 von der Insolvenz bedrohten COMET-Zentrums war eine derartige Meldung jedoch nicht vorgelegt worden. Obschon die entsprechenden Kontrollen der FFG diesbezüglich wirksam waren, hielt der RH an seiner Empfehlung der Ergänzung fest, um eine entsprechende Reaktionsmöglichkeit des Förderungsgebers zeitnah zu ermöglichen.

Förderungsquoten

Regelung

- 25.1** (1) Die Förderungsquote der öffentlichen Hand war gemäß den Programmdokumenten für COMET-Zentren mit 40 % bis 55 % und für COMET-Projekte mit 35 % bis 45 % der Zentrumskosten begrenzt. Darüber hinaus gab es auch eine maximale Förderungssumme pro Jahr.

Aufgrund der Vereinbarungen mit den Ländern war deren Förderungsquote an den Bundesanteil gekoppelt (im Verhältnis 2:1),³³ sodass sich – abhängig von den Prüfungsergebnissen der FFG – etwaige Änderungen, Kürzungen oder Erhöhungen der Förderungsraten des Bundes anteilig auch auf den ausbezahlten Landesanteil auswirkten.

Für die Unternehmenspartner und die wissenschaftlichen Partner gab es Mindestfinanzierungsanteile. Die Finanzierungsquote der Unternehmenspartner betrug 40 % bis 60 %, jene der wissenschaftlichen Partner 5 % der Kosten. Zudem war die maximale Höhe der Förderungssumme gedeckelt. Über die gesamte Förderungsperiode waren etwaige Überzahlungen oder Kürzungen aus Vorperioden mit der Endabrechnung auszugleichen.

(2) Der RH überprüfte exemplarisch bei 19 Förderungen die Einhaltung der Höchstgrenzen und die Förderungsquoten der öffentlichen Hand auf Zentrumsebene. Diese waren im Programmdokument und im Zentrumsplan des jeweiligen COMET-Zentrums verbindlich festgelegt.

Die Auswertung auf Basis der Ist-Kosten-Endabrechnungen bzw. der letzten verfügbaren Endabrechnungen ergab in acht Fällen eine Unterschreitung der Förderungsquote der öffentlichen Hand aufgrund von Kürzungen, Phasing-Out etc. Die Höchstgrenzen der jeweiligen Förderungsquoten wurden eingehalten. Lediglich bei

³³ Das Land Wien hatte vor 2008 eine entkoppelte Variante gewählt.

einem COMET–Zentrum wurde die Höchstgrenze vorläufig überschritten; es handelte sich allerdings um ein noch nicht endabgerechnetes K2–Zentrum.

25.2

Der RH hielt positiv fest, dass die FFG auf die Einhaltung der Höchstgrenzen der Förderungen durch die öffentliche Hand in Form der Förderungsquoten achtete und etwaige Überzahlungen oder Kürzungen aus Vorperioden mit der Endabrechnung ausglich, sofern die entsprechenden Kosten anrechenbar waren.

Abweichung

26.1

(1) Seit dem Jahr 2002 betrieben die Universität Innsbruck und die Medizinische Universität Innsbruck zwei COMET–Vorläufer–Zentren. Die Tiroler Landesregierung beschloss bereits im Jahr 2006 zur Positionierung und Stärkung des Technologiestandortes Tirol, die Errichtung eines zentralen Krebsforschungszentrums als neues Kompetenzzentrum im Rahmen des COMET–Programms zu beantragen.

Der Antrag der Universitäten für ein COMET–K2–Zentrum wurde im Oktober 2007 in der Juryentscheidung nicht zur Förderung empfohlen, jedoch als förderungswürdiges COMET–K1–Zentrum eingestuft.

Das Land Tirol war dabei bereit, über das übliche COMET–Förderungsverhältnis (Bund:Land = 2:1) hinaus und auch im „Non–K“–Bereich zu fördern und suchte eine Förderungslösung, die der jährlichen Förderungshöhe der ursprünglich beantragten K2–Förderung nahekam. Das Land Tirol schloss dahingehend im Jahr 2007 mit der FFG eine ergänzende Vereinbarung in Form eines Sideletters ab, der diese Ausnahme regelte, um u.a. ein COMET–K1–Zentrum im Verhältnis 1:1 finanzieren zu können.

Ein diesbezüglicher Antrag für das COMET–K1–Zentrum wurde im Dezember 2007 bewilligt. Im Jahr 2008 gründeten die Konsortialpartner die Oncotyrol – Center for Personalized Cancer Medicine GmbH (**Oncotyrol GmbH**).³⁴

(2) In der ersten Förderungsperiode von 2008 bis 2012 finanzierten der Bund und das Land Tirol die Oncotyrol GmbH mit insgesamt 11,56 Mio. EUR.

Das Land Tirol förderte die Oncotyrol GmbH jedoch deutlich über dem zuvor vereinbarten erhöhten Landesanteil, weil neben der direkten Förderung erhebliche Mittel über die im Eigentum des Landes stehenden Unternehmenspartner TILAK GmbH (4 Mio. EUR) und den wissenschaftlichen Partner UMIT GmbH (rd. 0,31 Mio. EUR) zur Verfügung gestellt wurden.

³⁴ In Summe hielt das Land Tirol über Tochtergesellschaften und Fonds einen Anteil von insgesamt 65,1 % am Stammkapital der Oncotyrol GmbH.

Der Anteil des Landes Tirol an der Gesamtfinanzierung der Oncotyrol GmbH betrug in dieser Förderungsperiode rd. 43 %. Insgesamt wurde dieses COMET–Zentrum mit öffentlichen Mitteln aus Bund, Ländern und Partnern von rd. 16,61 Mio. EUR oder zu rd. 72 % gefördert.

In den weiteren Förderungsperioden wurde das Verhältnis 2:1 (Bund:Land) wiederhergestellt. Die Oncotyrol GmbH erhielt von 2008 bis 2016 von Bund und Land Tirol öffentliche Förderungen von insgesamt rd. 19 Mio. EUR.

(3) Eine COMET–Zwischenevaluierung zum Ende der ersten Förderungsperiode zeigte u.a. auf, dass die Oncotyrol GmbH nur über eine geringe internationale Ausrichtung verfügte, ihr die strategisch wirtschaftliche Zukunftsstrategie fehlte und eine Weiterführung nach Auslaufen der öffentlichen Förderungen unklar war.

Die TILAK GmbH veranlasste Anfang des Jahres 2012 eine zusätzliche Evaluierung durch internationale Expertinnen und Experten. Diese bemängelten das geringe Eigenfinanzierungspotenzial der Oncotyrol GmbH bzw. wiesen auf fehlende Möglichkeiten zur Marktumsetzung hin.

(4) Die Gesellschafter der Oncotyrol GmbH beschlossen im September 2012, dass sich die Geschäftsführung auf die Überführung in die wirtschaftliche Unabhängigkeit konzentrieren sollte. Die Gesellschafter waren nicht gewillt, weiterhin als „Förderungsgeber“ zu fungieren.

Auch der Landesrechnungshof Tirol empfahl in seinem Bericht³⁵, zu prüfen, „ob eine stärkere gesellschaftsrechtliche Beteiligung der Unternehmen zweckmäßig wäre, um die wirtschaftliche Ausrichtung der Oncotyrol GmbH zu fördern und ihre Abhängigkeit von öffentlichen Fördergebern zu reduzieren“.

Die Generalversammlung der Oncotyrol GmbH im Oktober 2013 ergab, dass die Vertretung des Landes Tirol einem neuerlichen COMET–Antrag im Bereich Onkologie kritisch gegenüberstand, weil die hohen Investitionen im Bereich der Krebsforschung nicht genügend Wertschöpfung im Bereich der Wirtschaftsentwicklung und Patientenversorgung gebracht hatten. Das Land Tirol wies darauf hin, nach Ende der zweiten Förderungsperiode Mitte 2015 die Landesanteile an Investoren abgeben zu wollen.

(5) Von Mitte 2015 bis Mitte 2016 wurden die COMET–Förderungen der Oncotyrol GmbH im Rahmen einer Auslaufperiode (Phasing–Out–Periode) beendet. Im Jahr 2017 war die Oncotyrol GmbH weiterhin mit unveränderten Gesellschafts-

³⁵ Oncotyrol GmbH, Oktober 2013 – Februar 2014

strukturen operativ tätig. Sie qualifizierte sich allerdings nicht für eine weitere COMET-Förderungsperiode.

26.2

Auch wenn es dem Land Tirol unbenommen blieb, zusätzliche Mittel außerhalb des COMET-Programms bereitzustellen, stand die Abweichung von den COMET-Förderungsquoten (Bundes- zu Landesförderung im Verhältnis 2:1) nach Ansicht des RH in einem Spannungsfeld zu den Prinzipien des COMET-Programms, das auf Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft fokussierte, etwa im Wege von Konsortien mit Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft.

In diesem Zusammenhang hielt der RH fest, dass das Land Tirol der Förderungsnehmerin – über den vereinbarten, erhöhten COMET Landesanteil hinaus – zusätzliche Mittel v.a. über die im Eigentum des Landes stehenden Unternehmenspartner zur Verfügung stellte. Dadurch wurde die Oncotyrol GmbH in einer Förderungsperiode zu rd. 72 % mit öffentlichen Mitteln gefördert.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass diese zusätzlichen Mittel der öffentlichen Hand an die als COMET-Zentrum fungierende Oncotyrol GmbH nicht dazu beitragen, die Ziele der COMET-Förderung bzw. der Gesellschaft zu erreichen. Vielmehr qualifizierte sich die Gesellschaft nach mehreren negativen Evaluierungen nicht mehr für weitere COMET-Förderungen. Ebenso blieben die Gesellschaftsstrukturen – obwohl die öffentlichen Gesellschafter seit dem Jahr 2012 eine Abgabe ihrer Anteile beschlossen und auch der Tiroler Landesrechnungshof entsprechende Empfehlungen abgegeben hatte – bis zur Gebarungsüberprüfung unverändert.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, keine Ländervereinbarungen bzw. Sideletter mit von den Programmdokumenten abweichenden Förderungsquoten zu vereinbaren, weil die Intentionen des COMET-Programms von einer ausgewogenen Beteiligung zwischen öffentlicher Hand und Wirtschaft sowie Wissenschaft ausgingen.

26.3

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sowie die FFG stimmten in ihren Stellungnahmen der Empfehlung des RH zu.

Zielerreichung und Wirkung

COMET-Zentren und COMET-Projekte

Evaluierung

27.1 (1) Die FFG hatte – entsprechend der Vorgaben der Struktur-FTI-Richtlinien bzw. gemäß § 11 Z 1 bis 5 FTFG – schriftliche Evaluierungskonzepte erstellt. Diese sahen für alle COMET-Zentren und COMET-Projekte regelmäßige Evaluierungen vor.³⁶

Die FFG prüfte Zwischenevaluierungen in der Regel im Rahmen von Evaluierungsveranstaltungen vor Ort und durch ein Panel aus externen Expertinnen und Experten. Die sich daraus ergebenden Förderungsempfehlungen legte sie den Ressorts zur Förderentscheidung vor.

Der RH überprüfte exemplarisch aus 126 vorliegenden Förderungsfällen (COMET-Zentren und COMET-Projekte in allen Förderungs- und Phasing-Out-Perioden) 19 Förderungen. Die vorgesehenen Evaluierungen lagen in den überprüften Fällen den entsprechenden Akten bei.

(2) Die Evaluierungen erfolgten durch Peer-Systeme (vergleichbar mit der Jury-Bewertung bei der Antragstellung) und Fachexpertinnen und -experten hinsichtlich der Erfüllung des Arbeitsprogramms, der allgemeinen Kriterien aus den Programmdokumenten und der Ergebnisse der Forschungsarbeiten. In der Regel wurden die Inhalte bewertet sowie punktuell Auflagen und Verbesserungen empfohlen.

27.2 Der RH anerkannte, dass die FFG im Rahmen des COMET-Programms – in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen und Richtlinien – umfassende Schritte zur Evaluierung der COMET-Zentren und COMET-Projekte setzte und zweckmäßige Evaluierungsschritte durchführte.

Wirkung

28 (1) Die Überprüfung der Wirkungen von COMET-Zentren und COMET-Projekten erfolgte u.a. durch den Einsatz quantitativer und qualitativer Kennzahlen. Zur Bewertung lag ein Katalog mit Zielwerten vor, deren Erreichungsgrad von den Antragstellern gewählt und von der Jury geprüft wurde. Die wesentlichsten Zielwerte waren:

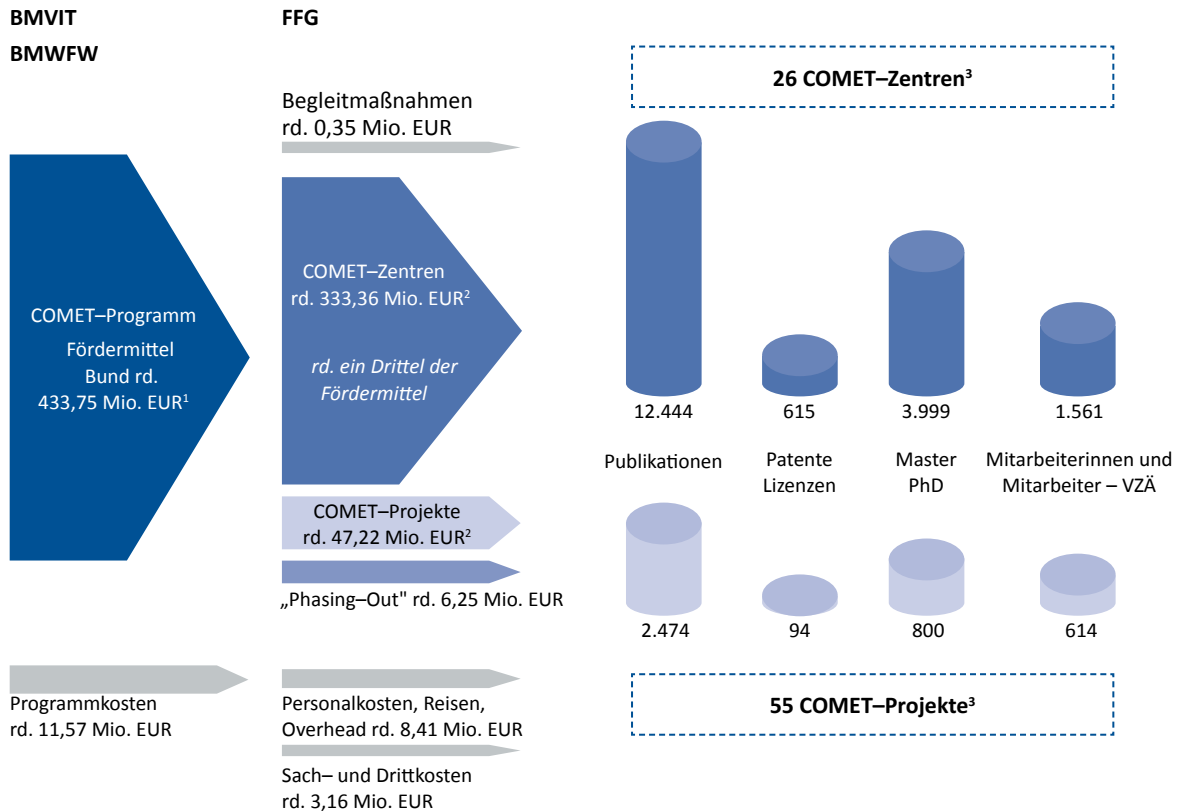
³⁶ „ex-ante“: bei Antragstellung bzw. Antragsverlängerungen,
Reviews: während der Laufzeit,
Zwischenevaluierungen: zur Hälfte der Förderungsperiode und
„ex-post“: zum Ende der Förderungsperiode

- die Anzahl der Publikationen in einschlägigen Fachjournalen,
- die Anzahl der Patente (Schutzrechte wie allgemeine Patente, Gebrauchsmuster, Marken, Muster etc.) und Lizenzen,
- die Anzahl der im COMET–Zentrum betreuten Dissertationen und wissenschaftlichen Arbeiten,
- der Anteil strategischer Forschungsprojekte am gesamten Forschungsprogramm und der Anteil des Overheads sowie
- die Höhe zusätzlicher, eingeworbener Drittmittel.

(2) Die FFG erstellte ab dem Jahr 2012 jährliche Monitoringberichte für die COMET–Zentren und COMET–Projekte mit einem Überblick über deren Entwicklung. Im Monitoringbericht 2016/2017 – die Förderungsperioden zahlreicher COMET–Zentren und COMET–Projekte waren damals noch nicht abgeschlossen – stellten sich die wesentlichsten Wirkungen seit Beginn des COMET–Programms 2007 u.a. wie folgt dar (siehe Abbildung 6):

- Seit 2008 wurden von COMET–Zentren und deren Partnern insgesamt 464 Patente angemeldet und 151 Lizenzen vergeben.
- Von den COMET–Zentren wurden 12.444 Publikationen erstellt und 1.973 Dissertationen sowie 2.026 Diplom– und Masterarbeiten vergeben.
- Von COMET–Projektpartnern wurden insgesamt 76 Patente und 18 Lizenzen erzielt, 2.474 Publikationen veröffentlicht sowie 316 Dissertationen sowie 484 Master– und Diplomarbeiten betreut.

Abbildung 6: Mitteleinsatz des Bundes und Zielwerte



BMVIT = Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
 BMWFW = Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
 FFG = Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

¹ bis zum ersten Halbjahr 2017 ausbezahlte Mittel
² noch nicht zur Gänze an die Förderungsnehmer ausbezahlt
³ laut FFG-Monitoringberichten

Quellen: FFG; RH

Zielerreichung

29.1

(1) Die Überprüfung der Zielerreichung erfolgte in Plan-Ist-Vergleichen bzw. in den Monitoringberichten. Aus diesen ging u.a. hervor, dass die bereits abgeschlossenen COMET-Zentren und COMET-Projekte ihre Ziele – außer bei Patenten und Lizenzen – in der Regel übererfüllt hatten. Die FFG führte im Monitoringbericht an, dass die Übererfüllung auf eine „konservative Planung“ zurückzuführen sei.

(2) Der RH überprüfte exemplarisch im Rahmen der Gebarungüberprüfung aus 126 vorliegenden Förderungsfällen 19 Förderungen. Die überprüften COMET-Zentren und COMET-Projekte übertrafen die meisten Zielwerte deutlich. In Einzelfäl-

len kam es zu Unterschreitungen.³⁷ Diese führten jedoch zu keinen wesentlichen Änderungen in der inhaltlichen Beurteilung der Forschungsvorhaben durch externe Peers bzw. Gutachterinnen und Gutachter.

(3) Die Zielwerte stellten nur einen eingeschränkten Indikator für den Erfolg der Förderungsnehmer dar: Die Oncotyrol GmbH hatte z.B. in ihrem Zentrumsplan der ersten Förderungsperiode von 2008 bis 2012 u.a. 130 Publikationen sowie zehn Dissertationen und Diplomarbeiten als Ziele ihrer Forschungstätigkeit festgelegt. Die Ergebnisse übertrafen diese Ziele mit 375 Publikationen und 18 Dissertationen bzw. Diplomarbeiten deutlich. Ungeachtet dessen war die Oncotyrol GmbH wirtschaftlich nicht erfolgreich und qualifizierte sich nach negativen Evaluierungen nicht mehr für weitere COMET-Förderungen (siehe [TZ 26](#)).

(4) Die FFG adaptierte zudem von 2008 bis 2016 – u.a. nach Änderungen in den FTI-Richtlinien – mehrmals die Indikatoren in den Evaluierungskonzepten, was ab 2013 v.a. zu einer Detaillierung einzelner Kennzahlen und Zielwerte führte.³⁸ Diese Adaptierungen waren in den einzelnen Evaluierungen ebenso wie in den Dokumentationen nicht zur Gänze berücksichtigt.

29.2

Der RH wies darauf hin, dass die COMET-Zentren und COMET-Projekte ihre Ziele insbesondere im Bereich der Publikationen und wissenschaftlichen Arbeiten in der Regel übertrafen und in einigen Fällen um das Doppelte bis Dreifache übererfüllten. Dies ließ nach Ansicht des RH den Rückschluss zu, dass die Zielwerte teilweise wenig ambitioniert waren. Zudem stellten derartige Zielwerte nur einen eingeschränkten Indikator für den Erfolg der Förderungsnehmer dar.

[Der RH empfahl der FFG, ambitioniertere Kennzahlen und Zielwerte für COMET-Zentren und COMET-Projekte zu definieren und eine Vergleichbarkeit über die gesamten Förderungsperioden zu ermöglichen.](#)

29.3

Laut Stellungnahme der FFG sei das COMET-Kennzahlen-Set (Indikatoren) im Evaluierungskonzept festgelegt. Die Zielgrößen seien zwar von den COMET-Zentren selbst im Antrag vorgeschlagen, jedoch von der Begutachtung oft stark nach oben korrigiert worden, falls diese nicht ambitioniert genug gewählt seien. Das Kennzah-

³⁷ In einem COMET-Zentrum wurde der Planwert von 625 Publikationen („Reviewed Journals“) mit 497 unterschritten. Ebenso wurden keine Lizenzen erreicht. In einem weiteren COMET-Zentrum wurde der projektierte Anteil um rd. 1,5 Mio. EUR bzw. rd. 275.000 EUR nicht erreicht. In einem weiteren Fall waren lediglich zehn von 48 geplanten Veröffentlichungen gelistet. Bei einem COMET-Projekt waren alle Zielwerte leicht unterschritten.

³⁸ Insbesondere hatte die FFG bei Publikationen eine Gliederung nach Peer Review und Zitierhäufigkeit sowie eine Berücksichtigung diverser Indizes (H-Index als eine Kennzahl für das weltweite Ansehen), den Aufbau eines adäquaten Mitarbeiterstandes (Anzahl in F&E, Anzahl an Gastforscherinnen und -forschern, Anteil der Forscherinnen an F&E-Personal) sowie mindestens drei selbst definierte zentrumsspezifische Kenngrößen neu als Kriterien hinzugefügt.

len-Set gelte über die gesamte Laufzeit der COMET-Zentren, daher sei die Vergleichbarkeit über die gesamte Förderungsperiode gegeben. Die sehr klaren Zielgrößen hätten stark lenkende Wirkung und würden von den Zentren daher meist prioritär verfolgt.

Um der Empfehlung des RH nachzukommen, werde das Bewertungsgremium im Rahmen des Briefings auf die Bedeutung ambitionierter Zielwerte hinweisen.

- 29.4** Der RH nahm von der Stellungnahme der FFG bezüglich der Bedeutung ambitionierter Zielwerte Kenntnis. Er verwies in diesem Zusammenhang erneut auf die teilweise Übererfüllung der Zielwerte um das Doppelte bis Dreifache.

Patentleistungen

- 30.1** (1) Die in den COMET-Zentren geleistete Forschung sollte hohen Qualitätsansprüchen genügen, jedoch standen die Anwendungsorientierung und der konkrete Nutzen für Wirtschaft und Industrie u.a. in Form von Patenten im Vordergrund. Dabei waren rund ein Drittel der Patente und Lizenzen der COMET-Zentren beim österreichischen Patentamt angemeldet, von diesem genehmigt bzw. die Lizenzen national vergeben. Die restlichen rund zwei Drittel bildeten Anmeldungen und Genehmigungen in anderen europäischen Ländern bzw. auf internationaler Ebene. Eine umfassende Übersicht über die Verwertung bzw. den Aufgriff von Patenten lag nicht vor.

Insgesamt wurden von 2008 bis 2016 österreichweit 22.355 Patente, im Rahmen des COMET-Programms 540 Patente angemeldet. Allerdings sank die Anzahl der nationalen Patentanmeldungen von 2008 bis 2016 um 312 Anmeldungen (von 2.627 auf 2.315).

- (2) Während die COMET-K2-Zentren die Plan-Werte für Patente und Lizenzen in der ersten Förderungsperiode erfüllten bzw. übererfüllten (die zweite Förderungsperiode war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen), konnten die COMET-K1-Zentren die projektierten Werte für Patente und Lizenzen nur zu rd. 64 % erreichen.

Die COMET-Projekte der zweiten bzw. dritten Ausschreibung konnten die projektierte Anzahl an Patenten und Lizenzen lediglich zu 29 % bzw. 69 % erreichen. Die COMET-Projekte der nachfolgenden Ausschreibungen waren – nach ihrem Start ab dem Jahr 2013 – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

Die Förderungsnehmer bzw. die FFG begründeten die Abweichungen bei Patenten und Lizenzen u.a. mit geänderten Patentierungsstrategien der Unternehmenspartner.

30.2

Der RH wies darauf hin, dass einzelne COMET-K1-Zentren und COMET-Projekte ihre Zielwerte hinsichtlich Patenten und Lizenzen nicht erreichten.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in **TZ 29**.

Zudem empfahl er der FFG, eine Übersicht über die Umsetzung bzw. die Verwertung von Patenten auszuarbeiten.

Ferner empfahl der RH der FFG, insbesondere für Patente und Lizenzen sowie für die entsprechenden Aufwendungen des COMET-Programms einen Vergleich mit anderen europäischen Forschungsförderungsprogrammen vorzunehmen, um Benchmarks zu gewinnen.

30.3

Laut Stellungnahme der FFG werde sie die Empfehlung über die Umsetzung bzw. die Verwertung von Patenten evaluieren und in die nächste Wirkungsanalyse einbeziehen.

Die Empfehlung des RH betreffend Benchmarks könne die FFG nachvollziehen. Allerdings ergäben die bisherigen Aktivitäten der FFG, dass die Programme wie auch Zentren kaum vergleichbar seien bzw. die notwendigen Daten nicht zur Verfügung gestellt würden. Ein solcher Vergleich sei z.B. in TAFTIE (The European Network of Innovation Agencies) – allerdings ohne tatsächlich brauchbare Ergebnisse – bereits versucht worden. Die FFG werde, wie bisher, im Rahmen der TAFTIE-Kooperation auf neue Vergleichsmöglichkeiten achten und allenfalls versuchen, Benchmarks zu gewinnen.

30.4

Der RH merkte gegenüber der FFG an, dass – zumal Exzellenz und internationale Sichtbarkeit wesentliche Ziele des COMET-Programms waren (siehe **TZ 33**) – derartige Vergleichsmöglichkeiten seiner Ansicht nach einen Rückschluss auf die Zielerreichung erlauben könnten.

Wissenschaftliche Leistungen

31.1

(1) Die COMET-Zentren waren eng mit den Universitäten verknüpft. Bei der Mehrzahl der COMET-Zentren hielten eine oder mehrere Universitäten gemeinsam eine Beteiligungsmehrheit an der Gesellschaft. Bei neun COMET-Zentren hielten Universitäten allein mehr als 51 % der Gesellschaftsanteile.

Die wissenschaftlichen Partner wandten zumindest Mittel in Form von In-kind Leistungen auf (mindestens 5 % der Gesamtbudgets der COMET-Zentren); zudem floss Wissen aus den Universitäten in die COMET-Zentren ein.

Im August 2009 veröffentlichte der Rat für Forschung und Technologieentwicklung seine Strategie 2020, in der er u.a. empfahl, die im Rahmen von COMET erbrachten Leistungen der Universitäten diesen entsprechend zuzurechnen und in Leistungsvereinbarungen zu dokumentieren (z.B. Publikationen, Patente, andere wissenschaftliche Leistungen). Im September 2011 erneuerte der Rat für Forschung und Technologieentwicklung seine Empfehlung, um so weitere Beteiligungen von Universitäten an COMET-Zentren anzuregen.

(2) Universitäten hatten in ihrer Wissensbilanz das intellektuelle Vermögen in Form eines standardisierten Berichts (Leistungen und Kennzahlen) gemäß Wissensbilanz-Verordnung³⁹ darzulegen. Dieser war u.a. Grundlage für die Erstellung einer Leistungsvereinbarung mit dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und diente der Veranschaulichung der Umsetzung der Ziele. Leistungen, Beteiligungen und Kennzahlen in Zusammenhang mit COMET-Zentren waren darin nicht einheitlich und verbindlich anzugeben.

Die Universitäten konnten allerdings zur individuellen Leistungsdarstellung, insbesondere im Zusammenhang mit der Leistungsvereinbarung, weitere Kennzahlen hinzufügen („optionale Kennzahlen“). Einige Universitäten wiesen optionale Kennzahlen wie Beiträge und Beteiligungen an COMET-Zentren, Personal oder Veröffentlichungen in ihrer Wissensbilanz aus. Die Leistungen und Kennzahlen⁴⁰ von COMET-Zentren, an denen die Universitäten beteiligt waren, wurden dabei uneinheitlich dargestellt.

31.2

Der RH hielt fest, dass Universitäten, die an COMET-Zentren beteiligt waren, Leistungen bzw. Kennzahlen zu diesen Beteiligungen unterschiedlich bzw. optional in der gemäß Wissensbilanz-Verordnung zu führenden Wissensbilanz auswiesen.

Der RH erachtete eine einheitliche und umfassende Darstellung aller Leistungen und Ergebnisse aus den Beteiligungen an COMET, die u.a. als Indikatoren für Leistungsvereinbarungen dienen konnten, in den Wissensbilanzen der beteiligten Universitäten für zweckmäßig.

³⁹ Stf: BGBl. II Nr. 97/2016

⁴⁰ wie z.B. eingeworbene Drittmittel der Partner, Publikationen, Dissertationen, Patente etc.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, in der Wissensbilanz-Verordnung eine einheitliche Darstellungsmöglichkeit der Leistungen und Ergebnisse, die Universitäten im Rahmen von COMET-Zentren erbringen, verbindlich vorzusehen.

31.3

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung sei die derzeitige Darstellung ausreichend und begründete dies wie folgt:

Nicht alle Universitäten seien an COMET-Zentren beteiligt, weswegen die Wissensbilanz-Verordnung keine Kennzahlen vorsehe, die nur einen Teil der Universitäten betreffen. Allerdings gebe es schon längere Zeit eine Diskussion zur Differenzierung der Kennzahlen, jedoch seien die diesbezüglichen Überlegungen nicht weit genug gediehen. Das Regierungsprogramm sehe eine Entbürokratisierung und eine eingehende Prüfung des Berichtswesens vor, weshalb das Ergebnis dieses Prozesses abgewartet werde. Im Wege der Leistungsvereinbarung könnten einzelne Universitäten – als gelinderes Mittel – zur Einrichtung optionaler Kennzahlen verpflichtet werden.

Die Empfehlung des RH werde evident gehalten, um mittelfristig zu prüfen, ob eine Umsetzung erforderlich sei.

31.4

Der RH hielt gegenüber dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung fest, dass die Universitäten die wissenschaftlichen Leistungen der als GmbH ausgegründeten COMET-Zentren entweder nicht, optional oder uneinheitlich darstellten und somit ihre Leistungen nicht vollständig abbildeten. Der RH erkannte in seiner Empfehlung keinen bürokratischen Aufwand; vielmehr wäre damit eine einheitliche Darstellungsmöglichkeit universitärer Leistungen im COMET-Bereich verbunden. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

COMET-Programm

Evaluierung

32.1

(1) Neben der Evaluierung der einzelnen COMET-Zentren und COMET-Projekte durch die FFG sah das COMET-Programmdokument auch eine Evaluierung auf Programmebene vor (siehe **TZ 19**). Die FFG änderte bis 2015 mehrmals ihr Evaluierungskonzept, um u.a. der Wirkungsorientierung Rechnung zu tragen. So fügte sie u.a. im Evaluierungskonzept 2013 den Programmzielen erstmals eine Wirkungsanalyse als Grundlage hinzu. Ergebnisse der Wirkungsanalyse sollten in die Programmevaluierung einfließen. Im Evaluierungskonzept 2015 entfernte die FFG die bis da-

hin vorgesehene Additionalitätsmessung⁴¹ aus den Informationsgrundlagen der Indikatoren.

(2) Die FFG beauftragte im Mai 2010 eine erste Wirkungsanalyse. Ziel war es zu überprüfen, inwieweit mit der COMET-Förderung die Programmziele erreicht wurden und wie groß die Wirkung und der Nutzen des COMET-Programms für die Unternehmens- und wissenschaftlichen Partner waren. Trotz einer Analysedauer von mehr als zwei Jahren (Februar 2011 bis April 2013) brachte die Auswertung keine wesentlichen Aussagen über die Zielerreichung.

(3) Im ersten Halbjahr 2014 beauftragte die FFG eine weitere Wirkungsanalyse bei zwei anderen Forschungseinrichtungen (siehe [TZ 19](#)).

Die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse bescheinigten dem COMET-Programm eine hohe Gesamtwertschöpfung. Allerdings zeigte die Wirkungsanalyse auf, dass die mit deutlich mehr Personal und größeren jährlichen Budgets ausgestatteten COMET-K2-Zentren je eingesetztem Vollzeitäquivalent (**VZÄ**) keinen höheren Output erzielten als die COMET-K1-Zentren und je eingesetzter Förderungs-million in Hinblick auf realisierte Patente und Publikationen sogar unter dem Niveau der K1-Zentren lagen.

(4) Anfang 2016 reagierten die Programmeigentümer Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft darauf und passten die Laufzeiten und die Programmlinien an.

32.2 Der RH verwies kritisch auf die mehr als zweijährige Bearbeitungsdauer der ersten Wirkungsanalyse. Der RH anerkannte allerdings, dass die Programmeigentümer Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie die FFG aufgrund der Ergebnisse der Wirkungsanalyse entsprechende Anpassungen in den Programmlinien vornahmen.

Zielerreichung

33.1 (1) Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung hob im August 2005 in seiner Forschungsstrategie die Kompetenzzentren-Initiative mit gemischter Beteiligung aus Wissenschaft und Wirtschaft hervor. Er regte damals an, bis 2010 im Rahmen der Exzellenzstrategie weitere Spitzenforschungsinstitute zu etablieren. Das COMET-Programmdokument nahm auf die Forschungsstrategie des Rates für For-

⁴¹ Zentrales Thema dieser Messung war die Erfassung der durch die Beteiligung an den COMET-Zentren zusätzlichen Effekte auf Unternehmensebene.

schung und Technologieentwicklung Bezug, insbesondere was den Fokus auf die Exzellenz betraf (TZ 2).

(2) Auch bei der Herstellung des Einverständnisses mit dem Bundesministerium für Finanzen im Jahr 2006 war u.a. festgehalten worden, dass sich das neue Kompetenzzentren-Programm durch Konzentration auf Spitzenforschung als Teil der österreichischen Exzellenzstrategie verstand. Das Bundesministerium für Finanzen hatte diesbezüglich auch konkrete Zielvorgaben eingefordert.

(3) Im Evaluierungskonzept für das COMET-Programm legte die FFG bereits ab Oktober 2006 dazu die Programmziele und Indikatoren fest. Die Programmziele und die Indikatoren des COMET-Programms wurden in der Folge schrittweise weiterentwickelt. Die allgemeinen Forschungsziele waren:

- Forschung auf höchstem Niveau,
- Aufbau neuer Forschungskompetenzen,
- neue wissenschaftlich-technologische Entwicklungen,
- Bündelung und Vernetzung,
- Qualität der Zusammenarbeit,
- Humanressourcenentwicklung und
- internationale Sichtbarkeit.

(4) In die Neufassung des Programm- und Evaluierungskonzepts 2016 wurden erstmals Zielwerte und Indikatoren des COMET-Programms aufgenommen (z.B. mehr als 1.000 beschäftigte VZÄ-Forscherinnen und Forscher, mindestens 200 Dissertationen (PhD) und 200 Masterarbeiten pro Jahr etc.). Eine Verbindung einzelner Zielwerte und Indikatoren zur Erreichung von Exzellenzziele war in dieser Neufassung nicht formuliert.

(5) Ein Vergleich dieser Zielwerte mit den durchschnittlichen, jährlichen Ist-Leistungszahlen der COMET-Zentren im Zeitraum von 2008 bis 2013 zeigte allerdings, dass diese Zielwerte teilweise um mehr als ein Drittel unter den Ist-Leistungszahlen der ersten fünf Jahre nach Programmstart lagen. Zudem waren bereits im Jahr 2006 rd. 1.500 VZÄ aus den Vorläuferprogrammen in das COMET-Programm übernommen worden.

(6) Die Evaluatoren des COMET–Programms stellten in der zweiten Wirkungsanalyse vom Oktober 2015 u.a. fest, dass die im Programmdokument 2006 angestrebte, ambitionierte „Orientierung auf Exzellenz bisher nicht erreicht wurde und es auch nicht gelang, eine bedeutende Anzahl an exzellenten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus dem Ausland an COMET–Zentren zu holen“. Die Evaluatoren machten zudem darauf aufmerksam, dass COMET–Zentren „zunehmend als F&E–Dienstleister für Unternehmen agierten und überwiegend direkt verwertbare F&E–Ergebnisse für Unternehmen produzierten.“ Demnach schienen die COMET–Zentren „nicht in der Lage zu sein, neue Impulse zu setzen, die mittelfristig die Forschungs– und Innovationsstrategien der Unternehmen beeinflussen“.

(7) Das Programmdokument 2016 wies erneut auf die Zielsetzung hin, – u.a. im Rahmen der neuen Programmlinie COMET–Modul – durch eine exzellente (internationalisierte), kooperative Forschung die Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaft und Wissenschaft insgesamt zu stärken.

33.2

Der RH vermerkte positiv, dass die Programmdokumente des COMET–Programms in den zentralen Themen und Zielen mit den Strategien des Rates für Forschung und Technologieentwicklung und der Bundesregierung übereinstimmten.

Er hielt allerdings kritisch fest, dass die FFG konkrete Zielwerte für das COMET–Programm erst im Jahr 2016 festlegte und damit eine bereits 2006 erhobene Forderung des Bundesministeriums für Finanzen umsetzte. Ferner wies der RH darauf hin, dass die gewählten Zielwerte wenig ambitioniert waren, weil sie teilweise um mehr als ein Drittel unter den Ist–Leistungszahlen der COMET–Zentren der ersten fünf Jahre nach Start des COMET–Programms lagen.

Der RH hielt fest, dass die Wirkungsanalyse im COMET–Programm exzellente Forschungsergebnisse vermisste. Nach Ansicht des RH waren Kenngrößen und Indikatoren für das Erreichen von Exzellenzzielen nur teilweise definiert, weil konkrete Zielwerte lediglich für einzelne Indikatoren vorlagen.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, für das COMET–Programm ambitionierte Zielwerte festzulegen und diese regelmäßig zu evaluieren.

Darüber hinaus empfahl der RH dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, verstärkt Kennzahlen und Indikatoren für Exzellenz zu definieren und anzuwenden sowie diese – wo möglich und zweckmäßig – mit konkreten Zielwerten zu versehen.

33.3

(1) Laut Stellungnahmen des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort würden die derzeit geltenden Kennzahlen, Indikatoren und Zielwerte überprüft und gegebenenfalls angepasst.

(2) Laut Stellungnahme der FFG seien gemeinsam mit den zuständigen Ressorts im Programmdokument 2016 quantitative Zielwerte für das Programm – basierend auf den nach oben korrigierten Zielwerten der COMET-Zentren – festgelegt worden. In Abstimmung mit den Ressorts werde sich die FFG mit den Empfehlungen des RH zu den Themen der Zielsetzung und des Ziele-Monitorings auseinandersetzen, um für die kommende Phase des Programms gerüstet zu sein.

Wettbewerb

34.1

(1) Im September 2011 gab der Rat für Forschung und Technologieentwicklung eine Empfehlung zur Weiterentwicklung des COMET-Programms bekannt, worin er auf die Erfahrungen der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Umsetzung der FTI-Strategie der Bundesregierung Bezug nahm. Dabei wies er vor dem Hintergrund der gewünschten Dynamik und des Wettbewerbs darauf hin, dass ein Wettbewerb nur innerhalb bereits existierender Zentren anstatt mit neuen Initiativen erfolgte.

(2) Das COMET-Programm bildete die Nachfolge der 1998 initiierten Kompetenzzentrenprogramme K_ind, K_net und Kplus (siehe [TZ 2](#)). Die 17 Kplus-Zentren sowie die 28 K_ind-Zentren und Kplus-Netzwerke beschäftigten bereits im Jahr 2006 rd. 1.500 Forscherinnen und Forscher; diese Zentren wurden überwiegend – soweit sie die Voraussetzungen des COMET-Programms erfüllten – im COMET-Programm fortgesetzt. Von 26 COMET-Zentren waren fünf K2-Zentren und 16 K1-Zentren, d.h. 21 Zentren bzw. rd. 80 % bereits in Vorläuferprogrammen aktiv und erhielten somit zur Zeit der Gebarungsprüfung bereits seit 15 bis 19 Jahren Förderungen der öffentlichen Hand.

(3) Bei den Vorläuferprogrammen war in den Programmdokumenten geplant, dass die Zentren nach dem Förderungsanstoß selbsttragend weiter bestehen sollten (Anschubförderung für eine spätere Eigenfinanzierung).

Im COMET-Programm war dies nicht mehr der Fall. Der RH hatte im Jahr 2014 ein COMET-Zentrum überprüft und u.a. festgestellt, dass – sollten COMET-Förderungen entfallen – das Zentrum redimensioniert werden müsste.⁴²

⁴² siehe RH-Bericht „Research Center Pharmaceutical Engineering“ (Reihe Bund 2015/11), TZ 14

34.2

Der RH wies darauf hin, dass sich das COMET-Programm – entgegen der in den Vorläuferprogrammen intendierten Anschubförderung für eine spätere Eigenfinanzierung – zu einem Programm mit kontinuierlich weitergeführten Laufzeiten und einer bereits aus den Vorläuferprogrammen stammenden Personalkapazität von etwa 1.500 Forscherinnen und Forschern entwickelte.

Der RH wies u.a. vor dem Hintergrund der Anregungen des Rates für Forschung und Technologieentwicklung, mehr Dynamik und Wettbewerb in die COMET-Zentren zu bringen, kritisch darauf hin, dass mehr als 80 % der COMET-Zentren bereits seit Programmstart der 1998 initiierten Vorläuferprogramme in einer Förderungsschiene verblieben und somit seit nahezu zwei Jahrzehnten durchgängig öffentlich finanziert wurden. Für den RH war der geforderte Wettbewerb nur eingeschränkt umgesetzt.

Er empfahl dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und der FFG, darauf zu achten, dass im Rahmen eines ausgewogenen Wettbewerbs auch neue Zentren die Möglichkeit zur Teilnahme am COMET-Programm haben.

34.3

(1) Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort stimmten der Empfehlung des RH zu. Diese sei mit der aktuellen 5. Ausschreibung der Programmlinie COMET-Zentren, in der ausschließlich neue Konsortien Förderungsanträge einreichen könnten, bereits umgesetzt. Allerdings seien auch bereits in der Vergangenheit die Fördermittel bei jeder neuen Ausschreibung im Wettbewerb vergeben worden, was schon bisher zur Schließung bestehender und zur Errichtung neuer Zentren geführt habe.

(2) Laut Stellungnahme der FFG achte sie auf diesen Aspekt und stimme der Empfehlung des RH zu. Beispielsweise sei im Herbst 2017 ein eigener Call für neue COMET-Zentren mit Deadline Mai 2018 ausgeschrieben worden.

Schlussempfehlungen

35 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

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

- (1) Die Beauftragung Dritter mit der Entwicklung und Abwicklung von Forschungsprogrammen wäre nachvollziehbar und begründet zu dokumentieren, um die Transparenz dieser Entscheidungsprozesse sicherzustellen. (TZ 5)
- (2) Werkverträge wären künftig vor Beginn der Leistungserbringung zu unterfertigen. (TZ 5)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (3) In der Wissensbilanz-Verordnung wäre eine einheitliche Darstellungsmöglichkeit der Leistungen und Ergebnisse, die Universitäten im Rahmen von COMET-Zentren erbringen, verbindlich vorzusehen. (TZ 31)

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie; Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort; Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

- (4) Das Empfehlungsschreiben bzw. das Einverständnis der Sitzbundesländer wäre im Rahmen des Begutachtungs- und Juryprozesses zu behandeln, um die inhaltliche Entscheidung den dafür zuständigen Gremien (Gutachterinnen und Gutachtern, Jury) zu überlassen. (TZ 8)
- (5) Die Regelungen für Konsortialpartner der Landesverwaltung wären – im Sinne kohärenter Rahmenbedingungen – jenen für Konsortialpartner der Bundesverwaltung anzugleichen. (TZ 8)
- (6) Vor dem Hintergrund der langen Abrechnungszeiten wäre bei der Abrechnung der noch ausstehenden Ausführungsverträge auf niedrige Abwicklungskosten des COMET-Programms zu achten. (TZ 14)
- (7) Insbesondere die Auswahl der Jurymitglieder wäre sorgfältig vorzunehmen, um allfällige Interessenskonflikte zu vermeiden. Mögliche Befangenheiten wären im Einzelfall offenzulegen bzw. es hätten sich betroffene Jurymitglieder für den jeweiligen Antrag der Stimme zu enthalten. (TZ 16)

- (8) Eine anteilige Kostenbeteiligung der Länder am Controlling und am Monitoring des COMET-Programms wäre zu prüfen. (TZ 20)
- (9) Bei Bedarf wäre auch eine Übermittlung der Prüfberichte an den Bund zu vereinbaren, um denselben Informationsstand zwischen Bund und Ländern herzustellen. (TZ 20)
- (10) Die Förderungsverträge wären um eine Informationspflicht des Fördernehmers bei Insolvenzgefährdung zu ergänzen, um eine entsprechende Reaktionsmöglichkeit des Förderungsgebers zeitnah zu ermöglichen. (TZ 24)
- (11) Es wären keine Ländervereinbarungen bzw. Sideletter mit von den Programmdokumenten abweichenden Förderungsquoten zu vereinbaren, weil die Intentionen des COMET-Programms von einer ausgewogenen Beteiligung zwischen öffentlicher Hand und Wirtschaft sowie Wissenschaft ausgingen. (TZ 26)
- (12) Für das COMET-Programm wären ambitionierte Zielwerte festzulegen und diese regelmäßig zu evaluieren. (TZ 33)
- (13) Es wären verstärkt Kennzahlen und Indikatoren für Exzellenz in der Forschung zu definieren und anzuwenden sowie diese – wo möglich und zweckmäßig – mit konkreten Zielwerten zu versehen. (TZ 33)
- (14) Es wäre darauf zu achten, dass im Rahmen eines ausgewogenen Wettbewerbs auch neue Zentren die Möglichkeit zur Teilnahme am COMET-Programm haben. (TZ 34)

Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

- (15) Bei künftigen COMET-Ausschreibungen wären durch Umsetzung der internen Vorschriften (Berichts- und Zustimmungspflichten) Interessenskonflikte zwischen leitenden Organen der COMET-Zentren und der Unternehmenspartner zu vermeiden. (TZ 17)
- (16) Werkverträge wären künftig vor Beginn der Leistungserbringung zu unterfertigen und die Leistungsschritte möglichst genau zu kalkulieren. (TZ 18)
- (17) Eine interne Erledigung der an die Christian Doppler Forschungsgesellschaft und den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung ausgelagerten Dienstleistungen wäre zu prüfen, um Kosteneinsparungsmöglichkeiten auszuloten. (TZ 18)

- (18) Künftig wären für Evaluierungen von Förderungsprogrammen keine Förderungsnehmer, sondern – nach Ausschreibungen auf Basis der jeweils geltenden Vergaberegulungen – unabhängige Expertinnen und Experten heranzuziehen. (TZ 19)
- (19) Bei der Abwicklung von Förderungsprogrammen wäre die Trennung zwischen administrativen und operativen Mitteln zu beachten. (TZ 19)
- (20) Es wäre eine Vereinfachung des internen Berichtswesens zu prüfen. Beispielsweise könnte bei COMET-Zentren in einer zweiten Förderungsperiode eine Umstellung auf jährliche inhaltliche Berichte erwogen werden. (TZ 21)
- (21) Vor dem Hintergrund der Überarbeitung der Leitfäden wäre künftig von Sonderregelungen abzusehen und es wären bei COMET-Zentren weiterhin Informationen über die tatsächliche Kostenstruktur einzuholen (wie z.B. nicht eindeutig den Projekten zurechenbares Personal, Sach- und Materialkosten, allfällige Sammelkonten etc.), um einen Überblick über die tatsächlichen Kosten der Zentren und die Validität des Gemeinkostenzuschlags zu erhalten. (TZ 22)
- (22) Von den COMET-Zentren wäre ein geschlossenes elektronisches Zeiterfassungssystem einzufordern. (TZ 23)
- (23) Die Sonderregelungen über Doppelanstellungen und In-kind Leistungen bei wissenschaftlichen Partnern wären dahingehend zu prüfen, ob die Ausnahmen zweckmäßig sind; andernfalls wären diese Regelungen an jene für Unternehmenspartner anzugleichen. (TZ 23)
- (24) Bei der Förderung von Anlagevermögen sowie Leistungen der Partner wäre restriktiv vorzugehen. Der Schwerpunkt der Förderungen wäre auf forschungsunmittelbare Investitionen und den Wissensaufbau in den COMET-Zentren zu legen und weniger auf Investitionen bei den Unternehmenspartnern. (TZ 23)
- (25) Bei EU-Projekten wäre eine klare Trennung von COMET- und „Non-K“-Bereich sicherzustellen, um – im Sinne der Transparenz des Gebarungshandelns – eine Querfinanzierung des „Non-K“-Bereichs durch COMET-Fördermittel zu vermeiden. (TZ 23)
- (26) Für COMET-Zentren und COMET-Projekte wären ambitioniertere Kennzahlen und Zielwerte zu definieren und eine Vergleichbarkeit über die gesamten Förderungsperioden zu ermöglichen. (TZ 29)

-
- (27) Es wäre eine Übersicht über die Umsetzung bzw. die Verwertung von Patenten auszuarbeiten. (TZ 30)
- (28) Insbesondere für Patente und Lizenzen sowie für die entsprechenden Aufwendungen des COMET-Programms wäre ein Vergleich mit anderen europäischen Forschungsförderungsprogrammen vorzunehmen, um Benchmarks zu gewinnen. (TZ 30)
-



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Juli 2018

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

