

**3. März 2011**

---

# **Programmevaluierung „Headquarter-Strategy“**

**Endbericht an das  
Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie  
(BMVIT)**

Anton Geyer

Brigitte Tiefenthaler

technopolis<sub>group</sub>

# Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	1
1. Hintergrund und Aufgabenstellung	4
1.1 Das Programm Headquarter-Strategie	4
1.2 Ziele der Evaluierung - Evaluierungsfragen	5
1.3 Durchführung der Evaluierung	7
2. Das Headquarter-Programm	9
2.1 Entwicklung des Headquarter-Programms 2004 bis 2009	9
2.2 Einschätzung des Programmkonzepts und der Programmdurchführung durch Schlüsselpersonen des BMVIT und der FFG	12
3. Budget, Fördermittel und Beteiligung 2004 bis 2009	14
3.1 Zahl der Anträge, der Antragsteller und der Bewilligungen	14
3.2 Bewilligte Fördermittel und Verteilung nach Bundesländern	15
3.3 Verteilung der Fördermittel nach Hauptsitz der Unternehmen, Umfang der konzernweiten FuE-Aktivitäten und Gesamtumfang der FFG-Förderung	15
3.4 Projektgröße und Förderquoten	19
3.5 Umfang der Kooperationen mit Forschungseinrichtungen	20
3.6 Antragstellung, Förderentscheidung und Beginn der Förderung	22
3.7 Bearbeitungsdauer	23
4. Ergebnisse der Gespräche mit Unternehmen	24
4.1 Einflussfaktoren auf den Auf- und Ausbau von FuE-Standorten	24
4.2 Projekthintergrund und Motive der Antragstellung	29
4.3 Ergebnisse und Wirkungen der Headquarter-Förderung	31
4.4 Förderbedingungen	34
4.5 Bewertungskriterien für Projektanträge	35
4.6 Programmadministration	36
5. Fallstudien	38
5.1 Infineon	38
5.2 Lenzing	41
5.3 Baxter	45
6. Diskussion der Ergebnisse	48
6.1 Programmkonzept	48
6.2 Förderbedingungen	50
6.3 Programmumsetzung	52
7. Schlussfolgerungen	53

---

Anhang	55
Liste der Gesprächspartner in Unternehmen	55
Interviewleitfaden für Gespräche mit Vertretern von Unternehmen, die im Rahmen der Headquarter-Initiative einen Antrag gestellt haben	56
Quellenverzeichnis	58

# Executive Summary

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) beauftragte im April 2004 den FFF-Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (nunmehr FFG-Bereich Basisprogramme) mit der Durchführung des Programms „Headquarter Strategy“. Ursprünglich war das Programm zur Unterstützung der Neuan siedlung und Verlagerung echter FuE-Headquarter-Funktionen nach Österreich gedacht. Heute dient das Programm zusätzlich dem nachhaltigen Auf- und Ausbau neuer Forschungs- und Entwicklungskompetenz und der nachhaltigen Festigung des Forschungsstandorts Österreich durch die Implementierung neuer Forschungsthemen oder durch das nachhaltige Upgrade bestehender Forschungsaktivitäten.

## Programmkennzahlen 2004 - 2009

In den Jahren 2004 bis 2009, dem Evaluierungszeitraum, wurden von der FFG 121 Headquarter-Anträge im Beirat behandelt, wovon 90 Projekte genehmigt wurden. 16 Anträge wurden abgelehnt. Weitere 15 Projekte wurden umgeschichtet und im FFG-Basisprogramm gefördert. Drei Projektanträge wurden zurückgestellt.

Die in den Jahren 2004 bis 2009 bewilligten Förderungen für die 90 Headquarter-Projekte beliefen sich auf insgesamt 114,8 Mio. € (Barwert). Die geförderten Projekte verteilten sich auf 74 Antragsteller. Betrachtet man verbundene Unternehmen als Einheit, erhielten 66 Unternehmen eine Headquarter-Förderung. Darunter befanden sich 47 Unternehmen mit Hauptsitz in Österreich (71%), acht Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland (12%), neun Unternehmen mit Hauptsitz in einem anderen EWR-Land (einschließlich Schweiz) (14%) sowie zwei Unternehmen mit Hauptsitz außerhalb Europas (3%). Der Fördermittelanteil der Unternehmen mit Hauptsitz in Österreich betrug 73,0 Mio. € (64%), der Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland 26,1 Mio. € (23%), der Unternehmen mit Hauptsitz in einem anderen EWR-Land (einschließlich der Schweiz) 10,9 Mio. € (9%) und der Unternehmen mit Hauptsitz außerhalb Europas 4,9 Mio. € (4%).

Die Gesamtkosten der Headquarter-Projekte variierten zwischen 0,35 Mio. € und 22,5 Mio. €. Die genehmigten Gesamtkosten bezogen auf ein Projektjahr (zur Bereinigung von Laufzeitunterschieden zwischen den Projekten) variierten zwischen 0,24 Mio. €/a und 7,96 Mio. €/a mit einem Durchschnittswert von 1,81 Mio. €/a und einem Medianwert von 1,35 Mio. €/a. Das am stärksten geförderte Unternehmen erhielt 12,2% der gesamten bewilligten Fördermittel. Neun Unternehmen erhielten die Hälfte (50,1%) aller Headquarter-Förderungen. Auf die Hälfte der geförderten Unternehmen entfielen 86,3% der bewilligten Fördermittel. Etwa 5% der bewilligten Gesamtkosten entfielen auf Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen. In 61 der 90 Headquarter-Projekte kooperierten die Unternehmen mit wissenschaftlichen Einrichtungen.

Im Headquarter-Programm wurden in großem Umfang jene Unternehmen zusätzlich gefördert, die bereits im Basisprogramm und in den thematischen Programmen zu den größten Förderempfänger der FFG zählen: Neun von zehn der im Jahr 2009 am stärksten FFG-geförderten Unternehmen waren am Programm beteiligt. Diese neun Unternehmen erhielten 42% der bewilligten Fördermittel im Headquarter-Programm.

## Ergebnisse der Evaluierung

Der FFG-Bereich Basisprogramme hat das Headquarter-Programm den Vorgaben des BMVIT entsprechend auftragsgemäß und effizient umgesetzt. Der FFG-Bereich Basisprogramme war dabei laufend bestrebt, das Headquarter-Programm möglichst effektiv in das Programmportfolio zu integrieren und gewährleistete dies insbesondere durch die Durchlässigkeit von Anträgen gegenüber dem FFG-Basisprogramm.

Im Rahmen der Evaluierung wurden mit Vertretern von 29 Unternehmen ausführliche Gespräche über die Geschichte der Headquarter-Projekte, über die Einflussfaktoren

bei der Entscheidung über den Ort des Auf- und Ausbaus von FuE-Aktivitäten sowie über die Erfahrungen mit dem Headquarter-Programm geführt. Die Unternehmen in dieser Stichprobe erhielten im Berichtszeitraum 64% der bewilligten Förderungen.

Die Unternehmen bewerteten das Headquarter-Programm sowie die Programmabwicklung durch die FFG-Basisprogramme ausgesprochen positiv: die Mehrjährigkeit der Förderung, die hohe Förderquote sowie die Regelungen zum Kooperationsbonus bei der Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen wurden von den Unternehmen ausdrücklich begrüßt. Die Gespräche mit den Unternehmen zeigten jedoch gleichzeitig, dass die direkte FuE-Projektförderung bei der Entscheidung über den Ort der Einrichtung neuer bzw. des Ausbaus bestehender FuE-Aktivitäten nur von untergeordneter Bedeutung ist. In den meisten Fällen wurden die neuen FuE-Bereiche dort auf- bzw. ausgebaut, wo bereits entsprechende FuE-Kompetenzen oder sonstige FuE-Aktivitäten der Unternehmen angesiedelt waren. Wichtig sind auch die erwarteten Synergien durch die Konzentration von Aufgaben an einem FuE-Standort sowie durch die räumliche Nähe von FuE und Produktion. Schließlich spielte die Verfügbarkeit von Fachkräften für die Unternehmen eine Rolle. In einigen wenigen Fällen wurden Investitionssubventionen als entscheidend für die Standortwahl genannt. Die FuE-Projektförderung hatte hingegen in erster Linie Bedeutung für die Sichtbarkeit des FuE-Vorhabens innerhalb des Unternehmens sowie für die Reihung von Vorhaben im unternehmensinternen FuE-Projektwettbewerb.

Aufgrund der Ergebnisse der Gespräche mit den Unternehmen und der Dokumentenauswertung konnten wir keine Wirkungen der Headquarter-Förderung feststellen, die über jene des FFG-Basisprogramms hinausgehen würden. Die Unternehmen selbst nannten vor allem zwei Effekte der Förderung, nämlich zum einen den Beitrag der Förderung zur Reduzierung des technischen und wirtschaftlichen Risikos der getätigten FuE-Investitionen sowie zum anderen die raschere Durchführung des geplanten FuE-Programms (sofern die Fördermittel nicht durch unternehmenseigene Ressourcen substituiert worden wären). Diese Effekte werden vom Fördergeber auch von FFG-Basisprogrammprojekten erwartet.

Die Förderbedingungen für Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen im Headquarter-Programm haben dazu geführt, dass einzelne Unternehmen aufgrund der attraktiven Förderbedingungen Kooperationen eingegangen sind, die ohne Headquarter-Förderung nicht oder nicht im realisierten Umfang zustande gekommen wären: Die Unternehmen konnten allerdings bei entsprechender Dimensionierung des Institutsanteils mehr als 100% der direkten Kooperationskosten als zusätzliche Förderung erhalten. Dies veranlasste einzelne Unternehmen dazu, wissenschaftliche Kooperationen mit dem Headquarter-Projekt „mitlaufen“ zu lassen, weil sich dadurch die effektive Förderquote für das Unternehmen erhöhte. Die Förderbestimmungen für Headquarter-Kooperationen können auch zu stark unterschiedlichen Förderanreizen im Vergleich zu anderen Programmen (z.B. COMET) führen.

Im Headquarter-Programm kamen vor allem solche Unternehmen für eine Förderung in Frage, die einen substanziellen Auf- oder Ausbau ihrer FuE-Aktivitäten bzw. die Hinwendung zu neuen FuE-Themen bereits verfolgten bzw. geplant hatten. Die unternehmensinternen Entscheidungen über diese Maßnahmen wurden üblicherweise deutlich vor Beginn der Headquarter-Förderung getroffen. In vielen Fällen war zu Beginn der Headquarter-Förderung die Umsetzung der FuE-Auf- und Ausbaumaßnahmen in den Unternehmen bereits in einem fortgeschrittenen Stadium. Der von den Unternehmen in den Zusatzberichten zu den Headquarter-Projekten berichtete Auf- und Ausbau von FuE-Kompetenz und FuE-Personal spiegelt daher in erster Linie die Projektauswahlkriterien wider und ist kein Effekt der Förderung.

Die überwiegende Zahl der österreichischen Unternehmen, mit denen wir Gespräche geführt haben, verfügen ausschließlich im Inland über einen leistungsfähigen FuE-Standort (bzw. über mehrere FuE-Standorte). Wir konnten in den Gesprächen keine Hinweise finden, dass diese Unternehmen – von wenigen Einzelfällen abgesehen – eine Verlagerung von FuE-Aktivitäten im Bereich ihrer Kernkompetenzen kurz- oder mittelfristig als realistische Perspektive einschätzen würden. Neue FuE-Kompetenzen

werden jedoch von den Unternehmen immer wieder auch im Ausland aufgebaut, etwa im Rahmen von Firmenübernahmen. Ob diese neuen Kompetenzen in der Folge zu bereits bestehenden FuE-Standorten im Inland transferiert werden oder ob sie als neue Standorte erhalten und gestärkt werden, hängt vor allem von den erzielbaren Synergie- bzw. Rationalisierungseffekten der Konzentration an einen Standort ab.

Wir konnten in der Evaluierung keine belastbaren Hinweise finden, dass durch die Headquarter-Förderung gegenüber einer Förderung im Basisprogramm tatsächlich zusätzliche FuE-Anstrengungen stimuliert worden wären. Einzelne von uns interviewte Unternehmen, deren Headquarter-Anträge in das FFG-Basisprogramm umgeschichtet oder vorzeitig beendet wurden, gaben an, ihre geplanten strategischen FuE-Aktivitäten im selben Umfang und in der selben Ausrichtung durchgeführt zu haben, wie dies auch im Falle einer Headquarter-Förderung zu erwarten gewesen wäre. Die Headquarter-Förderung hat damit den Auf- und Ausbau von (neuen) FuE-Aktivitäten in den Unternehmen vor allem ex-post gefördert.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Lichte der Evaluierungsergebnisse können wir nicht empfehlen, das Headquarter-Programm in seiner derzeitigen Form weiterzuführen. Nimmt man die Hinweise der Unternehmen über die Einflussfaktoren auf die FuE-Standortwahl ernst, wird die Attraktivität von FuE-Standorten in erster Linie von der Geschichte des Unternehmens am Standort, den dort verfügbaren FuE-Kompetenzen, den Humanressourcen und den erwarteten Synergiepotenzialen (z.B. Konzentration von FuE, Nähe zur Produktion, Zugang zu neuen Märkten) bestimmt. Anreize, die auf der Kostenseite ansetzen, spielen erst dann eine Rolle, wenn mehrere FuE-Standorte entlang der oben genannten Faktoren tatsächlich vergleichbar sind. Dies dürfte weit seltener der Fall sein, als in der tagespolitischen Diskussion angenommen wird.

Die Ergebnisse der Evaluierung legen den Schluss nahe, dass FuE-Fördermaßnahmen für international agierende Unternehmen primär dort ansetzen sollten, wo FuE-Förderung tatsächlich einen nachhaltigen Beitrag dazu leisten kann die Attraktivität des österreichischen Innovationssystems für forschungsstarke Unternehmen zu sichern und zu steigern. Die direkte Projektförderung für international agierende Unternehmen sollte dabei stärker an strukturelle Bedingungen geknüpft werden, beispielsweise an die Einrichtung von langfristigen, strategischen Kooperationen mit österreichischen Forschungseinrichtungen. Dies würde dazu beitragen, die Forschungseinrichtungen in ihrer wirtschaftsorientierten Ausrichtung zu stärken und zugleich den Unternehmen auch weiterhin gut ausgebildete Fachkräfte zur Verfügung zu stellen. Die Headquarter-Programmdokumente enthalten bereits Beurteilungskriterien für Anträge hinsichtlich der Vernetzung der Vorhaben mit dem österreichischen Innovationssystem (österreichische Forschungseinrichtungen, Partnerfirmen und Cluster) sowie des Wissenstransfers durch Kooperation. Diese Kriterien hätten bei der Projektvergabe verpflichtend eingefordert werden können.

Mit einer stärkeren Ausrichtung der Projektförderung für international agierende Unternehmen auf Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen kann ein Nutzen für den Standort erwartet werden, der deutlich über die einzelnen geförderten Unternehmen hinausreicht. Aus förderpolitischer Sicht ließen sich damit auch günstigere Förderbedingungen für die beteiligten Unternehmen im Vergleich zum FFG-Basisprogramm rechtfertigen. Vorab wäre jedoch zu prüfen, ob nicht bestehende Instrumente (COMET, Bridge) bereits ausreichende Fördermöglichkeiten bieten.

Für international agierende Unternehmen, die interne FuE-Aktivitäten in Österreich ohne weitere Einbettung in das österreichische Innovationssystem auf- oder ausbauen, scheint das FFG-Basisprogramm unter Wirtschaftlichkeits- und Additionalitätsgesichtspunkten bereits ausreichend Anreize zu bieten.

## 1. Hintergrund und Aufgabenstellung

### 1.1 Das Programm Headquarter-Strategie

Im Jahr 2004 richtete das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) das Programm „Headquarter Strategie“ (Headquarter-Programm, HQ-Programm) ein. Zu den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der österreichischen Bundesregierung gehörte, Österreich als Sitz internationaler Konzerne attraktiv zu machen. Das HQ-Programm soll internationalen Unternehmen geeignete Anreize bieten, Forschungsfunktionen in Österreich anzusiedeln oder auszubauen. Das BMVIT nahm an, dass unter den Kriterien, die den Standort Österreich attraktiv machen, zentrale Forschungsfunktionen von Unternehmen einen besonders hohen Stellenwert haben. Das HQ-Programm geht davon aus, dass solche Forschungsfunktionen die Investitionsentscheidungen von Unternehmen positiv beeinflussen, was letztlich Arbeitsplätze und Kooperationschancen für universitäre und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen schafft.

Da sich relativ rasch nach Start des Programms herausstellte, dass das Potenzial für den Auf- bzw. Ausbau von Forschungsfunktionen durch internationale Unternehmen beschränkt ist, wurde die Zielgruppe des Programms im Jahr 2006 erweitert. Heute wendet sich das HQ-Programm an alle international agierenden Unternehmen, die in Österreich tätig sind. Sowohl Großunternehmen als auch KMU können im HQ-Programm gefördert werden, sofern sie eine der folgenden Bedingungen erfüllen:

- Die Unternehmen siedeln ihre FuE-Zentralen in Österreich an oder erweitern diese wesentlich. Dafür wird ein Forschungsprogramm mit konkreten Forschungsprojekten definiert. Diese Projekte können dann gefördert werden.
- Die Unternehmen wenden sich neuen Forschungsthemen zu und es kommt dadurch zu einem wesentlichen Innovations- und Technologiesprung und einer Ausweitung der Forschungskompetenz und des Forschungsvolumens.
- Die Unternehmen verstärken ihre bestehenden FuE-Aktivitäten in einem zukunftssträchtigen Themenfeld und es kommt dadurch zu einem wesentlichen Innovations- und Technologiesprung und einer Ausweitung der Forschungskompetenz und des Forschungsvolumens.

Mit dem Programm will das BMVIT daher sowohl Österreich als Forschungsstandort für internationale Unternehmen, die noch nicht in Österreich aktiv sind, attraktiver machen, als auch bereits hier ansässige international agierende Unternehmen (unabhängig vom Hauptsitz des Unternehmens) dabei unterstützen, ihre zentralen FuE-Aktivitäten auszuweiten oder sich neuen FuE-Themen zuzuwenden. Das HQ-Programm soll durch die Förderung des nachhaltigen Aufbaus und des technologischen Upgradings der Forschungsstrukturen den Forschungsstandort Österreich stärken. Den Niederlassungen in Österreich soll auch im internationalen Kontext der Unternehmen die eigenständige Forschungsverantwortung für den geförderten FuE-Themenbereich zukommen.

Das BMVIT beauftragte die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) mit der Abwicklung des Programms. Das HQ-Programm wird als eigenständige Programmlinie innerhalb des Bereichs Basisprogramme (BP) durchgeführt. Das Vergabeverfahren folgt weitgehend den Abläufen und Kriterien für klassische BP-Projekte. Allerdings werden HQ-Projekte anhand einer Reihe zusätzlicher Kriterien beurteilt. Diese sind:

- Qualität des Forschungs- und Entwicklungspotenzials
- Aufbau von FuE-Kompetenz und FuE-Personal
- Nachhaltigkeit der Maßnahme

- Vernetzung mit dem österreichischen Innovationssystem (Forschungseinrichtungen, Partnerfirmen, Cluster)
- Bedeutung für den österreichischen Produktionsstandort und die Unternehmensstrategie
- Gesamtstrategie des Antragstellers hinsichtlich Forschung und Entwicklung in Österreich

Im Zeitraum 2004 bis 2009 wurden insgesamt 90 HQ-Projekte<sup>1</sup> bewilligt. Der Barwert der bewilligten Förderungen betrug in diesem Zeitraum 114,8 Mio. €. Damit standen der FFG jährlich durchschnittlich rund 20 Mio. € für die Förderung von HQ-Projekten zur Verfügung.

## 1.2 Ziele der Evaluierung - Evaluierungsfragen

Ziel der Evaluierung war es, den Programmverlauf vom Start des Programms bis Ende 2009 zu reflektieren und Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Programms zu erarbeiten. Mit der Evaluierung sollten sowohl die Konzeption des Programms, als auch die Umsetzung, die Zielerreichung und die feststellbaren Wirkungen des HQ-Programms analysiert werden und, aufbauend auf den empirischen Ergebnissen, Empfehlungen für die Zukunft formuliert werden.

Die in der Leistungsbeschreibung des BMVIT formulierten Eckpunkte und Anforderungen an die Evaluierung des HQ-Programms beziehen sich auf das Programmkonzept, die Prozesse und die Organisation des Programms, auf die geförderten Projekte und auf die Wirkungen der Förderung. Im Detail erwartet sich das BMVIT, dass mit der Evaluierung folgende Fragen beantwortet werden:

### *Evaluierungsfragen zum Programmkonzept*

- Ist das Förderungskonzept den ursprünglichen Zielsetzungen angemessen, ist es das immer noch?
- Entspricht das Programmdesign den aktuellen Bedürfnissen der Forschung in Österreich?
- Werden die richtigen Zielgruppen angesprochen?
- Ist eine Erweiterung des Zielgruppenverständnisses sinnvoll?
- Ist eine zunehmende / abnehmende Programmqualität zu beobachten?
- Wie ist das Programm im Verhältnis zu anderen Programmen mit ähnlicher Ausrichtung positioniert, welche Wechselwirkungen zu anderen Programmen gibt es und wie beeinflussen diese das Nutzerverhalten?

### *Evaluierungsfragen zu den Prozessen und der Organisation des Programms*

#### *a) Management / Organisation*

- Ist die Durchführung im Rahmen der FFG-BP angemessen?

---

<sup>1</sup> Headquarter-Projekte können grundsätzlich auch mehrjährig bewilligt werden. Formal reichen die Unternehmen üblicherweise einen Erstantrag ein. Sofern das Arbeitsprogramm für spätere Projektphasen bei der Ersteinreichung jedoch noch nicht ausreichend spezifiziert werden kann, reichen die Unternehmen für die weiteren Projektabschnitte Fortsetzungsanträge ein, über die jeweils in der nächsten Sitzung des Beirats für die FFG-Basisprogramme entschieden wird. Die grundsätzliche Entscheidung über die Förderung des Projekts wurde aber bereits mit der Bewilligung des Erstantrags getroffen. In der Evaluierungsperiode wurden neben 90 Erstanträge insgesamt auch 56 Fortsetzungsanträge positiv behandelt.

- Kundenzufriedenheit (Beratung, Betreuungsintensität und -qualität)
- Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen

*b) Antragsverfahren*

- Entspricht das Antragsverfahren den Erwartungen der Förderungswerber und den Zielen des Programms?
- Wie beeinflusst die Durchlässigkeit gegenüber FFG-BP das Nutzerverhalten und die Wirkung des HQ-Programms?

*c) Begutachtungsprozess*

- Sind die formalen Vorgaben und Bewertungskriterien den Zielen angemessen?
- Kann das Begutachtungsverfahren optimiert werden?
- Ist die Dauer bis zur Förderungsentscheidung angemessen?
- Wie wird die Rolle des Beirates bewertet?

*d) Monitoring und Berichtswesen*

- Sind Monitoringprozesse adäquat?
- Ist das Berichtswesen auf Projekt- und Programmebene ausreichend?

*Evaluierungsfragen zu den Projekten*

- Gibt es Alleinstellungsmerkmale eines HQ-Projekts und welche sind dies?
- Ist die Projektdauer angemessen?
- Entwicklung der Zahl und Struktur der Antragsteller?
- Wie hoch ist der Informationsstand bei den Antragstellern in Bezug auf die Inhalte des Programms?
- Branchen- und Forschungsschwerpunkte
- Qualität und Nachhaltigkeit der Forschungsk Kooperationen
- Handelt es sich um eine neue Kooperation mit neuen Partnern?
- Wie sind die Partner organisatorisch eingebunden?
- Ist es zum Aufbau von FuE-Kapazitäten gekommen, die im internationalen Kontext des Unternehmens als zentral gelten können?
- Ist es zum nachhaltigen Auf- bzw. Ausbau von FuE-Mitarbeitern im Unternehmen bzw. beim Unternehmenspartner gekommen?
- Output: Publikationen, Patente, neue Produkte und Verfahren

*Evaluierungsfragen zu den Wirkungen des HQ-Programm*

- Welche Indikatoren lassen sich für die Bewertung der Ergebnisse heranziehen?
- Welche Effekte lassen sich darstellen (Arbeitsplatzeffekte, Kooperationen, Qualifikation, Technologiesprung, neue Kompetenzen, Nachhaltiger Aufbau von FuE-Kapazitäten, Verankerung in der Region)?
- Waren die Finanzvolumina genügend groß / zu gering, um die angestrebten Wirkungen zu entfalten?
- Können ähnliche, benachbarte Programme vergleichbare Wirkungen erzielen?
- Welche Besonderheiten weist das Programm auf, die von anderen, existierenden Programmen im Bereich nicht abgedeckt werden?
- Welche Rückschlüsse und Empfehlungen können für die weitere Planung und Gestaltung des Programms getroffen werden?

- Lassen sich Rückschlüsse hinsichtlich jeweils spezifischer Bedürfnisse von GU und KMU ziehen?
- Können Aussagen darüber getroffen werden, ob das Programm Auswirkungen auf die Beteiligung von Frauen in den Projekten hat?

In den folgenden Abschnitten des Berichts werden wir diese Fragen im Detail beleuchten. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Evaluierung findet sich in Abschnitt 7.

### 1.3 Durchführung der Evaluierung

Die empirischen Grundlagen für diese Evaluierung bildeten die vom BMVIT sowie vom FFG-Bereich Basisprogramme zur Verfügung gestellten Programmdokumente und Förderdaten, Interviews mit Schlüsselpersonen aus dem Programmumfeld sowie detaillierte persönliche und telefonische Gespräche mit Vertretern von ausgewählten Unternehmen, die in den Jahren 2004 bis 2009 einen Projektantrag im Rahmen des Headquarter-Programms eingereicht hatten.

Für die Evaluierung haben uns das BMVIT und die FFG insbesondere folgende Dokumente und Unterlagen zur Verfügung gestellt:

- Jahresberichte der FFG für das Headquarter-Programm für die Jahre 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 und 2009
- Leitfaden „Headquarter Strategy“ (alte und neue Version)
- Programmlinien dokument „Headquarter Strategie“
- Sitzungslisten der HQ-Vergabesitzungen
- Aufstellung der Umschichtungen von Anträgen vom Headquarter-Programm zum FFG-Basisprogramm
- Liste aller Projekte (Erstprojekte und Fortsetzungsprojekte) für die Jahre 2004 bis 2009 inklusive Firmenname, Projekttitel, Barwert und Laufzeit
- Liste aller Fördernehmer und verantwortliche Kontaktpersonen (2004-2009)
- Headquarter-Zusatzberichte der geförderten Unternehmen
- FFG-Zusammenfassung der HQ-Zusatzberichte gemäß HQ-Zusatzkriterien für die Budgetjahre 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 und 2009
- Übersicht über die Headquarter-Projekte, die auch eine Landesförderung erhalten haben

Weiters haben wir im Rahmen der Evaluierung Programme und Initiativen in anderen europäischen Ländern recherchiert, die mit dem HQ-Programm vergleichbare Zielsetzungen aufweisen. Sofern Erfahrungen mit diesen Programmen bereits vorlagen, haben wir diese in unseren Analysen berücksichtigt.

Die wichtigste empirische Informationsquelle waren jedoch neben den Gesprächen mit Programmverantwortlichen und sonstigen Schlüsselpersonen aus dem Umfeld des Headquarter-Programms die insgesamt 29 detaillierten persönlichen und telefonischen Gespräche mit Vertretern von Unternehmen, die zwischen 2004 und 2009 einen Headquarter-Antrag gestellt hatten. Die Gespräche wurden entlang eines Leitfadens semistrukturiert durchgeführt. Drei Themenblöcke wurden darin im Detail angesprochen:

- Geschichte und Ergebnisse des HQ-Projekts
- Erfahrungen mit der administrativen Abwicklung des HQ-Projekts
- Einflussfaktoren auf FuE-Standortentscheidungen im Unternehmen

Der verwendete Gesprächsleitfaden findet sich im Anhang zu diesem Bericht.

Unter den 29 Unternehmen, mit deren Vertreter wir gesprochen haben, waren 27 Unternehmen, die im HQ-Programm gefördert wurden, sowie zwei Unternehmen, deren HQ-Projektanträge in das FFG-Basisprogramm umgeschichtet wurden. In der Gruppe der geförderten Unternehmen befanden sich jeweils drei Unternehmen, die neben genehmigten HQ-Anträgen auch Erfahrungen mit abgelehnten oder umgeschichteten HQ-Anträgen hatten.

Die Auswahl der geförderten Unternehmen für die Gespräche erfolgte geschichtet nach der Höhe der insgesamt erhaltenen Förderung. Höher geförderte Unternehmen wurden in der Auswahl stärker berücksichtigt als weniger stark geförderte Unternehmen.<sup>2</sup> In der Gruppe der 27 interviewten Unternehmen wurden 45 der insgesamt 90 Headquarter-Projekte (50%) genehmigt und diese Gruppe erhielt 64% der genehmigten Förderungen. Zusätzlich wurden, wie bereits erwähnt zwei Gespräche mit internationalen Unternehmen geführt, deren Projektanträge in das FFG-Basisprogramm umgeschichtet wurden. In diesem Gesprächen ging es insbesondere um das „Schicksal“ des Projekts bzw. die Entwicklung des Unternehmens im Bereich FuE seit dem Zeitpunkt der Antragstellung.

Die Gespräche wurden handschriftlich protokolliert und die wesentlichen Aussagen, Inhalte und Ergebnisse zusammengefasst und paraphrasiert. In einzelnen Fällen wurden die Angaben der Gesprächspartner durch Daten und Informationen aus anderen Quellen verifiziert bzw. kontrastiert.

Dabei handelte es sich in erster Linie um die öffentlich zugänglichen Geschäftsberichte, Unternehmenspräsentationen, Informationen für Investoren, und Pressemitteilungen der Unternehmen selbst. Des weiteren haben wir weitere öffentlich zugängliche Informationen über die geförderten Unternehmen bzw. über die geförderten Headquarter-Aktivitäten ausgewertet, sofern diese für das bessere Verständnis des Kontextes der geförderten HQ-Projekte hilfreich waren. Darunter befanden sich beispielsweise Konferenzberichte, Pressemitteilungen und Presseberichte aus der Politik bzw. von Fördergebern sowie öffentlich zugängliche Informationen zu kartellrechtlichen und gerichtlichen Verfahren und Entscheidungen. Diese Informationen und Dokumente haben wir vor allem für die in diesem Bericht enthaltenen Fallstudien genutzt.

Die Evaluierung wurde mit laufender Unterstützung durch die programmverantwortlichen Personen im FFG-Bereich Basisprogramme durchgeführt. Die FFG stellte die für die Evaluierung benötigten Programminformationen zur Verfügung und stand uns für Fragen bzw. als unerlässlicher Diskussionspartner zur Klärung von Sachverhalten jederzeit zur Verfügung. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen in dieser Evaluierung spiegeln jedoch selbstverständlich ausschließlich unserer eigenen Bewertungen und Einschätzungen wider.

---

<sup>2</sup> Wir nahmen an, dass sich unter den Unternehmen, für die hohe Förderungen genehmigt wurden, tendenziell auch jene befinden, die den substanziellsten Auf- und Ausbau ihrer FuE-Aktivitäten vorgenommen haben, die Unterschiede zum FFG-Basisprogramm also am größten sein sollten.

## 2. Das Headquarter-Programm

### 2.1 Entwicklung des Headquarter-Programms 2004 bis 2009

Das BMVIT beauftragte im April 2004 den damaligen Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF, heute FFG-Bereich Basisprogramme) mit der Abwicklung des Programms „Headquarter-Strategy“. Damit folgte das BMVIT einer Empfehlung des Rats für Forschung und Technologieentwicklung im Nationalen Forschungs- und Innovationsplan vom 3. Dezember 2002, der den Auf- und Ausbau internationaler Konzernforschungszentralen von internationalen Großunternehmen durch die Finanzierung mehrjähriger Forschungsprojekte zum Aufbau unternehmensinterner Kompetenz anregte. Dieses Programm sollte die bereits bestehende Aktionslinie des FFF „Österreichische Töchter internationaler Konzerne“ ergänzen, deren Ziel die nachhaltige Absicherung des Betriebsstandortes durch Ausbau bestehender Forschungsaktivitäten in Österreich war.

Im Beauftragungsschreiben des BMVIT an den FFF und im Leitfaden für die Abwicklung (GZ 610-090/1-III/I 2/04) vom 26. April 2004 werden internationale Konzerne und Konzernbereiche als Zielgruppe des Programms genannt. Als Ziele der Förderung legte der Leitfaden zur Abwicklung den Ausbau von Forschungsaktivitäten in Österreich, die Stärkung der Innovationsdynamik des Standortes Österreich sowie Ausbildung fest.

Der Fördergeber stellte an die förderungswürdigen Projekte die folgenden Anforderungen: Sie sollten zur Ansiedlung einer internationalen FuE-Verantwortung in Österreich bzw. zur Verlagerung oder auch zum substantiellen Ausbau neuer Forschungsbereiche beitragen sowie die Anbindung an nationale Forschungsaktivitäten und die Forschungs Kooperation stärken. Gleichzeitig sollte eine nachhaltige Verlagerung der FuE-Aktivitäten nach Österreich sichergestellt sein.

Die Förderung sollte nach den FFF-Richtlinien mehrjährig in einem Ausmaß bis zur maximalen Höhe nach dem EU-Gemeinschaftsrahmen für FuE erfolgen. Die technische und wirtschaftliche Prüfung und Förderungsempfehlung erfolgte nach den FFF-Richtlinien und dem Verfahren für die damalige FFF-Aktionslinie „Österreichische Töchter internationaler Konzerne“. Die Anträge wurden durch die Fachreferenten des FFF gemäß eines erweiterten Kriterienkatalogs unter allfälliger Beteiligung externer Experten geprüft.

Die Vergabe folgte dem üblichen FFF-Verfahren, wobei jedoch das BMVIT vor der Förderentscheidung schriftlich in die Entscheidung einzubeziehen war.<sup>3</sup> Der FFF wurde im Leitfaden angehalten, die ihm für das HQ-Programm zur Verfügung gestellten Finanzmittel von seinem übrigen Vermögen getrennt zu verwalten und darüber Buch zu führen, um eine nachvollziehbare Zuordnung der Mittel zu den Empfängern und Projekten zu gewährleisten. Für die Programmabwicklung ist ein Verwaltungshonorar in Höhe von 2% der ausgezahlten Fördersumme vorgesehen. Nach jeder Vergabesitzung erhält das BMVIT eine Liste der geförderten Projekte. Der FFF übermittelt dem BMVIT jährlich einen eigenen Bericht über die Mittelverwendung.

Nach diesem Leitfaden wurden im Rahmen von zwei Vergabesitzungen am 22. April 2004 und 25. Mai 2005 die Projektanträge eines einzigen Unternehmens behandelt und Fördermittel im Umfang von insgesamt 11,058 Mio. € bewilligt.

---

<sup>3</sup> In der Praxis nahm das BMVIT in Ausnahmefällen Einfluss auf die Entscheidung der FFF- bzw. der FFG-Gremien. Nach Auskunft der FFG-Basisprogramme hat das dazu geführt, dass vereinzelt Projekte bewilligt worden sind, die bei autonomer Entscheidung des Beirats möglicherweise nicht für eine Förderung empfohlen worden wären.

Bereits im Laufe des Jahres 2005 kam es zu einer ersten Änderung der Zielgruppe des HQ-Programms. Mit der Förderung sollten nunmehr insgesamt international tätige Unternehmen (also auch solche mit Österreich als Unternehmenssitz) angesprochen werden. Das Programm setzte sich zum Ziel

- den nachhaltigen Auf- und Ausbau neuer Forschungs- und Entwicklungskompetenz und damit der Stärkung und Ansiedlung echter Headquarterfunktionen in Österreich zu unterstützen;
- die Innovationsdynamik des Standorts Österreich zu stärken und
- hochqualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen.

Die Programmbedingungen forderten nun von den antragstellenden Unternehmen, dass die Projekte zu einem Aufbau neuer oder einem substantiellen Ausbau bestehender Forschungs- und Entwicklungsbereiche mit eigenständiger FuE-Verantwortung führen und die Projekte an die nationale Forschung und Forschungskooperationen angebunden sind. Außerdem wurde weiterhin die Nachhaltigkeit der Maßnahmen gefordert.

Als Beurteilungskriterien für die Projektauswahl wurden nun folgende Kriterien herangezogen:

- Qualität des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens
- Aufbau von FuE-Kompetenz und FuE-Personal
- Nachhaltigkeit der Maßnahmen
- Vernetzung mit dem österreichischen Innovationssystem (österreichische Forschungseinrichtungen, Partnerfirmen und Cluster)
- Bedeutung für den österreichischen Produktionsstandort und die Unternehmensstrategie
- Gesamtstrategie des Antragstellers hinsichtlich Forschung und Entwicklung in Österreich

Nach diesen neuen Kriterien behandelte der nunmehr für die Vorbereitung der Förderentscheidung durch die FFG-Geschäftsführung zuständige Beirat für die FFG-Basisprogramme (vormals FFF) die eingegangenen HQ-Projektanträge.

Am 19. Oktober 2006 beschloss der Beirat der FFG-Basisprogramme im Einvernehmen mit dem BMVIT, den Fokus des HQ-Programms weiter zu verbreitern. Erstmals werden nun dezidiert international tätige kleine und mittlere Unternehmen (KMU) als Zielgruppe des Programms genannt. Außerdem steht seither nicht mehr nur die Ansiedlung oder der Ausbau von FuE-Headquarter-Funktionen im Zentrum des Programms, sondern auch der Auf- und Ausbau von FuE-Aktivitäten zu neuen Forschungsthemen oder die erhebliche Erweiterung bestehender FuE-Aktivitäten in zukunftssträchtigen Themenfeldern: Die Vorhaben international aktiver Klein-, Mittel- und Großunternehmen, die in Österreich wirtschaftlich tätig sind, erfüllen die Ziele des HQ-Programms, wenn sie

- ihre FuE-Zentralen in Österreich ansiedeln oder wesentlich erweitern, sofern dabei ein Forschungsprogramm definiert wurde, aus dem konkrete Forschungsprojekte vorgelegt werden. Die Förderung bezieht sich allein auf diese Forschungsprojekte;
- sich in ihren FuE-Aktivitäten neuen Forschungsthemen zuwenden und dabei ihre Forschungskompetenz und ihr Forschungsvolumen in einem wesentlichen Innovations- und Technologiesprung ausweiten;
- ihre bestehenden FuE-Aktivitäten in einem zukunftssträchtigen Themenfeld erheblich und nachhaltig verstärken und dabei ihre Forschungskompetenz und ihr Forschungsvolumen in einem wesentlichen Innovations- und Technologiesprung ausweiten.

Seit dem Jahr 2009 engagiert sich neben dem BMVIT auch das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) im Headquarter-Programm. Das BMWFJ beauftragte die Programmschiene „Headquarter Automotive“, deren Ziel es ist Österreich als FuE-Standort im automotiven Bereich attraktiv zu machen. Als Hintergrund des Engagements des BMWFJ wird im Programmdokument angeführt, dass die im Automotiv-Sektor tätigen Unternehmen von der Finanz- und Wirtschaftskrise in besonderem Maße betroffen seien. Das BMWFJ begründet das Programm auch konjunkturpolitisch und nicht forschungspolitisch: es diene der Stützung und Belebung der Konjunktur im Bereich Automotive.

Die Förderungen werden auf Grundlage der FFG-Richtlinien vergeben. Analog zum FFG-Basisprogramm können Unternehmen ihre Förderanträge kontinuierlich eingereichen. Projektanträge müssen in einem standardisierten Formular, seit einiger Zeit elektronisch, eingereicht werden. Neben den gängigen Informationen die für alle FFG-Basisprogrammprojekte abgefragt werden müssen die Antragsteller das Formular „Headquarter Strategy – Zusatzinformationen“ vollständig ausfüllen und einreichen, um nachzuweisen, dass sie die programmspezifischen Kriterien erfüllen.

Analog zu den FFG-Basisprogrammen hängt die Förderung von der positiven Bewertung der technischen Qualität, der wirtschaftlichen Verwertung, der Durchführbarkeit und der Programmrelevanz ab. Zur Beurteilung der Programmrelevanz werden laut aktuellem Programmlinienokument (September 2009) folgende Kriterien herangezogen:

- Aufstockung der Gesamtaufwendungen für FuE(uI)
- Auf- und Ausbau von FuE-Arbeitsplätzen
- Wissenszuwachs durch neue Technologien
- Wissenszuwachs durch neue Anwendungsgebiete
- Wissenstransfer durch Kooperation
- Nachhaltigkeit der FuE-Aktivitäten in Österreich

Um die im Vergleich jeweils besten Projekte auswählen zu können, werden die eingereichten Projektanträge im Beirat der FFG-Basisprogramme in jährlich zwei bis drei Sitzungen gebündelt behandelt und entschieden. Projektanträge, die im FFG-Basisprogramm grundsätzlich förderungswürdig sind, jedoch die besonderen Anforderungen an ein Headquarter-Projekt nicht erfüllen, können vom Beirat der FFG-Basisprogramme unbürokratisch „umgeschichtet“ und als FFG-Basisprogrammprojekt gefördert werden. Die Antragsteller müssen dazu keinen neuen Antrag stellen.

Die Antragsteller der vom Beirat der FFG-Basisprogramme positiv behandelten Projektanträge erhalten üblicherweise von der FFG Geschäftsführung einen Förderungsvertrag. Darin werden der Fördergegenstand, die Projektlaufzeit, der Förderungszeitraum, Art und Höhe der Förderung, die förderbaren Kosten und die projektspezifischen Bedingungen und Auflagen im Detail festgehalten.

Im Vergleich zu klassischen FFG-Basisprogrammprojekten erhalten Headquarter-Projekte bessere Förderbedingungen. Die wesentlichsten Unterschiede sind:

- Laufzeit der Förderung: Headquarter-Projekte können mehrjährig (üblicherweise bis zu drei Jahren) gefördert werden, sofern im Projektantrag bereits ausreichende Planungsgrundlagen hierfür vorhanden sind (d.h. detaillierter Kosten- und Arbeitsplan). Sofern dies nicht der Fall ist müssen die Antragsteller bei mehrjährigen Projekten jährlich einen Fortsetzungsantrag stellen, der automatisch in der nächstmöglichen Sitzung des Beirats der FFG-Basisprogramme behandelt wird, da die grundsätzliche Entscheidung über die Förderung bereits bei der Ersteinreichung des Projekts getroffen wurde.
- Förderart und Förderintensität: Förderung im Headquarter-Programm werden ausschließlich in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen vergeben. Im Gegensatz zum FFG-Basisprogramm ist kein Darlehensanteil vorgesehen. Die Förderin-

tensität orientiert sich an den Möglichkeiten des EU FuE-Beihilferahmens. Großunternehmen werden üblicherweise mit einer Förderquote von 25% gefördert, mittlere Unternehmen mit einer Förderquote von 35% und kleine Unternehmen mit einer Förderquote von 45%. Außerdem werden Headquarter-Förderungen nicht in die von der FFG vorgesehene Beschränkung der an die Unternehmen insgesamt jährlich bewilligten Fördermittel aus dem Basisprogramm in Höhe von 7% der gesamten FuE-Ausgaben des Unternehmens angerechnet.

- Kooperationsbonus: Während im FFG-Basisprogramm projektbezogene Kooperationen üblicherweise mit einem definierten Anteil an den Kosten der Kooperation gefördert werden, gewährt der Fördergeber bei Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen in Headquarter-Projekten einen Zuschlag auf die Förderquote von 10%-Punkten. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass auf die Forschungseinrichtung mindestens 10 % der förderbaren Kosten entfallen und dass die Forschungseinrichtung das Recht hat, die Ergebnisse der eigenen Arbeiten zu veröffentlichen.

Wie bereits oben erwähnt, müssen die geförderten Unternehmen im Rahmen des Monitoring und Controlling der Projekte der FFG jährlich einen gesonderten Bericht über die Erfüllung der spezifischen Zusatzkriterien für Headquarter-Projekte übermitteln. In diesen Berichten machen die Unternehmen Angaben über

- den Auf- und Ausbau von FuE-Kompetenz und FuE-Personal;
- Art und Umfang der Kooperationen mit Forschungs- und Firmenpartnern sowie
- die Bedeutung des Headquarter-Projekts für den österreichischen Produktionsstandort und die Unternehmensstrategie

Diese Informationen verwendet die FFG, um dem BMVIT jährlich über die Programmdurchführung und deren Ergebnisse (z.B. Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen sowie Informationen über die projektbezogenen, zusätzlichen FuE-Arbeitsplätze) zu berichten.

## 2.2 Einschätzung des Programmkonzepts und der Programmdurchführung durch Schlüsselpersonen des BMVIT und der FFG

In Gesprächen mit programmverantwortlichen und sonstigen leitenden Personen im BMVIT sowie in Gesprächen mit Vertretern der FFG haben wir nach der Einschätzung des Programmkonzepts und der Programmumsetzung im Lichte ihrer Erfahrungen mit dem Headquarter-Programm in den vergangenen Jahren gefragt.

Die Gespräche machten deutlich, dass auf politischer Ebene die Aufmerksamkeit und Akzeptanz für das Headquarter-Programm hoch sind. Das BMVIT sieht auch weiterhin einen Bedarf für ein auf die Bedürfnisse international agierender Unternehmen zugeschnittenes Instrument, um den FuE-Standort Österreich für diese Unternehmen attraktiv zu halten. Ansonst würde aus Sicht des BMVIT die Gefahr bestehen, im internationalen Standortwettbewerb Vorteile aufzugeben.

Die Vertreter des BMVIT stellten das Headquarter-Programm damit nicht nur in einen forschungspolitischen sondern vor allem auch in einen standort- und industriepolitischen Kontext: Für großen Unternehmen müsste die öffentliche Hand im Einzelfall speziell zugeschnittene Pakete schnüren, um bei sich ergebenden Chancen, Unternehmensinvestments nach Österreich zu lenken, den Unternehmen rasch ein attraktives Angebot machen zu können. Nach Ansicht der Vertreter des BMVIT stellen die Fördermöglichkeiten des Headquarter-Programms einen wichtigen Baustein für solche Unternehmenspakete dar. Darüber hinaus müssten jedoch auch andere Aktivitäten begleitend gesetzt werden – etwa im Bereich der Ausbildung oder der Anbindung an wissenschaftliche Einrichtungen, z.B. durch die Finanzierung von speziellen Professuren an Hochschulen oder Fachhochschulen – um solche Pakete sinnvoll abzurunden. Schließlich müssten in solche Pakete auch alle im Rahmen des europäischen Beihilfe- und Wettbewerbsrecht zulässigen Förderungen für die Investitionen in Infra-

struktur einbezogen werden können. Weiters verwiesen die Gesprächspartner auch auf die Änderungen in der steuerlichen FuE-Förderung im vergangenen Jahrzehnt, die den Forschungsstandort Österreich für internationale Unternehmen attraktiver gemacht hätten.

Auf die Frage nach Beispielen für den Erfolg solcher Maßnahmen insgesamt bzw. des Headquarter-Programms im Speziellen verwiesen die Gesprächspartner in erster Linie auf den Fall Infineon, der den Ausgangspunkt des Headquarter-Programms darstellte. Erwähnt wurden auch die Beispiele Magna und Lenzing, in denen es gelungen sei, eine Verlagerung von FuE-Kompetenzen nach Österreich zu erreichen.

Einer Strategie, die ausschließlich darauf setzt, Kooperationen mit Forschungseinrichtungen zu stärken, um die Attraktivität des FuE-Standorts zu sichern, standen die Gesprächspartner im BMVIT skeptisch gegenüber. Vergleiche mit Ländern wie der Schweiz oder Schweden wären nicht angebracht, da diese Länder sowohl über eine höhere Anzahl großer internationaler Konzerne verfügen würden als auch über einzelne ausgesprochen leistungsfähige Forschungseinrichtungen. Die direkte Projektförderung für internationale Unternehmen unter attraktiven Bedingungen müsse daher in Österreich als besonderer Anreiz weiterhin bestehen bleiben. Solche finanzielle Anreize würden im internationalen FuE-Standortwettbewerb eine immer größere Bedeutung gewinnen. Das BMVIT müsse auch in Zukunft über geeignete Instrumente verfügen, um bei sich ergebenden Chancen, große FuE-Headquarters in Österreich zu etablieren, den Unternehmen flexible und attraktive direkte FuE-Projektförderungen anbieten zu können.

Auch ein Vertreter der FFG sah den Bedarf nach flexiblen Fördermöglichkeiten für besonders ambitionierte Unternehmensprojekte, um im Einzelfall bessere Förderbedingungen als im FFG-Basisprogramm gewähren zu können. Gleichzeitig betonte der Gesprächspartner, dass die derzeitige Programmbezeichnung „Headquarter-Programm“ nicht angemessen bzw. zum Teil irreführend wäre. Es wären in der Vergangenheit unter diesem Titel nur vereinzelt tatsächlich FuE-Headquarter gefördert worden. Viel häufiger wären Fälle gewesen, in denen Unternehmen in einer besonders ambitionierten Form ihre Forschungskompetenz und Forschungskapazität auf- oder ausgebaut hätten. Die Headquarter-Förderung hätte das damit zusammenhängende höhere Risiko reduziert. Für derartige Projekte sollten auch zukünftig bessere Förderbedingungen als im FFG-Basisprogramm möglich sein.

Ob und inwieweit diese Erwartungen der Programmeigentümer bisher erfüllt worden sind, ist einer der Gegenstände dieser Evaluierung.

### 3. Budget, Fördermittel und Beteiligung 2004 bis 2009

Das Budget für das Headquarter-Programms stammte aus unterschiedlichen Quellen. Neben Offensivmitteln wurden vor allem Mittel der Forschungsanleihe sowie der Nationalstiftung zur Förderung der HQ-Projekte verwendet. Auch Mittel aus dem ordentlichen Budget des BMVIT wurden vergeben. Für den Automotiv-Bereich stammen die Mittel vom BMWFJ. Mit Ausnahme des ersten Jahres des Programms (2004) standen jährlich etwa 20 Mio. € zur Förderung von HQ-Projekten zur Verfügung.

#### 3.1 Zahl der Anträge, der Antragsteller und der Bewilligungen

In den Jahren 2004 bis 2009 wurden in den zuständigen Gremien des FFF bzw. der FFG insgesamt 121 Headquarter-Anträge (Erstanträge) behandelt, wovon 90 Projekte genehmigt wurden. 16 Anträge wurden abgelehnt. Weitere 15 Projekte wurden umgeschichtet und im FFG-Basisprogramm gefördert. Drei Projektanträge wurden zurückgezogen und formal nicht entschieden.

Tabelle 1 Headquarter-Anträge (Erstanträge) 2004 bis 2009

Budgetjahr	abgelehnt	genehmigt	umgeschichtet	zurückgezogen	gesamt
<b>2004</b>		7			7
<b>2005</b>	1	13	2		16
<b>2006</b>	3	15	6	1	25
<b>2007</b>	4	21	1	1	27
<b>2008</b>	4	14	3		21
<b>2009</b>	4	20	3	1	28
<b>Summe</b>	16	90	15	3	124

Quelle: FFG, eigene Berechnung und Darstellung Technopolis

Von 2004 bis 2009 haben insgesamt 97 verschiedene Antragsteller im HQ-Programm eingereicht. Die Projekte von 73 Antragsteller wurden gefördert. Betrachten wir verbundene Antragsteller als Einheit, so haben sich 87 Unternehmen am Programm beteiligt. Von diesen wurden 66 Unternehmen im HQ-Programm gefördert.

Tabelle 2 Antragstellende Unternehmen\* 2004 bis 2009

Budgetjahr	abgelehnt	genehmigt	umgeschichtet	zurückgezogen	gesamt
<b>2004</b>		1			1
<b>2005</b>	1	13	2		15
<b>2006</b>	3	15	6	1	22
<b>2007</b>	4	20	1	1	25
<b>2008</b>	4	14	3		20
<b>2009</b>	4	19	3	1	26
<b>Summe</b>	15	66	15	3	87

\* Antragsteller, die miteinander verbundenen sind, werden als ein Unternehmen ausgewiesen.  
Quelle: FFG, eigene Berechnung und Darstellung Technopolis

### 3.2 Bewilligte Fördermittel und Verteilung nach Bundesländern

Von 2004 bis 2009 wurden im HQ-Programm für die 90 genehmigten Projekte Fördermittel mit einem Barwert von 114,8 Mio. € bewilligt. Die Verteilung der Fördermittel nach Bundesländern (Ort der Projektdurchführung) zeigt, dass nach Kärnten und Oberösterreich im Verhältnis zu den FuE-Ausgaben der dort ansässigen Unternehmen überproportional HQ-Förderungen fließen, während insbesondere Unternehmen mit Standort Wien bisher unterrepräsentiert waren.

Zusätzlich zu den Förderungen des Bundes stellten auch einige Länder Förderungen für HQ-Projekte von Antragstellern im jeweiligen Bundesland zur Verfügung. Im Falle der Steiermark wurden die entsprechenden Mittel über die FFG vergeben. Für 13 Headquarter-Projekte in der Steiermark wurden so insgesamt 1,472 Mio. € zusätzlich bewilligt. Für andere Bundesländer liegen uns keine Daten über die Landesförderung vor.

Tabelle 3 Verteilung der bewilligten Headquarter-Fördermittel nach Bundesländern 2004 bis 2009

Bundesland	HQ-Förderung (Mio. €)	Anteil an HQ-Förderung (%)	Anteil an Unternehmens-FuE in Österreich* (%)	Anteil FFG-Förderung** gesamt (%)
<b>Burgenland</b>	4,3	3,8%	0,6%	1,1%
<b>Kärnten</b>	22,7	19,8%	6,9%	6,2%
<b>Niederösterreich</b>	9,4	8,2%	10,9%	6,9%
<b>Oberösterreich</b>	37,3	32,5%	20,3%	24,8%
<b>Salzburg</b>	7,6	6,6%	3,2%	3,1%
<b>Steiermark</b>	21,6	18,1%	22,2%	26,6%
<b>Tirol</b>	2,3	2,0%	6,3%	5,0%
<b>Vorarlberg</b>	2,0	1,7%	3,3%	2,8%
<b>Wien</b>	7,6	6,6%	26,3%	23,5%
<b>Summe</b>	114,8	100,0%	100,0%	100,0%

\* nach Ort der Durchführung; \*\* für die Jahre 2007 bis 2009 (inklusive Haftungen und Darlehen)  
Quelle: FFG, Statistik Austria, eigene Berechnung und Darstellung Technopolis

### 3.3 Verteilung der Fördermittel nach Hauptsitz der Unternehmen, Umfang der konzernweiten FuE-Aktivitäten und Gesamtumfang der FFG-Förderung

Betrachten wir die Verteilung der Fördermittel nach dem Land des Unternehmenshauptsitzes, so zeigt sich, dass überwiegend österreichische Unternehmen gefördert wurden, die Fördermittel jedoch überproportional Unternehmen mit Hauptsitz außerhalb Österreichs, vor allem mit Hauptsitz in Deutschland, zu gute kamen.

Von den 66 geförderten Unternehmen haben 47 ihren Hauptsitz<sup>4</sup> in Österreich, 17 Unternehmen im EWR einschließlich Schweiz (darunter 8 Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland) sowie 2 Unternehmen eine Hauptsitz außerhalb Europas.

Der Fördermittelanteil von Unternehmen mit Hauptsitz in Österreich betrug 63,5%, von Unternehmen mit Hauptsitz im EWR einschließlich Schweiz 32,3% (darunter 22,7% für Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland) sowie 4,2% für Unternehmen mit einem Hauptsitz außerhalb Europas.

<sup>4</sup> Laut eigenen Angaben der Unternehmen. Bei Unternehmen mit veröffentlichten Konzernabschluss wurde als Hauptsitz, der Staat in dem bilanziert wird herangezogen.

Tabelle 4 Beteiligung und Verteilung der Headquarter-Fördermittel nach Hauptsitz der Unternehmen 2004 bis 2009

Hauptsitz des Unternehmens	Öster- reich	EWK und Schweiz	darunter Deutschland	außerhalb Europa
<b>Anzahl Unternehmen</b>	47	17	8	2
<i>in %</i>	<i>71,2</i>	<i>25,8</i>	<i>12,1</i>	<i>3,0</i>
<b>HQ-Fördermittel (Mio. €)</b>	73,0	37,0	26,1	4,9
<i>in %</i>	<i>63,5</i>	<i>32,2</i>	<i>22,7</i>	<i>4,2</i>

Quelle: FFG, eigene Berechnung und Darstellung Technopolis

Aus der Gruppe der 31 österreichischen Unternehmen mit den höchsten konzernweiten FuE-Ausgaben (2009), für die öffentliche Konzernabschlüsse vorliegen (d.h. meist börsennotierte Unternehmen)<sup>5</sup>, haben im Zeitraum 2004 bis 2009 13 Unternehmen (bzw. mit ihnen verbundene Unternehmen) zumindest ein HQ-Projekt gestartet. Jene österreichischen Unternehmen aus dieser Gruppe, die kein HQ-Projekt beantragt haben, sind überwiegend Unternehmen der (chemischen) Prozessindustrie, der Bauindustrie, Softwarehersteller, Telekommunikations- und Verkehrsdienstleister oder Unternehmen der Glücksspielindustrie. Aus der technologieintensiven Sachgüterindustrie hat sich damit ein Großteil der österreichischen börsennotierten Unternehmen mit den höchsten absoluten FuE-Ausgaben am Programm beteiligt.

Tabelle 5 Rang österreichischer Unternehmen mit öffentlichen Konzernabschlüssen nach FuE-Ausgaben (2009) und Beteiligung am Headquarter-Programm 2004 bis 2009

Rang	Unternehmen	HQ-Projekt: Ja/ Nein (Anzahl Projekte)
<b>1</b>	voestalpine	Ja (1 Projekt seit 2008)
<b>2</b>	Borealis	Nein
<b>3</b>	Intercell	Nein
<b>4</b>	Andritz	Ja (3 Projekte seit 2005)
<b>5</b>	Zumtobel	Ja (1 Projekt 2005-2010)
<b>6</b>	Telekom Austria	Nein
<b>7</b>	Novomatic	Nein
<b>8</b>	KTM Power Sports	Ja (2 Projekte 2005-2008)
<b>9</b>	AT & S	Ja (1 Projekt 2009)
<b>10</b>	RHI	Nein
<b>11</b>	austriamicrosystems	Ja (1 Projekt 2006-2009)
<b>12</b>	bwin	Nein
<b>13</b>	A-Tec Industries	Ja (2 Projekte 2006-2008)
<b>14</b>	B&C Industrieholding	Ja (3 Projekte seit 2005)
<b>15</b>	Miba	Ja (3 Projekt seit 2006)
<b>16</b>	Kapsch TrafficCom	Nein
<b>17</b>	Constantia Packaging	Nein

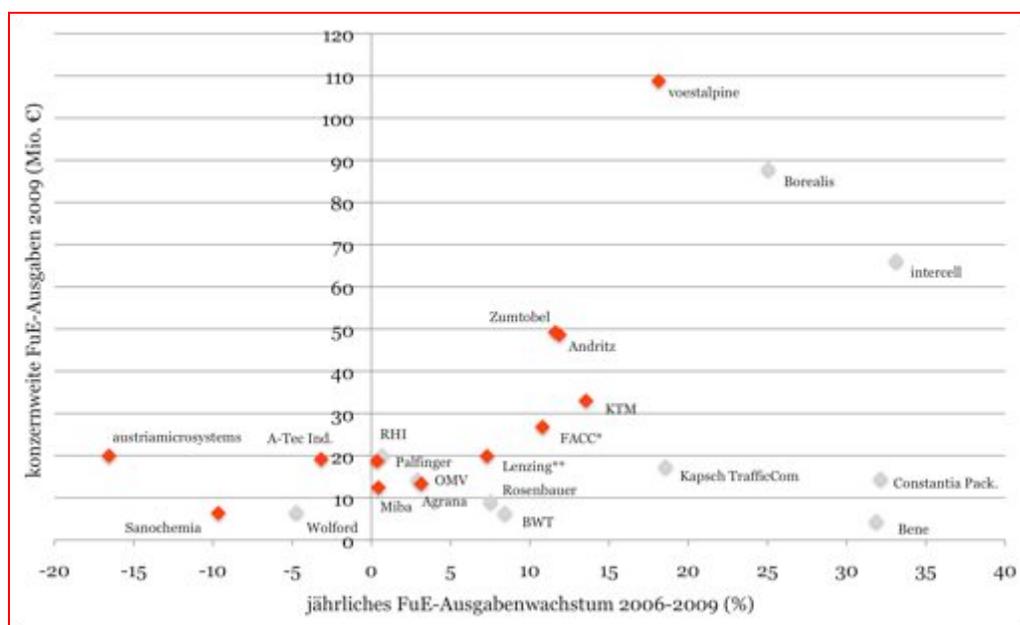
<sup>5</sup> Siehe dazu: European Commission, 2010, EU Industrial R&D Scoreboard 2010, Vol. II, 1.2.

Rang	Unternehmen	HQ-Projekt: Ja/ Nein (Anzahl Projekte)
18	OMV	Nein
19	AGRANA	Ja (1 Projekt 2005-2007)
20	Palfinger	Ja (1 Projekt 2007-2010)
21	Rosenbauer International	Nein
22	UNIQA	Nein
23	FACC*	Ja (3 Projekte 2005-2010)
24	Fabasoft	Nein
25	Wolford	Nein
26	BWT	Nein
27	Sanochemia Pharmazeutika	Ja (1 Projekt 2005-2009)
28	update software	Nein
29	ÖBB	Nein
30	Strabag	Nein
31	Bene	Nein

\* Das Unternehmen selbst weist für 2009 FuE-Ausgaben aus, die in der Liste den Rang 9 bedeuten würden.  
Quelle: Europäische Kommission, FFG, Darstellung Technopolis

Es lässt sich jedoch kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Veränderung der konzernweiten FuE-Ausgaben der oben angeführten Unternehmen und der Förderung von Headquarter-Projekten herstellen. Von den geförderten Unternehmen haben 10 ihre konzernweiten FuE-Ausgaben zwischen 2006 bis 2009 gesteigert.

Abbildung 1 FuE-Ausgaben 2009 und jährliches FuE-Ausgabenwachstum 2006 - 2009 ausgewählter österreichischer Unternehmen



◆ Beteiligung am Headquarter-Programm 2004 bis 2009 ◆ keine Beteiligung am Headquarter-Programm 2004 bis 2009  
\* jährliches FuE-Ausgabenwachstum für den Zeitraum 2003/2004 – 2009/2010 auf Basis von Angaben des Unternehmens; \*\* berechnet aus den Geschäftsberichten 2006 – 2009 der Lenzing Gruppe; AT&S wurde aufgrund einer Umstellung der Erfassung von FuE-Ausgaben nicht berücksichtigt.  
Quelle: Europäische Kommission, Geschäftsberichte und Pressemitteilungen, Darstellung Technopolis

Die konzernweite Entwicklung der FuE-Ausgaben kann dabei als gutes Richtmaß für die Veränderungen der FuE-Ausgaben im Inland herangezogen werden, da praktisch alle angeführten Unternehmen ihre zentralen FuE-Standorte in Österreich unterhalten. Im Vergleich zur Entwicklung der FuE-Ausgaben in nicht geförderten Unternehmen der Sachgüterproduktion aus der obigen Liste lassen sich jedoch keine besonderen Unterschiede feststellen.

Bei den in den Jahren 2004 bis 2009 am stärksten geförderten Unternehmen im Headquarter-Programm handelte es sich entweder um österreichische Unternehmen, die ihre Forschungsaktivitäten bereits vor Beginn des Headquarter-Programms in Österreich konzentriert hatten bzw. um internationale Unternehmen, die bereits seit vielen Jahren in Österreich mit starken FuE-Standorten vertreten waren.

Tabelle 6 Unternehmen mit den höchsten bewilligten Förderungen, Hauptsitz der Unternehmen und Höhe der bewilligten Headquarter-Förderungen 2004 bis 2009

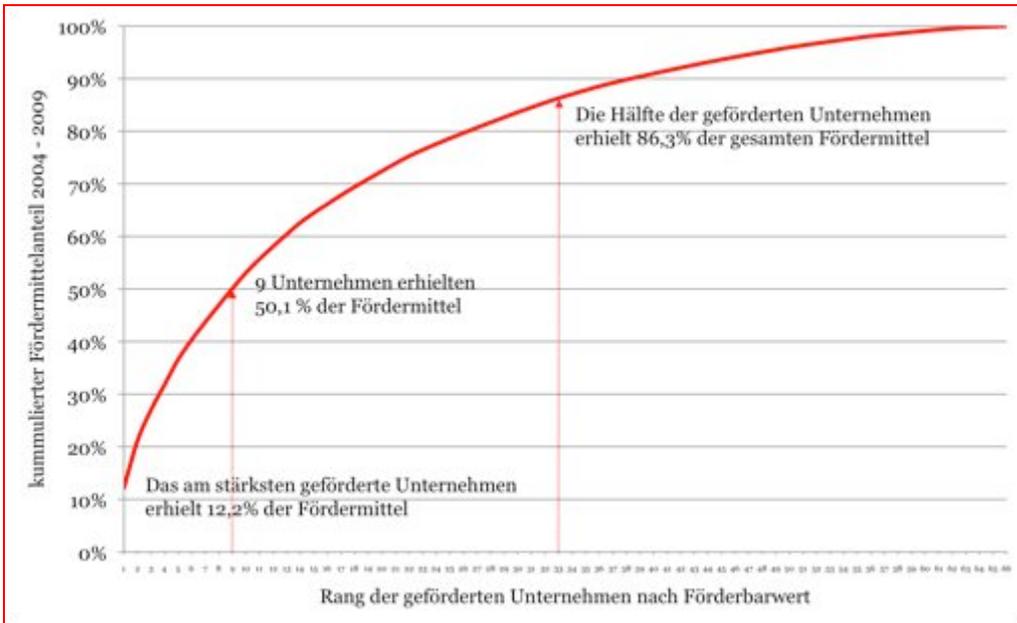
Rang HQ	Rang FFG BP+TP 2009	Unternehmen*	Hauptsitz	HQ-Förderung (Mio. €)
1	1	Infineon	Deutschland	14,058
2	4	FACC	Österreich**	10,213
3	11	Lenzing	Österreich	6,764
4	12	Fronius	Österreich	5,511
5	14	Siemens	Deutschland	5,489
6	17	Ledon Lighting	Österreich	4,327
7	>20	KTM	Österreich	3,853
8	>20	Miba	Österreich	3,683
9	>20	Treibacher	Österreich	3,643
10	2	AVL	Österreich	3,450
11	8	Andritz Hydro	Österreich	2,999
12	5	Magna	Kanada	2,741
13	>20	Komptech	Österreich	2,650
14	15	NXP	Niederlande	2,551
15	>20	Sony	Japan	2,120

\* nach Ort der Durchführung; \*\* für die Jahre 2007 bis 2009 (inklusive Haftungen und Darlehen)  
Quelle: FFG, Statistik Austria, eigene Berechnung und Darstellung Technopolis

Im Headquarter-Programm wurden in großem Umfang jene Unternehmen zusätzlich gefördert, die bereits im Basisprogramm und in den thematischen Programmen zu den größten FFG-Fördermittelempfängern zählen: Neun von zehn der 2009 am stärksten FFG-geförderten Unternehmen waren am HQ-Programm beteiligt. Diesen neun Unternehmen wurden 42% der gesamten HQ-Fördermittel bewilligt.

Das am höchsten geförderte Unternehmen (Infineon) erhielt in der Periode 2004 bis 2009 insgesamt 14,1 Mio. € (12,2% der gesamten Fördermittel). Gleichzeitig ist Infineon auch außerhalb des Headquarter-Programms der größte Empfänger von FFG-Fördermitteln. Neun Unternehmen erhielten die Hälfte der gesamten Fördermittel bewilligt. Die Hälfte der HQ-Unternehmen erhielt 86,3% der Fördermittel. Bei diesen Zahlen ist jedoch zu berücksichtigen, dass für jüngere, noch laufende Projekte, allfällige Bewilligungen für Fortsetzungsprojekte derzeit noch nicht berücksichtigt werden können.

Abbildung 2 Kummulative Verteilung der bewilligten Headquarter-Förderungen nach Unternehmen 2004 bis 2009

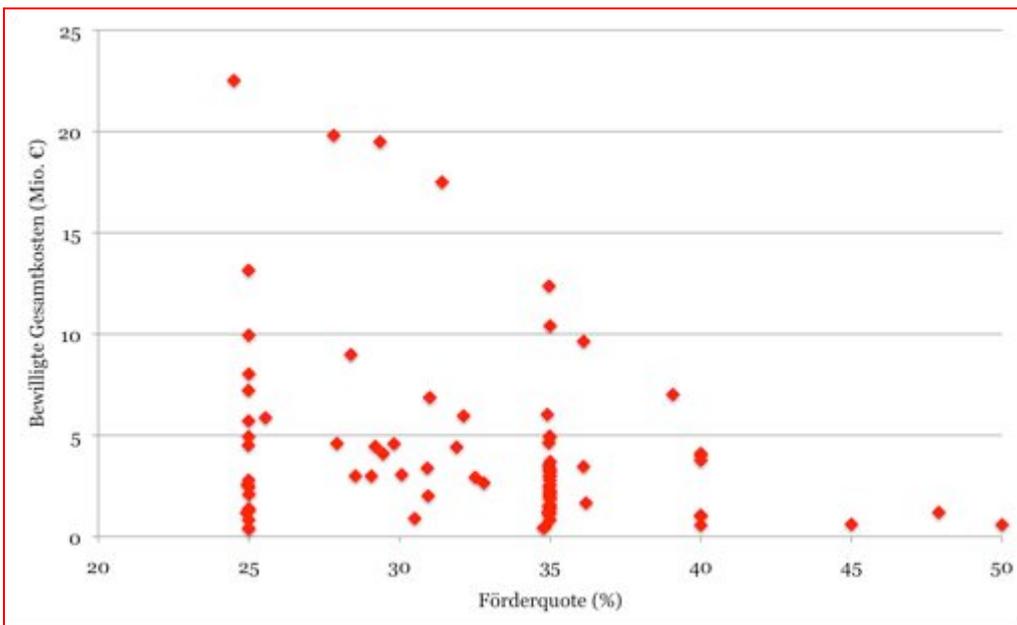


Quelle: FFG, eigene Darstellung Technopolis

### 3.4 Projektgröße und Förderquoten

Die Größe der bewilligten Projekte variiert beträchtlich. Für das größte bewilligte Projekt wurden Gesamtkosten in der Höhe von 22,5 Mio. € anerkannt (Laufzeit 36 Monate), das kleinste HQ-Projekt sah Gesamtkosten in der Höhe von 0,350 Mio. € vor. Die durchschnittlichen anerkannten Gesamtkosten beliefen sich auf 4,12 Mio. €, der Medianwert der Gesamtkosten lag bei 2,96 Mio. € (d.h. je 50 % der HQ-Projekte weisen höhere bzw. geringere Gesamtkosten auf).

Abbildung 3 Gesamtkosten und Förderquote der bewilligten Headquarter-Projekte 2004 bis 2009

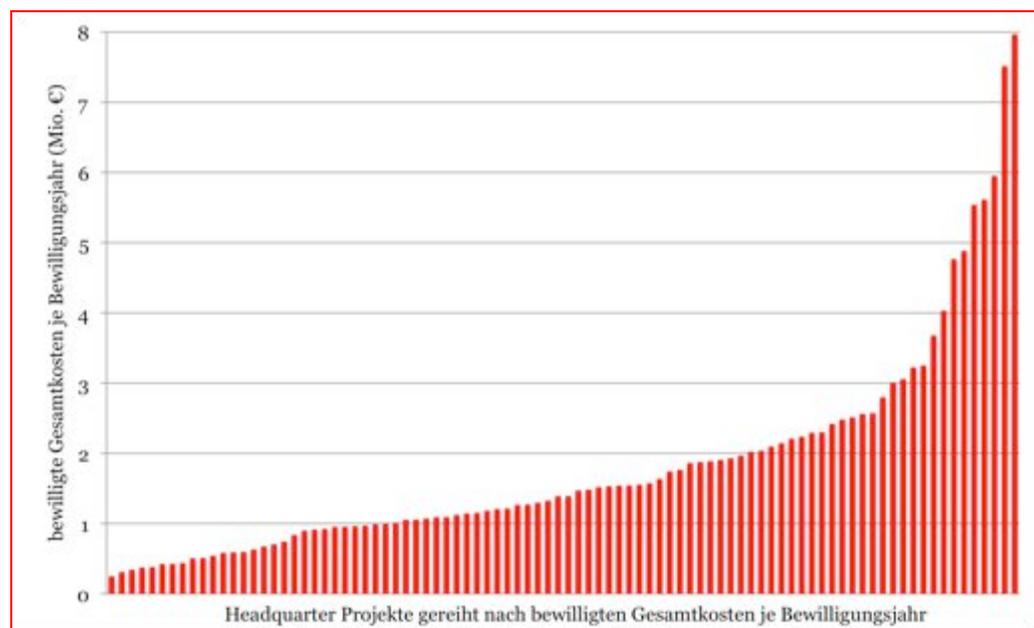


Quelle: FFG, eigene Darstellung Technopolis

Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass bei zahlreichen Projekten noch Fortsetzungsanträge eingereicht werden können. Die Unterschiede bei der Projektgröße bleiben auch dann bestehen, wenn die Gesamtkosten laufzeitbereinigt werden. Bezogen auf ein Bewilligungsjahr lag die Spannbreite der anerkannten Gesamtkosten zwischen 0,24 Mio. € und 7,96 Mio. €. Die Höhe der durchschnittlichen bewilligten Gesamtkosten der Headquarter-Projekte bezogen auf ein Bewilligungsjahr betrug 1,81 Mio. €, der Medianwert lag bei 1,35 Mio. €.

In einem Fall liefen mehrere Projekte am gleichen Unternehmensstandort für eine Laufzeit von 36 Monaten parallel, wobei insgesamt 50,5 Mio. € Projektkosten anerkannt und Projektförderungen im Ausmaß von 14,1 Mio. € bewilligt wurden.

Abbildung 4 Bewilligte Gesamtkosten je Bewilligungsjahr der Headquarter Projekte 2004 bis 2009



Quelle: FFG, eigene Darstellung Technopolis

Die Verteilung der Förderquoten der HQ-Projekte ist aus Abbildung 3 ersichtlich. Die durchschnittliche Förderquote (Förderbarwert als Anteil an den genehmigten Gesamtkosten) betrug über alle bewilligten Projekte 31,0%.

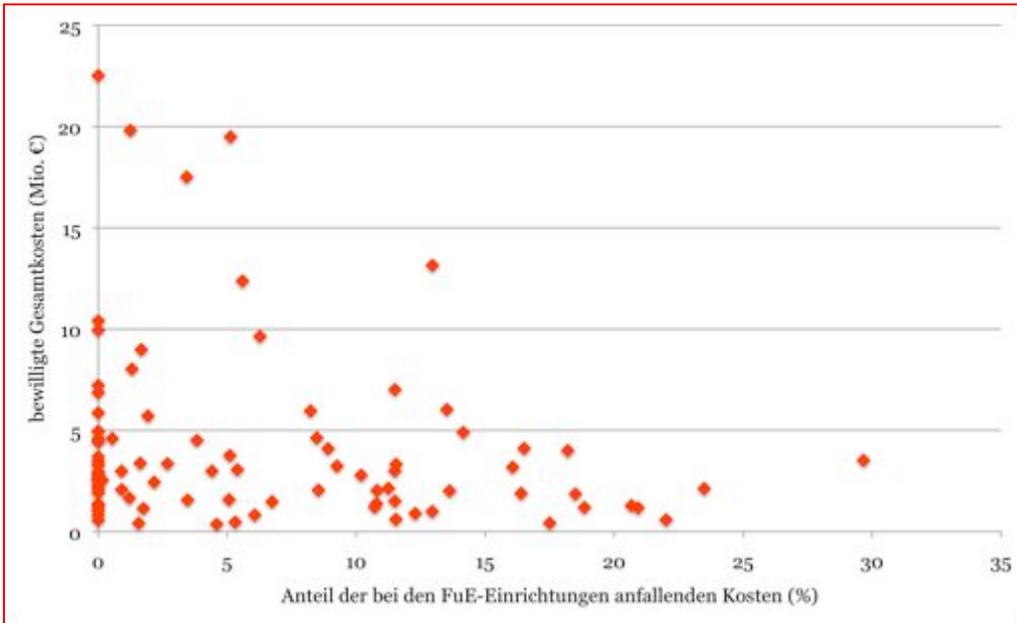
### 3.5 Umfang der Kooperationen mit Forschungseinrichtungen

Ein Beurteilungskriterium für Anträge im Headquarter-Programm ist der Wissenstransfer über Kooperationen bzw. die im Projekt vorgesehene Vernetzung mit dem österreichischen Innovationssystem (österreichische Forschungseinrichtungen, Partnerfirmen und Cluster). Kooperationen sind jedoch keine verpflichtende Anforderung an Headquarter-Projekte.

Der Umfang der geplanten und tatsächlichen Kooperationen mit Forschungseinrichtungen lässt sich anhand mehrerer Datenquellen abschätzen. Zum einen nutzten wir die tabellarischen Übersichten über Projektanträge als Unterlage für die Sitzungen des Beirats des FFG-Bereichs Basisprogramme, in denen seit der Sitzung vom 19. Oktober 2006 die beantragten Institutskosten eigens ausgewiesen sind. Ergänzend dazu haben wir auch die Informationen aus den Jahresberichten der FFG an das BMVIT herangezogen. Hier sind seit dem Jahresbericht 2007 ebenfalls Angaben zu bestehenden Kooperationen mit in- und ausländischen Forschungseinrichtungen enthalten. Schließlich standen uns auch Zusammenfassungen der FFG-internen Auswertungen der HQ-Zusatzberichte zur Verfügung. Grundlage für die zwei letztgenannten Dokumente bilden die Angaben der Förderungsnehmer in den HQ-Zusatzberichten. Diese weichen

zum Teil deutlich von den Antragsinformationen ab. Um eine größtmögliche Vergleichbarkeit der Angaben zu Kooperationen zu gewährleisten, haben wir für die folgende Auswertung in erster Linie die Informationen zu den vorgesehenen FuE-Kooperationen aus den Sitzungsunterlagen herangezogen. Jene Fälle, in denen laut Sitzungstabelle im Antrag keine FuE-Kooperation vorgesehen war, wo jedoch diesbezügliche Zahlen in den FFG-internen Berichten bzw. in den Berichten an das BMVIT vorhanden waren, wurde in der Auswertung mitberücksichtigt. Für Headquarter-Projekte, die vor Oktober 2006 bewilligt wurden, konnten wir keine Informationen zum Umfang der Kooperationen auswerten.

Abbildung 5 Anteil der bei FuE-Einrichtungen anfallenden Kosten und Gesamtkosten der Headquarter-Projekte 2004 bis 2009



Quelle: FFG, eigene Darstellung Technopolis

Eine statistische Auswertung zeigt, dass etwa 5% der bewilligten Gesamtkosten im HQ-Programm auf Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen entfallen sein dürften. Für die genehmigten Headquarter-Projekte waren Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen in der Höhe von ca. 18,1 Mio. € vorgesehen.

Bei 61 der 90 geförderten Headquarter-Projekte arbeitete das Unternehmen mit einer wissenschaftlichen Einrichtung zusammen. Etwa ein Drittel der HQ-Projekte (28 von 90) wies einen Kooperationsanteil der wissenschaftlichen Einrichtungen von mindestens 10% der Gesamtkosten aus und qualifizierte sich für den Kooperationsbonus, vorausgesetzt, die sonstigen Anforderungen an die Gewährung des Zuschlags wurden erfüllt.

In zahlreichen Fällen arbeiteten Unternehmen mit COMET-Zentren und Christian-Doppler-Labors als wissenschaftliche Kooperationspartner zusammen, bei denen die Unternehmen gleichzeitig Partner der Zentren im COMET-Programm bzw. im CDG-Programm sind.

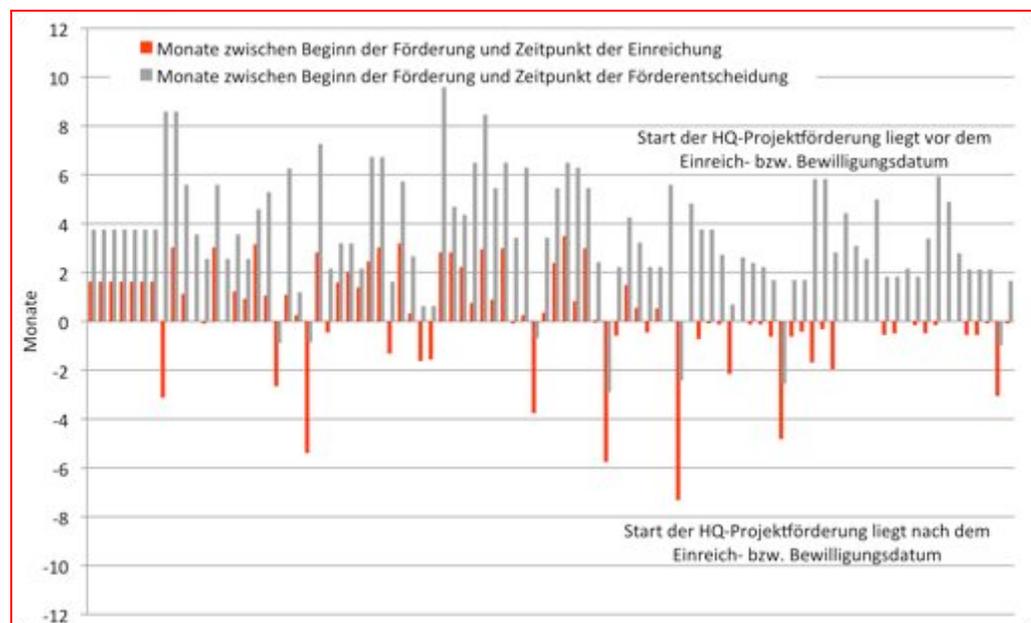
### 3.6 Antragstellung, Förderentscheidung und Beginn der Förderung

Bis zum Inkrafttreten der FFG-Richtlinien (erstmalig angewendet in der Vergabesitzung September 2008) akzeptierte die FFG, dass die Projekte bis zu drei Monate vor der Antragstellung gefördert werden konnten. Für Fortsetzungsanträge akzeptierte die FFG sogar einen rückwirkenden Beginn der Förderung bis zu sechs Monate vor Antragstellung. Dies entsprach der generellen Vorgangsweise bei FFG-Basisprogrammprojekten.

Seit dem Inkrafttreten des neuen EU-Gemeinschaftsrahmens für FuEuI fördert die FFG Projekte frühestens ab dem Eingangsdatum (Erstanträge). Bei Fortsetzungsprojekten akzeptiert die FFG weiterhin eine Toleranzfrist von 3 Monaten. 41 Headquarter-Projekte wurden bereits gestartet, bevor der Antrag eingegangen war.

Zieht wir den Zeitpunkt der Förderentscheidung als Bezugspunkt heran, wurden 83 von 90 Headquarter-Projekten rückwirkend gefördert. Bei 50 Headquarter-Projekten begann der Förderzeitraum zumindest 3 Monate vor dem Entscheidungsdatum über den Antrag, bei 13 Projekten sogar 6 Monate oder länger.

Abbildung 6 Gegenüberstellung Beginn der Förderung – Zeitpunkt der Einreichung / Zeitpunkt der Förderentscheidung bei bewilligten Headquarterprojekten 2004 bis 2009 (nur Erstanträge)

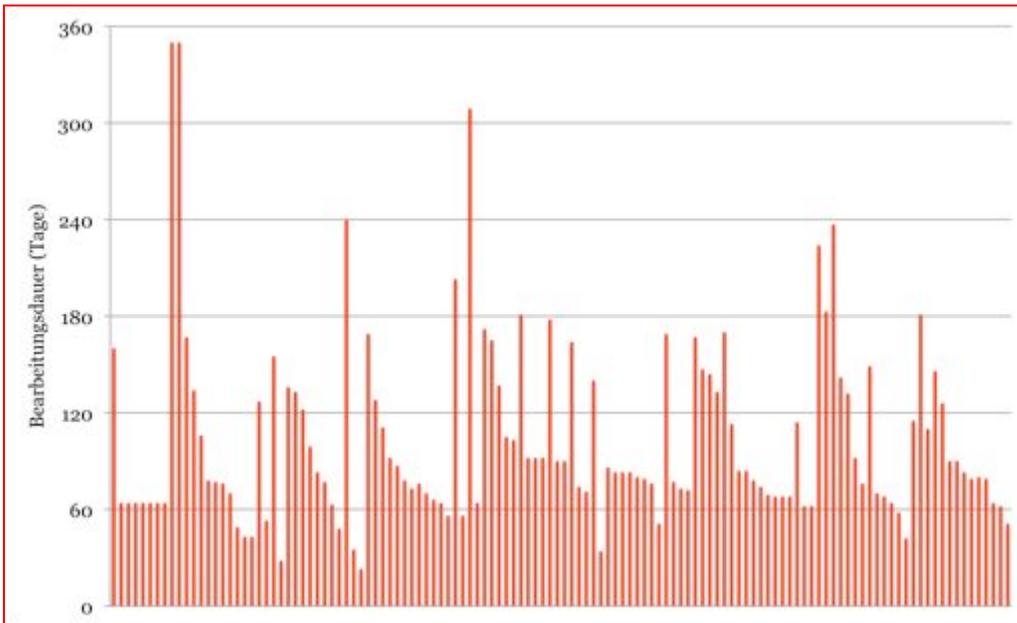


Quelle: FFG, eigene Darstellung Technopolis

### 3.7 Bearbeitungsdauer

Die Bearbeitungsdauer der Anträge lag bei durchschnittlich 104 Tagen. Fast 60% der Anträge wurden innerhalb von drei Monaten entschieden. Die gegenüber dem FFG-Basisprogramm längere Bearbeitungsdauer resultiert aus dem Umstand, dass die Anträge im Budgetjahr nur in zwei bis drei Sitzungen des Beirats für die FFG-Basisprogramme entschieden werden.

Abbildung 7 Bearbeitungsdauer (Tage zwischen Einreichdatum und Entscheidungsdatum) bei Headquarter-Projektanträgen 2004 bis 2009 (nur Erstanträge)



Quelle: FFG, eigene Darstellung Technopolis

## 4. Ergebnisse der Gespräche mit Unternehmen

In den Gesprächen mit den Unternehmen wollten wir erfahren, welche Faktoren die Entscheidung über den Auf- und Ausbau von FuE-Standorten bestimmen. Darüber hinaus fragten wir die Unternehmen nach der Geschichte ihrer Headquarter-Projekte und ihren Motive, sich am Headquarter-Programm zu beteiligen. Ein weiterer Frageblock widmete sich den Ergebnissen und Wirkungen der Headquarter-Förderung. Schließlich befragten wir die Unternehmen auch nach ihren Erfahrungen mit der administrativen Abwicklung der Projekte durch die FFG.

In diesem Abschnitt haben wir die zentralen Ergebnisse unserer Gespräche mit den Unternehmen zusammengefasst.

### 4.1 Einflussfaktoren auf den Auf- und Ausbau von FuE-Standorten

Das Headquarter-Programm geht, zumindest in seiner ursprünglichen Konzeption, von der Annahme aus, FuE-Projektförderung könne einen relevanten, unmittelbaren Steuerungseffekt bei (FuE-)Standortentscheidungen von international tätigen Unternehmen leisten. Daher sind wir in den Gesprächen mit den Unternehmen der Frage nachgegangen, nach welchen Gesichtspunkten sie im Headquarter-Programm ihre FuE-Standortentscheidungen getroffen haben bzw. im Allgemeinen treffen.

Faktor 1: Es gibt nur einen Standort

Die häufigste Rückmeldung war – vor allem von österreichischen Unternehmen, die immerhin zwei Drittel der geförderten HQ-Klientel ausmachten –, dass sich die Frage ‚Standort in Österreich oder besser nicht in Österreich?‘ gar nicht stellen würde. Viele der Headquarter-Unternehmen verfügen nur über einen relevanten Forschungsstandort und zwar meist am Hauptsitz des Unternehmens oder in regionaler Nähe. Eine Ausweitung der FuE-Aktivitäten wird üblicherweise am bereits bestehenden Standort vorgenommen. Dies trifft selbst auf Unternehmen zu, die im Ausland zahlreiche Produktionsstandorte unterhalten. An diesen weiteren Standorten findet meist nur Anwendungsentwicklung statt:

*„FuE ist praktisch ganz in [Hauptsitz] konzentriert. Im Ausland haben wir nur Anwendungsentwicklung mit einigen wenigen Mitarbeitern je Standort.“ (LA)<sup>6</sup>*

Weitere, meist kleinere FuE-Standorte im Ausland kommen vor allem durch Firmenübernahmen zustande:

*„Einen FuE-Standort haben wir nur in [Hauptsitz]. Das ist unsere unternehmerische Strategie. Daneben haben wir ein kleines Start-up-Unternehmen in [europäische Stadt], das ebenfalls FuE macht.“ (A9)*

Wird aus räumlichen, organisatorischen oder technischen Gründen ein Umzug der FuE-Abteilung notwendig, befinden sich die neuen FuE-Zentren oft in unmittelbarer Nachbarschaft zum Unternehmenssitz oder zumindest in der selben Region. Vor allem Familienbetriebe fühlen sich häufig sehr mit ihrem Stammsitz verbunden:

*„Wir machen als Familienunternehmen unsere FuE in [Stammsitz].“ (CL)*

---

<sup>6</sup> Die paraphrasierten Zitate aus den Gesprächen mit den Unternehmen werden anonymisiert dargestellt. Dazu haben wir jedem Gespräch einen zufällig generierten zweistelligen alphanumerischen Code zugeordnet. Zitate, die den gleichen Code aufweisen, stammen aus dem selben Gespräch.

*„Natürlich stellte sich die Frage, ob das Entwicklungszentrum nicht woanders errichtet werden könnte. Die Eigentümer haben sich aber bewusst für einen zentralen FuE-Standort in Österreich entschieden und ein Bekenntnis zum Standort auch verschriftlicht. Das Unternehmen will seine zentrale FuE in Österreich halten.“ (6K)*

Aber selbst größere, börsennotierte österreichische Unternehmen, die in ihren jeweiligen Märkten und Marktnischen weltmarktführende Positionen einnehmen, konzentrieren ihre FuE-Aktivitäten weitgehend an den Stammsitzen bzw. an einer geringen Zahl von historischen Niederlassungen:

*„FuE ist [am Hauptsitz] konzentriert. Wir haben sonst keine Satelliten. [...] Etwas mehr Anwendungsentwicklung machen wir noch in [einem weiteren österreichischen Standort].“ (XG)*

*„Weder von der Größe noch von der Ausrichtung des Unternehmens wäre es notwendig, FuE anderswo zu machen als am Stammsitz bzw. in Österreich. Wir sind ein Nischenhersteller und verfolgen natürlich alle Möglichkeiten auf den Zukunftsmärkten. Wir werden auch zunehmend Fertigungskapazitäten in die neuen Märkten verlegen, nicht aber die Forschung.“ (U2)*

Einige dieser Unternehmen, mit Exportanteilen weit über 80% und zum Teil mehreren tausend Mitarbeitern weltweit, gaben in den Gesprächen an, „zu klein“ für mehrere FuE-Standorte zu sein. Die hohen Koordinierungs- und Transferkosten zwischen mehreren FuE-Standorten würde eine Strategie mit mehreren FuE-Standorten unwirtschaftlich machen:

*„Wir sind zu klein, um mehrere Forschungsstandorte zu haben. Eine Verlagerung macht erst ab einer gewissen Größe Sinn. Die Kosten für den Informationsaustausch und die Koordination wären bei mehreren FuE-Standorten einfach zu groß.“ (LA)*

## Faktor 2: Die Kompetenzen der bereits bestehenden Standorte

Bei den Unternehmen mit Hauptsitz außerhalb Österreichs (aber auch bei österreichischen Unternehmen mit Niederlassungen im Ausland) gaben vor allem die an den österreichischen Standorten verfügbaren Kompetenzen den Ausschlag dafür, auch weiterhin in Österreich in FuE zu investieren:

*„Wir haben [\*\*] Laboratorien weltweit. [...] Für die Entscheidung, wo die Entwicklung dann tatsächlich stattfindet, spielt vor allem die Historie [...] mit den jeweils verfügbaren Kompetenzen eine Rolle und dann die Kosten der Standorte. Es gibt da eine gewisse Konkurrenz zwischen den Standorten.“ (TY)*

*„Wir haben im Unternehmen eine genaue Struktur für die Centres of Competence bei der Entwicklung verschiedener [Produkttypen] aufgestellt. Es gibt eine Matrix für alle Standorte, die für bestimmte Typen die besten Kompetenzen besitzen. Die geschichtliche Entwicklung ist dabei wichtig.“ (4F)*

*„Wir sind kein Global Player, der sagt, wenn es mir hier nicht passt, gehe ich einfach woanders hin. Die Projekte werden einfach dort gemacht, wo die Kompetenzen sind.“ (Z5)*

Einzelne Unternehmen nannten mangelnde Kompetenzen an anderen Standorten als einen Grund, warum sie die Weiterentwicklung einer für das Unternehmen neuen Technologie nach Österreich zurückverlagert hatten:

*„Eine Weiterentwicklung der Technologie in [Staat] wäre nicht möglich gewesen. Die Infrastruktur passt nicht. Das Personal passt nicht. Die Prozesstechnik ist nicht modern genug.“ (NH)*

### Faktor 3: Synergien durch Konzentration

Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor auf Entscheidungen über FuE-Standorte, vor allem in Unternehmen der Prozessindustrie, ist die Nähe zur Produktion. In Branchen, in denen Prozessentwicklung einen wesentlichen Teil der FuE-Themen ausmacht, werden FuE-Standorte häufig in unmittelbarer Nähe von starken Produktionsstandorten auf- und ausgebaut:

*„Die Nähe von Produktion und FuE ist sehr wichtig.“ (38)*

Ein Vertreter eines anderen Unternehmens stellte fest:

*„Im Zentrum stand die Errichtung eines Forschungszentrums, praktisch auf der grünen Wiese. [Standort] war auch immer schon ein starker Standort in der Produktion. [...] Die Nähe zur Produktion war sehr wichtig. [...] Das [...]Forschungszentrum [...] hat sehr gute kurzfristige Entwicklungschancen im Bereich [Produktionsschwerpunkt am Standort] eröffnet.“ (JZ)*

Tradition und Geschichte der Standorte spielen aber selbst dann eine große Rolle bei der Etablierung neuer FuE-Bereiche, wenn diese erst neu aufgebaut werden müssen:

*„[Standort] ist ein historischer Standort. Wir sind schon seit 100 Jahren hier. Im Rahmen der Unternehmensvereinigung [...] wurde hier die Fertigung geschlossen. Trotzdem war für den Konzern klar, dass wir in [Standort] eine eigene Produktgruppe mit weltweiter Verantwortung etablieren sollten. Es gab dann zahlreiche Innovationsprojekte [...] Wir haben nach einem neuen Thema gesucht, dass es [im Konzern] noch nicht gab. Unser Konzept hat dann im Konzern gefallen und wir haben [...] die Freigabe dazu bekommen. Es war klar, dass wir das in [Standort] machen.“ (AT)*

Einige österreichische Unternehmen gaben in den Gesprächen an, dass neue FuE-Standorte im Ausland vor allem bei Übernahmen eröffnet würden. Ob diese neuen Standorte dann erhalten bleiben oder ob das vorhandene Know-how nach Österreich transferiert wird, hängt vor allem vom eigenständigen Potenzial der neuen Standorte ab, bzw. davon, wie gut das erworbene Know-how im Unternehmen integriert werden kann. Wir haben einige Beispiele unter den Headquarter-Unternehmen gefunden, in denen kleinere, unterkritische FuE-Einheiten konsolidiert worden sind:

*„Im Zusammenhang mit dem Headquarters-Programm haben wir die Prüfstände in [Standort außerhalb Österreichs] zugunsten [Standort] aufgelassen. Das machte auch deshalb Sinn, weil gerade der dortige Mietvertrag ausgelaufen war.“ (4F)*

### Faktor 4: Markterfordernisse

Zahlreiche österreichische Unternehmen betonten in den Gesprächen, nur dann vom Grundsatz „zentrale FuE in Österreich“ abgehen zu wollen, falls sich unternehmensstrategische Rahmenbedingungen stark ändern würden. Kostenfaktoren alleine wären keine hinreichenden Gründe dafür, in größerem Umfang FuE-Einheiten zu verlagern. Wo österreichische Unternehmen bereits heute z.B. die niedrigeren Personalkosten in den östlichen Nachbarländern nutzen, werden vor allem weniger anspruchsvolle Entwicklungsleistungen ausgelagert, nicht jedoch auf zentrale FuE-Funktionen.

Sollte es jedoch auf neuen Märkten notwendig sein, neben einer Produktion auch FuE im Ausland anzusiedeln, um beispielsweise einen besseren Marktzugang sicherzustellen, würden dies die betroffenen Unternehmen auch tun:

*„Unser [...] Eigentümer will, dass wir auch für den [außereuropäischen] Markt entwickeln. Bis Ende des Jahrzehnts soll es eine Produktion in [außereuropäisches Ausland] geben. [...] FuE ist auch in der Strategie des Eigentümers drinnen. Wir werden dann mit FuE nach [außereuropäisches Ausland] gehen, wenn der Eigentümer das fordert, etwa im*

*Zuge des Aufbaus der Produktion [...]. Falls der Eigentümer das jedoch nicht einfordert, werden wir wahrscheinlich mit der gesamten FuE in Österreich bleiben.“ (V5)*

#### Faktor 5: Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal

Schließlich betonten die Unternehmen in den Gesprächen immer wieder die Bedeutung von gut ausgebildetem wissenschaftlichem und technischem Personal für die Bewertung von FuE-Standorten:

*„[Der Standort] ist ideal, weil es mit Linz und Wien in der Nähe zwei große technische Universitäten gibt. In [Standort] gibt es auch noch die Fachhochschule. Auch die TU Graz ist nicht zu weit entfernt.“ (AT)*

Gleichzeitig berichteten viele Unternehmen über Probleme bei der Rekruturierung von qualifiziertem FuE-Personal. Dafür wurden von unseren Gesprächspartnern vor allem zwei Faktoren verantwortlich gemacht: Zum einen haben vor allem geographisch periphere Unternehmensstandorte Schwierigkeiten, eine ausreichende Anzahl von Fachkräften aus den Hochschul- und Fachhochschulstandorten für ein Leben abseits der Ballungsgebiete zu gewinnen:

*„Wir haben Probleme, geeignetes Personal zu finden. Es sind [vor Ort] nicht ausreichend Ressourcen vorhanden. Wir haben zu wenige Bewerber. Wir hatten schon daran gedacht, Leute aktiv aus Osteuropa zu holen. Das wurde aber wieder verworfen. Wir sind aus diesem Grund jetzt bewusst eine Kooperation mit der FH [...] eingegangen.“ (A9)*

*„Wir haben zu wenig ausgebildetes Personal. Die Leute wollen nicht nach [...]. Wir haben jetzt daher auch in Wien ein Entwicklungsbüro. Auch den Kunden taugt das. [...] Die Gehälter sind halt viel höher als [Stammsitz].“ (V5)*

*„Es ist hier leichter [als am Stammsitz], Leute zu bekommen, weil [der Standort] eine Schulstadt ist. [...] Akademisches Personal zu bekommen, ist aber auch für uns nach wie vor schwierig.“ (JN)*

Zum gaben einige Unternehmen an, an den Hochschulen und Fachhochschulen würden zu wenige klassische Technikstudienabgänger ausgebildet. Gerade in Bereichen wie dem Maschinenbau seien qualifizierte Entwickler sehr schwer zu finden, da es zu wenige Absolventen gäbe:

*„Die größten Probleme sehen wir bei fehlenden fachlichen Kompetenzen. Die Fachexperten gehen uns aus. Zum Teil werden die Leute an den Hochschulen gar nicht mehr richtig als Entwickler ausgebildet. Die Absolventen beherrschen reine Entwicklungsarbeiten gar nicht mehr. Es gibt auch an den technischen Hochschulen bereits zu viele ‚Bindestrich-Ingenieure‘, aber zu wenige richtige Entwickler. [...] Wir haben hier die Leute selbst ausgebildet.“ (CL)*

*„Im Jahr 2008 gab es bei uns tatsächlich Personalengpässe, z.B. bei Maschinenbaukonstruktoren. Wir konnten keine Leute finden.“ (6K)*

Aus den Stellungnahmen der Unternehmen geht damit deutlich hervor, dass die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal ein wichtiger und kritischer Faktor für den Auf- und Ausbau von FuE-Standorten ist.

#### Faktor 6: Eigentümer und Geschäftsführungen

Wir haben bereits erwähnt, dass sich gerade viele Eigentümerfamilien österreichischer Unternehmen an ihre traditionellen Standorte besonders gebunden fühlen und daher auch die FuE-Standorte im Inland erhalten wollen. Haben jedoch Eigentümer aus anderen beruflichen oder privaten Gründen eine besondere Affinität ins Ausland, kann dies im Unternehmen durchaus zu Überlegungen führen, auch FuE-Funktionen ins Ausland zu verlegen. Einer unserer Gesprächspartner erklärte dazu:

*„Alternativ war [asiatischer Staat] als Standort [...] ein Thema, weil der Eigentümer dort auch zeitweise lebt. Die dortige Regierung finanziert viele Wünsche von Investoren sehr gut. Es gibt immer wieder Diskussionen um einen Standort [asiatischer Staat], etwa im Bereich der [Fachgebiet] weil auch der Eigentümer zeitweise in [asiatischer Staat] lebt.“ (GN)*

Einzelne Gesprächspartner erwähnten auch die Nationalität der Mitglieder in den Geschäftsleitungen oder vorhandene regionale Headquarter-Funktionen als Gründe, warum internationale Unternehmen überwiegend in Österreich in FuE investierten:

*„Wir sind nicht so international aufgestellt mit unseren FuE-Zentren. Die Europazentrale ist in Wien. In der Geschäftsführung sind alle Österreicher. Die wollen die Forschung in Österreich halten. In [andere EU Region] ist beispielsweise die Kultur schon anders [...]. Das wäre schwierig.“ (JZ)*

#### Faktor 7: Kosten

Alle bisher genannten Faktoren, die von den Unternehmen als FuE-standortrelevant eingeschätzt wurden, stehen mit den Chancen und Potenzialen der FuE-Standorte in Zusammenhang: Tradition, der bestehende Stock an Wissen, die technischen Kompetenzen, die Nähe zur Produktion, die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal. Wann kommen für die Unternehmen Kosten und Fördermöglichkeiten ins Spiel? Die Antwort lautet: Erst dann, wenn aus Unternehmenssicht auf der FuE-Ertragsseite unter den gegebenen Bedingungen der größtmögliche Nutzen der FuE-Investitionen gewährleistet ist. Dieser Nutzen wird eben in erster Linie von den verfügbaren Kompetenzen und der bereits vorhandenen FuE-Infrastruktur an den bestehenden Standorten bestimmt. Erst danach wird versucht, die Kosten zu minimieren:

*„Für FuE-Standortentscheidungen gibt es eine klare Wertung der Einflussfaktoren. An erster Stelle steht die FuE-Kompetenz des Standorts. Diese spielt die wesentliche Rolle. Erst dann spielen Förderungen eine Rolle.“ (GN)*

Ein Gesprächspartner eines weiteren Unternehmens gab zu diesem Thema an:

*„Warum sind wir in [Standort]? Erstens wegen des Potenzials der Mannschaft rund um [Gründer]. Die sind mit ihrer Kompetenz allein auf weiter Flur. Zweitens, weil das [Bundesland] bezüglich Förderungen sehr gut geeignet war, auch für Infrastrukturinvestitionen und Laborgeräte. Heute sind die Eintrittsbarrieren schon höher. Wir sind daher nicht nach [benachbartes Bundesland] gegangen, wo [der Konzern bereits] eine Produktion hatte, weil dort die Infrastruktur nicht gefördert hätte werden können.“*

Die Verfügbarkeit von Förderungen alleine ist hingegen für die Unternehmen kein ausreichender Anreiz, FuE-Investitionen an einen bestimmten Standort zu tätigen. Einige unserer Gesprächspartner wiesen darauf hin, dass ein solches Handeln für die Unternehmen zu kurzfristig sei:

*„Wegen einer Förderung von einigen Mio. € trifft man keine Standortentscheidung, wenn man für die gesamte Investition bis zum Produkt mehr als 100 Mio. € benötigt.“ (3L)*

Unter den verschiedenen finanziellen staatlichen Anreizen wurden in den Gesprächen von den Unternehmen eher Infrastruktur- und Investitionsförderungen sowie die steuerlichen Rahmenbedingungen (Körperschaftsteuer, steuerliche FuE-Förderung) als standortrelevant eingeschätzt und weniger die direkte FuE-Projektförderung:

*„Entscheidend für die Entscheidung zur Ansiedlung des Unternehmens in [Österreich] war der niedrigere Körperschaftsteuersatz im Vergleich zu [Nachbarstaat]. Die wichtigsten Faktoren waren Steuer und [die Ver-*

*fügbareit von qualifiziertem] Personal, dann erst die Förderlandschaft.“ (JN)*

Aber gerade auch in diesem konkreten Fall waren die steuerlichen Rahmenbedingungen nicht der primäre Entscheidungsfaktor. Das Unternehmen hätte sich ja ansonsten auch in anderen Nachbarstaaten ansiedeln können, die zum Teil noch günstigere steuerliche Rahmenbedingungen für Unternehmen bieten:

*„Der Eigentümer fühlt sich der Region verpflichtet und ist daher nach [Bundesland] gegangen. Auch weil es so kulturell keinen Unterschied [zwischen Hauptsitz und österreichischem Standort] gibt.“ (JN)*

#### Faktor 8: FuE-Projektförderung

Entscheidend ist die direkte FuE-Förderung vor allem für das Wohl und Wehe der Projektleiter und Projektleiterinnen. Ist der Forschungsstandort einmal etabliert, erhöht eine FuE-Förderung die Sichtbarkeit eines Projekts oder eines Themas im Unternehmen deutlich und kann entscheidend dafür sein, welche FuE-Projekte im internen Projektwettbewerb primär angegangen werden und welche eher zurückgestellt werden. Dies gilt jedoch nur solange, wie kein nichtgefördertes Projekt als unternehmensstrategisch unbedingt notwendig eingestuft und damit vorgereicht wird. Unsere Gesprächspartner gaben hinsichtlich der relativen Bedeutung der direkten Projektförderung beispielsweise an:

*„Für die grundsätzliche, strategische Entscheidung über ein Projekt ist die FuE-Förderung nicht relevant, sehr wohl jedoch als spätere Rechtfertigung der Investitionen gegenüber dem Konzern.“ (Xo)*

*„Unternehmensintern wird die direkte FuE-Förderung als wichtiger gesehen als die indirekte, weil sie besser kommunizierbar ist.“ (GN)*

*„Für uns zählt vor allem die direkte FuE-Projektförderung. Als Projektleiter kann ich die Forschungsprämie ja nicht ausgeben.“ (G3)*

*„Die indirekte Forschungsförderung spielt nur aus der Konzernperspektive eine Rolle, für die Projektleiter ist sie nicht relevant.“ (AT)*

*„Wir prüfen für jedes Projekt die bestehenden Fördermöglichkeiten. Wir haben ein Portfolio von Projekten, die zueinander im Wettbewerb stehen. Direkte FuE-Förderung ist im internen Wettbewerb wichtig für ein Projekt. Die Forschungsprämie wird hingegen auf der Projektebene nicht wahrgenommen.“ (LA)*

#### 4.2 Projekthintergrund und Motive der Antragstellung

Vielen österreichische Unternehmen haben uns im Gespräch berichtet, dass die Headquarter-Projekte im Zuge des Aufbaus neuer bzw. des substanziellen Ausbaus bestehender FuE-Standorte umgesetzt wurden. Die Unternehmen erwarteten sich einen Finanzierungsbeitrag für die dabei getätigten FuE-Investitionen:

*„Wir hatten eingereicht, weil im Zentrum unserer Überlegungen die Finanzierung des Neubaus war.“ (3R)*

Ein anderes Unternehmen berichtete:

*„Ausgangspunkt für das Projekt war die Errichtung des Technologiezentrums, das schon in der Umsetzungsphase war.“ (CL)*

Bei zahlreichen Unternehmen wurden auch die Erwartungen hinsichtlich einer zumindest indirekten Förderung von Infrastrukturkompetenzen durch die Finanzierung ihrer Headquarter-Projekte erfüllt. Nach Einschätzung der Unternehmen hatte die FFG hierzu im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit eine Brücke gebaut:

*„Das Standortkonzept stammte aus dem Jahr 2002/2003. Die Entscheidung für den Bau des FuE-Zentrums erfolgte im Jahr 2004. [...] Intern*

*war damit ein massiver Auf- und Ausbau der Forschungsinvestitionen verbunden. Wir haben in den Neubau einen hohen zweistelligen Millionenbetrag investiert. Zu Beginn der Umsetzungsphase waren wir auf der Suche nach Fördermöglichkeiten für das neue Gebäude. Die gab es aber nicht. Von der FFG wurde nun die Möglichkeit an uns herangetragen, ein Headquarter zu definieren, um über Projektförderung einen Beitrag zu den Investitionen zu leisten. Wir konnten das aufgrund des ohnehin vorgesehenen Auf- und Ausbaus unserer Schwerpunkte auch sehr gut argumentieren.“ (6K)*

Ein anderes Unternehmen berichtete über den Zusammenhang von Infrastrukturinvestitionen und Headquarter-Förderung:

*„Wir hatten uns schon vor [Jahr der Antragstellung im HQ-Programm] mit dem Gedanken getragen, das Entwicklungslabor auszubauen und apparativ zu modernisieren. Wir sind dann zur [Landesinnovationsagentur] gegangen, mit der Frage, welche Förderungen man dazu in Anspruch nehmen könnte. Wir hatten mit der FFG auch schon im Rahmen von [thematisches Programm] Kontakt gehabt. Das Headquarter Thema passte da aber nicht hinein. Die [Landesinnovationsagentur] hat dann einen Fördergipfel organisiert, an dem neben dem Land und der [Landesinnovationsagentur] auch die FFG und die [Förderagentur] teilnahmen. Das Headquarter-Programm wurde uns dann von der FFG empfohlen.“ (38)*

Andere Unternehmen ergriffen selbständig die Initiative, um bei betrieblich notwendig gewordenen Umsiedlungen oder anstehenden Investitionen in modernere FuE-Einrichtungen einen im Headquarter-Programm förderfähigen Projektbezug herzustellen:

*„Wir hatten den Umzug unserer Forschungsabteilung schon lange geplant, da wir in [alter Standort] keinen Platz mehr hatten. Die [Landesinnovationsagentur] errichtete in [neuer Standort] einen Campus, der für uns gerade passte. Bei der Finanzierung fragten wir uns dann ‚Können wir das nicht in ein FuE-Projekt packen?‘ Wir passten gut ins Headquarter-Programm hinein, weil wir gerade unsere Expertise im [Kompetenzbereich] stark ausbauten. Wir hatten hier ohnehin viele neue Ideen. Da war es leicht, ein Projekt durchzubringen.“ (GN)*

Ein Vertreter eines weiteren Unternehmens erklärte in diesem Zusammenhang:

*„Unsere Idee war, ein neues Forschungszentrum aufzubauen – auch physisch. Das Zentrum wurde 2007 am neuen [Standort] eröffnet. Wir haben [\*,\*] Mio. € investiert, und [\*] neue Arbeitsplätze geschaffen [...]. Es war uns relativ rasch klar, dass mit dem neuen Standort unser österreichisches Forschungsheadquarters deutlich gestärkt wird. Wir haben dann entsprechende Projekte formuliert, wobei wir Basisprogrammprojekte zu etwas größeren, längeren Einheiten zusammengefasst haben.“ (Z5)*

Diese Zitate aus den Interviews zeigen, dass die Unternehmen die grundsätzliche strategische Entscheidung über die Investitionen in den Auf- und Ausbau ihrer FuE-Infrastruktur zum Teil bereits Jahre vor der Headquarter-Förderung getroffen hatten. Die Headquarter-Förderung war für die Unternehmen dann ein Puzzle-Stein, mit dem sie das vorgesehene Investitionsprogramm kostengünstig finanzieren konnten.

Keines der Unternehmen, mit denen wir im Rahmen der Evaluierung sprachen gab an, es hätte ohne Headquarter-Förderung auf den geplanten Auf- oder Ausbau der Forschungsinfrastruktur verzichtet. Dies wäre schon alleine deswegen nicht möglich gewesen, weil viele Unternehmen ihre Investitionen in die Auf- und Ausbaumaßnahmen bereits vor Beginn der Headquarter-Förderung begonnen hatten.

Einige Unternehmen hatten den Eindruck, dass ihnen vor allem in der ersten Programmphase die FFG eine Einreichung im Headquarter-Programm individuell vorgeschlagen hat. Den Unternehmen schien die neue Fördermöglichkeit selbst noch nicht im Detail bekannt gewesen zu sein:

*„Wir wurden dringend von der FFG gebeten, bei Headquarter etwas zu tun, einzureichen.“ (3L)*

*„Der Auslöser für die Beteiligung an Headquarter war die Beratung durch die FFG im Rahmen des Portfoliogesprächs.“ (V5)*

Spätere Programmteilnehmer wandten sich jedoch selbstständig an die FFG. Praktisch für alle Antragssteller waren die besonders attraktiven Förderbedingungen des Headquarter-Programms im Vergleich zum FFG-Basisprogramm das Hauptmotiv, einen Antrag zu stellen. Als Förderungsalternative für die Headquarter-Projekte wurde das FFG-Basisprogramm häufig erwähnt:

*„Fördermöglichkeiten der FFG sind bei uns bei jedem Projekt ein Checkpunkt. Wir haben einen Ablauf ausgearbeitet, um nach Förderungen für unsere Projektvorhaben zu suchen. Im konkreten Fall wurden wir auch extern von der [Landesinnovationsagentur] beraten, die meinte, dass unser Projekt genau in die Headquarter-Schiene passen würde. Wir haben das dann selbst weiter auf der FFG-Homepage recherchiert. Ausschlaggebend für die erfolgreiche Einreichung war der vorgesehene Mitarbeiteraufbau. Wir waren intern aber vorher schon auf Schiene, das Projekt auch nur mit einer FFG-Basisprogrammförderung durchzuführen.“ (A9)*

Bei vielen Unternehmen, mit denen wir Gespräche geführt haben, handelte es sich um langjährige Kunden der FFG. Einige Unternehmen nahmen trotzdem externe Förderungsberatung bzw. professionelle Förderungsberater in Anspruch, um die bestehenden Fördermöglichkeiten optimal auszuloten:

*„Nach der internen Freigabe des Projekts haben wir nach Förderungen gesucht und nachgedacht, wer uns fördern könnte. Wir haben [Förderungsberatung] kontaktiert, die haben uns auch gleich das HQ-Programm empfohlen. Wir haben eine Kopie des Antrags dann gleich auch für [Bundesland] gemacht. Bei der FFG haben wir keine Beratung in Anspruch genommen.“ (AT)*

*„Wir wurden bei der Antragserstellung von [Förderungsberater] unterstützt. Er hat uns sehr geholfen. Er hatte gesagt: ‚Wir gehen gleich auf Headquarter!‘“ (85)*

### 4.3 Ergebnisse und Wirkungen der Headquarter-Förderung

Der überwiegende Teil der Headquarter-Unternehmen hätte nach den Ergebnissen unserer Gespräche, ihre FuE-Aktivitäten jedenfalls in Angriff genommen hätten. Dies trifft insbesondere auf jene Vorhaben zu, die im Zusammenhang mit dem Neubau oder Ausbau von Forschungsinfrastruktur (z.B. neues FuE-Zentrum) standen. Dies erscheint uns auch logisch und nachvollziehbar. Es wäre aus Sicht eines Unternehmens weder rational noch wirtschaftlich, ein neues FuE-Gebäude für 20, 100 oder auch 300 FuE-Beschäftigte zu planen und zu finanzieren, um sich später bei der Sicherung der Finanzierung der laufenden FuE-Ausgaben von öffentlicher Forschungsfinanzierung abhängig zu machen.

Die Headquarter-Förderung war daher im Regelfall auch nicht der Auslöser für den erfolgten Auf- oder Ausbau der FuE-Kompetenzen bzw. des FuE-Personals im Unternehmen. Dies wurde uns von den meisten Gesprächspartnern bestätigt:

*„Wir arbeiten entlang unserer Roadmaps. Es wäre ja gar nicht sinnvoll etwas zu machen, nur weil es gefördert wird. Über die Förderung wird*

*in erster Linie ein Risiko abgedeckt. Wir gehen aufgrund der Förderung schneller ein größeres Risiko ein.“ (TY)*

*„Die Förderung unterstützt nur. Die Entscheidung trifft man vorher. Möglicherweise wäre der eine oder andere Mitarbeiter ohne Förderung nicht gekommen. Das Projekt hätten wir aber jedenfalls gemacht. [...] Inhaltlich haben wir aufgrund der Förderung nichts zusätzlich gemacht, was wir nicht ohnehin vorhatten zu tun.“ (AT)*

*„Wir haben aktiv nach Fördermöglichkeiten gesucht. Wir hätten das Projekt aber auch ohne FFG-Förderung selbst finanziert.“ (JN)*

*„Wir reichen bei der FFG ein, was wir machen wollen. Wir haben eine Forschungsstrategie die sich in keiner Weise daran orientiert, was nun gefördert wird oder nicht.“ (3L)*

Zahlreiche Unternehmen gaben als wichtigste Wirkung der Förderung an, sie hätte die Projektdurchführung beschleunigt, da für einen bestimmten Zeitraum mehr Ressourcen zur Verfügung standen. Dies trifft auf jene Unternehmen zu, die nicht ohnehin die Headquarter-Förderung durch eigene Mittel substituiert hätten:

*„Das jährliche Budget erhöht sich durch die Förderung. Ohne Förderung wäre das Projekt halt langsamer gegangen. Förderung ist für uns wie zusätzliches Geld.“ (AT)*

*„FuE-Förderungen werden bei uns ins Budget eingeplant. Direkte FuE-Förderung hilft möglichst viel in möglichst kurzer Zeit zu machen. Was wir uns nicht leisten können, wird auf später verschoben.“ (G3)*

*„Ohne Förderung wäre es zu einer Verzögerung des Projekts gekommen. Bei uns wird jede Investition hinterfragt. Die Förderung hilft der Beschleunigung des Projekts.“ (Xo)*

Einzelne, vor allem kapitalschwache und kleinere Unternehmen gaben aber auch an, dass sie bestimmte FuE-Anteile ohne Headquarter-Förderung aufgrund finanzieller Beschränkungen nicht oder nur stark verzögert hätten durchführen können, und dass die Förderung Auswirkungen auf das Unternehmenswachstum gehabt hätte:

*„Ohne Headquarter Förderung hätten wir uns die Entwicklungen erst in zehn Jahren leisten können.“ (85)*

*„Die Förderung ist ein gewisser Teil des FuE-Budgets. Aus unserer Sicht ist eine Additionalität gegeben, weil wir sonst für die Durchführung länger gebraucht hätten oder einzelne Ideen nicht hätten umsetzen können. In diesem Sinne ist die Förderung ein add-on. Unser Wachstum wäre sonst wahrscheinlich nicht möglich gewesen.“ (6K)*

*„Ohne FuE-Förderung hätten wir das Projekt nicht in dieser Form machen können. Es würde heute wahrscheinlich keine [neue Produktreihe] geben.“ (GE)*

*„Im Nachhinein ist es schwierig zu sagen, welche Bedeutung die Förderung hatte. Man plant nicht einfach eine Investition um [\*,\*] Mio. € und sagt sie dann ab, wenn man dafür keine Förderung bekommt. Andererseits wäre das Projekt sicher nicht in diesem Umfang durchgeführt worden. Wir hätten sicher nicht so viele Leute eingestellt, damit wäre auch weniger weitergegangen. Wenn man [\*\*\*.\*\*\*] € im Jahr bekommt, dann macht man natürlich etwas mehr. Wir hätten jedenfalls den Einstieg in den [neues Geschäftsfeld] nicht so schnell geschafft.“ (Z5)*

Schließlich erwähnten einige Unternehmen, sie hätten ohne Headquarter-Förderung ihre Kooperationen mit Forschungseinrichtungen nicht oder nur in geringerem Umfang durchgeführt:

*„Die Alternative wäre gewesen, das Projekt abgespeckt als FFG-Basisprogrammprojekt durchzuführen. Die Förderung gab uns vor allem mehr Spielraum für die Beteiligung der Partner.“ (HH)*

*„Ohne die Headquarter-Förderung hätten wir die Kooperationen nicht in dem Umfang durchgeführt. Das war ein wichtiger Struktureffekt.“ (TY)*

*„Auch die Kooperation mit den Unis wäre auch nicht in dem Umfang in Angriff genommen worden. Außerdem wäre es sicher zu keiner COMET-Beteiligung gekommen, weil dort müssen wir ja etwas einzahlen. Das ist ungewöhnlich für uns.“ (Z5)*

In den Headquarter-Zusatzberichten müssen die Unternehmen Angaben über die FuE-Personaleffekte der Förderung machen, insbesondere, wieviele neue FuE-Stellen im Rahmen der Headquarter Projekte geschaffen wurden. Eine seriöse Interpretation der Unternehmensangaben sowie der Nachhaltigkeit des FuE-Mitarbeiteraufbaus ist jedoch unserer Einschätzung nach nicht möglich, da insbesondere über die Entwicklung nach Ende der Projekte kaum Informationen vorliegen. Wir verzichten daher auf eine Zusammenfassung der Angaben der Unternehmen in den HQ-Zusatzberichten.

In den Gesprächen mit den Unternehmen fragten wir jedoch bei den bereits abgeschlossenen Headquarter-Projekten nach, wie sich nach Ende der Förderphase die FuE-Gebiete intern weiterentwickelt hätten. Hier zeigten sich große Unterschiede zwischen verschiedenen Unternehmen. Einige Gesprächspartner gaben an, ihre FuE-Aktivitäten (und das FuE-Personal) weiter ausgebaut zu haben. Andere Unternehmen berichteten, ihren FuE-Mitarbeiterstand gehalten zu haben. Wieder andere sagten, dass sie ihre Headquarter-Gruppe aufgelöst und die FuE-Mitarbeiter nun anderen Themen zugeordnet hätten:

*„Wir haben insgesamt [\*\*] Mio. € in das Projekt investiert. Wir haben versucht, alles als Programm aufzusetzen. Das war nicht immer einfach. Die Zahl der FuE-Mitarbeiter ist dabei stark gestiegen. Wir mussten viele Mitarbeiter aufnehmen, um das Projekt überhaupt intern stemmen zu können.“ (A9)*

*„Zwischenzeitlich haben wir die Forschung wieder ganz alleine getragen. Wir wollen aber ein neues Headquarter-Projekt finanziert bekommen. Zu einer Verdreifachung des FuE-Personals wird es dann aber sicher nicht mehr kommen.“ (CN)*

*„Die Headquarter-Gruppe gibt es in der ursprünglichen Form nicht mehr. Von den 30-40 Mitarbeitern sind 4 übrig geblieben.“ (LA)*

### Headquarter als Label

Einige Unternehmen gaben an, die Headquarter-Förderung wäre im Unternehmen besonders sichtbar – bis hin zu den Vorständen – und würde den Mitarbeitern auch in kleineren Firmen zeigen, dass sie in einem FuE-starken Unternehmen arbeiten und in ähnlichem Ausmaß gefördert würden, wie internationale Großunternehmen:

*„Headquarter macht für uns Sinn. ‚Wir sind auch eine Headquarter-Projekt‘ kommt intern gut an und zwar bis hin zum Vorstand. Für den Vorstand ist das Headquarter-Label sehr wichtig.“ (HH)*

*„Headquarter hat unser Selbstvertrauen gestärkt. Es hat uns gezeigt, dass wir keine Pimperlfirma sind [...] Ich habe erfahren, dass auch [internationaler Konzern] einen Headquarter-Antrag gestellt hat. Der ist gar nicht so viel größer als unser eigener Antrag. Das kann man herzeigen und zum Beispiel zu einem ambitionierten Mitarbeiter sagen, schau, du arbeitest in einer g’scheiten Firma!“ (Z5)*

#### 4.4 Förderbedingungen

Die Förderbedingungen des Headquarter-Programms wurden praktisch von allen unseren Gesprächspartnern als ausgesprochen positiv bewertet.

Förderquote: Ausmaß und Form der Förderung

An erster Stelle steht dabei die Vergabe der Förderung als Zuschuss, ohne den sonst im FFG-Basisprogramm vorgesehenen Darlehensanteil:

*„Der Vorteil ist bei Headquarter, dass die gesamte Förderung als Zuschuss kommt. Der Zuschuss ist uns wichtiger als das Darlehen. Auf der Projektebene ist immer der Zuschuss relevant.“ (HH)*

Vor allem in der ersten Programmphase dürften Antragstellern noch bessere Förderbedingungen, sowohl bei der Förderquote als auch bei den Fördermöglichkeiten für FuE-Infrastruktur, erwartet haben. :

*„Am Anfang hat die FFG noch von einer Förderquote von 50% bis 55% gesprochen. In den ersten Jahren waren es dann 35%. Heute haben wir 25% Förderquote.“ (XG)*

*„Das Förderpotenzial sollte von 20% auf 50% steigen. Das hatte man uns am Anfang zumindest vermittelt.“ (3L)*

*„Die FFG hätte klarer kommunizieren sollen, dass es sich bei Headquarter um keine Investitionsförderung handelt.“ (3R)*

Insgesamt waren unserer Gesprächspartner jedoch mit dem Ausmaß der Förderung im Headquarter-Programm sehr zufrieden.

Vor allem Unternehmen, deren Förderung im FFG-Basisprogramm aufgrund der informellen 7%-Begrenzung des Förderungsanteils an den Unternehmensausgaben für FuE gedeckelt war, schätzten die zusätzlichen Fördermittel, die sie im Headquarter-Programm zu attraktiveren Bedingungen als im FFG-Basisprogramm erhalten konnten.

Kooperationsbonus

Der Kooperationsbonus wurde von praktisch allen unseren Gesprächspartnern begrüßt. Die Gespräche zeigten jedoch auch, dass einigen Unternehmen die Bedingungen, an die der Kooperationsbonus geknüpft war, zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht bewusst waren. In einigen Fällen hat die FFG daher von den Unternehmen Förderungen zurückgefordert, wenn die Kooperationen nicht im notwendigen Umfang realisiert wurden.

Der Kooperationsbonus wird in Form eines prozentuellen Zuschlags auf die Förderquote für das gesamte Projekt gewährt. Aufgrund dieser Konstruktion ist es möglich, dass Unternehmen mehr als 100% der beim Kooperationspartner anfallenden Kosten als zusätzliche Förderung erhalten. Nicht zuletzt deshalb, betonten viele unserer Gesprächspartner, dass der Kooperationsbonus sehr attraktiv sei.

*„Die Headquarter-Förderung ist nützlich und attraktiv [...]. Besonders bei den Instituten muss man nicht sparen.“ (U2)*

In den Interviews gaben einige unserer Gesprächspartner an, sie seien die Kooperationen in erster Linie wegen ihrer positiven Auswirkungen auf die Förderung eingegangen:

*„Mit der [Fachhochschule] und der [Technischen Universität] sind wir Kooperationen eingegangen, weil wir jedenfalls den Bonus wollten.“ (HH)*

Einigen anderen Headquarter-Unternehmen wurde die Wirkung des Kooperationsbonus allerdings erst im Laufe des Projekts bewusst. Diese Unternehmen würden in Zukunft jedenfalls Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen einplanen,

selbst dann, wenn diese für die unternehmensinterne Projektdurchführung nicht notwendig wären:

*„Heute würden wir einen wissenschaftlichen Partner bei einem Headquarterprojekt einfach mitlaufen lassen.“ (V5)*

#### Mehrjährigkeit der Förderung

Die Mehrjährigkeit der Headquarter-Förderung wurde von der überwiegenden Anzahl der befragten Unternehmen ebenfalls ausdrücklich begrüßt:

*„Bei strategisch relevanten Projekten ist die Mehrjährigkeit wichtig, um das Projekt langfristig abzusichern.“ (U2)*

Gleichzeitig betonten viele unserer Gesprächspartner, dass auf operativer Ebene ausreichend Flexibilität im Projekt gegeben sein muss und dass die inhaltliche und organisatorische Detailplanung ohnehin auf einen kürzeren Zeithorizont gerichtet werden muss:

*„Zur Mehrjährigkeit: Es macht wenig Sinn, Projekte im Detail weiter als ein Jahr im Voraus zu planen.“ (A9)*

*„Bei operativen Projekten ist die Mehrjährigkeit weniger wichtig.“ (U2)*

Es gab jedoch auch andere Stimmen. Einerseits gabe es unter den Headquarter-Teilnehmern Unternehmen, die ihre Projekte während der Laufzeit kontinuierlich auf dem Prüfstand halten und für die Mehrjährigkeit keinen relevanten Vorteil bietet. Andererseits gab es auch Stimmen, die auf die Langfristigkeit ihrer Entwicklungen hinwiesen und die für sich noch längere Projektlaufzeiten, als im Headquarter-Programm vorgesehen, wünschen würden:

*„[Wir] haben ein Problem [...], weil wir mit der Langfristigkeit unserer Entwicklungen an den Programmanforderungen scheitern. Wir haben nur zwei Kernthemen und die werden auch in Zukunft noch genügend Neuheiten möglich machen. Die FFG will aber immer ein neues Thema. Das ist nicht realistisch. [...] Headquarter könnte bei uns auch zehn Jahre laufen. Zehn Jahre, das wäre für mich die richtige Laufzeit.“ (V5)*

#### 4.5 Bewertungskriterien für Projektanträge

Im Einklang mit den Zielgruppen des Headquarter-Programms wurden vor allem solche Vorhaben gefördert, für die bereits bei der Antragstellung deutlich positive Effekte bei den im Programmdokument genannten Bewertungskriterien, vor allem hinsichtlich FuE-Personalaufbau und Ausweitung der FuE-Kompetenz, erwartet werden konnten.

In den Gesprächen gaben einige Unternehmen an, dass sie durch die Kriterien Auf- und Ausbau der FuE-Kompetenz und Auf- und Ausbau der FuE-Kapazitäten sowie des FuE-Personals, benachteiligt wären. Diese Bewertungskriterien würden Antragssteller bevorzugen, die sich in Expansion befänden bzw. die in neue Technologien oder Anwendungsfelder investieren würden. Bei jenen Unternehmen, deren Innovationskonzepte an bestehenden Technologien, Produkten oder Verfahren ansetzen würden, käme es jedoch üblicherweise nicht zu einem Aus- oder Ausbau der FuE-Kapazitäten oder des FuE-Personals, sondern in erster Linie zu einer Umschichtung. Trotzdem könnten durch solche Entwicklungen große, positive wirtschaftliche Effekte, sowohl für die forschenden Unternehmen, als auch für ihre Kunden, verbunden sein. Die FFG würde jedoch solche Projekte im Headquarter-Programm kritisch sehen, da sie zu inkrementell ausgerichtet wären. Die von der FFG seit Inkrafttreten des neuen EU-Gemeinschaftsrahmens für FuEuI geforderte doppelte Additionalität hinsichtlich FuE-Personal und FuE-Kompetenz sei von den Unternehmen langfristig nicht zu erfüllen:

*„[Das] Additionalitätsprinzip war für uns nicht geeignet. Additionalität meint sowohl einen Personalzuwachs als auch einen Kompetenzzuwachs. Letzterer erfolgt bei uns aber häufig durch Umschichten von Per-*

*sonal auf das neue Thema. Langfristig können wir bei der Entwicklung [...] diese Form der Additionalität gar nicht aufrechterhalten. [...] Das Additionalitätsprinzip schreckt uns ab.“ (CL)*

Ein Vertreter eines anderen Unternehmens meinte zum gleichen Thema:

*„Man muss realistisch sein. Man kann nicht jedes Jahr einen Zuwachs beim FuE-Personal erwarten. Wir haben das auch intern diskutiert. Wir können nicht immer additional Maßnahmen setzen. Wir wollen nicht mehr investieren, sondern möglichst effektiv und effizient investieren. Das ist auch eine Unternehmensentscheidung. Die FFG sollte daher Additionalität nicht zu aggressiv fordern. [...] Auch beim Headquarter-Projekt ist nach vier Jahren nunmehr Schluss. Die Schwerpunkte werden zurückgenommen und woanders konzentriert.“ (XG)*

Vor allem Unternehmen, deren Headquarter-Projekte eine bereits bestehende Produktion unterstützte, sehen die Forderung nach einer FuE-Personaladditionalität kritisch. Falls es zu einem Personalausbau durch das Projekt kommt, würde dieser in der Produktion stattfinden, nicht aber beim FuE-Personal:

*„Profitieren muss bei uns von den Ergebnissen der Produktionsbetrieb. Wir sind keine klassische FuE-Abteilung. Wir leben nicht vom forschen sondern vom produzieren. [...] Wir haben leider eine ständige Diskussion mit der FFG um das Thema Personalaufbau. Unsere Forschung unterstützt aber die Produktion und soll möglichst effizient sein. Es geht nicht darum, möglichst viel Personal zu beschäftigen.“ (G3)*

Mit dem Headquarter-Programm sollten auch besonders ambitionierte Projekte gefördert werden, die mit einem besonderen Risiko verbunden waren. Nach Einschätzung einiger unserer Gesprächspartner dürfte sich dieses Risiko jedoch eher auf den wirtschaftlichen Umfang der Projekte bezogen haben und weniger auf deren technisches Risiko:

*„Beim Headquarter bauen wir einen Prototypen um [\*\*\*.\*\*\*] € und der wird verschrottet; nicht eingerechnet die Personalkosten von [\*\*\*.\*\*\*] €. Das ist echt hart. Das lässt sich auch nicht über eine aus-Förderung machen und wenn ich zum [FFG-Gutachter] gehe mit einem Basisprogrammantrag, dann weiß ich schon, er sagt, da ist das Risiko zu gering. Man muss also das richtige Instrument wählen.“ (Z5)*

#### 4.6 Programmadministration

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, bewerteten die befragten Unternehmen die administrativen Anforderungen des Headquarter-Programms als angemessen und insgesamt mit jenen des FFG-Basisprogramms vergleichbar. Die Unternehmen stellen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der FFG-Basisprogramme insgesamt ein sehr gutes Zeugnis aus:

*„Die Bestimmungen und Anforderungen im Programm sind transparent, klar und nachvollziehbar.“ (4F)*

*„Mit der FFG ist äußerst angenehm zusammenzuarbeiten. Ich muss allen Beteiligten Rosen streuen. Alles hat gut funktioniert. Die Bedingungen sind sehr fair, sehr korrekt und auch erfüllbar.“ (85)*

*„Die Dokumentations- und Nachweispflicht ist absolut gerechtfertigt.“ (NH)*

Auch die besonderen Berichtspflichten im Headquarter-Programm (Headquarter-Zusatzberichte) werden von den Beteiligten akzeptiert und als angemessen bewertet:

*„Administrativ ist Headquarter ein Blatt mehr. Nichts Außergewöhnliches.“ (U2)*

*„Die administrativen Anforderungen an die Zusatzberichte sind angemessen.“ (4F)*

Gleichzeitig erwähnte zahlreiche Gesprächspartner, dass in den vergangenen Jahren die administrativen Anforderungen im FFG-Basisprogramm deutlich zugenommen hätten. Vor allem die nun geforderten personen- und aufgabenbezogenen Zeit- und Kostennachweise würden in den Unternehmen zu einem beträchtlichen Zusatzaufwand führen:

*„Der administrative Aufwand bei der FFG-Förderung hat in den letzten Jahren zugenommen. Wir haben extra einen Mitarbeiter eingestellt um mit dem Mehraufwand umzugehen. Es stellt sich hier schon die Kosten-Nutzen-Frage. [...] Auch das total neue System der personenbezogenen Abrechnungen ist mühsam.“ (3L)*

*„Probleme hatten wir mit der Zeiterfassung, die extra aufgebaut werden musste. Die detaillierte aktivitätsbezogene Zeiterfassung ist für uns neu.“ (JZ)*

*„Die Kostenabrechnung ist sehr lästig und ein großer administrativer Aufwand.“ (4F)*

*„Ein Problem haben wir mit der personenbezogenen Kalkulation der Lohn- und Gehaltskosten. Die Kostenrechnung ist bei uns losgelöst von der FFG-Rechnung. Der Zusatzaufwand ist mühsam. Die individuellen Stundensätze sind unternehmensintern ein unangenehmes Thema.“ (AT)*

*„[Die] mitarbeiterorientierte Personalkostenabrechnung ist für uns problematisch. Wir haben praktisch ein Schattencontrolling für die FFG aufbauen müssen.“ (G3)*

Verständlicherweise hatten neue Kunden der FFG mit den Dokumentations- und Berichtspflichten größere Schwierigkeiten als erfahrene Antragssteller:

*„Der administrative Aufwand war groß. Trotzdem waren wir froh, diese Förderung erhalten zu haben. Am Anfang gab es halt Anlaufschwierigkeiten mit den Formalitäten, die wir nicht kannten. Für uns war das alles neu. Wir mussten dann die Berichte für die FFG überarbeiten. Ich habe mich eher auf die technische Seite konzentriert.“ (GE)*

Ein Vertreter eines Dienstleistungsunternehmens, das nicht zur klassischen Klientel des FFG-Basisprogramms gehört, berichtete über Probleme mit den formalen Anforderungen an die Berichte und Abrechnungen:

*„Grundsätzlich halten wir die FFG-Förderung für sehr gut und zielführend. Als Dienstleistungsunternehmen passen wir aber nicht in die FFG-Förderstrukturen hinein, auch die Kriterien passen für uns nicht. Das ist schade. Bei uns lässt sich Projektarbeit und FuE-Arbeit nur schwer trennen. Die FFG hatte Schwierigkeiten zu verstehen, was innovative Planung ist, was FuE-Planung ist. Es ist stark vom Prüfer abhängig, ob solche Kosten auch anerkannt werden.“ (P2)*

Insgesamt war jedoch der eindeutige Tenor der Gespräche mit den Unternehmen, dass die FFG-Basisprogramme ein ausgesprochen kompetenter und kundenorientierter Partner im Headquarter-Förderverfahren waren.

## 5. Fallstudien

In den folgenden Fallstudien versuchen wir am Beispiel dreier Unternehmen die Hintergründe, die Motive und die Wirkungen der Headquarter-Förderung nachzuzeichnen. Wir haben dabei mit Infineon und Lenzing zwei Fälle gewählt, die uns von Gesprächspartnern als Erfolge des Headquarter-Programms genannt wurden. Bei der dritten Fallstudie handelt es sich mit Baxter um ein Unternehmen, dessen Headquarter-Antrag umgeschichtet und im FFG-Basisprogramm gefördert wurde.

Vorausschicken möchten wir, dass wir in den Fallstudien die darin beschriebenen Unternehmen in keiner Weise kritisieren wollen. Im Gegenteil: Die Fallstudien zeigen, dass sich sowohl die Unternehmen als auch die FFG bei der Fördervergabe aus ihren jeweiligen Perspektiven vollkommen rational und nachvollziehbar verhalten haben.

Uns interessierten in den Fallstudien insbesondere zwei Fragen. Erstens: Inwieweit konnte die Headquarter-Förderung (bzw. die Nicht-Förderung) einen plausiblen, ursächlichen Beitrag zur Ansiedlung von Headquarter-Funktionen bzw. für den Auf- und Ausbau der FuE-Kapazitäten in den Unternehmen leisten? Und zweitens: Wäre die in den Unternehmen beobachteten Effekte auch im Falle einer Förderung im FFG-Basisprogramm zu erwarten gewesen?

### 5.1 Infineon

Die Verlagerung der Sparte Automobil- und Industrieelektronik bei Infineon von München nach Villach stellte den Ausgangspunkt für die Einrichtung des Headquarter-Programms dar. In den ersten eineinhalb Jahren des Headquarter-Programms wurden ausschließlich Infineon-Projekte gefördert. Unter den 90 im Evaluierungszeitraum bewilligten Headquarter-Projekten befinden sich sieben Infineon-Projekte. Ein weiterer Projektantrag wurde abgelehnt. Mit einem bewilligten Barwert von 14,1 Mio. € war Infineon der größte Förderungsempfänger im Evaluierungszeitraum.

Villach hatte als Produktions- und Forschungsstandort von Infineon eine lange Tradition. Die Geschichte des Standorts begann im Jahr 1970 mit der Gründung einer Diodenfertigung. Der Produktionsstandort Villach wurde in den folgenden 40 Jahren kontinuierlich ausgebaut.

Infineon gründete im Jahr 1979 das Entwicklungszentrum Villach und damit die Basis für den heutigen FuE-Standort. Bereits im Jahr 1987 erfolgte der Ausbau des Entwicklungszentrums. Im Jahr 1997 wurde Villach konzernintern zum Exzellenzzentrum und führender Standort in der Leistungselektronik.

Bereits im Jahr 2000 hob Infineon die besondere Positionierung Villachs innerhalb des Konzerns mit seiner Verbindung von Produktion und Entwicklung an einem Standort deutlich hervor (Infineon Presseaussendung vom 21.11.2000 – OTS0228). Vor diesem Hintergrund war auch die Verlagerung der Gesamtverantwortung für den Bereich Automobil- und Industrieelektronik von München nach Villach in den Jahren 2003 / 2004 zu sehen.

Die mögliche Verlagerung und die damit verbundene weitere Aufwertung des Standorts Villach wurden im Februar 2003 schon öffentlich diskutiert. Der damalige Landeshauptmann Jörg Haider gab am 13. Februar 2003 in einer Presseaussendung bekannt, dass mit Infineon über die Aufwertung des Standorts Villach verhandelt werde (Presseaussendung vom 13.2.2003 – OTS0147). In einer Reaktion betonte Landeshauptmann-Stellvertreter Peter Ambrozy, damit böte sich für Kärnten eine „einmalige Jahrhundertchance“ für die Aufwertung des Standorts, die unter keinen Umständen ausgelassen werden dürfe (Presseaussendung vom 13.2.2003 – OTS0152). Landesrat Reinhard Lohr forderte in diesem Zusammenhang die Unterstützung Infineons durch das Land Kärnten „im vollen Ausmaß“: Die Landesregierung „müsse sich sofort dahinter klemmen und Infineon ein klares Angebot unterbreiten“. Bereits am 15. Februar 2003 berichtete Landeshauptmann Haider in den Medien, Infineon hätte ihm gegen-

über die Verlagerung des gesamten Bereichs Automobil- und Industrieelektronik nach Villach zugesagt (Presseaussendung vom 15.2.2003 – OTS005).

Der damalige Infineon-Vorstandsvorsitzende Ulrich Schuhmacher gab die Entscheidung über die Verlegung in einer Pressekonferenz am 29. April 2003 in München bekannt:

*„Heute stelle ich Ihnen vor, dass wir uns entschlossen haben, den Geschäftsbereich Automobil- und Industrieelektronik nach Villach in Österreich zu verlagern. Diesen Standort haben wir über viele Jahre ausgebaut, wir haben dort ein Kompetenzzentrum für Automobil- und Industrieelektronik, und der größte Teil der Produktion für diesen Geschäftsbereich ist dort schon gebündelt. Diese Zusammenführung wird unsere Automobil- und Industrieelektronik noch schlagkräftiger und flexibler machen und seine bisher höchst erfolgreiche Entwicklung sicherstellen.“ (Ulrich Schuhmacher, Pressekonferenz vom 29.4.2003)*

In der Infineon-Pressemitteilung vom 29. April 2003 zur Pressekonferenz heißt es weiter dazu:

*„Mit der Verlagerung der Verantwortung für den Geschäftsbereich Automobil- und Industrieelektronik nach Villach, Österreich, geht Infineon jetzt einen weiteren Schritt bei der Dezentralisierung des Unternehmens. Der Geschäftsbereich, der im 6. Quartal in Folge Rekordergebnisse vorgelegt hat, wird künftig von Villach aus gesteuert. Bislang profitiert Infineon hier schon von der Nähe zwischen Forschungs- und Produktionsstandort. Durch die Verlagerung verspricht sich das Unternehmen noch kürzere Wege und damit höhere Geschwindigkeit bei der Markteinführung neuer Produkte. In Villach werden nach der Verlagerung rund 2.400 Mitarbeiter tätig sein.“*

Die unternehmensinterne Entscheidung über die Verlagerung des Geschäftsbereichs Automobil- und Industrieelektronik nach Villach wurde damit etwa ein Jahr vor der Einrichtung des BMVIT Headquarter-Programms getroffen. Als Gründe für die Entscheidung des Unternehmens zu Verlagerung des Geschäftsbereichs werden in der öffentlichen Kommunikation vor allem die bereits bestehende Stärke des Standorts sowie die erwarteten Synergien durch Konzentration von FuE und Produktion genannt. Im Geschäftsbericht 2004 heißt es zu den Motiven für die Verlagerung:

*„Unser Kompetenzzentrum für Leistungselektronik im österreichischen Villach wird momentan um ein neues Gebäude mit 270 Arbeitsplätzen für Produktentwickler erweitert. In Villach zeigen sich die Vorteile einer engen Verzahnung von Entwicklung und Produktion besonders deutlich: Eine schnelle Überführung der entwickelten Produkte in die Fertigung ist an ein und demselben Standort möglich und schafft eine der wesentlichen Voraussetzungen für profitables Wachstum.“ (Infineon Technologies Geschäftsbericht 2004, S. 25)*

Die Verfügbarkeit von FuE-Förderungen oder die Aussicht darauf wird in der Unternehmenskommunikation nicht angeführt. Nach Auskunft unserer Gesprächspartner ging die Initiative zum Gespräch mit dem Land und dem BMVIT über eine Förderung der Verlagerung von der Infineon-Geschäftsführung in Villach aus. Zu welchem Zeitpunkt die ersten Gespräche über Förderungen des Landes und des Bundes stattfanden (insbesondere ob diese vor oder nach der unternehmensinternen Verlagerungsentscheidung informell abgeschlossen wurden), ist uns nicht bekannt.

Infineon nahm die Verlagerung des Bereichs nach Villach in der Folge rasch in Angriff. Bereits Ende des Jahres 2003 waren wesentliche Schritte zur Integration in einem hohen Ausmaß umgesetzt. In einer Infineon-Presseaussendung hieß es zu diesem Thema:

*„Wichtigste Entscheidung im abgelaufenen Wirtschaftsjahr war der Transfer des Headquarter für Automobil- und Industrieelektronik (AI)*

*nach Villach, wodurch die weltweiten Aktivitäten im Bereich der Automobil-Elektronik der Infineon Technologies AG nunmehr in Österreich gebündelt sind. Dieser Transfer ist positiv abgelaufen: Die Topexperten des Bereichs waren bereit, nach Villach zu übersiedeln und um die zusätzlichen offenen Stellen hat sich eine große Anzahl von hoch qualifizierten Expertinnen und Experten aus der ganzen Welt beworben. Mit Beginn des Kalenderjahres 2004 werden bereits 200 AI - Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesem Bereich tätig sein. Noch im Winter 2003 / 04 wird in Villach mit dem Neubau eines Gebäudes begonnen, das den zusätzlichen Raumbedarf abdecken wird, der durch die Übersiedlung des Bereichs entstanden ist. Im neuen Gebäude werden 270 moderne Arbeitsplätze für F&E entstehen. Dafür wird Infineon Austria ca. 7,8 Millionen Euro investieren.“ (Presseaussendung vom 12.12.2003)*

Landeshauptmann Haider bezifferte in einer Presseaussendung im Dezember 2003 die Landesförderung zur Übersiedlung des Infineon-Geschäftsbereichs nach Villach auf 4,6 Mio. €. Weitere 7,2 Mio. € kämen vom Bund und 1,5 Mio. € aus dem ERP-Fonds (Presseaussendung vom 17.12.2003 – OTS0126).

Die vom Landeshauptmann Haider genannte Fördersumme des Bundes für Infineon entspricht der Höhe nach exakt den im Frühjahr 2004 bewilligten Headquarter-Fördermitteln. Zu diesem Zeitpunkt gab es aber noch kein Headquarter-Programm. Wir können daher davon ausgehen, dass das Headquarter-Programm vor allem dazu eingerichtet wurde, um die Förderung von Infineon im Rahmen bestehender Richtlinien zu ermöglichen und so den Weg einer FuE-Einzelsubvention zu vermeiden. Letztere wäre wahrscheinlich beihilferechtlich mit größeren Hürden verbunden gewesen.

Aufgrund der oben zitierten öffentlichen Stellungnahme von Landeshauptmann Haider nehmen wir an, dass die spätere Förderentscheidung des FFF-Beirats eine reine Formalsache war, weil die Entscheidung zur Förderung bereits zuvor auf politischer Ebene gefallen sein dürfte.

Infineon stellte am 18. Februar 2004 insgesamt sieben Projektanträge an den FFF mit beantragten Gesamtkosten von 17,2 Mio. €. Die Projekte wurden vom FFF-Beirat am 22. April 2004 nach eingehender Diskussion der Projekte rückwirkend ab 1. Jänner 2004 mit einem Förderbarwert von 7,058 Mio. € bewilligt.<sup>7</sup> Weitere 4,0 Mio. € Fördermittel wurden im Mai 2005 bzw. 3,0 Mio. € im Juni 2006 für die Fortsetzung der Projekte bis 31. Dezember 2006 genehmigt. Vor Vergabe der dritten Fördertranche brachte das BMVIT der FFG gegenüber zu Ausdruck, dass es die weitere Förderung von Infineon unterstütze.

Infineon gab an, im Zuge des Headquarter-Projekts 110 FuE-Arbeitsplätze neu geschaffen zu haben. Infineon hat seit der Verlagerung des Bereichs Automobil- und Industrieelektronik im Jahr 2003 den Standort Villach – und auch andere FuE-Standorte des Unternehmens in Österreich – darüber hinaus weiter deutlich ausgebaut. Nach der Eröffnung des Forschungs- und Entwicklungsgebäudes Villach im Jahr 2005 wurde bereits 2008 ein weiteres Gebäude für Forschung und Innovation bezogen. Die Zahl der FuE-Beschäftigten am Standort Villach erhöhte sich im Headquarter-Förderzeitraum nach Angaben des Unternehmens von rund 180 auf 329. Mit ausgewiesenen FuE-Kosten von rund 196 Mio. € im Jahr 2010 (ca. 15% des Umsatzes) und rund 900 FuE-Beschäftigten an den Standorten Villach, Graz und Linz ist Infineon

---

<sup>7</sup> Gemäß Leitfaden für die Abwicklung des Headquarters-Programms betrug das vom BMVIT zur Verfügung gestellte Budget für das Headquarters-Programm im Jahr 2004 maximal 7,2 Mio. €. Diese waren praktisch mit der Bewilligung der Förderungen für die Infineon-Projekte in der Höhe von 7,058 Mio. € vollständig verbraucht, rechnet man das vereinbarte Verwaltungshonorar in der Höhe von 2% der ausgezahlten Fördersumme mit ein.

on in Österreich eines der forschungsstärksten Unternehmen. Das Unternehmen plant auch in Zukunft einen weiteren Ausbau der FuE-Kapazitäten in Österreich.

Inwieweit die vom damaligen Landeshauptmann Haider bzw. von den Bundesministern Reichhold und Gorbach möglicherweise bereits im Vorfeld in Aussicht gestellten Förderungen für Infineon tatsächlich für die Verlagerungsentscheidung des Unternehmens von Bedeutung waren, können wir nicht mit Sicherheit beurteilen. Die vom Unternehmen selbst angeführten Gründe für die Stärkung des Standorts Villach haben jedoch vor allem mit dem über Jahrzehnte gewachsenen Profil als besonders leistungsfähiger Produktions- und Forschungsstandort zu tun und weniger mit finanziellen Anreizen. Als die Headquarter-Förderung im April 2004 formal beschlossen wurde, war die Übersiedlung der Automobil- und Industrieelektronik nach Villach jedenfalls schon weit fortgeschritten. Natürlich ist es denkbar, dass Infineon die Verlagerung nur im Vertrauen auf die politischen Repräsentanten des Landes Kärnten und des Bundes und die Einhaltung ihrer informellen Zusagen in Angriff genommen hat. Wir bezweifeln allerdings, dass in einem DAX-notierten Unternehmen eine relevante strategische Standortentscheidung alleine auf Basis von Förderungsversprechen eines österreichischen Landeshauptmann oder Ministers getroffen wird.

Als weitere Frage bleibt für uns noch zu klären, ob die Headquarter-Förderung aufgrund der besseren Förderbedingungen im Vergleich zum FFG-Basisprogramm auch zu einem Mehrwert geführt hat. Infineon weist bei der Headquarter-Förderung darauf hin, dass in geförderten Projekten mit hoher Förderquote eher zukunftsweisende Themen angegangen würden als in weniger stark geförderten Projekten. Auch würde sich die FuE-Personalentwicklung in geförderten Bereichen dynamischer entwickeln, als in nicht geförderten Bereichen. Beides ist plausibel, wobei jedoch hierbei Ursache und Wirkung nicht verwechselt werden sollten. Die FFG hat ein Bestreben, zukunftsweisende Projekte eher (und stärker) zu fördern als Projekte, die nur geringe Entwicklungsperspektiven eröffnen. Zudem war eine dynamische FuE-Personalentwicklung ein wichtiges Beurteilungskriterium für die Auswahl der Headquarter-Projekte. Beide Aspekte können somit als Teil der Fördervereinbarung zwischen dem Unternehmen und der FFG verstanden werden und sollten sich im Nachhinein auch empirisch feststellen lassen. Die beobachteten Entwicklungen sind jedoch das Resultat der Projektselektion und sollten nicht als Wirkung der Förderung missverstanden werden.

Damit bleibt als Wirkung, dass die Headquarter-Förderung das wirtschaftliche und technologische Forschungsrisiko bei der Durchführung ambitionierter FuE-Projekte mit hohem wirtschaftlichen Verwertungspotenzial verringerte. Diese Wirkung wird jedoch auch von Projekten im FFG-Basisprogramm erwartet.

## 5.2 Lenzing

Lenzing erhielt vom 1. Jänner 2005 bis 31. Dezember 2008 eine Headquarter-Förderung für die Weiterentwicklung der Lyocell/Tencel-Technologie. Das Projekt wurde am 1. April 2005 eingereicht und am 15. September 2005 bewilligt. Insgesamt wurde das Headquarter-Projekt durch die FFG mit 5,722 Mio. € gefördert.

Den Hintergrund dieses Headquarter-Projekts bildete die Übernahme des britischen Unternehmens Tencel durch Lenzing im Jahr 2004. Seit den 1980er Jahren hatten Lenzing und das britische Unternehmen Courtaulds unabhängig voneinander die Herstellung von Fasern aus Zellstoff mittels eines Direktlösungsmittelverfahren zur Produktionsreife weiterentwickelt. Courtaulds nahm die industrielle Produktion dieser Fasern unter der Bezeichnung Tencel im Jahr 1992 auf. Lenzing folgte mit seinen Lyocell-Fasern im Jahr 1997. Nach mehreren Reorganisationen wurde der Unternehmensbereich Tencel als eigenständiges Unternehmen aus Courtaulds ausgegliedert und gehörte vor der Übernahme durch Lenzing dem niederländischen Unternehmen Corsadi, das seinerseits zur internationalen Finanzgruppe CVC gehörte.

In einem Schreiben des Unternehmens an die FFG vom 8. Oktober 2007 stellt Lenzing zur Frage nach dem Mitarbeiteraufbau durch das Headquarter-Projekt fest, dass ohne Headquarter-Förderung die Lyocellforschung aufgrund der in England günstigeren

Bedingungen in Österreich aufgegeben worden wäre. Daher könne von 85 zusätzlichen Arbeitsplätzen in Lenzing gesprochen werden. Diese setzen sich zusammen aus 55 Lyocell-Arbeitsplätzen, die aufgrund des HQ-Projekts in Österreich verblieben seien, 12 Lyocell-Forscher, die aus England nach Österreich transferiert worden seien sowie 18 Lyocell-Arbeitsplätze, die in den Jahren 2005 bis 2007 zusätzlich eingerichtet worden seien. Für das Jahr 2008 waren nach dem Schreiben der Lenzing AG an die FFG acht zusätzliche FuE-Arbeitsplätze geplant.

Auch im Gespräch mit dem Unternehmen stellte unser Gesprächspartner einen unmittelbaren Bezug zwischen der Headquarter-Förderung und der Sicherung des Forschungsstandorts Lenzing her:

*„Vor dem Kauf von Tencel gab es [bei Tencel] in Spondon eine mit uns ähnliche, vergleichbare Viskoseforschung. Es gab eine wichtige und schwerwiegende Diskussion wo das Forschungszentrum der Lenzing-Gruppe sein sollte. Dann wurde das Headquarter-Programm aufgelegt. Die Förderung war für Lenzing ein Element für die Entscheidung für den Standort in Österreich. Spondon wurde daraufhin geschlossen, weil die Einrichtungen nicht komplementär zueinander waren. [...] In der FuE-Aufbauphase haben wir [den Forschungsstandort Lenzing] um 15 Personen aufgestockt. Dieses Niveau wurde auch in den Folgejahren gehalten. Ohne Headquarter-Förderung hätten wir in Lenzing zwischen 60 bis 70 Personen verloren. So ist der Personalstand stabil geblieben. [...] Wir haben viel in die Labors investiert. Wir haben auch eine Pilotanlage mit 25 Personen – Schichtarbeiter, Meister und sonstiges Personal – für die Anwendungstechnik und Prüftechnik.“*

Sieht man sich die Zeitachse der Entscheidungen über die Konzentration des FuE-Standorts zur Lyocell-Forschung nach Lenzing jedoch genauer an, überzeugt die Darstellung des Unternehmens zur Bedeutung der Headquarter-Förderung für die Standortentscheidung nicht.

Den ersten Hinweis, dass Lenzing im Zuge der Übernahme von Tencel den britischen Forschungsstandort schließen würde, konnten wir in einem Konferenzbericht zur IDEA 2004 Conference and Exhibition in Miami Beach finden, die vom 26. und 29. April 2004 stattfand. In dem Bericht eines britischen Beraters über die Konferenz heißt es:

*„[Lenzing] are in the process of acquiring Tencel (...) A Lenzing representative suggested that when the deal is complete the Spondon (Derby) HQ and R&D units of Tencel will close and control would pass to Austria.“* (<http://www.nonwoven.co.uk/reports/IDEA%202004.html>)

Lenzing kündigte die Übernahme der Unternehmensgruppe Tencel am Tag der Vertragsunterzeichnung am 4. Mai 2004 an. Mit der Integration des übernommenen Unternehmens wurde praktisch sofort begonnen. Im Geschäftsbericht 2004 der Lenzing AG wird erwähnt, dass im Zuge der Akquisition von Tencel eine umfangreiche Neuordnung der FuE-Aktivitäten erfolgte. Das Unternehmen traf bereits früh die Entscheidung, alle Lyocell FuE-Aktivitäten in Lenzing zu konzentrieren. Die Forschungsaktivitäten der Tencel-Unternehmensgruppe in Spondon (UK) wurden 2004 eingestellt und das FuE-Zentrum sowie die dortige Pilotanlage mit 31. Dezember 2004 ganz geschlossen. Lenzing hatte zu diesem Zeitpunkt noch keinen Headquarter-Antrag eingebracht.

Die Konzentration der Lyocell-Forschung in Lenzing war aus Sicht des Unternehmens jedenfalls sinnvoll, weil in den Jahren zuvor bereits in großem Umfang in den Aufbau von Forschungsstrukturen am Standort Lenzing investiert worden war. Im Geschäftsbericht 2001 heißt es dazu im Kapitel Forschung und Entwicklung:

*„In den letzten Jahren wurde am Standort Lenzing einzigartiges Kompetenzzentrum errichtet. Dieses stellt dem Unternehmen die benötigte Expertise auf den Gebieten Holz-, Zellulose und Textilchemie, der Zell-*

*stoff- und Fasertechnologie sowie die dafür erforderlichen analytischen und umweltrelevanten Verfahren für die verschiedenen Innovationsvorhaben zur Verfügung.“ (Lenzing Geschäftsbericht 2001, S. 28f)*

Lenzing betrieb vor der Tencel-Übernahme am Standort Lenzing bereits eine Lyocell Pilotanlage. Sie diente zur Qualitätssicherung und Prozessverbesserungen bei hohen Produktionsvolumina für die Lyocell-Großanlage in Heiligenkreuz im Burgenland. Aufgrund der notwendigen geographischen Nähe zwischen Prozess-FuE und Produktion wäre für das Unternehmen ein Verzicht auf den Lyocell-FuE-Standort Lenzing für Heiligenkreuz problematisch gewesen.

Der Standort Lenzing war jedenfalls bereits zum Zeitpunkt der Übernahme ein leistungsfähiger, zentraler FuE-Standort, an dem auch mit zahlreichen kooperativen universitären Forschungseinrichtungen zusammengearbeitet wurde. Im Geschäftsbericht 2005 heißt es hierzu:

*„Die Lenzing Gruppe betreibt am Standort Lenzing ein weltweit führendes Kompetenzzentrum für Cellulosechemie und Fasertechnologie mit Labors und Pilotanlagen quer über die gesamte Prozesskette vom Holz bis hin zu textilen und Nonwovens Endprodukten. Darüber hinaus kooperiert Lenzing mit namhaften Forschungseinrichtungen wie etwa dem Kompetenzzentrum WOOD Kplus und drei universitären Christian Doppler Labors.“ (Lenzing Geschäftsbericht 2005, S. 56)*

Auch die Informationen und Argumente, die das Unternehmen selbst im Verlauf der kartellgerichtlichen Auseinandersetzungen über den Zusammenschluss zwischen Lenzing und Tencel vorgebracht hat, stehen im Widerspruch zur Darstellung der Bedeutung der Headquarter-Förderung für die Lyocell-Forschung am Standort Lenzing im Schreiben an die FFG.

Bereits bei der ersten Anmeldung des Zusammenschlusses hatte Lenzing argumentiert, dass Österreich ein starkes Potenzial an Forschung und Entwicklung brauche, um Österreich am globalen Textilmarkt wettbewerbsfähig zu erhalten. Daher wolle das Unternehmen die Tencel-Forschungsaktivitäten am Standort Lenzing konzentrieren. Außerdem würden durch diese Konzentration Einsparungen und Rationalisierungseffekte erzielt werden. Im Beschluss des Obersten Gerichtshofs als Rekursgericht in Kartellrechtssachen vom 14.2.2005 heißt es in diesem Zusammenhang:

*„Weiters rechnet die Anmelderin [Lenzing AG, Anm. d. Verf.] mit einem Rationalisierungseffekt von rund 2 Mio EUR jährlich durch Personalabbau in Marketing und Vertrieb. Effizienzgewinne durch Verfahrens- und Produktionsverbesserungen sind nach Planung der Anmelderin dadurch zu erzielen, dass die Entwicklungsabteilungen, die sich mit Grundlagenforschung und Produktentwicklung bzw. Anwendungstechnik befassen, zusammengefasst und in Oberösterreich konzentriert werden. Einsparungen betreffen hier sowohl Forschungseinrichtungen und Labors als auch das Personal. Die alljährlichen Personaleinsparungen werden mit rund 450.000 EUR bei der Anmelderin und 1,8 Mio EUR beim Zielunternehmen beziffert.“ (OGH-Beschluss vom 14.2.2005, 16Ok1/05)*

Im Beschluss des Oberlandesgerichts Wien als Kartellgericht vom 7. Juni 2005, in dem Lenzing wegen des vom 4. Mai 2004 bis 5. April 2005 verbotener Weise durchgeführten Zusammenschlusses eine Geldbuße in Höhe von 1,5 Mio. € auferlegt wurde, stellte Lenzing außer Streit, dass unverzüglich nach Übernahme der Geschäftsanteile an Tencel deren operative Integration in Angriff genommen worden sei. Weiter heißt es im Beschluss des Oberlandesgerichts Wien:

*„Insbesondere seien die Forschungs- und Entwicklungsabteilungen zusammengelegt worden, was angesichts der prekären wirtschaftlichen Situation von [Tencel], die in den letzten 10 Jahren vor dem Zusammenschluss einen Gesamtverlust in Höhe von über EUR 500 Mio realisiert habe, dringend geboten gewesen sei. [...] Soweit die Integration von*

*[Tencel] in die [Lenzing] Auswirkungen auf Österreich gehabt habe, seien sie durch die Vergrößerung der Forschungs- und Entwicklungsabteilung bei [Lenzing] von Vorteil für die österreichische Volkswirtschaft gewesen.“ (Beschluss des OLG Wien vom 7.6.2005, 27Kt245/04)*

Eine Absiedlung der Lyocell-Forschung aus Lenzing war jedoch auch aus einem anderem Grund später praktisch nicht mehr realistisch: Lenzing wurden mit dem Nichtuntersagungsbeschlusses der Bundeswettbewerbsbehörde in Zusammenhang mit dem Zusammenschluss von Lenzing und Tencel am 9. März 2005 unter anderem die folgenden Beschränkungen und Verpflichtungszusagen auferlegt:

*„[...] 2. Lenzing ist verpflichtet, die Produktion von Lyocell am Standort Heiligenkreuz/Burgenland für die Dauer von zumindest sechs Jahren ab Rechtskraft des Beschlusses über die Nichtuntersagung des Zusammenschlusses mit einem Mitarbeiterstand von zumindest 180 Personen (Vollzeitäquivalente) aufrecht zu erhalten.*

*3. Lenzing ist verpflichtet, seine F&E-Aktivitäten betreffend Lyocell am Standort Lenzing für die Dauer von zumindest sechs Jahren ab Rechtskraft des Beschlusses über die Nichtuntersagung des Zusammenschlusses mit einem Mitarbeiterstand von zumindest 56 Personen sowie weiteren 15 Servicemitarbeitern, die anteilig in der Lyocell-Forschung tätig sind, aufrechtzuerhalten und dabei jährliche Ausgaben in Höhe von zumindest € 5 Mio per anno zu tätigen.*

*Darüber hinaus wird es der Vorstand von Lenzing als einen Grundsatz seiner Geschäftspolitik verankern, daß für die Dauer von zumindest zehn Jahren ab Rechtskraft des Beschlusses über die Nichtuntersagung des Zusammenschlusses das maßgebende Forschungszentrum für Lyocell in Lenzing erhalten bleibt. Lenzing wird gegenüber Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt innerhalb eines Monats nach rechtskräftiger Nichtuntersagung des Zusammenschlusses nachweisen, daß der Aufsichtsrat der Lenzing diesen Grundsatz zustimmend zur Kenntnis genommen hat.*

*4. Lenzing ist verpflichtet, für die Dauer von 4 Jahren ab Rechtskraft des Beschlusses über die Nichtuntersagung des Zusammenschlusses die Grundlagenforschung in österreichischen Forschungseinrichtungen (etwa Christian Doppler-Labors) zu unterstützen, indem ein Kostenbeitrag von mindestens 50% zur Finanzierung von mindestens 11 Forschungskapazitäten geleistet wird. Voraussetzung dafür ist, daß in den angesprochenen Forschungseinrichtungen Lyocell-relevante Themen erforscht werden.“ (Beschluss der Bundeswettbewerbsbehörde vom 9.3.2005, BWB/A-869; 29 Kt 133/05)*

Aus dieser Fallstudie wird deutlich, dass aufgrund des zeitlichen Ablaufs der Ereignisse die Headquarter-Förderung keine Bedeutung für die Konzentration der Lyocell-Forschung am Standort Lenzing gehabt haben kann. Aufgrund der wirtschaftlichen Situation des britischen Standorts zum Zeitpunkt der Übernahme und aufgrund der bereits bestehenden leistungsfähigen FuE-Infrastruktur am Standort Lenzing war nicht anzunehmen, dass die FuE-Funktion in Österreich geschlossen werden würde. Auch das Unternehmen selbst argumentierte im Rahmen der kartellrechtlichen Anmeldung des Zusammenschlusses damit, dass durch den Zusammenschluss Vorteile für den FuE-Standort Österreich entstehen würden. Bereits im Laufe des Jahres 2004 wurde daher die Entscheidung getroffen, den britischen FuE-Standort zu schließen. Dieser Prozess war mit 31. Dezember 2004 praktisch beendet. Mit dem Ende der kartellrechtlichen Verfahren im Zusammenhang mit dem Zusammenschluss von Lenzing und Tencel war Lenzing verpflichtet, ein bestimmtes Personal-, Kooperations- und FuE-Kostenniveau für einen Zeitraum von zumindest sechs Jahre zu halten. Der Antrag auf Headquarter-Förderung ging erst nach dem diesbezüglichen Beschluss der Bundeswettbewerbsbehörde bei der FFG ein.

Wir können daher keine besondere FuE-Anstoßwirkung der Headquarter-Förderung feststellen. Die wesentlichen Synergieeffekte und der Nutzen für Lenzing entstanden durch den Zusammenschluss mit Tencel und den Zugriff auf das vorhandene Wissen und Know-how, einschließlich des Transfers von 12 Personen von England nach Österreich. Die strategische Entscheidung des Unternehmens zu diesem Zusammenschluss lag zeitlich jedoch vor der Bewilligung der Headquarter-Förderung.

Sofern wir als Beurteilungseinheit, ob es zu einem Auf- oder Ausbau der Forschungsaktivitäten gekommen ist, das Gesamtunternehmen bzw. den Raum der Europäischen Union betrachten, lautet die Antwort nein. Am Tag der Übernahme von Tencel hatte die Lenzing AG einschließlich der verbundenen Unternehmen mehr FuE-Beschäftigte in der Lyocell/Tencel-Forschung als am Ende des Headquarter-Projekts. Der Aufbau von zusätzlichen FuE-Mitarbeitern in Lenzing war die Folge der Tencel-Übernahme. Lenzing machte damit das verwertbare Know-how aus übernommenen Unternehmen für Lenzing zugänglich. Dieser Schritt war für das Unternehmen nach eigenen Angaben ökonomisch sinnvoll und wäre ohnehin gesetzt worden. Wir können daher nicht annehmen, dass durch die Headquarter-Förderung ein besonderer zusätzlicher Additionalitätseffekt ausgelöst worden wäre.

### 5.3 Baxter

Baxter stellte am 8. April 2005 einen Antrag für ein Headquarter-Projekt als Folgeantrag eines FFF-Projekts. Gegenstand des Projekts war das Thema „Therapeutisch wirksame Proteine, Peptide und Protein-Mimetica“. Der Antrag wurde in der Sitzung des Beirats am 15. September 2005 behandelt. Im Vergleich mit anderen Headquarter-Anträgen wurde das Baxter-Projekt in den Kriterien „Aufbau von FuE-Kompetenz“ und „Gesamtstrategie für FuE in Österreich“ ungünstig bewertet. Hinsichtlich der Kriterien „Arbeitsplätze“, „Aufbau von FuE-Personal“, „Kooperationen“ und „Bedeutung für Produktion/Strategie“ wurde das Projekt vergleichbar mit Headquartergeförderten Projekten bewertet. Der Beirat entschied auf Grundlage der technischen und wirtschaftlichen Bewertung, das Projekt in das FFG-Basisprogramm umzuschichten und gemäß den im Basisprogramm geltenden Förderregelungen zu genehmigen. Der Barwert der Förderung für die Laufzeit des Projekts vom 1. Jänner 2005 bis 31. März 2006 betrug 1,983 Mio. €.

Baxter ist ein US-amerikanisches Pharma- und Biotech-Unternehmen mit jährlichen FuE-Aufwendungen von rund 639 Mio. € (2009). Baxter beschäftigt heute in Österreich etwa 3.800 Mitarbeiter/innen, davon mehr als ein Viertel im Bereich der Forschung. Die Zahl der FuE-Mitarbeiter/innen ist seit 2005 von rund 600 auf heute 1000 Personen angestiegen. Die standortspezifischen Vorteile Österreichs sieht das Unternehmen vor allem in der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, der Nähe zu den Universitäten sowie in der generell guten Infrastrukturausstattung. Auch die Lohnkosten für FuE-Mitarbeiter/innen seien vor allem im Vergleich zu den USA geringer.

Beginn des Engagements Baxters in Österreich war die Übernahme der in Wien ansässigen Immuno AG im Jahr 1996. Im Jahr 1999 wurde die Immuno AG mit dem österreichischen Institut für Haemoderivate zur Baxter AG zusammengeschlossen. Österreich war damit nach der Immuno-Übernahme der größte Standort des Unternehmens außerhalb der USA. Im Jahr 2003 verlagerte Baxter die gesamte Impfstoffentwicklung nach Österreich. Seit 2008 sind die Forschungsaktivitäten des Unternehmens in der Baxter Innovations GmbH zusammengefasst. In der Division BioSciences des Gesamtkonzerns sind rund drei Viertel der FuE-Beschäftigten in Österreich tätig. Die gesamte FuE der Division BioSciences wird von Österreich aus geleitet.

Neben dem Forschungszentrum in Wien betreibt Baxter das Biomedizinische Forschungszentrum in Orth an der Donau sowie. An diesem Standort ist auch die Produktion angesiedelt. Das Forschungszentrum verfügt über verschiedene Pilotanlagen. Das Unternehmen kann so die Ergebnisse der Verfahrensentwicklung unmittelbar für die Produktion nutzen.

Baxter ist weltweit in über 120 Ländern präsent. Baxter unterhält weltweit zahlreiche Produktionsstandorte. Die FuE-Aktivitäten konzentrieren sich jedoch auf einige wenige Standorte. Neue Forschungsstandorte entstehen in erster Linie im Zuge von Übernahmen. Die Zahl der Baxter FuE-Standorte hat sich in den letzten zehn Jahren stark verringert. In Europa sind praktisch nur Österreich und Belgien als FuE-Standorte von Bedeutung, wobei das belgische FuE-Zentrum mit rund 200 Beschäftigten deutlich kleiner ist als die beiden Forschungsniederlassungen in Österreich. Die Standorte verfügen zudem über unterschiedliche Kompetenzen und Spezialisierungen. Einen größtmäßig mit Österreich vergleichbaren FuE-Standort in der Division BioSciences gibt es nur noch in Illinois (USA), wo das Unternehmen auch seine Unternehmenszentrale unterhält.

Baxter führte das eingereichte Headquarter-Projekt mit der FFG-Basisprogrammförderung durch. Das Projekt war integraler Bestandteil der damaligen Forschungsstrategie und wurde daher wie geplant umgesetzt. Dies wäre nach Auskunft des Unternehmens auch im Falle einer Ablehnung des Förderantrags geschehen. Das Unternehmen würde seine geplante Forschungsstrategie jedenfalls umsetzen. Die Projektförderung hätte keinen unmittelbaren Einfluss darauf, ob ein strategisch als prioritär definiertes Projekt durchgeführt wird oder nicht. Baxter unterscheidet klar zwischen dem eigenen strategischen Forschungsprogramm und der Suche nach Förderungen bzw. der Optimierung der Finanzierung der FuE-Projekte. Bei grundlagenorientierten FuE-Projekten fallen die überwiegenden Kosten erst in der späteren Produktentwicklung an. Für das Unternehmen ist es auch wegen dieses ohnehin vorhandenen wirtschaftlichen Risikos nicht sinnvoll, strategische Entwicklungsentscheidungen von vergleichsweise kleinen Förderungen abhängig zu machen.

Bei der Wahl von Forschungsstandorten spielen für Baxter in erster Linie die vorhandenen Kompetenzen und Kooperationsmöglichkeiten eine Rolle. Baxter würde heute nicht mit einem starken FuE-Standort in Österreich ansässig sein, hätte es nicht die Immuno AG übernommen.

Das Unternehmen beobachtet steuerliche Faktoren und Förderungsmöglichkeiten sehr genau. Nicht zuletzt deshalb ist der Hauptsitz der Europaaktivitäten von Baxter in der Schweiz (Zürich) angesiedelt. Trotz der starken wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Position der Schweiz in den Lebenswissenschaften betreibt Baxter in der Schweiz jedoch keine nennenswerte Forschung.

In Österreich ist für das Unternehmen die steuerliche FuE-Förderung von großer Bedeutung. Baxter würde jedoch aufgrund der steuerlichen Bedingungen alleine weder FuE-Standorte eröffnen, noch verlegen, noch schließen. Ein Standort muss zu aller erst in die strategische Orientierung und in die längerfristige Planung passen. Alle anderen Faktoren werden erst später berücksichtigt. Daher konzentrierte sich Baxter in den vergangenen zehn Jahren zunehmend auf große, leistungsfähige FuE-Standorte.

In einem Pressegespräch im Jahr 2008, in dem es um die Aufwertung des Standorts und die Ausweitung der Forschungsaktivitäten des Konzerns in Österreich ging, sagte der Baxter-Vorstand und Unternehmenssprecher Markus Reinhard:

*„Wir sind nicht nach Österreich gegangen, weil uns hier besonders attraktive rechtliche oder steuerliche Bedingungen geboten werden, sondern weil wir hier die Menschen finden, die das Wissen haben, das wir brauchen. Unternehmen gehen heute in einer globalisierten Welt gewöhnlich dorthin, wo sie entsprechendes wissenschaftliches Knowhow und Potenzial vorfinden.“ (Baxter-Pressegespräch vom 28. April 2008)*

Die untergeordnete Bedeutung des Faktors Förderung im Vergleich zu unternehmensstrategischen Faktoren zeigt sich im Falle Baxter auch am Beispiel der vor rund zehn Jahren in Krems geplanten Impfstoffproduktion. Die grundlegenden FuE-Arbeiten für die geplante neue Produktionsstätte waren in Orth an der Donau durchgeführt wurden. Es gab daher eine Präferenz des Unternehmens für einen Produktionsstandort in Österreich. Das Unternehmen betonte allerdings zu diesem Zeitpunkt, dass andere Standortkandidaten bessere Förderungsangebote für die geplante Investition (geplant

waren 205 Mio. €) gemacht hätten. Baxter erwartete sich insbesondere günstige Regelungen bei den Ertragssteuern, wobei der Unternehmenssprecher vor allem die Schweiz als Referenzland anführte (Wirtschaftsblatt vom 5.9.2001) Nach Gesprächen mit dem Bund und dem Land Niederösterreich entschied sich das Unternehmen für den Standort Krems, wobei der Bund und das Land Förderungen in der Höhe von 27 Mio. € in Aussicht stellten (Presseaussendung der Niederösterreichischen Landesregierung vom 11.3.2002, OTS0105).

Im Mai 2002 wurde der Grundstein für die Produktionsgebäude gelegt. Im März 2003 war der Rohbau der Produktionsstätte weitgehend fertig gestellt. Die politischen Repräsentanten auf Bundes- und Landesebene feierten dies medial als großen Ansiedlungserfolg (siehe beispielsweise dazu Presseaussendung der Niederösterreichischen Landesregierung vom 10.3.2003, OTS0059).

Aufgrund neuer strategischer Schwerpunkte und den damit zusammenhängenden konzerninternen Restrukturierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen gab das Unternehmen wenige Monate darauf (Juli 2003) einen Baustopp für das Projekt Krems bekannt. Gleichzeitig korrigierte Baxter die geplante Mitarbeiterzahl des Werks von ursprünglich 300 auf nun 200 Beschäftigte. Das Werk wurde bis heute nicht fertig gestellt.

Baxter investierte hingegen in den folgenden Jahren beträchtliche finanzielle Mittel sowohl in FuE als auch in die Produktion in strategisch für das Unternehmen wichtigere Projekte in Orth an der Donau und in Wien (siehe beispielsweise Presseaussendung Baxter AG vom 20.9.2007, OTS0068; Baxter Pressegespräch vom 28. April 2008). Wie bereits erwähnt, wurde insbesondere der FuE-Bereich in den vergangenen Jahren personell massiv erweitert.

## 6. Diskussion der Ergebnisse

In diesem Abschnitt diskutieren wir die Ergebnisse der Datenauswertung und der Gespräche mit den Unternehmen entlang der Themen Programmkonzept, Förderbedingungen und Programmumsetzung.

### 6.1 Programmkonzept

Das Headquarter-Programm des BMVIT verfolgt die Ziele, (i) den Standort Österreich für Unternehmen beim Auf- und Ausbau ihrer FuE-Aktivitäten mit Headquarter-Funktion attraktiver zu machen und (ii) die FuE-Kompetenz und das FuE-Volumen von international tätigen Unternehmen in neuen und bestehenden Bereichen, die zu einem wesentlichen Innovations- und Technologiesprung führen, zu erhöhen.

Gemäß dem Headquarter-Programmdokument erfüllen die Ziele des Headquarter-Programms international agierende und in Österreich tätige Klein-, Mittel- und Großunternehmen, wenn sie

- ihre FuE-Zentralen in Österreich ansiedeln oder wesentlich erweitern, sofern dazu ein Forschungsprogramm definiert wurde, aus dem konkrete Forschungsprojekte vorgelegt werden. Die Förderung bezieht sich allein auf diese Forschungsprojekte;
- sich in ihren FuE-Aktivitäten neuen Forschungsthemen zuwenden und dabei ihre Forschungskompetenz und ihr Forschungsvolumen in einem wesentlichen Innovations- und Technologiesprung ausweiten;
- ihre bestehenden FuE-Aktivitäten in einem zukunftssträchtigen Themenfeld erheblich und nachhaltig verstärken und dabei ihre Forschungskompetenz und ihr Forschungsvolumen in einem wesentlichen Innovations- und Technologiesprung ausweiten.

Als Instrument, um diese Ziele zu erreichen, werden FuE-Projekte von Unternehmen, die obige Anforderungen erfüllen, direkt gefördert. Die Förderabwicklung orientiert sich an den Verfahren im FFG-Basisprogramm. Allerdings erhalten Headquarter-Projekte bessere Förderbedingungen, vor allem bei Art und Umfang der Förderung (ausschließlich Zuschuss) und bei der Dauer der Förderung (Mehrjährigkeit).

Um beurteilen zu können, inwieweit dieses Programmkonzept angemessen ist, müssen wir mehrere Aspekte berücksichtigen. Zum einen müssen wir klären, inwieweit das gewählte Förderinstrument (d.h. die direkte FuE-Projektförderung von Unternehmen) geeignet ist, die Förderziele zu erreichen (Effektivität des Programms). Zum anderen müssen wir uns die Frage stellen, ob die Headquarter-Förderung effizient war, das heißt, ob sie beispielsweise gegenüber einer kontrafaktischen Förderung im FFG-Basisprogramm tatsächlich einen Mehrwert erzeugt haben.

Bezüglich des Ziels „Attraktivität des Forschungsstandorts für international tätige Unternehmen steigern“ zeigten die Gespräche mit den Unternehmen, dass die direkte FuE-Förderung im Vergleich zu anderen Faktoren nur eine geringe Bedeutung bei Entscheidungen über den Auf- oder Ausbau von Forschungsstandorten spielt. Für die Unternehmen sind vor allem die Geschichte der Standorte und die dort verfügbaren Kompetenzen, Synergien mit anderen Teilen des Unternehmens (z.B. Produktion), Synergien durch die Konzentration von Standorten sowie die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal von großer Bedeutung. Die Unternehmen bewerten auch Unternehmenssteuern, direkte Investitionsbeihilfen und die indirekte FuE-Förderung als entscheidender für die Standortwahl als die direkte FuE-Projektförderung.

Sind Unternehmen bereits am Standort, nutzen sie natürlich die Möglichkeiten der direkten FuE-Projektförderung. Viele Unternehmen gaben in den Gesprächen an, dass die FuE-Projektförderung vor allem eine wichtige Finanzierungsfunktion für ihre FuE-Investitionen hätte, also den Return-on-Investment verbessern würde.

Sofern jedoch der wesentliche Effekt der Headquarter-Förderung darin besteht, die Kosten für die Unternehmen bei der Finanzierung ihrer ohnehin vorgesehenen FuE-Investitionen zu reduzieren, haben wir Zweifel, ob die Voraussetzungen für eine FuE-beihilferechtliche Konformität der Headquarter-Förderung überhaupt gegeben sind, da in diesem Fall keine additional Wirkung der Förderung angenommen werden könnte.<sup>8</sup>

Tatsächlich ist es im Headquarter-Programm in vielen Fällen zu einer ex-post-Förderung von ohnehin bereits laufenden größeren FuE-Ausbauaktivitäten in den Unternehmen gekommen. Andererseits wäre es in der industriellen Forschung und Entwicklung eine völlig unrealistische und auch nicht zweckmäßige Forderung, die FuE-Förderung müsse ein FuE-Vorhaben überhaupt erst möglich machen. Unternehmen sollen ihre FuE-Aktivitäten entlang ihrer eigenen, intern definierten Schwerpunkte bzw. Arbeits- und Zeitpläne durchführen und sie tun dies auch. Kein international tätiges Unternehmen würde sich bei strategisch wichtigen oder zeitkritischen FuE-Themen von einer externen Förderentscheidung abhängig machen. Gleichzeitig bedeutet dies aber, dass die Headquarter-Förderung im Regelfall keine Bedeutung für den Start und die Durchführung der Projekte in den Unternehmen hatte. Die seit Inkrafttreten des EU-Gemeinschaftsrahmens für FuEuI geforderte Additionalität der Förderung muss sich daher in einer anderen Form ausdrücken, beispielsweise, indem Projekte schneller, ambitionierter oder mit größeren Spill-over-Effekten (etwa durch Kooperationen) durchgeführt werden.

Dies fordern auch die FFG-Richtlinien und die darauf aufbauenden Förderbestimmungen des FFG-Basisprogramms. Im FFG-Basisprogramm ist eine Förderung von Vorhaben nur dann zulässig, wenn eine entsprechende Wirkung dargestellt werden kann. Es sollen Vorhaben gefördert werden, die aufgrund ihres technischen Anspruchs und des damit verbundenen Risikos ohne Förderung nicht oder nur in beschränktem Umfang durchgeführt würden. Projekte werden also durch die Förderung schneller, größer oder umfassender umgesetzt oder sie ziehen eine nachhaltige Steigerung der FuE-Aufwendungen und den weiteren Aufbau von FuE-Arbeitsplätzen nach sich (siehe dazu vor allem Punkt 2 des Leitfadens FFG-Basisprogramme vom 11.6.2010).

Wir haben in der Evaluierung des Headquarter-Programms keine quantitativen Indikatoren für die tatsächliche Förderwirkung erhoben. Die Angaben der Unternehmen in den Headquarter-Zusatzberichten zu zusätzlichen FuE-Anstrengungen, neu geschaffenen FuE-Arbeitsplätzen und Kooperationen eignen sich jedenfalls nicht für eine seriöse Abschätzung der Förderwirkung, da Relationen nicht mit Kausalität gleichgesetzt werden kann. Die Ergebnisse der Gespräche mit den Unternehmen geben uns jedoch Hinweise auf die Förderwirkung der Headquarter-Förderung, insbesondere auch im Vergleich zu den zu erwartenden Wirkungen einer alternativen Förderung von Projekten im FFG-Basisprogramm. Hier zeigt sich, dass die unternehmensinternen Wirkungen der Headquarter-Förderung mit jenen im FFG-Basisprogramm vergleichbar sind: Die Unternehmen nannten vor allem zwei Effekte der Förderung, nämlich den Beitrag der Förderung zur Reduzierung des technischen und wirtschaftlichen Risikos der getätigten FuE-Investitionen sowie die raschere Durchführung des geplanten FuE-Programms (sofern die Fördermittel nicht durch unternehmenseigene Ressourcen substituiert worden wären). Diese Wirkungen werden vom Fördergeber auch bei der Förderung von FFG-Basisprogrammprojekten erwartet. Unternehmen, deren Vorhaben in das FFG-Basisprogramm umgeschichtet wurden, haben ihre Aktivitäten trotzdem im geplanten Umfang durchgeführt. Die besseren Förderbedingungen im

---

<sup>8</sup> Grundsätzlich sind staatliche Beihilfen nach Artikel 109 AEUV (ex Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag) mit den Binnenmarkt unvereinbar. Staatliche Beihilfen für FuE sind nur insofern zulässig, als von ihnen angenommen werden kann, dass sie zu zusätzlicher FuE-Tätigkeit führen und der Wettbewerb nicht in einem dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigt wird (FuEuI Gemeinschaftsrahmen).

Headquarter-Programm dürften daher im Vergleich zum FFG-Basisprogramm zu keinen zusätzlichen Wirkungen der Förderung geführt haben.

Zum Programmkonzept von Headquarter-Automotive regen wir an zu prüfen, inwieweit die Interventionslogik schlüssig und die programmbezüglichen Voraussetzungen noch gegeben sind. Wie weiter oben erwähnt, begründet das BMWFJ die Förderschienen Headquarter-Automotive konjunkturpolitisch: das Programm soll als Reaktion auf die Krise in den Jahren 2008/2009 der Stützung und Belebung der Konjunktur dienen. Im Hinblick auf die Interventionslogik können wir jedoch nicht annehmen, dass direkte FuE-Förderung überhaupt ein zweckmäßiges Instrument der Konjunkturpolitik ist. Investitionen mit FuE wirken vor allem langfristig. Eine unmittelbare Ankurbelung der Konjunktur ist auch aufgrund des vergleichsweise geringen absoluten Volumens auf volkswirtschaftlicher Ebene nicht zu erwarten. Außerdem hat die Konjunktur in der Automobil- und Automobilzulieferindustrie im Jahr 2010 stark angezogen. Zahlreiche Automotive-Unternehmen berichten für 2010 ausgesprochen positive wirtschaftliche Ergebnisse. Die Programm Voraussetzungen sind damit aus unserer Sicht nicht mehr gegeben und die Förderschienen könnten daher eingestellt werden.

## 6.2 Förderbedingungen

Die Unternehmen begrüßen die im Vergleich zum FFG-Basisprogramm günstigeren Förderbedingungen im Headquarter-Programm. Wie vorhergehenden Abschnitt dargestellt, hatte die HQ-Förderung trotz der besseren Förderbedingungen jedoch unternehmensintern keine zusätzlichen Wirkungen im Vergleich zu einer Förderung im FFG-Basisprogramm.

Besonders positiv bewerten die Unternehmen auch die HQ-spezifischen Förderbedingungen für Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen: Die Förderung der Headquarter-Projekte kann um 10%-Punkte erhöht werden, wenn bei kooperativen Projekten die wissenschaftlichen Kooperationspartner ihre eigenen Ergebnisse publizieren dürfen und die beim wissenschaftlichen Kooperationspartner anfallenden Kosten zumindest 10% der Gesamtkosten betragen. Die Unternehmen können durch diese Regelung je nach ursprünglicher Förderquote und Unternehmensgröße bis zu 125% bzw. bis zu 145% der beim Kooperationspartner anfallenden Kosten als zusätzliche Förderung zu erhalten. Für die Unternehmen lohnt sich eine Kooperation mit einer wissenschaftlichen Forschungseinrichtung bei entsprechender Dimensionierung des Kooperationsanteils jedenfalls, selbst dann, wenn sich das Unternehmen keinerlei unmittelbar nutzbaren Ergebnisse aus der Kooperation erwartet.<sup>9</sup>

Zwar prüfen die technischen Gutachter der FFG, ob die vorgesehene Kooperation für das Projekt tatsächlich zweckmäßig ist. In der Praxis dürfte es jedoch für die Unternehmen leicht möglich sein, eine formal und inhaltlich korrekte Kooperation in den Anträgen darzustellen. Einzelne Unternehmen gaben in den Gesprächen tatsächlich an, die Kooperationen vor allem aufgrund der positiven Auswirkungen auf die Förderhöhe eingegangen zu sein.

Wir sehen in der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen eine forschungspolitisch sehr sinnvolle und standortpolitisch besonders zweckmäßige Maßnahme, die attraktive Bedingungen jedenfalls rechtfertigt. Auch sind wir uns bewusst, dass in anderen Förderprogrammen (z.B. Bridge, thematische Programme und Strukturprogramme der FFG) für kooperative Projekte zum Teil deutlich höhere durchschnittliche Förderquoten (bezogen auf das Gesamtprojekt) gewährt werden, als dies bei Headquarter-Projekten der Fall ist. Trotzdem führen unserer Ansicht nach die Headquarter-Förderregelungen bei Kooperationen

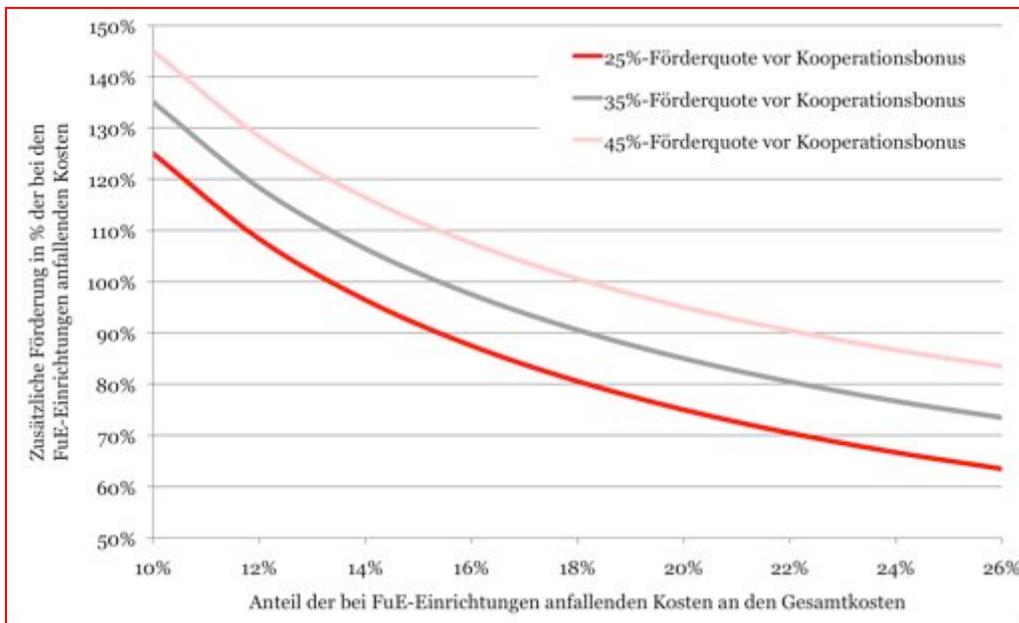
---

<sup>9</sup> Wenn der Kostenanteil der wissenschaftlichen Einrichtung am Gesamtprojekt 10% beträgt, führt der Kooperationsbonus zu einem 11% höheren Barwert für den Unternehmensanteil (d.h. die Förderquote steigt von 25% auf 27,8% bzw. von 45% auf 50%).

mit wissenschaftlichen Einrichtungen zu paradoxen und ineffizienten Fördereffekten. Dazu ein Beispiel:

Zahlreiche geförderte Unternehmen gaben an, in den Headquarter-Projekten mit COMET-Zentren zu kooperieren, an denen sie als Unternehmenspartner bereits beteiligt waren.<sup>10</sup> Die FFG achtet bei der Antragsprüfung darauf, dass in solchen Fällen die Kooperationen ausschließlich im sogenannten non-K-Bereich angesiedelt sind, um eine unzulässige Förderkumulierung zu vermeiden. Für Projekte im K-Bereich erhalten die Unternehmen im COMET-Programm aufgrund des Charakters der Kooperationen – überwiegend langfristige, strategisch angelegte multi-firm-Vorhaben – eine besonders attraktive Förderquote, wobei jedoch die Unternehmen trotzdem immer noch einen Cash-Eigenbeitrag zu den Projekten leisten. Weniger ambitionierte Projekte können außerhalb dieses bereits hoch geförderten Bereichs im non-K-Bereich stattfinden.

Abbildung 8 Förderwirkung der Erhöhung der Förderquote bei Kooperationen mit FuE-Einrichtungen um 10%-Punkte in Abhängigkeit vom Anteil der bei den FuE-Einrichtungen anfallenden Kosten



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung Technopolis

Wird nun eine Headquarter-Kooperation als non-K-Projekt durchgeführt, so kommt es zur förderteknisch paradoxen Situation, dass das single-firm non-K-Projekt des Unternehmens mit einer deutlich höheren Förderquote rechnen kann als ein vergleichbares multi-firm-Projekt im K-Bereich des COMET-Zentrums. Da die Zusammenarbeit zwischen der Forschungseinrichtung und dem Unternehmen bereits besteht, können keine zusätzlichen strukturell positiven Effekte der Zusammenarbeit angenommen werden. Die Unternehmen sind ja bereits zuvor Partner des COMET-Zentrums. Viele Unternehmen beeinflussen als Mitglieder in den Strategy Boards die strategische Orientierung der COMET-Zentren aktiv mit und benötigen daher keinen weiteren Anreiz, um eine Zusammenarbeit zu etablieren.

<sup>10</sup> In welchem Ausmaß solche Kooperationen in der Vergangenheit tatsächlich im Headquarter-Programm gefördert wurden, konnten wir mit den uns zur Verfügung stehenden Beteiligungsdaten nicht ermitteln.

Aus diesen Gründen erachten wir den Kooperationsbonus in solchen Fällen als förder-technisch ineffizient: Für den Fördergeber wäre es beispielsweise günstiger, derartige Headquarter-Kooperationen als Projekte im K-Bereich der COMET-Zentren anzuerkennen und in COMET zu fördern. Grundsätzlich sollte von den Unternehmen ein angemessener Eigenbeitrag zur Finanzierung der Kooperationen verlangt werden, um keine Anreize zu setzen, dass Unternehmen Kooperationen alleine aufgrund eines finanziellen Vorteils eingehen.

Für Projekte von Unternehmen, die im Headquarter-Programm mit ihren „eigenen“ Christian-Doppler-Labors kooperiert haben, gelten diese Überlegungen sinngemäß.

Aufgrund der empirischen Ergebnisse der Evaluation lassen sich unserer Ansicht nach auch keine Argumente finden, warum die Headquarter-Förderung nicht in die 7%-Begrenzung des FFG-BP-Förderungsanteils an den FuE-Aufwendungen der Unternehmen eingerechnet wird.

### 6.3 Programmumsetzung

Der FFG-Bereich Basisprogramme hat das Headquarter-Programm den Vorgaben des BMVIT entsprechend auftragsgemäß und professionell umgesetzt. Der FFG-Bereich Basisprogramme war dabei laufend bestrebt, das Headquarter-Programm möglichst effektiv in das Programmportfolio zu integrieren- Die FFG gewährleistete dies insbesondere durch die vorgesehene Durchlässigkeit von Headquarter-Anträgen gegenüber dem FFG-Basisprogramm. Dadurch konnte die Qualität der Programmdurchführung über die Laufzeit des Programms kontinuierlich gesteigert werden.

Die Antragsteller finden im Bereich FFG-Basisprogramme einen kompetenten Partner und beurteilen die Programmadministration durch die FFG insgesamt sehr positiv. Die Unternehmen erachten die besonderen Monitoring- und Berichtspflichten im Headquarter-Programm insgesamt als angemessen. Die Unternehmen kritisieren die Anforderungen an die Stunden- und Kostenabrechnungen bzw. hinsichtlich der Förderfähigkeit bestimmter Kostenkategorien; die Vorgaben der FFG hierzu gelten aber auch für das FFG-Basisprogramm und sind daher nicht Headquarter-spezifisch.

Wir erachten die Sammlung der laufend eingegangenen Anträge und ihre vergleichende Bewertung und Entscheidung in wenigen Sitzungen des Beirats der FFG-Basisprogramme pro Jahr als angemessen.

In einigen wenigen Fällen beeinflusste das BMVIT indirekt die Förderempfehlungen der hierzu berufenen Gremien (FFF-Beirat, Beirat FFG-Basisprogramme). Dies trifft auf den Anlassfall für die Einrichtung des Programms zu, sowie auf einzelne Projekte, die im Zuge der BMVIT FTI-Automotivstrategie eingereicht wurden. Bei allen anderen geförderten HQ-Projekte traf der Beirat die Entscheidungen alleine aufgrund der vorliegenden Projektbewertungen der FFG-Gutachter. Dies entspricht auch den Vorgaben in den FFG-Richtlinien, nach denen das HQ-Programm abgewickelt wird.

Falls die beauftragenden Ministerium aus übergeordneten politischen Überlegungen die Förderung von bestimmten Unternehmens bzw. von bestimmten Projekten als zweckmäßig erachten, gleichzeitig aber das Risiko der vorgesehenen autonomen Entscheidung des FFG-Beirats im Hinblick auf die Förderempfehlung nicht eingehen möchten, wäre eine Förderung der Projekte in Programmen, in denen der Bundesminister die Förderentscheidung trifft (d.h. Programme nach FTE-Richtlinien), oder auch Einzelsubventionen außerhalb der Programmförderung der korrektere Weg.

## 7. Schlussfolgerungen

Aufgrund der Evaluierungsergebnisse können wir nicht empfehlen, das Headquarter-Programm in seiner derzeitigen Form fortzuführen. Die Ziele des Programms können unserer Ansicht nach mit alternativen Ansätzen effektiver bzw. effizienter erreicht werden als mit der Headquarter-Förderung.

Nimmt man die Hinweise der Unternehmen über die Einflussfaktoren auf die FuE-Standortwahl ernst, wird die Attraktivität von FuE-Standorten in erster Linie von der Geschichte des Unternehmens am Standort, den dort verfügbaren FuE-Kompetenzen, den Humanressourcen und den erwarteten Synergiepotenzialen (z.B. Konzentration von FuE, Nähe zur Produktion, Zugang zu neuen Märkten) bestimmt. Anreize, die auf der Kostenseite ansetzen, spielen erst dann eine Rolle, wenn mehrere FuE-Standorte entlang der oben genannten Faktoren tatsächlich vergleichbar sind. Dies dürfte weit seltener der Fall sein, als in der forschungspolitischen Diskussion angenommen wird.

FuE-Förderungen sollten daher vor allen dazu genutzt werden, strukturelle Verbesserungen bei den in Österreich verfügbaren FuE-Kompetenzen und Humanressourcen zu erreichen, die in der Folge für alle international agierenden Unternehmen Vorteile bieten könnten. Sofern jedoch FuE-Förderung bloß als unmittelbares Instrument der Standortförderung verwendet wird, kann ein Mehrwert der Förderung gegenüber dem FFG-Basisprogramm nicht ohne weiteres angenommen werden.

Über die Laufzeit des Headquarter-Programms wurden die Programmziele mehrmals abgeändert und die Zielgruppen des Programms deutlich ausgeweitet. Dies führte zu einer kontinuierlichen Annäherung des HQ-Programmkonzepts an die FFG-Basisprogrammförderung. Die Nähe der beiden Programmlinien wird durch die vorgesehene Durchlässigkeit von Headquarter-Programm und FFG-Basisprogramm unterstrichen.

Die Auswahlkriterien des Headquarter-Programms führen zu einer Selektion von Vorhaben, die in den antragstellenden Unternehmen in einen umfangreicheren Aus- oder Aufbau von FuE-Kapazitäten oder in den Aufbau von Expertise in neuen Technologie- und Anwendungsfeldern oder Geschäftsbereichen eingebettet waren. Der in den HQ-Zusatzberichten der Unternehmen dokumentierte Auf- und Ausbau von FuE-Kapazitäten und FuE-Personal ist in erster Linie ein Resultat der Projektselektion entlang der Auswahlkriterien, nicht jedoch eine Wirkung der HQ-Förderung.

In den Förderwirkungen unterscheiden sich Headquarter-Projekte unseren Ergebnissen nach nicht signifikant von FFG-Basisprogrammprojekten. Die wesentlichen Effekte der Förderung stehen in Zusammenhang mit der Reduzierung des technischen und wirtschaftlichen Risikos der getätigten FuE-Investitionen sowie mit der im Einzelfall rascheren Durchführung des geplanten FuE-Programms (sofern die Fördermittel nicht durch unternehmenseigene Ressourcen substituiert worden wären). Diese Effekte erwartet der Fördergeber jedoch auch bei FFG-Basisprogrammprojekten. Für den angestrebten FuE-Kompetenzauf- und -ausbau und die Hinwendung der Unternehmen zu neuen Forschungsthemen sind die Fördermöglichkeiten des FFG-Basisprogramms daher ausreichend.

Die Ergebnisse der Evaluation legen den Schluss nahe, dass FuE-Fördermaßnahmen für international agierende Unternehmen primär dort ansetzen sollten, wo FuE-Förderung tatsächlich einen nachhaltigen Beitrag dazu leisten kann, die Attraktivität des österreichischen Forschungs- und Innovationssystems für Unternehmen zu sichern und zu steigern. Die direkte Projektförderung für diese Unternehmensgruppe sollte dabei stärker an strukturelle Bedingungen geknüpft werden, vor allem an die Etablierung von langfristigen, strategischen Kooperationen mit österreichischen Forschungseinrichtungen. Dies kann dazu beitragen, die Forschungseinrichtungen in ihrer wirtschaftsorientierten Ausrichtung zu stärken und zugleich den Unternehmen auch weiterhin gut ausgebildete Fachkräfte zur Verfügung zu stellen. Die Headquarter-Programmdokumente enthalten bereits Beurteilungskriterien für Headquarter-

Projekte hinsichtlich der Vernetzung der Vorhaben mit dem österreichischen Innovationssystem (österreichische Forschungseinrichtungen, Partnerfirmen und Cluster) sowie des Wissenstransfers durch Kooperation. Diese Kriterien könnten von internationalen Unternehmen als Voraussetzung einer Förderung generell in höherem Ausmaß eingefordert werden.

Mit einer stärkeren Ausrichtung der Projektförderung für international agierende Unternehmen auf Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen kann ein Nutzen für den Standort erwartet werden, der deutlich über die einzelnen geförderten Unternehmen hinausreicht. Aus förderpolitischer Sicht ließen sich damit auch günstigere Förderbedingungen für die beteiligten Unternehmen im Vergleich zum FFG-Basisprogramm rechtfertigen. Vorab wäre jedoch zu prüfen, ob nicht bestehende Instrumente (z.B. COMET, Bridge) ohnehin bereits ausreichende Fördermöglichkeiten bieten.

Für international agierende Unternehmen, die interne FuE-Aktivitäten in Österreich ohne weitere Einbettung in das österreichische Innovationssystem auf- oder ausbauen, zeigen die Ergebnisse der Headquarter-Evaluierung, dass unter Wirtschaftlichkeits- und Additionalitätsgesichtspunkten die Förderanreize im FFG-Basisprogramm ausreichend sind.

# Anhang

## Liste der Gesprächspartner in Unternehmen

<b>Nr</b>	<b>Unternehmen</b>	<b>Gesprächspartner</b>	<b>Datum</b>
1	ANDRITZ HYDRO	Dr. Heinz Panholzer	22.07.2010
2	Asamer Basaltic Fibers	Dipl.-Ing. Thomas Schinkinger	23.08.2010
3	ATB Austria Antriebstechnik	Dipl.-Ing. Jutta Kinder	26.08.2010
4	ATP sphere	Mag. Peter Mayr	30.08.2010
5	austriamicrosystems	Mag. Ulrich Spiegel	18.08.2010
6	Baxter AG	Dr. Fritz Scheifflinger, Dr. Gabriele Halfmann	08.08.2010
7	Biomim	Dr. Gerd Schatzmayr	22.07.2010
8	Boehringer Ingelheim	Dr. Wolfgang Buchinger	13.09.2010
9	Durst Phototechnik	Dipl.-Ing. Peter Weingartner	30.08.2010
10	DVF	Dr. Hans-Peter Nigitz, Gerald Treuer	19.08.2010
11	Engel Austria	Dr. Gerhard Dimmler, Dr. Georg Steinbichler	23.08.2010
12	FACC	Dipl.-Ing. Walter A. Stephan	26.07.2010
13	Fronius International	Dipl.-Ing. Gerald Aigner	23.08.2010
14	Miba Gleitlager	Dr. Robert Mergen	29.07.2010
15	Infineon Technologies Austria	Dipl.-Ing. Reinhard Petschacher	08.07.2010
16	Isovolta AG	Mag. Raimund Fritzl	27.08.2010
17	Komptech	Dr. Martin Wellacher	10.08.2010
18	KTM Sportmotorcycle	Philipp Habsburg	19.08.2010
19	Ledon	Dipl.-Ing. Dr. Franz Zerobin, Dr. Christian Hochfilzer	31.08.2010
20	Lenzing	Mag. Siegfried Hager	17.09.2010
21	Mondi Packaging Korneuburg	Dr. Gyula Madai, Dr. Tomas Sames	25.08.2010
22	NXP Semiconductors Austria	Dr. Volker Graeger, Michael Jerne, Andreas Mühlberger	23.08.2010
23	OMICRON electronics	Matthias Wehinger	22.07.2010
24	PCS	Alfred Amann	19.08.2010
25	Polymun	Dr. Dietmar Katinger	23.07.2010
26	SAGEM	Dr. Walter Forsthuber	30.07.2010
27	Sony DADC	Mag. Elfriede Weiß	24.08.2010
28	voestalpine	Mag. Rudolf Rauch	27.07.2010
29	Voith Turbo	Mag. Johannes Petschenig, Christian Fechs	17.08.2010

**Interviewleitfaden für Gespräche mit Vertretern von Unternehmen,  
die im Rahmen der Headquarter-Initiative einen Antrag gestellt haben**

Teil A: Fragen zur Person und zum Unternehmen allgemein

1. Welche Funktion haben Sie im Unternehmen? Seit wann sind Sie im Unternehmen?
2. Wie groß ist Ihr Unternehmen? Wie ist Ihr Unternehmen organisatorisch strukturiert (nach Ländern / nach Geschäftsbereichen)?
3. An welchen Standorten gibt es FuE-Zentren / FuE-Abteilungen? Sind bestimmte thematische FuE-Schwerpunkte bestimmten Standorten / Geschäftsbereichen zugeordnet? Wenn ja, wie kam es zu dieser Zuordnung?

Teil B: Fragen zu den Headquarter-Projekten

4. Waren Sie in die unternehmensinterne Entscheidung über die Durchführung der Headquarter-Projekte involviert? Wenn ja, können Sie mir etwas über die Entstehungsgeschichte der Projekte erzählen?
5. Welche Bedeutung bzw. welche Charakteristika haben die Headquarter-Projekte im Vergleich zu anderen FuE-Vorhaben / FuE-Schwerpunkten im Unternehmen (z.B. strategische Bedeutung, Finanzierungsvolumen, FuE- und Marktrisiko, Grundlagen-/ Anwendungsorientierung, Kooperationen mit Dritten, etc.)?
6. War von vornherein klar, dass für die Finanzierung der Headquarter-Projekte auch öffentliche FuE-Fördermittel eingeworben werden sollen? Falls ja, warum haben Sie sich für einen Headquarter-Antrag entschieden (und beispielsweise nicht andere Finanzierungsmöglichkeiten der FFG / der Länder / der EU in Anspruch genommen)?
7. Hätten Sie Ihr Headquarter-Projekt auch ohne Headquarter-Förderung in Angriff genommen (bzw. nur mit einer FFG-Basisprogrammförderung)?
8. Gab es im Vorfeld Überlegungen zur Durchführung der Headquarter-Projekte an einem anderen FuE-Standort in Ihrem Unternehmen? Wenn ja, wo? Aufgrund welcher Überlegungen?
9. Welche Ressourcen (finanziell, personell, organisatorisch) hängen heute an den Headquarter-Projekten? Gibt es rund um Ihre Headquarter-Projekte noch weitere darauf bezogene Unternehmensaktivitäten (z.B. ein breiteres FuE-Projektportfolios, Aufbau eines FuE-Zentrums, sonstige Investitionen)? Wie groß ist das Gesamtvolumen im Verhältnis zum Volumen der Headquarter-Projekte? Wie werden diese Projekte / Aktivitäten finanziert?
10. Falls Sie Ihre Headquarter-Projekte bereits abgeschlossen haben: Werden die thematischen FuE-Schwerpunkte am Standort weitergeführt? Wie haben sich nach Ende des Projekts FuE-Personal und FuE-Volumen am Standort entwickelt? Wie finanziert Ihr Unternehmen heute die Folgeprojekte? Ist es zu sonstigen Investitionen im Zusammenhang mit den Headquarter-Projekten gekommen?
11. Falls Sie Ihre Headquarter-Projekte bereits abgeschlossen haben: Ist es Ihnen bereits gelungen, Ergebnisse der Headquarter-Projekte wirtschaftlich zu verwerten? In welcher Form? An welchen Standorten werden die Ergebnisse heute verwertet (z.B. in Österreich oder auch an anderen Standorten)? Lässt sich der wirtschaftliche Nutzen in irgendeiner Form quantifizieren?
12. Welche sonstigen erwarteten oder auch nicht erwarteten Wirkungen hatten die Headquarter-Projekte in Ihren Unternehmen (z.B. hinsichtlich Kooperationen, Kompetenzaufbau und Humanressourcen, Positionierung der österreichischen FuE-Standorte im Gesamtkonzern)?

Teil C: Fragen zur Festlegung von FuE-Schwerpunkten und Standortentscheidungen

13. Wie werden in Ihrem Unternehmen Entscheidungen über neue Forschungsschwerpunkte getroffen? Gibt es eine FuE-Roadmap und wer entscheidet darüber? Welchen Planungshorizont hat diese FuE-Roadmap? Wie langfristig erfolgt in der FuE-Roadmap eine Zuordnung von bestimmten Themen auf FuE-Standorte?
14. Welche Faktoren sind bei der Entscheidung über den Ausbau / Abbau von FuE-Standorten in Ihrem Unternehmen ausschlaggebend? Welche Rolle spielt dabei die direkte FuE-Förderung im Verhältnis zu anderen Faktoren, wie beispielsweise die indirekte (steuerliche) FuE-Förderung, Unternehmenssteuern, Zugang zu Humankapital, Nähe zu Kunden, Nähe zu Zulieferern etc.)?

Teil D: Fragen zu den organisatorischen Rahmenbedingungen und Erfahrungen

15. Wie bewerten Sie die administrativen Anforderungen an einen Headquarter-Antrag, auch im Vergleich zu anderen Ihnen bekannten Förderprogrammen?
16. Wie bewerten Sie die besonderen Headquarter-Förderregelungen im Vergleich zu den FFG-Basisprogrammen (Mehrjährigkeit der Projektförderung; Förderung ausschließlich als Zuschuss; Durchgängigkeit zum FFG-Basisprogramm) sowie die Bonusregelungen (d.h. höhere Förderquoten) bei der Forschungszusammenarbeit mit Partnern?
17. Wie bewerten Sie die bestehenden FFG-Förderregelungen im Hinblick auf den erwarteten Nutzen für die österreichische Wirtschaft? Ist es in diesem Zusammenhang bereits zu Problemen gekommen (z.B. bei der Darstellung der Verwertungsstrategie; bei der Darstellung der unternehmensinternen Finanzierungsstruktur – Vertragsforschung im Unternehmensverbund; bei der Zuordnung der Verwertungsrechte an den Ergebnissen im Unternehmen)?
18. Alles in Allem: Halten Sie die Headquarter-Förderung insgesamt für Ihr Unternehmen attraktiv?

Kontakt:

Anton Geyer  
Technopolis Austria  
E-Mail: [anton.geyer@technopolis-group.com](mailto:anton.geyer@technopolis-group.com)  
Tel.: +43 1 503 9592 - 16

## Quellenverzeichnis

- Baxter, Baxter stärkt seinen Forschungsstandort in Orth an der Donau. Presseaussendung vom 20.9.2007, APA-OTS0068.
- Baxter, Global Player sichert Standort Österreich ab. Baxter-Pressegespräch vom 28. April 2008.
- Beschluss der Bundeswettbewerbsbehörde vom 9.3.2005, BWB/A-869; 29 Kt 133/05.
- Beschluss des Obersten Gerichtshofs als Rekursgericht in Kartellrechtssachen vom 14.2.2005 (OGH-Beschluss vom 14.2.2005), 16Ok1/05.
- Beschluss des OLG Wien vom 7.6.2005, 27Kt245/04.
- Calvin Woodings Consulting Ltd., IDEA 2004 Conference and Exhibition: Miami Beach 26th-29th April, <http://www.nonwoven.co.uk/reports/IDEA%202004.html>, abgerufen am 17. September 2010
- European Commission, 2010, EU Industrial R&D Scoreboard 2010, Vol. II, 1.2.
- FACC, Geschäftsjahr 2009/10: Positive Entwicklung. Presseaussendung vom 9.9.2010. Ried im Innkreis.
- FACC, Spitzentechnologie: Wichtiger Erfolgsfaktor für Luftfahrtzulieferer FACC. Presseaussendung vom 1.2.2005. Ried im Innkreis.
- FFG, Leitfaden FFG Basisprogramme, 11. Juni 2010. Wien.
- Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation. Amtsblatt der Europäischen Union, 30.12.2006 (2006/C 323/).
- Infineon Technologies. Geschäftsbericht 2004 – Logische Schritte. München.
- Infineon, Infineon beschleunigt Konzernumbau. Pressemitteilung vom 29. April 2003. Infineon.
- Infineon, Jahresabschluss Infineon Technologies Austria AG. Presseaussendung vom 12.12.2003 – APA-OTS0054.
- Infineon, Wechsel im Vorstand bei Infineon Technologies Austria AG, Villach. Presseaussendung vom 21.11.2000 – APA-OTS0228.
- Kärntner Landesregierung, AT&S bringt enorme Chancen für Technologiestandort Kärnten. Presseaussendung vom 13.2.2003 – APA-OTS0147
- Kärntner Landesregierung, LH Haider und KWF präsentierten millionenschweres Konjunkturpaket für Villach. Presseaussendung vom 17.12.2003 – OTS0126
- Kärntner Landesregierung, Weiterer Erfolg für Wirtschafts- und Technologiestandort Kärnten. Presseaussendung vom 15.2.2003 – APA-OTS005
- Lenzing AG, Geschäftsbericht 2001 der Lenzing Gruppe. Lenzing.
- Lenzing AG, Geschäftsbericht 2005. Menschen bewegen. Lenzing.
- Niederösterreichische Landesregierung, Baxter errichtet Impfstoff-Produktion in Krems. Presseaussendung der vom 11.3.2002, APA-OTS0105.
- Niederösterreichische Landesregierung, Baxter in Krems: Rohbau für Impfstofffabrik fertig. Presseaussendung vom 10.3.2003, APA-OTS0059.
- Richtlinien für die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH zur Förderung von Forschung, Technologie, Entwicklung und Innovation (FFG-Richtlinien) gemäß § 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes zur Errichtung der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mit beschränkter Haftung (FFG-G) des/der BundesministerIn für Verkehr, Innovation und Technologie vom 16. 5. 2008 GZ BMVIT-609.986/0005– III/12/2008 und des/der

BundesministerIn für Wirtschaft und Arbeit vom 9. 5. 2008 GZ-BMWA-98.310/0032-C1/10/2008.

Rümmele, Martin, Baxter: Niedrigsteuer für Grossinvestition, Wirtschaftsblatt, 5.9.2001.

Schumacher, Ulrich, Vorsitzender des Vorstandes der Infineon Technologies AG. Rede auf der Pressekonferenz am 29.04.2003 in München.

SPÖ Kärnten, Chance für Wirtschaftsstandort Kärnten nutzen. Presseaussendung vom 14.2.2003 – APA-OTS0087.

SPÖ Kärnten, Infineon AI-Kompetenzzentrum: Ambrozy fordert Gipfelgespräch. Presseaussendung vom 13.2.2003 – APA-OTS0152.

Technopolis Forschungs- und Beratungsgesellschaft m.b.H.  
Rudolfsplatz 12/11  
A-1010 Wien  
Austria  
T +43 1 503 9592 12  
F +43 1 503 9592 11  
E [info.at@technopolis-group.com](mailto:info.at@technopolis-group.com)  
[www.technopolis-group.com](http://www.technopolis-group.com)