



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 2. Dezember 2003

**auf Ersuchen des Bundesministeriums für Finanzen der Republik Österreich
zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und
Entwicklung**

(CON/2003/27)

Einleitung

1. Am 13. November 2003 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Bundesministerium für Finanzen der Republik Österreich um Stellungnahme zu Artikel 1 des Entwurfs des Wachstums- und Standortgesetzes 2003, mit dem das Bundesgesetz über die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE-Nationalstiftungsgesetz) erlassen wird (nachfolgend als „Gesetzentwurf“ bezeichnet), ersucht. Die EZB wird nicht um Stellungnahme zu den anderen Gesetzentwürfen gebeten, die dem Nationalrat als Teil des Wachstums- und Standortgesetzes 2003 vorgelegt werden.
2. Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 105 Absatz 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Artikel 4 Buchstabe a) erster Gedankenstrich der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank sowie auf Artikel 2 Absatz 1 dritter Gedankenstrich der Entscheidung 415/98/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften¹, da der Gesetzentwurf Bestimmungen enthält, die es der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) ermöglichen, ihre freien Reserven umzustrukturieren und jährliche finanzielle Beiträge an die vorgesehene Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung (nachfolgend als „Stiftung“ bezeichnet) zu leisten. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.
3. Am 24. November 2003 wurden der EZB durch die OeNB Kopien von zwei Schreiben des Direktoriums der OeNB an den Bundesminister für Finanzen, jeweils vom 5. November 2003, übermittelt, die die Verabschiedung des Gesetzentwurfs betreffen. Im ersten Schreiben wird in Form einer Absichtserklärung, die als einseitige Verpflichtung angesehen werden könnte, im Einzelnen festgelegt, in welcher Weise die OeNB beabsichtigt, verschiedene Bestimmungen des

¹ ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42.

Gesetzentwurfs umzusetzen. Das zweite Schreiben betrifft die Mittel, die gemäß dem Gesetzentwurf von einer Reserve der OeNB an eine andere übertragen werden können. Da die in diesen Schreiben dargelegten Verpflichtungen die Bestimmungen des Gesetzentwurfs ergänzen, sind die genannten Schreiben für die Beurteilung des Gesetzentwurfs von Bedeutung, und daher wird nachstehend, wo erforderlich, Bezug auf sie genommen.

Die finanzielle Unabhängigkeit des ESZB

4. Gemäß § 4 Absatz 5 Ziffern 1 und 2 des Gesetzentwurfs wird die OeNB ermächtigt, der Stiftung Mittel zuzuführen. Es ist fraglich, ob der Gesetzentwurf in Verbindung mit der im ersten Schreiben des Direktoriums der OeNB an den Bundesminister für Finanzen enthaltenen Absichtserklärung das Ermessen der OeNB zur Förderung der Stiftung hinreichend wahrt. Diese Frage ist um so wichtiger im Hinblick darauf, dass die genannte Absichtserklärung möglicherweise als einseitige Verpflichtung seitens der OeNB ausgelegt werden könnte (obwohl fest steht, dass das Direktorium der OeNB allein die OeNB nicht zur Umsetzung der vorgesehenen Struktur verpflichten könnte, sondern dass entsprechende Beschlüsse der Generalversammlung erforderlich wären). Gemäß dem Gesetzentwurf wird die Stiftung als gemeinnützige Stiftung mit dem alleinigen Zweck der Förderung von Forschung, Technologie und Entwicklung in Österreich errichtet. Es wird beabsichtigt, die Stiftung mit jährlichen Beiträgen (i) des Fonds des Europäischen Wiederaufbauprogramms (nachfolgend als „ERP-Fonds“ bezeichnet) und (ii) der OeNB zu dotieren. Gemäß § 4 Absatz 5 Ziffern 1 und 2 des Gesetzentwurfs wird die OeNB berechtigt sein, 1,5 Mrd EUR aus ihrem Allgemeinen Reservefonds sowie ihren freien Reserven an den Jubiläumsfonds (einen Fonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft) zu übertragen und einen jährlichen Beitrag in Höhe von 75 Mio EUR an die Stiftung zu leisten. Im Zusammenhang mit dem ersten der beiden Schreiben der OeNB vom 5. November 2003 könnte der Eindruck entstehen, dass die OeNB verpflichtet ist, einen jährlichen Beitrag von 75 Mio EUR an die Stiftung zu leisten. Nach diesem Schreiben wird die OeNB einen jährlichen Beitrag von 75 Mio EUR an die Stiftung leisten, und wenn der Ertrag der Investition der 1,5 Mrd EUR weniger als 75 Mio EUR beträgt, wird die Differenz aus dem Bilanzgewinn der OeNB gemäß Beschluss der Generalversammlung oder aus anderen Eigenmitteln der OeNB (z. B. durch Rückgriff auf den Allgemeinen Reservefonds) ausgeglichen.
5. Die in Artikel 108 des Vertrags festgelegte Anforderung der Unabhängigkeit des ESZB wird in den Konvergenzberichten der EZB und ihres Vorgängers, des Europäischen Währungsinstituts, näher beschrieben. In diesen Berichten wird zwischen den verschiedenen Aspekten der Unabhängigkeit von Zentralbanken, darunter die finanzielle Unabhängigkeit, unterschieden. In Bezug auf den Begriff der finanziellen Unabhängigkeit wird u. a. ausgeführt, dass „es den NZBen möglich sein sollte, sich geeigneter Mittel zu bedienen, um die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen des ESZB zu gewährleisten“. Formal ist es angesichts des Umfangs der Bilanz der OeNB unwahrscheinlich, dass die jährliche Förderung der Stiftung durch die OeNB in Höhe von 75 Mio EUR zu einer Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben im

Rahmen des ESZB führen wird, insbesondere wenn derartige Zuwendungen mit den an den Staat abzuführenden Gewinnen ausgeglichen werden. Grundsätzlich wäre es jedoch nicht mit dem Vertrag vereinbar, wenn ein Mitglied des ESZB rechtlich verpflichtet wird, finanzielle Beiträge zur Förderung von Aktivitäten zu leisten, die normalerweise durch den Staat gefördert werden, und dabei möglicherweise Rückgriff auf seine Eigenmittel muss.

Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der vorgesehenen Struktur mit der finanziellen Unabhängigkeit des ESZB ist die EZB der Auffassung, dass es äußerst wichtig ist, dass die OeNB weder gemäß dem Gesetzentwurf noch gemäß sonstigen Vorschriften zur Förderung der Stiftung verpflichtet ist. Dies könnte jedoch nicht hinreichend klar sein, da die Stiftung nach den Erläuterungen zum Gesetzentwurf zur nachhaltigen Finanzierung von langfristig verwertbaren, interdisziplinären Forschungsvorhaben errichtet wurde (woraus sich auf die Dauerhaftigkeit der Beiträge der OeNB schließen lässt). Deshalb sollte der Wortlaut von § 4 Absatz 5 Ziffern 1 und 2 des Gesetzentwurfs ausdrücklich klarstellen, dass es im Ermessen der OeNB steht, Beiträge an die Stiftung zu leisten. Dies bedeutet, dass eine sich aus dem ersten Schreiben der OeNB vom 5. November 2003 (sobald die Generalversammlung den darin vorgesehenen Regelungen zugestimmt hat) ergebende Verpflichtung der OeNB jederzeit widerrufen und die Höhe der Beiträge bzw. die Art und Weise der Förderung geändert werden kann.

6. Die EZB stellt fest, dass es sich bei der vorgesehenen Übertragung von 1,5 Mrd EUR gemäß § 4 Absatz 5 des Gesetzentwurfs bilanztechnisch um eine Übertragung einer Reserve der OeNB an eine andere handelt, und dass diese Mittel, wenn sie dem Jubiläumsfonds zugeführt wurden (i) in der Bilanz der OeNB verbleiben, (ii) weiterhin durch die OeNB verwaltet und (iii) der OeNB weiterhin in vollem Umfang zur Verfügung stehen werden. Die EZB geht ferner davon aus, dass die vorgesehene Struktur nicht zu einer Verringerung der Reserven der OeNB führen würde und dass die 1,5 Mrd EUR demnach weiterhin zur Deckung möglicher Verluste der OeNB zur Verfügung stehen würden. In diesem Zusammenhang stellt das zweite Schreiben der OeNB an den Bundesminister für Finanzen vom 5. November 2003 klar, dass, wenn aufgrund besonderer Umstände in einem wirtschaftlich schlechten Jahr und trotz anderer bilanzieller Vorsorgen der Fall eintreten sollte, dass die OeNB einen Verlust aufweist, ein Rückgriff auf die dem Jubiläumsfonds zur Deckung der jährlichen Verluste der OeNB zugeführten 1,5 Mrd EUR möglich wäre. Der Gesetzentwurf sollte eine Bestimmung enthalten, aus der klar hervorgeht, dass jeglicher finanzieller Bedarf im Zusammenhang mit der Erfüllung der Aufgaben und Funktionen im Rahmen des ESZB sowie der Deckung möglicher Verluste der OeNB Vorrang gegenüber den Beiträgen der OeNB an die Stiftung hat.
7. Schließlich fallen die Erträge der OeNB möglicherweise unter Artikel 32 und 33 der Satzung. Wenn der Stiftung Erträge im Rahmen der Umsetzung des Gesetzentwurfs und der Verpflichtungen der OeNB zugeführt werden, sollten die Bestimmungen der genannten Artikel Vorrang haben, da sie als Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht höherrangig sind.

Die Finanzierung von Nicht-Zentralbank Aktivitäten durch Zentralbanken

8. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass die Dotierung der Stiftung mit Zinserträgen des ERP-Fonds und der OeNB nach den Erläuterungen zum Gesetzentwurf keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Bundeshaushalt hat. Die Mittel, die der Stiftung seitens der OeNB zufließen, werden sich jedoch auf die Höhe der an den Bund abzuführenden Gewinne der nationalen Zentralbank (NZB) auswirken und somit den Bundeshaushalt mittelbar beeinflussen. In den Erläuterungen zum Gesetzentwurf wird als Beispiel angeführt, dass sich bei einem geschätzten Bruttogewinn der OeNB von 643 Mio EUR im Jahr 2004 durch Einrichtung der Stiftung und die vorgesehene Umwidmung von Reserven der OeNB in Höhe von 1,5 Mrd EUR Mindereinnahmen des Bundes in Höhe von 44,3 Mio EUR (zugunsten der vorgesehenen Förderung von Forschung, Technologie und Entwicklung) ergeben würden.
9. Die EZB stellt fest, dass es sich bei der Förderung von Forschung, Technologie und Entwicklung um einen Bereich handelt, in dem gewöhnlich der Staat tätig ist und dessen Finanzierung normalerweise durch Haushaltsmittel erfolgt. Da die Förderung von Forschung, Technologie und Entwicklung keine klassische Aktivität, Aufgabe oder Funktion einer Zentralbank darstellt, könnte die Dotierung der Stiftung durch die OeNB mit Erträgen, die aus dem Jubiläumsfonds stammen, als Förderung angesehen werden, die ansonsten im Rahmen des Haushaltsverfahrens vom Staat geleistet und in der Regel aus demokratisch legitimierten Haushaltsmitteln finanziert wird. Daher hat die EZB geprüft, ob die vorgesehenen finanziellen Beiträge an die Stiftung durch die OeNB im Einklang mit Artikel 101 des Vertrags der Satzung über das Verbot monetärer Finanzierung steht.

Gemäß Artikel 101 des Vertrags „[sind] Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der EZB oder den [...] nationalen Zentralbanken für [...] Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen [verboten] [...]“. Artikel 21.1. der Satzung spiegelt diese Bestimmung wider.

- i) Bei der Prüfung der Vereinbarkeit der vorgesehenen Struktur mit Artikel 101 des Vertrags und Artikel 21.1 der Satzung ist nicht nur eine strenge Auslegung nach dem Wortlaut von Bedeutung, sondern es ist ebenso der Sinn und Zweck dieser Bestimmungen zu berücksichtigen. Daher weist die EZB darauf hin, dass das vorrangige Ziel von Artikel 101 des Vertrags und Artikel 21.1 der Satzung das Verbot der Finanzierung des öffentlichen Sektors durch NZBen ist.
- ii) Die jährlichen Beiträge der OeNB an die Stiftung würden keine „Überziehungs-“ oder „[...] andere Kreditfazilitäten“ im wörtlichen Sinne von Artikel 101 des Vertrags und Artikel 21.1 der Satzung darstellen. In der Tat sieht die vorgesehene Regelung eher eine jährliche Schenkung als eine Kreditfazilität vor. In den Fällen, in denen eine Kreditfazilität (mit einer Rückzahlungsverpflichtung) gemäß diesen Bestimmungen verboten ist, könnte möglicherweise die Auffassung vertreten werden, dass dieses Verbot a fortiori für eine Schenkung „à fonds perdu“ gelten könnte. Obwohl die Förderung von Forschung,

Technologie und Entwicklung seitens der OeNB natürlich grundsätzlich nicht im Widerspruch zu Artikel 101 des Vertrags und Artikel 21.1 der Satzung steht, könnte dies jedoch anders gesehen werden, wenn in Erwägung gezogen werden muss, dass die Schenkungen gemäß der vorgesehenen Struktur als dauerhafter Finanzierungsmechanismus für derartige Aktivitäten angesehen werden. Demnach könnten die Schenkungen tatsächlich in der Weise aufgefasst werden, dass sie eher einer Kreditfazilität nahe kommen². Bei einer solchen Betrachtungsweise ist unter Berücksichtigung des Sinns und Zwecks dieser Bestimmungen sowie des öffentlichen Charakters der Finanzierung von Forschung, Technologie und Entwicklung Vorsicht geboten, selbst wenn die vorgesehene Regelung formell, bei einer strengen Auslegung nach dem Wortlaut nicht im Widerspruch zu Artikel 101 des Vertrags und Artikel 21.1 der Satzung stehen würde.

- iii) Die EZB hat darüber hinaus geprüft, ob die Stiftung „regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlichen Unternehmen“ im Sinne von Artikel 101 des Vertrags und Artikel 21.1 der Satzung entsprechen könnte. Aus den Erläuterungen zum Gesetzentwurf (Besonderer Teil, Erläuterungen zu den §§ 1, 2 und 4 des Gesetzentwurfs) ergibt sich in diesem Zusammenhang, dass es sich bei der Stiftung um eine sondergesetzliche Einrichtung und nicht um eine nach dem Privatstiftungsgesetz oder dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz gegründete Einrichtung handelt. § 16 des Gesetzentwurfs sieht vor, dass die Stiftung lediglich abgabenrechtlich als öffentliche Stiftung gilt. Dies deutet darauf hin, dass nicht vorrangig bezweckt wurde, die Stiftung als eine öffentliche Einrichtung zu gründen. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Stiftung hinsichtlich ihrer Rechtsnatur als sondergesetzliche Einrichtung anzusehen ist, die überwiegend Elemente einer privaten Stiftung aufweist, obwohl auch gewisse Elemente einer öffentlichen Einrichtung vorhanden sind. Jedoch ist, wie oben unter Ziffer i) dargelegt, Vorsicht geboten, da der alleinige Zweck der Stiftung darin besteht, finanzielle Mittel für die (öffentliche) Aktivität der Förderung von Forschung, Technologie und Entwicklung zur Verfügung zu stellen.
- iv) Gemäß dem Gesetzentwurf schüttet die Stiftung die Fördermittel nicht direkt an die Förderungswerber aus, sondern an vom Bund getragene Einrichtungen, die die Mittel entsprechend ihrer Förderrichtlinien an die einzelnen Förderungswerber weitergeben. Daher hat die EZB auch geprüft, ob es sich bei diesen Einrichtungen um öffentliche Einrichtungen im Sinne von Artikel 101 des Vertrags und Artikel 21.1 der Satzung handeln könnte. Es ist wichtig, zu prüfen, ob es sich hierbei um Einrichtungen handelt, bei denen der OeNB die direkte Ausschüttung von Fördermitteln (beispielsweise durch ihre derzeitige jährliche

² Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b) Ziffer ii) der Verordnung (EG) Nr. 3603/93 des Rates vom 13. Dezember 1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 und Artikel 104 b Absatz 1 des Vertrages [jetzt Artikel 101 des Vertrags] vorgesehenen Verbote definiert „andere Kreditfazilität“ als „jede Finanzierung von Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten.“

Förderung wirtschaftsorientierter Forschung durch den Jubiläumsfonds, der nach der Gründung der Stiftung aufgelöst wird) untersagt ist. Wäre dies der Fall, so wäre die indirekte Ausschüttung von OeNB-Mitteln über die Stiftung (auch wenn die Stiftung keine „öffentliche“ Einrichtung darstellt) in der Tat als Umgehung des Vertrags anzusehen.

Gemäß den Erläuterungen zum Gesetzentwurf (Besonderer Teil, Erläuterung zu § 3 des Gesetzentwurfs) kommen folgende Einrichtungen als Begünstigte in Betracht: der Forschungsförderungsfonds, die Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft, die Österreichische Akademie der Wissenschaften, die Ludwig Boltzmann-Gesellschaft sowie weitere Fördervereine. Es liegen der EZB keine detaillierten Informationen hinsichtlich dieser Einrichtungen vor, allerdings weist die Tatsache, dass diese Einrichtungen vom Staat getragen werden, darauf hin, dass sie ihrer Rechtsnatur nach dem öffentlich-rechtlichen Bereich zuzuordnen sind. Die OeNB hat klargestellt, dass es sich bei den Endbegünstigten der Mittel, die durch die Stiftung weitergegeben werden, ausnahmslos um private Begünstigte handelt. Darüber hinaus hat die OeNB bereits in der Vergangenheit einige dieser Einrichtungen durch ihren Jubiläumsfonds direkt gefördert. Dennoch empfiehlt die EZB nachdrücklich eine eingehende Prüfung dieses Aspekts vor Verabschiedung des Gesetzentwurfs.

Die funktionale Unabhängigkeit des ESZB

10. Es wurde ferner geprüft, ob die vorgesehene Struktur die Ziele und Aufgaben des ESZB beeinträchtigen würde. Wenn dies tatsächlich der Fall wäre (quod non, wie nachstehend dargelegt), könnte Artikel 14.4 der Satzung möglicherweise von Bedeutung sein. Gemäß diesem Artikel *„[können] die nationalen Zentralbanken andere als die in dieser Satzung bezeichneten Aufgaben wahrnehmen, es sei denn, der EZB-Rat stellt [...] fest, dass diese Aufgaben nicht mit den Zielen und Aufgaben des ESZB vereinbar sind.“*

Gemäß Artikel 105 Absatz 1 des Vertrags und Artikel 2 der Satzung besteht das vorrangige Ziel des ESZB darin, „die Preisstabilität zu gewährleisten“. Es stellt sich daher die Frage, ob sich die Investition von 1,5 Mrd EUR im Rahmen des Jubiläumsfonds oder die jährliche Übertragung von bis zu 75 Mio EUR an die Stiftung (sowie die Verwendung dieser Summe für Forschung, Technologie und Entwicklung) auf die Zielsetzung der Gewährleistung der Preisstabilität auswirken könnte. Aus einer rein geldpolitischen Sichtweise sind die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die Liquidität und die Entwicklung der Zinssätze nicht notwendigerweise anders als dies im gegenwärtigen System der Gewinnabführung der Fall ist. Die Übertragung von 1,5 Mrd EUR aus dem Allgemeinen Reservefonds und den freien Reserven der OeNB (beides Posten auf der Passivseite der Bilanz der OeNB) an den Jubiläumsfonds und die Ausschüttung eines Teils der Erträge dieser Investition an die Stiftung anstelle des Bundes (durch Gewinnausschüttung) würden nicht per se eine andere Form der Netto-Liquiditätsspritze für die Wirtschaft des Euro-Währungsgebiets darstellen. In jedem Fall sollten alle möglichen Effekte, die sich aus der vorgesehenen Struktur auf die Liquidität ergeben, berücksichtigt werden, und wie alle

anderen Schocks für die autonomen Faktoren könnten diese Liquiditätseffekte durch Anpassung der durch regelmäßig durchgeführte Offenmarktgeschäfte bereitgestellten Liquidität ausgeglichen werden, wodurch sowohl die Zinssätze als auch die Liquiditätsausstattung unverändert bleiben würden.

Die EZB stellt fest, dass die vorgesehene Struktur ebensowenig im Widerspruch zu den in Artikel 105 Absatz 2 des Vertrags und Artikel 3 der Satzung definierten Aufgaben des ESZB steht, da es sich weder bei der Investition von 1,5 Mrd EUR im Rahmen des Jubiläumsfonds noch bei dem jährlichen Beitrag von bis zu 75 Mio EUR an die Stiftung um Aktivitäten zu handeln scheint, die sich negativ auf die Durchführung der im Vertrag und der Satzung festgelegten Aufgaben des ESZB auswirken.

Schlussfolgerung

11. Im Hinblick auf die bisherigen Ausführungen hat die EZB keine Einwendungen gegen die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen, die die OeNB ermächtigen, Beiträge an die Stiftung zu leisten. Aus den oben genannten Gründen ist die EZB jedoch der Auffassung, dass hinsichtlich der Art und Weise, in der die vorgesehenen Regelungen praktisch umgesetzt werden, Vorsicht geboten ist, und dass eine regelmäßige Überprüfung dieser Regelungen gerechtfertigt wäre.

Veröffentlichung

12. Die EZB bestätigt, dass sie keine Einwände dagegen erhebt, wenn diese Stellungnahme von den zuständigen nationalen Behörden nach deren Ermessen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Diese Stellungnahme wird sechs Monate nach ihrer Verabschiedung auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 2. Dezember 2003.

Der Präsident der EZB

[Unterschrift]

Jean-Claude TRICHET