

21.09.18

Beschluss des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont Europa“ sowie über die Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Ergebnisse

COM(2018) 435 final; Ratsdok. 9865/18

Drucksache: 261/18

in Verbindung mit

Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Spezifische Programm zur Durchführung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation "Horizont Europa"

COM(2018) 436 final; Ratsdok. 9870/18

Drucksache: 262/18

Der Bundesrat hat in seiner 970. Sitzung am 21. September 2018 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt die Vorschläge der Kommission zur Kenntnis und verweist auf seine Stellungnahmen im Rahmen der „Konsultation der Kommission zur Zwischenevaluierung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation „Horizont 2020““ vom 16. Dezember 2016 (BR-Drucksache 749/16 (Beschluss)) sowie „Zwischenbewertung von „Horizont 2020“ – Maximierung der Wirkung der EU-Unterstützung für Forschung und Innovation“ vom 23. März 2018 (BR-Drucksache 5/18 (Beschluss)).

2. Der Bundesrat begrüßt, dass sich der Vorschlag auf die Ergebnisse der Zwischenbewertung von „Horizont 2020“, auf die umfassenden Rückmeldungen von Interessenträgern und die strategischen Empfehlungen der unabhängigen Hochrangigen Gruppe zur Maximierung der Wirkung der EU-Programme für Forschung und Innovation (Hochrangige „Lamy-Gruppe“) stützt. Insbesondere die weitere Vereinfachung, eine größere Wirkung durch Auftragsorientierung und Bürgerbeteiligung, die Stärkung der Synergien mit anderen Förderprogrammen der Union und Unionsstrategien, die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, mehr Offenheit und die Rationalisierung der Finanzierungslandschaft müssen Eckpunkte der Fortentwicklung der Strategie sein.
3. Der Bundesrat begrüßt ferner die von der Kommission vorgeschlagene Mittelausstattung von 94,1 Milliarden Euro für „Horizont Europa“ und unterstützt die Forderung des Europäischen Parlaments, das Budget auf 120 Milliarden Euro anzuheben. Er erinnert daran, dass die von der Kommission eingesetzte Hochrangige „Lamy-Gruppe“ im Jahr 2017 empfohlen hat, die Mittel im Vergleich zu „Horizont 2020“ zu verdoppeln.
4. Der Bundesrat begrüßt den auf Kontinuität und Weiterentwicklung ausgerichteten Strukturvorschlag im Programm „Horizont Europa“. Er empfiehlt, die Bezeichnungen der drei Pfeiler, insbesondere I und III, eindeutiger zu formulieren, da die bisher vorgeschlagenen Benennungen feststehende methodische Konzepte beschreiben, die sich in den vergangenen Jahren etabliert haben. Er verweist in diesem Zusammenhang auf den Verordnungsvorschlag, Nummer 4 der Erwägungen, wonach die Begriffe „Offene Wissenschaft, offene Innovation und Offenheit gegenüber der Welt“ als allgemeine Grundsätze gelten.

Die deutsche Version der Verordnungsvorschläge weichen von der etablierten Terminologie ab. Das englische Wort „pillar“ wird im Verordnungsvorschlag mit „Pfeiler“ übersetzt. Der Bundesrat schlägt vor, den unter Forschungsakteuren gebräuchlichen Begriff „Säule“ für die Programmstruktur zu verwenden.

Der Bundesrat hält den in der deutschen Übersetzung verwendeten Begriff „Auftrag“ für Maßnahmen, mit denen innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens ein messbares Ziel und eine Wirkung erreicht werden soll, für missverständlich und schlägt vor, stattdessen den Begriff „Mission“ zu benutzen.

5. Das neue Instrument der strategischen Programmplanung birgt noch viele Unsicherheiten. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten in den Prozess der strategischen Programmplanung entscheidungsrelevant eingebunden werden, und fordert die Bundesregierung auf, die Länder an diesem Prozess ebenfalls angemessen zu beteiligen.

6. Die prestigereichen Förderungen des Europäischen Forschungsrates (ERC) stehen inzwischen als Synonym für eine Forschungsförderung von internationaler Reputation.

Der Bundesrat erkennt an, dass der in Pfeiler I von „Horizont Europa“ verankerte ERC nach den Vorstellungen der Kommission einen sichtbaren finanziellen Aufwuchs erfahren soll. Der Bundesrat begrüßt die Fortführung der Unabhängigkeit des ERC auch im künftigen Forschungsrahmenprogramm. Er bittet die Kommission Anstrengungen zu unternehmen, die Förderquote positiver evaluierter ERC-Projekte zu steigern.

7. Der Bundesrat betont die herausgehobene Bedeutung des Marie-Sklódowska-Curie-Programms mit seinen verschiedenen Aktivitäten (unter anderem Netzwerke und Stipendien) für den wissenschaftlichen Nachwuchs und für die Hochschulen insgesamt. Der Bundesrat bedauert, dass diese Bedeutung nach den Plänen der Kommission nicht in einem signifikanten finanziellen Aufwuchs einen entsprechenden Ausdruck findet. Der Bundesrat fordert daher eine Nachbesserung in der finanziellen Ausstattung.

8. Er begrüßt alle Maßnahmen, die zum Aufbau und zur Verstetigung europäischer Forschungsinfrastrukturen beitragen. Ein grenzüberschreitender Zugang zu hochentwickelten Forschungsinfrastrukturen führt zu einem echten europäischen Mehrwert und unterstützt insbesondere auch die Beteiligung kleinerer Wissenschaftseinrichtungen.

9. Der Bundesrat betont die besondere Bedeutung von länderübergreifenden Projekten insbesondere für Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Er fordert deshalb, dass ein überwiegender Teil der jeweiligen Clustermittel im zweiten Pfeiler für Verbundforschungsprojekte vorgesehen werden, um den Hochschulen und Forschungsreinrichtungen faire Beteiligungschancen zu ermöglichen.

10. Der Pfeiler II zielt auf die Unterstützung der gesamten Innovationskette von der Grundlagenforschung bis zur Entwicklung marktfähiger Produkte. Der Bundesrat fordert hier eine ausgewogene Verteilung der Fördermittel auf die gesamte Innovationskette.
11. Die Verfügbarkeit von Schlüsseltechnologien („Key Enabling Technologies“, KET) als Basis für technologische Innovationen stellt ein entscheidendes Kriterium für die Sicherstellung von Beschäftigung und Wachstum dar. Der Bundesrat nimmt die Empfehlungen der unabhängigen hochrangigen Gruppe zur Industriellen Technologie, "Re-finding Industry - Defining Innovation" zur Kenntnis. Er fordert, das volle Potenzial der neugefassten KET mit einer breiten und festen Verankerung zu erschließen. Insofern ist zusätzlich zu den bisher vorgeschlagenen Maßnahmen eine eigenständige und anwendungsunabhängige Förderung von KET erforderlich.
12. Der Bundesrat bedauert, dass im Pfeiler II mit dem Cluster „Inklusive und sichere Gesellschaften“ Bereiche zusammengeführt wurden, die sich in jeder Hinsicht stark unterscheiden. Insofern appelliert er nachdrücklich, diese wieder in eigenständige Bereiche aufzuteilen. Der Bundesrat betont nochmals die Bedeutung der Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaften zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen und die Notwendigkeit, diese Wissenschaftsbereiche auch mit einer eigenständigen und angemessenen Förderung in Pfeiler II auszustatten. Dies beinhaltet auch den wichtigen Bereich der Bildungsforschung. Er begrüßt die Aufnahme der Interventionsbereiche „Demokratie“, „Kulturelles Erbe“ und „Soziale und wirtschaftliche Transformationen“.
13. Die Auftragsorientierung (Missionsorientierung) wird durch die Länder grundsätzlich begrüßt. Der Bundesrat hält es für sinnvoll, dass zunächst nur wenige „Aufträge“ mit einem begrenzten Budget ins Leben gerufen und diese zeitnah evaluiert werden. Er fordert die Bundesregierung auf, die Länder an dem Prozess zur Definition und Auswahl der „Aufträge“ frühzeitig und aktiv zu beteiligen. Bei der Ausgestaltung der Aufträge ist zu beachten, dass den Forschenden eine flexible und offene Herangehensweise ermöglicht wird.

14. Vor dem Hintergrund einer relativen Schwäche Europas im Bereich Innovation unterstützt der Bundesrat grundsätzlich die Struktur des dritten Pfeilers und den Vorschlag für einen Europäischen Innovationsrat (European Innovation Council – EIC), erachtet jedoch die für den Bereich EIC geplanten Mittel, auch vor dem Hintergrund der teilweise ausbleibenden Erhöhungen in anderen Bereichen, als unverhältnismäßig hoch. Er weist auch darauf hin, dass diesem Bereich zusätzlich ein großer Teil der aus dem Programm „InvestEU“ zugewiesenen Mittel zur Verfügung gestellt wird.

15. Seit 2014 haben in Deutschland über 250 Antragsteller von der europäischen Innovationsförderung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), dem sogenannten KMU-Instrument, profitiert. Die bisherige kumulierte Gesamtförderung für die geförderten Projekte beläuft sich auf rund 130 Millionen Euro.

Der Bundesrat spricht sich für eine Beibehaltung des KMU-Instruments aus beziehungsweise empfiehlt darauf hinzuwirken, dass die Evaluationsergebnisse des KMU Instruments bei der Neukonzeption von „Horizont Europa“ berücksichtigt werden müssen.

Ziel muss sein, dass die Zahl der geförderten KMU bei „Horizont Europa“ tendenziell größer sein sollte als bei „Horizont 2020“ – auch aus grundsätzlichen europapolitischen Erwägungen. Zugleich sollte der bisherige Anteil der Förderung von KMU auch bei „Horizont Europa“ in Bereichen, bei denen Innovationen gefördert werden, vergleichbar zu „Horizont 2020“, mindestens bei 20 Prozent liegen.

16. Es dürfen durch die von der EU beabsichtigte Umstellung keine Benachteiligungen von KMU bei der EU-Innovationsförderung sowie keine neuen Förderlücken bei der Innovationsförderung insgesamt entstehen. Auch bei „Horizont Europa“ sollen KMU weiterhin spezifische KMU-Fördermöglichkeiten erhalten. Dies gilt insbesondere für den Bereich von innovativen Produkten, Dienstleistungen und Geschäftsmodellen bei der Entwicklung von Prototypen zur Marktreife, aber auch für inkrementelle Verbesserungen.

KMU sind Garanten von Wachstum, Wohlstand und Arbeitsplätzen. Eine Benachteiligung hochinnovativer europäischer KMU etwa gegenüber amerikanischen KMU, die seit Jahrzehnten stark vom SBIR profitieren, muss verhindert werden, insbesondere vor dem Hintergrund des härter werdenden globalen Innovationswettbewerbs, bei dem KMU nicht zurückfallen dürfen.

17. Mit der beabsichtigten Umstellung der Innovationsförderung der EU könnte eine Reduzierung der Zahl der geförderten Unternehmen einhergehen. Statt einer hohen Förderung für eine reduzierte Anzahl von Unternehmen, sollte eine bessere Förderung für eine größere Anzahl von mehr Unternehmen mit europäischem Potenzial erreicht werden. Dabei wäre auch eine Ausweitung der Förderung auf Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten außerordentlich wünschenswert. Der Bundesrat bittet die Kommission um Erläuterung, wie sichergestellt werden kann, dass die Zahl der geförderten KMU nicht zurückgeht.

18. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass „Pathfinder und Accelerator“ des EIC zur Förderung von Innovationen als neue Instrumente eingeführt werden.

Im Hinblick auf die Voraussetzungen der Inanspruchnahme der Fördermittel sind die aktuell vorgesehenen Konzepte zur KMU-Förderung unscharf – sowohl in der Phase „Pathfinder“ auf der Basis von Zuschüssen wie auch in der Phase „Accelerator“ auf der Basis einer Mischfinanzierung von Zuschüssen und Beteiligungskapital. Der Bundesrat hält es für geboten, dass möglichst rasch noch stärkere Transparenz zu den beabsichtigten Förderbedingungen bei den neuen Programmen „Pathfinder“ und „Accelerator“ hergestellt wird.

Der Bundesrat bittet die Kommission sowohl die Förderziele als auch die Fördergegenstände zu konkretisieren. Diese sollten alle Bereiche des Wissensdreiecks umfassen und die Hochschulen in ihrer entscheidenden Rolle berücksichtigen.

19. Insgesamt wäre ein fördertechnisches Einheitskonzept („one fits all“) kritisch zu bewerten. Notwendig ist stattdessen eine stärkere Individualisierung der Förderung für die Zielgruppe der innovativen Unternehmen mit europäischem Potenzial, die tendenziell auch an dem sogenannten Technology Readiness Level (TRL) anknüpfen sollte. Der Bundesrat empfiehlt, in der „Accelerator“-Phase Zuschüsse bei Innovationen bis zu einem TRL 7 zu gewähren sowie für TRL 8 Zuschüsse und nur, falls vom Unternehmen gewünscht, darüber hinaus eine Mischfinanzierung (Blended finance) anzuwenden.

Da Beteiligungskapitalgeber sich in erster Linie bei größeren Beteiligungsrounds engagieren, ist darauf zu achten, dass die Finanzhilfen in Form von reinen Zuschüssen auch in der „Accelerator“-Phase Anwendung finden können, da es auch in Zukunft Fälle geben kann, bei denen zunächst einmal eine Zuschussförderung bedarfsgerecht ist.

20. Der Bundesrat bittet die Kommission, sowohl die Förderziele als auch die Fördergegenstände zu konkretisieren. Insbesondere bittet er die Kommission zu konkretisieren, welche Gruppen von Unternehmen von der beabsichtigten Umstellung der Förderung profitieren würden und welche Gruppen, verglichen mit dem aktuellen Fördersystem, Nachteile hätten.

Des Weiteren bittet der Bundesrat die Kommission, zu konkretisieren, welche Auswirkungen die geplante Umstellung auf die Anzahl geförderten Unternehmen haben würde, und zu erläutern, wie eine Individualisierung der Förderung sichergestellt werden kann, die im Einzelfall dem Bedarf des geförderten Unternehmens entspricht.

21. Er begrüßt grundsätzlich das Konzept der „öffentlichkeitswirksamen Forschungs- und Innovationsmissionen“. Allerdings ist darauf zu achten, dass diese in Säule II nicht zu Lasten der konventionellen Forschungs- und Innovationsvorhaben gehen.

Das Programm definiert lediglich die Kriterien und das Prozedere zur Ausarbeitung von Missionen. Spezielle Missionen sollen im Zuge der strategischen Programmplanung in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, den Interessensträgern und der Öffentlichkeit entwickelt werden.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Länder an diesem Prozess ebenfalls angemessen zu beteiligen.

22. Damit Forschung und Innovation in jedem Bereich gefördert werden kann, sollte eine umfassende Einbindung aller Forschungs- und Innovationsakteure in die europäische Forschungs- und Innovationslandschaft erfolgen. KMU und Forschungseinrichtungen sollten dabei unterstützt werden, gemeinsam Innovationen voranzubringen. Der Bundesrat spricht sich für die Wiedereinführung eines Programms vergleichbar „Research4SME“ im FP7 und früher aus, da KMU auch im Bereich der Verbundforschung eine auf sie direkt zugeschnittene Förderkulisse brauchen, in der sie themenoffen Forschung und Innovation durchführen können und mit einem derartigen Programm einen weiteren unmittelbaren Zugang zur europäischen Förderung von Forschung und Innovation erhalten.

23. Zudem regt der Bundesrat an, die Gemeinkostenpauschalen für Forschungsinstitute zu erhöhen oder eine vollständige Rückerstattung unter „Horizont Europa“ zu ermöglichen, da Forschungsinstitute vielfach über zu geringe Gemeinkostenpauschalen im Rahmen von Projekten berichten. Insbesondere für die angewandte Forschung mit geringerer Grundfinanzierung besteht damit die Gefahr, dass Projekte nicht durchgeführt werden, da die Gemeinkostenpauschalen zu gering sind, um die notwendigen Arbeiten und Infrastrukturen (Anschaffung und Betrieb) zu finanzieren.
24. Der Bundesrat erkennt grundsätzlich an, dass die Beteiligungsregeln für „Horizont Europa“ viel Kontinuität enthalten. Gleichwohl wird es auf die weitere Konkretisierung der Regeln ankommen. Er fordert die Bundesregierung auf, bei der weiteren Ausgestaltung der Beteiligungsregeln die Länder einzubeziehen.
25. Der Bundesrat begrüßt die weitere Vereinfachung des derzeitigen Systems der Erstattung der tatsächlich angefallenen Kosten, insbesondere in Bezug auf die Personalkosten. Eine Forschungsförderung für Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen durch Pauschalen lehnt der Bundesrat aber weiterhin ab. Darüber hinaus sieht er ein Kostenrisiko für Teilnehmende aufgrund der bisher noch fehlenden Definition für die Bewertungskriterien einer gelungenen beziehungsweise angemessenen Umsetzung abgeschlossener Arbeitspakete. Der Bundesrat erwartet, dass die wissenschaftliche Exzellenz von Projekten nicht Kostengesichtspunkten untergeordnet wird. Ferner hält er es für angemessen, eine Optimierung und eine transparentere Gestaltung des Begutachtungsverfahrens vorzunehmen.
26. Für die Akzeptanz und Legitimität der europäischen Forschungsförderung ist eine stärkere Beteiligung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus den EU-13-Mitgliedstaaten am zukünftigen Rahmenprogramm weiterhin von zentraler Bedeutung. Die gezielte Förderung von Projekten mit Partnern aus diesen Mitgliedstaaten sollte – unter Einhaltung des Exzellenzkriteriums – signifikant ausgedehnt werden. Dazu ist es notwendig, bestehende Beteiligungsmethoden zu modifizieren, neue Beteiligungsformate und Anreizsysteme zu entwickeln und sachgerecht finanziell auszustatten. Allerdings ist zu beachten, dass „Horizont Europa“ allein nicht den Rückstand einzelner Mitgliedstaaten aufholen kann; dies können nur diese Staaten selbst, in dem sie mehr in Forschung und Innovation investieren.

27. Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Kommission, das System der Partnerschaften zu vereinfachen.

28. Er begrüßt ferner die Absicht der Kommission, bei der Durchführung von „Horizont Europa“ Synergien mit anderen EU-Förderprogrammen zu nutzen.

Die bisherige Vergabe von Exzellenzsiegeln hat aus Sicht des Bundesrates bislang keinen evidenten synergetischen Effekt gezeigt. Er bittet die Kommission, das Synergiepotenzial bei der Ausgestaltung der Verwaltungsmodalitäten durch die Kommission und die von ihr beauftragten Agenturen umzusetzen.

29. Der Bundesrat unterstützt, dass mit „Horizont Europa“ der europäische Forschungsraum gestärkt werden soll. In diesem Zusammenhang werden auch Synergien mit der Initiative „Netzwerke Europäischer Hochschulen“ aufgeführt. Der Bundesrat bittet die Kommission, den Beitrag von „Horizont Europa“ zur Ergänzung der Initiative zu konkretisieren.

30. Er erkennt an, dass die geplante Verteidigungsforschung zwar unter dem allgemeinen Dach von „Horizont Europa“, jedoch in einem eigenen spezifischen Programm realisiert werden soll. Unter Verweis auf Artikel 5 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags (BR-Drucksache 261/18) stellt der Bundesrat fest, dass Synergien mit dem Europäischen Verteidigungsfonds nicht möglich sind.

31. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.