



Die
Bundesregierung

Zwischenevaluierung von Horizont 2020

Positionspapier der Bundesregierung

Berlin, Januar 2017

Zwischenevaluierung von Horizont 2020

Neue Impulse für Horizont 2020

Horizont 2020, das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation (FuI), ist vor drei Jahren mit dem Ziel angelaufen, zum Aufbau einer unionsweiten wissens- und innovationsgestützten Gesellschaft und Wirtschaft beizutragen. Es soll die wissenschaftliche und technologische Basis Europas stärken und ihren Nutzen für die Gesellschaft fördern. Damit soll Horizont 2020 zur Umsetzung der Europa 2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum und zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraumes (EFR) beitragen. An der Relevanz und Dringlichkeit dieser Ziele hat sich nichts geändert. Die Akzente, die die Europäische Union (EU) zukünftig mit Horizont 2020 setzt, stellen zentrale Weichen für die Forschungs- und Innovationskraft Europas und seine globale Wettbewerbsfähigkeit.

Die Europäische Kommission ist verpflichtet, bis Ende 2017 eine Zwischenevaluierung von Horizont 2020 durchzuführen. Die Bundesregierung will hierzu mit dem vorliegenden Positionspapier einen Beitrag leisten. Es muss der Frage nachgegangen werden, ob das Programm den eingangs formulierten politischen Zielsetzungen bisher gerecht geworden ist und welche Anpassungen gegebenenfalls notwendig sind, um die Ziele effektiver und effizienter zu erreichen. Insbesondere ist im Rahmen der Zwischenevaluierung darzulegen, wo und in welchem Umfang die wissenschaftlich-technologische Basis Europas gestärkt werden konnte und mit welchen belastbaren Kennzahlen dies belegt werden kann. Zudem sind der Nutzen für die Gesellschaft – eines der zentralen strukturgebenden Elemente von Horizont 2020 – insbesondere in den sieben gesellschaftlichen Herausforderungen differenziert zu bewerten sowie Gleichstellungsaspekte zu berücksichtigen und zu fördern.

Horizont 2020 lebt davon, ein attraktives Programm zu sein, an dem sich die besten Forscherinnen und Forscher sowie Innovatorinnen und Innovatoren beteiligen. Es zieht seine Existenzberechtigung daraus, einen europäischen Mehrwert zu schaffen. Priorität aller Anpassungen nach der Zwischenevaluierung muss es sein, den europäischen Mehrwert und die Attraktivität des Programms spürbar zu erhöhen. Grundlage hierfür ist eine enge Zusammenarbeit von Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten.

1. Europäischen Mehrwert schaffen

Der Mehrwert für die EU ist einer der zentralen Aspekte, die im Rahmen der Zwischenevaluierung beurteilt werden müssen.¹ Zur Schaffung dieses europäischen Mehrwerts soll ein Schwerpunkt von Horizont 2020 auf Zielen und Tätigkeiten liegen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten allein nicht effizient verwirklicht werden können.² Dies schließt ein Tätigwerden der EU aus, wenn eine Angelegenheit auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene wirksam durch die Mitgliedstaaten geregelt werden kann. Dagegen ist beispielsweise anzunehmen, dass Klimawandel, Energiewende, Ernährungssicherheit oder die Herausforderungen durch Migration und Flucht von keinem Land Europas allein bewältigt werden können.

Es ist nachzuweisen, ob und mit welchen Ergebnissen entscheidende Fortschritte durch gemeinschaftliches Handeln der EU erzielt werden konnten. Die Bewertung des europäischen Mehrwerts trägt auch zur effizienten Verwendung der Fördermittel bei.

¹ Siehe Artikel 32 Absatz 3 c) Verordnung (EU) No 1291/2013

² Artikel 4 Verordnung (EU) No 1291/2013

a) Europaweite Verbundprojekte

Die grenzüberschreitende, transdisziplinäre Zusammenarbeit der besten europäischen Forschungsakteure aus Wissenschaft und Wirtschaft in Verbundvorhaben und der dabei generierte Austausch bzw. die gemeinsame Nutzung von Wissen, Methoden, Infrastrukturen, Personal, Daten etc. sind seit Beginn der Rahmenprogramme ein wichtiger Mehrwert und Motivationsgrund für die Antragsteller. Der Mehrwert – gerade in Ländern mit guter nationaler FuI-Förderung – geht über die monetären Aspekte hinaus. Es ist zu prüfen, ob das in der europaweiten Verbundforschung vorhandene Potential für die Bearbeitung komplexer Fragestellungen bzw. für das Angehen der großen gesellschaftlichen Herausforderungen vollumfänglich ausgeschöpft wird. Zu klären ist, ob durch die grenzüberschreitende Kooperation die Leistungsfähigkeit der europäischen Forschung erhöht wird, indem die Fragmentierung der Forschungslandschaft in Europa überwunden wird und ein effizienterer Ressourceneinsatz (z. B. durch Arbeitsteilung) gelingt. Dabei gilt es auch sicherzustellen, dass sich das Innovationspotenzial der kleineren und mittleren Verbundprojekte im Vergleich zu großen Verbänden in ausreichendem Maße entfalten kann. Es ist auch zu prüfen, wie die gemeinsame Zusammenarbeit von Akteuren aus mehreren Ländern als guter Einstieg für neue Akteure (z. B. aus innovationsschwächeren Regionen) in grenzüberschreitende Forschungs- und Innovationskooperationen gestärkt werden kann.

Die Förderung der Kooperation zwischen Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen in der Forschung, der technologischen Entwicklung sowie der Demonstration ist der Kern von Horizont 2020. Daneben bieten die öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP) mit Technologiereifegrad (TRL) bis zu 7 Möglichkeiten, sich an thematischen industrieorientierten Ausschreibungen zu beteiligen. Die PPP-Projekte sind hinsichtlich ihrer besonderen Effizienz und Wirkung im direkten Vergleich mit Standard-Verbundvorhaben zu untersuchen und Vorschläge für deren Weiterentwicklung abzuleiten.

Derzeit ist zu beobachten, dass auch bei Verbundvorhaben, vor allem in den Schlüsseltechnologien (Innovationsmaßnahmen ab TRL 5), eine stärkere Innovationsausrichtung in den Arbeitsprogrammen forciert wird. Unserer Wahrnehmung nach führt dies dazu, dass Antragstellende mit forschungsintensiveren Projektzielen auf themenoffene Bereiche mit niedrigen TRL³ ausweichen, um dort ihre grundlagen- und anwendungsorientierten Verbundprojekte realisieren zu können. Gerade solche Forschungsk Kooperationen mit eher generischer Ausrichtung liefern häufig die technologische Basis zur Bewältigung zukünftiger Fragestellungen u. a. im Rahmen der gesellschaftlichen Herausforderungen. Verbundforschung auch in niedrigen TRL-Stufen bzw. mit stärkerem Fokus auf Wissensgenerierung sollte durch entsprechende Ausschreibungskomponenten in allen Programmbereichen erhalten bleiben. Ein ausgewogenes Verhältnis und ein kohärentes Zusammenspiel von Instrumenten der Verbundforschung entlang der gesamten Wertschöpfungskette sind dabei anzustreben.

b) Forschungsinfrastrukturen

Europa hat eine facettenreiche und hochexzellente Landschaft von Forschungsinfrastrukturen, ohne die FuI auf Weltniveau in vielen Bereichen nicht denkbar wäre. Sie trägt wesentlich dazu bei, die besten Köpfe nach Europa zu holen und zusammenzubringen. Die Vernetzung dieser nationalen Infrastrukturen über Grenzen hinweg und ihre Öffnung für Europas Forscherinnen und Forscher ist eine der großen Erfolgsgeschichten der europäischen

³ Z. B. das Instrument FET Open aus der Programmlinie „Künftige und neu entstehende Technologien“ (FET).

Forschungsrahmenprogramme. Es ist zu untersuchen, inwieweit die Möglichkeit des Zugangs zu den Forschungsanlagen, auch für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Ländern mit verhältnismäßig kleinem Forschungsbudget, die Leistungsfähigkeit und Effizienz der gesamten europäischen Forschungs- und Innovationslandschaft steigert. Zudem ist die Frage zu klären, welche Rolle die Infrastrukturen bei der Standardisierung spielen und wie diese ausgebaut werden kann.

Um die Zukunftsfähigkeit des EFR zu stärken, ist darüber hinaus eine gemeinsame Abstimmung zu neuen großen Forschungsinfrastrukturen unerlässlich. Hier gilt es, die Zeit zwischen Idee und Inbetriebnahme in Europa signifikant zu verkürzen. In diesem Kontext können die Forschungsrahmenprogramme die Arbeit des Europäischen Strategieforums für Forschungsinfrastrukturen (ESFRI) stärker unterstützen.

c) Förderinstrumente für Einzelantragstellende

Eine weitere Ausweitung von Förderinstrumenten für Einzelantragstellende stellt aus unserer Sicht keinen europäischen Mehrwert dar. Ein europäischer Mehrwert entsteht meist nur dann, wenn grenzüberschreitende Forschungs- und Innovationsaktivitäten dazu führen, dass solche Themen behandelt werden, welche Kompetenzen von Akteuren aus mehreren Mitgliedsstaaten erfordern. Horizont 2020 wird zwar in einem schwierigen förderpolitischen Kontext in Europa umgesetzt, der in vielen Staaten durch abnehmende Ressourcen auf nationaler und regionaler Ebene gekennzeichnet ist. Die EU-Förderung darf aber nicht zu einem einfachen Ersatz für mangelnde Förderangebote auf nationaler oder regionaler Ebene werden. Derartige Förderungen sind dort beispielsweise auf Grundlage der Strategien für intelligente Spezialisierung effizienter und zielgenauer.

Außerdem scheint es, als würde durch Förderinstrumente für Einzelantragstellende ein falscher Anreiz für Mitgliedstaaten geschaffen. Staaten und Regionen werden vom Druck befreit, selbst entsprechende Fördermöglichkeiten bereitzustellen. Die ersten Ergebnisse des KMU-Instruments zeigen beispielsweise, dass insbesondere Antragstellerinnen und Antragsteller aus Staaten erfolgreich waren, die ihre nationalen Förderprogramme für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gekürzt haben. Der Frage, inwiefern das KMU-Instrument einen europäischen Mehrwert vor dem Hintergrund der genannten unerwünschten Anreizverzerrungen schafft, muss daher im Rahmen der Zwischenevaluierung vertieft nachgegangen werden. Mit dem Europäischen Forschungsrat (ERC) wurde dagegen aus unserer Sicht ein europaweiter Exzellenzwettbewerb der besten Köpfe, Ideen und Standorte geschaffen, der zusätzlich einen positiven Anreiz setzt, mehr nationale Mittel für FuI-Förderung in den einzelnen Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen, und damit einen signifikanten europäischen Mehrwert darstellt.

d) Schaffung eines Europäischen Innovationsrates

Im Juni 2015 hat Kommissar Moedas die Schaffung eines Europäischen Innovationsrates (EIC) angekündigt und damit eine Debatte über die Innovationsförderung im Rahmen von Horizont 2020 und dessen Nachfolgeprogramm angestoßen. Diese Debatte bietet eine gute Gelegenheit für eine Bestandsaufnahme des bereits bestehenden Innovationsinstrumentariums auf europäischer Ebene. Dabei ist zu bestimmen, welche Lücke ein EIC in der Wertschöpfungskette (von der Grundlagenforschung einschließlich des ERC bis hin zu marktorientierten Aktivitäten) abdecken kann bzw. soll. Die Ausrichtung und Maßnahmen eines EIC müssen vom europäischen Mehrwert und dem Anspruch an mehr „Exzellenz in Innovation“ geleitet sein. Dann bietet ein

EIC die Chance, zum Aushängeschild der europäischen Innovationsförderung zu werden⁴. Im Rahmen der Zwischenevaluierung sollte eine Re-Fokussierung des KMU-Instruments auf „High-Potential KMU“ erfolgen, die durch marktschaffende Innovationen das gewünschte Potenzial für schnelles Wachstum bieten. Unter der Schirmherrschaft eines EIC könnte zudem auch der verstärkte und gezielte Einsatz von „Inducement-Preisen“ einen Anreiz für die Entwicklung innovativer Lösungen für große gesellschaftliche Herausforderungen setzen, wie etwa die erfolgreiche Bekämpfung von Malaria oder bezahlbare Meerwasser-Entsalzungsanlagen. Ferner sollte ein EIC die Funktion eines „One stop-shop“ und Wegweisers durch das europäische Innovationsfördersystem einnehmen, um die Übersichtlichkeit und Anschlussfähigkeit der Instrumente zu verbessern.

Im Prozess zur Umsetzung eines EIC gilt es, alle wichtigen Initiativen mit einzubeziehen, wie etwa auch das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) mit den Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs).

e) Keine Kürzung der für Horizont 2020 vorgesehenen Mittel

Horizont 2020 ist das weltweit finanzstärkste, in sich geschlossene Förderprogramm für FuL. Damit hat die EU ein wichtiges Zeichen gesetzt, dass FuL in Europa Priorität haben und die Wettbewerbsfähigkeit Europas gestärkt werden soll. Die bisherige Verteilung der Zuwendungen lässt den Eindruck entstehen, dass insbesondere diejenigen Staaten, die national viel in ihre FuL-Systeme investieren, erfolgreich abschneiden. Ist dies der Fall, dann wird neben den positiven Auswirkungen durch die Forschungsrahmenprogramme selbst die Wettbewerbsfähigkeit des EFR mittelbar auch über diesen Anreizmechanismus gestärkt. Dieser Mechanismus schafft europäischen Mehrwert. Inwiefern und in welcher Höhe er nachweisbar auftritt, gilt es zu untersuchen.

Das Heranziehen der für Horizont 2020 vorgesehenen Mittel zur Finanzierung anderer Programme ist vor diesem Hintergrund zu vermeiden.

2. Bessere Zusammenarbeit von Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten

Das Koordinierungsgebot auf dem Gebiet der Forschung und der technologischen Entwicklung⁵, das die Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken und der Politik der EU sicherstellen soll, erfordert einen fortgesetzten Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission. Es lässt sich aber eine zunehmende Tendenz beobachten, dass die Kommission als Akteur autonom handelt. Die Kommission ist zwar zur Durchführung von Horizont 2020 verpflichtet⁶; sie darf aber politische Agenden nicht ohne Konsultation der Mitgliedstaaten setzen.

a) Arbeit der Programmausschusskonfigurationen

Besonders augenscheinlich wird die Notwendigkeit zur Koordinierung bei der Erarbeitung des Arbeitsprogramms von Horizont 2020. Diese Koordinierung soll in den verschiedenen Konfigurationen des Programmausschusses von Horizont 2020 stattfinden. Es ist vorgesehen, dass der Programmausschuss die Kommission bei der Durchführung unterstützt und zum Arbeitsprogramm Stellung nimmt. Eine Diskussion des Arbeitsprogramms findet allerdings in vielen Fällen nur unzureichend statt. Entwürfe des Arbeitsprogramms werden oft zu kurzfristig

⁴ Vgl. ausführlich hier das Positionspapier des BMBF vom Juli 2016
https://www.bmbf.de/files/EIC_Positionspapier_dt.pdf

⁵ Artikel 181 AEUV

⁶ Artikel 9 Absatz 1 Verordnung (EU) No 1291/2013

zur Verfügung gestellt, obwohl die Komitologie vorsieht, dass diese 14 Tage vor einer Programmausschusssitzung vorliegen müssen. Auch der Umfang und die Qualität der bereitgestellten Daten ist nicht immer ausreichend. Der Programmausschuss kann so seiner Beratungs- und Kontrollfunktion nicht nachkommen. Eine Koordinierung der mitgliedstaatlichen Aktivitäten und der Aktivitäten auf EU-Ebene kann dadurch nicht gewährleistet werden.

b) Evaluierung der gemeinsamen Technologieinitiativen und ERA-NET Cofunds

Im Rahmen des Innovationsinvestment-Pakets wurden sechs gemeinsame Technologieinitiativen (JTI) unter Horizont 2020 verankert. Im Rahmen der Zwischenevaluierung von Horizont 2020 erfolgen auch individuelle Evaluierungen dieser JTI. Für eine adäquate Bewertung müssen auch den Mitgliedstaaten Informationen zur Beteiligung, zum verausgabten Budget, insbesondere aber zu den durch die Industrie tatsächlich eingebrachten Beiträgen („in kind contributions“) zur Verfügung gestellt werden. Diese Informationen liegen den Mitgliedstaaten derzeit nicht oder nur in begrenztem Umfang vor. Die Mitgliedstaaten können so ihrer Beratungsfunktion in den entsprechenden Gremien nicht nachkommen. Eine Koordinierung der mitgliedstaatlichen Aktivitäten und der Aktivitäten auf EU-Ebene kann so auch hier nicht gewährleistet werden.

In einigen Staaten fehlen sowohl die Arbeitskapazitäten, insbesondere für die Koordination, als auch die finanziellen Ressourcen für die umfassende Abdeckung von ERA-NET Cofund-Aktivitäten, sodass eine Überprüfung der vorhandenen Instrumente sinnvoll erscheint. Die Kommission sollte gemeinsam mit allen an Horizont 2020 beteiligten Staaten themenbezogen untersuchen, ob die ursprünglichen Ziele der Reduzierung der Fragmentierung der Forschungslandschaft und der Mobilisierung von zusätzlichen Investitionen der Mitgliedstaaten durch die ERA-NET Cofunds erreicht wurden. Es gilt abzuwägen, ob auf ein Thema bezogen eine ERA-NET Cofund-Maßnahme oder aber das Horizont 2020-Arbeitsprogramm mit seinen Instrumenten das Mittel der Wahl darstellt, um die Aufgabenstellung zu bearbeiten. Zwar ist in einem ERA-Net Cofund-Call die Teilnahmemöglichkeit der Akteure beschränkt auf die finanzierenden Länder, während die in Horizont 2020 im Arbeitsprogramm veröffentlichten Themen offen für alle Länder sind, jedoch hat sich dieses transnational finanzierte Förderinstrument aufgrund der kurzen Wege zu den nationalen Fördereinrichtungen als flexibles Instrument erwiesen. Optimierungsmöglichkeiten des Instruments sollten dennoch weiter geprüft werden.

3. Erhöhung der Attraktivität und Nutzerfreundlichkeit des Programms

Horizont 2020 ist mit dem Anspruch eingerichtet worden, bürokratische Hürden abzubauen, Verfahren zu vereinfachen und den Zugang zu erleichtern. Dies ist in vielen Bereichen gelungen. Der Übergang vom 7. Forschungsrahmenprogramm (7. FRP) zu Horizont 2020 ist insgesamt bemerkenswert unkompliziert verlaufen. Mit der Weiterentwicklung des Teilnehmerportals konnte die Nutzerfreundlichkeit verbessert werden. Dennoch sollen im Folgenden Punkte aufgezeigt werden, die die Attraktivität und Nutzerfreundlichkeit des Programms weiter verbessern können:

a) Stärkung der Synergien zwischen den einzelnen Programmlinien in Horizont 2020

Die Struktur von Horizont 2020 ist zu begrüßen. Es ist zu prüfen, ob die angestrebte Vernetzung zwischen den verschiedenen Programmsäulen „Wissenschaftsexzellenz“, „Führende Rolle der

Industrie“ und „Gesellschaftliche Herausforderungen“ erreicht werden konnte. Einer etwaigen „Silobildung“ ist entgegenzuwirken und die Anschlussfähigkeit von Förderthemen sicherzustellen. Die Zwischenevaluierung sollte insbesondere Wege aufzeigen, wie die Abstimmungsprozesse zwischen Technologieentwicklung (FET, „Grundlegende und industrielle Technologien“), den JTI und den Anwendungsbereichen (Gesellschaftliche Herausforderungen) künftig verbessert werden können. Dazu gehört auch die verstärkte Einbeziehung von Forschungsergebnissen z. B. aus themenoffenen Programmteilen wie dem ERC für die Gestaltung der Themen der Säule „Führende Rolle der Industrie“ und der Säule „Gesellschaftliche Herausforderungen“.

b) Maßnahmen zur Reduzierung der Überzeichnung und Verkürzung der Bearbeitungszeit

Im Vergleich zum 7. FRP ist die durchschnittliche Überzeichnung in Horizont 2020 von 1:5 auf etwa 1:8 angestiegen. Insbesondere in themenoffenen Programmbereichen sind die Erfolgsquoten teilweise inakzeptabel niedrig.⁷ Diese hohe Überzeichnung belegt zwar einerseits die hohe Nachfrage nach EU-Fördermitteln, andererseits ist der hohe Anteil an abgelehnten, exzellenten Anträgen auch eine Verschwendung personeller und monetärer Ressourcen, die zudem zu Frustration bei den Antragstellenden führt. Es besteht das Risiko, dass gerade europäische Spitzenforschende und hochinnovative Unternehmen davon absehen, Anträge zu stellen.

Die Kommission muss im Rahmen der Evaluierung Wege aufzeigen, wie den hohen Überzeichnungen und den rückläufigen Erfolgsquoten in der weiteren Umsetzung aktiv begegnet werden kann. Ansatzpunkte sind eine stärkere thematische Fokussierung bzw. Reduzierung der Ausschreibungsthemen auf Themen mit hohem europäischem Mehrwert und/oder eine ausreichende finanzielle Ausstattung der einzelnen Budgetlinien, sodass eine ausreichende Anzahl von Anträgen pro Topic zur Förderung kommen kann. Bei den Marie Skłodowska-Curie-Maßnahmen (MSCA) wäre zum Beispiel bei den Innovativen Ausbildungsnetzen für Forschende (ITN) eine Verringerung der Personenmonate je Projekt (im Ergebnis also weniger geförderte Personen je Projekt dafür aber mehr geförderte Projekte insgesamt) denkbar.

In Zeiten schneller werdender Innovationszyklen ist es wichtig, dass die Antragstellenden möglichst schnell mit ihren Forschungs- und Innovationsprojekten beginnen können. Derzeit stellen wir fest, dass die in den Beteiligungsregeln vorgeschriebene Höchstfrist von acht Monaten bis zur Gewährung in vielen Fällen voll ausgeschöpft wird. Der Pilot „Fast Track to Innovation“, der eine Höchstfrist von sechs Monaten vorsieht, zeigt, dass dies in der Innovationsförderung auch schneller geschehen kann. Im Rahmen der Zwischenevaluierung sollten konkrete Vorschläge erarbeitet werden, wie dieses Ziel in allen Programmlinien erreicht werden kann.

c) Keine Substitution von FuI-Zuwendungen durch Risikofinanzierungsinstrumente

Der Zugang zu Risikokapital für FuI-Projekte (sowohl zu Eigen- als auch Fremdkapital) stellt einen wichtigen Baustein für eine bessere Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit Europas dar.

⁷ Zum Beispiel FET Open mit zuletzt 1,4 %, KMU-Instrument mit 5,8 % in Phase II oder ITN bei MSCA mit 7 %. Die Situation in den Instrumenten der Verbundforschung ist mit Erfolgsquoten von 12,5 % bei „Innovation Actions“ bzw. 9,6 % bei „Research and Innovation Actions“ besser, aber auch diese Werte liegen unterhalb denen vieler vergleichbarer nationaler Programme.

Die Darlehensfinanzierung sollte aber nur dort zum Einsatz kommen, wo sie ihre Wirkung entfalten kann und den Anwenderinteressen entgegenkommt. Risikobehaftete Forschung, Technologieentwicklung und Demonstrationen im Labormaßstab dürften kaum für derartige Förderinstrumente geeignet sein, auch nicht in der Privatwirtschaft. Der Einsatz der Finanzierungsinstrumente sollte im Rahmen von Horizont 2020 auf marktnahe Investitionstätigkeiten und weitgehend auf den Privatsektor beschränkt bleiben. Öffentliche Einrichtungen sind zudem oftmals aus rechtlichen Gründen nur eingeschränkt oder gar nicht in der Lage, Darlehen aufzunehmen.

Eine Substitution von FuI-Zuwendungen durch Darlehensfinanzierung ist zu vermeiden, denn beide Finanzierungsstränge können nicht einfach ausgetauscht werden. Dennoch werden solche darlehensbasierten Finanzierungsinstrumente in verschiedenen Arbeitsprogrammen ausgebaut.

Richtigerweise betonen die Schlussfolgerungen des Rates vom 27. Mai 2016, dass darlehensbasierte Finanzierung im Rahmen von Horizont 2020 nicht zulasten von zuschussfinanzierter FuI-Finanzierung weiter ausgeweitet werden sollen.

d) Internationale Attraktivität des Programms erhöhen

Die Attraktivität von Horizont 2020 für Forschungsakteure außerhalb Europas hat deutlich abgenommen. Das im Spezifischen Programm formulierte Ziel, die internationale Zusammenarbeit zumindest auf dem Niveau des 7. FRP aufrechtzuerhalten, wird derzeit klar verfehlt. Betrug die Beteiligung von Drittstaaten im 7. FRP noch 4,9 %, so kann sie bislang in Horizont 2020 nur 2,2 % erreichen. Eine Reduzierung der Finanzierungsmöglichkeiten (vor allem für die BRIC-Staaten und Mexiko) kann hier nur bedingt als Argument angeführt werden. Wichtige Partnerländer wie die USA, Kanada oder Japan, beteiligen sich an Horizont 2020 im Vergleich zum 7. FRP deutlich weniger, obwohl sie auch im 7. FRP keine Finanzierung erhalten haben.

Eine gründliche Analyse – insbesondere auch der Beteiligungsregeln für Drittstaaten an Horizont 2020 – ist notwendig, um zu klären, weshalb die Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit in Horizont 2020 derzeit so wenig in Anspruch genommen werden. Der Rückgang der Drittstaatenkooperation in Horizont 2020 steht im Widerspruch zum forschungspolitischen Leitmotiv „Open to the World“ der Europäischen Kommission, welches zum Ziel hat, gemeinsame Lösungen für gesellschaftliche Herausforderung anzustreben und durch „Science diplomacy“ Beziehungen mit Drittstaaten aufrecht zu erhalten bzw. auszubauen.

Das EU-Rahmenprogramm darf seine Sichtbarkeit außerhalb Europas und damit seine Stellung als globale „Marke“ nicht verlieren. Die Verankerung von internationaler Zusammenarbeit als bloßen Querschnittsaspekt der Forschung in Horizont 2020 wird ihrer Relevanz nicht vollständig gerecht. Die Kooperationen mit Drittstaaten sollten strategischer ausgerichtet werden. Auch muss die internationale Zusammenarbeit besser als bisher in der sechsten Gesellschaftlichen Herausforderung („Europa in einer sich verändernden Welt“) mit konkreten Aktivitäten und ausreichender Finanzausstattung sichtbar werden. Wo thematisch zielführend, wie z. B. bei den „Sustainable Development Goals“ der Vereinten Nationen, sollten die Möglichkeiten dezidiert Ausschreibungselemente mit empfohlener Beteiligung von Drittstaaten stärker genutzt werden. Neben den auf die Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen angelegten Joint Programming Initiativen sollten auch mitgliedstaatengetriebene Initiativen wie EUREKA und COST auf eine weitere Öffnung für internationale Kooperationen geprüft werden. Geprüft werden sollte in diesem Zusammenhang auch, inwiefern verstärkt koordinierte

Ausschreibungen in thematisch eng fokussierten Themenfeldern mit bestimmten Zielstaaten und hohem Forschungsanteil (<TRL 5) durchgeführt werden können. Dazu sollten das Verhältnis von Aufwand und Nutzen bewertet werden. Das Strategieforum für Internationale FuE-Zusammenarbeit (SFIC) sollte als Beratungsgremium zur Ausgestaltung der internationalen Dimension von Horizont 2020 stärker genutzt werden.

e) Gute Zugangschancen für alle Mitgliedstaaten und Regionen

In Horizont 2020 bestehen weiterhin große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, sowohl was die Beteiligung als auch die erfolgreiche Einwerbung von EU-Zuwendungen angeht. Etwa 2/3 der Zuwendungen in Horizont 2020 entfallen auf fünf Staaten. Im Vergleich zum 7. FRP ist der Anteil der Zuwendungen an EU-13-Staaten gleichbleibend niedrig bei etwas mehr als 4 %. Um die Beteiligung der Mitgliedstaaten und Regionen auf eine breitere Basis zu stellen und der Innovationslücke wirksam zu begegnen, sind die vielversprechenden Maßnahmen im Bereich „Verbreitung von Exzellenz und Ausweitung der Beteiligung“ fortzusetzen und auszubauen. Die ersten Erfahrungen sollten im Rahmen der Zwischenevaluierung analysiert und in die Weiterentwicklung dieser Maßnahmen eingebracht werden.

Über den Programmbereich hinaus bedarf es weiterer Anstrengungen. Eine Einschränkung des Exzellenzprinzips in Horizont 2020 zugunsten der Kohäsion stellt keine Lösung dar. Vielmehr sollte die Ausweitung der Beteiligung als Querschnittsmaßnahme weiterentwickelt werden. Für alle Programmbereiche sind außerdem unterstützende Maßnahmen, wie etwa spezifische Topics mit empfohlener und thematisch begründeter Einbindung von „Widening“-Partnern zu prüfen.

Horizont 2020 und die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) sollten genutzt werden, um den Bereich der FuI-Investitionen insgesamt zu stärken. In verschiedenen Ausschreibungen im EU-Rahmenprogramm finden sich bereits Bezüge zu den ESIF und den Strategien für intelligente Spezialisierung (RIS3). Diese Bezugnahmen könnten auf andere Programmbereiche ausgeweitet werden, wobei Dopplungen und Überschneidungen bei der Förderung von Projekten zu vermeiden sind und die Ausrichtungen der Instrumente entsprechend ihrer spezifischen Ziele beibehalten werden sollten. Es sollte geprüft werden, inwieweit es bereits gelungen ist, Synergien zwischen den verschiedenen Förderlinien zu entwickeln und wie dies in Zukunft verstärkt werden kann.

f) Einheitlichere Interpretation und Umsetzungsmodalitäten

An der Implementierung von Horizont 2020 sind diverse Dienststellen der Kommission beteiligt. Deutsche Programmteilnehmer äußern ihren Unmut über abweichende Interpretationen und Umsetzungsmodalitäten, vor allem in den Säulen „Führende Rolle der Industrie“ und „Gesellschaftliche Herausforderungen“. Besondere Probleme bereiten hier die themenübergreifenden Ausschreibungen der sog. „Focus Areas“, deren Zweck in den verschiedenen Konfigurationen des Horizont 2020-Programmausschusses unterschiedlich kommuniziert wird. Finanzielle, inhaltliche und administrative Zuständigkeiten sollten besser kommuniziert werden.

g) Beteiligung von Unternehmen erleichtern

Für eine erfolgreiche Umsetzung der Forschungsergebnisse im Markt und die Generierung privater Folgeinvestitionen ist die Beteiligung von Industrieunternehmen an Horizont 2020 unerlässlich. Dazu ist es erforderlich zu prüfen, wie Beteiligungshürden (z. B. die hohe Überzeichnung und lange Zeiten bis zur Gewährung) weiter gesenkt werden können und die Flexibilität des Programms verbessert werden kann. Die Industrieforschung in der Säule

„Führende Rolle der Industrie“ muss insgesamt wieder stärker auf die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit fokussiert werden.

h) Bessere Integration der Sozial- und Geisteswissenschaften

Die Integration der Sozial- und Geisteswissenschaften (SGW) als Querschnittsthema wird in den verschiedenen Programmbereichen unterschiedlich umgesetzt (so z. B. das Kennzeichnen - „flagging“ - relevanter Themen mit SGW-Bezug). Der von der Kommission im Herbst 2015 veröffentlichte Monitoring-Bericht⁸ belegt, dass in 28 % der geförderten Projekte in geflaggen Topics überhaupt keine Anteile von SGW zu verzeichnen sind. Hier ist auf ein sorgfältiges Briefing der Gutachter zur Integration von SGW zu achten. In den Bereichen, in denen SGW beteiligt sind, sollte mindestens einer der Gutachter über entsprechendes Fachwissen verfügen. Wir begrüßen, dass der Monitoring-Prozess fortgesetzt werden soll, da so eine sinnvolle Bewertung dieses neuen Ansatzes von Horizont 2020 gewährleistet, Schwachstellen identifiziert und Maßnahmen eingeleitet werden können, die zum Gelingen der Integration der SGW beitragen.

i) Einfache und überschaubare Programmstrukturen

In den ersten Jahren der Umsetzung von Horizont 2020 wurden diverse neue Instrumente bzw. Abwandlungen bestehender Maßnahmentypen eingeführt.⁹

Die Entwicklung und Erprobung neuer Förderformen ist nicht nur für die Programmnutzer, sondern auch für die beratenden Einrichtungen schwer nachvollziehbar. Horizont 2020 deckt mittlerweile Förderinstrumente für alle Nutzergruppen, Technologiereifungsgrade etc. ab. Die Einführung neuer Instrumente im Anschluss an die Zwischenevaluierung würde dem Ziel eines effektiven und effizienten Programms widersprechen. Vielmehr muss die Wirksamkeit der diversen Instrumente (z. B. der Inducement-Preise) in den verschiedenen Programmbereichen und ihre Anschlussfähigkeit bzw. Ergänzung untereinander gründlich analysiert und unzureichend wirksame Instrumente konsequenterweise wieder abgeschafft werden.

j) Weitere Verfahrensvereinfachungen

Ein entscheidender Faktor für die Attraktivität und Akzeptanz – und damit den Erfolg – eines Rahmenprogramms ist ein einfaches und überschaubares Regelwerk. Deutschland unterstützt deshalb die Vereinfachungsbestrebungen der Kommission. Ziel ist es, insbesondere auch kleinen Einrichtungen mit geringen administrativen EU-Kompetenzen und Programmneulagen den Zugang zu Horizont 2020 und die Durchführung der Projekte zu erleichtern. Horizont 2020 hat hier bereits einen wichtigen Beitrag geleistet.

Weiteres Vereinfachungspotential liegt insbesondere in den Bereichen interne Leistungsverrechnung, Personalkosten und Geräteabschreibungen. Hier sollten noch stärker als bisher die intern bewährten und national anerkannten Verfahren der Einrichtungen bzw. Unternehmen akzeptiert werden. Auf Ebene des „Annotated Model Grant Agreement“ nachträglich Anforderungen einzuführen, die interne Leistungsverrechnung für Forschungs- und Industriepartner in Horizont 2020 nicht mehr abrechenbar machen, könnte gerade Teilnehmer mit hochspezialisierten Ressourcen an der Teilnahme hindern. Zusätzliche

⁸ INTEGRATION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES IN HORIZON 2020: PARTICIPANTS, BUDGET AND DISCIPLINES - Monitoring report on projects funded in 2014 under the Societal Challenges and Industrial Leadership priorities, European Union, 2015

⁹ Zu nennen sind zum Beispiel die Maßnahmen des „European Joint Programming Co-fund“, die Einführung thematischer Risikofinanzierungsfazilitäten (IDFF, FDP) sowie die „FET Launchpads“.

Anforderungen durch „EU-spezifische“ Buchungspraktiken müssen konsequent abgebaut werden. Auch bei der Personalfuktuation und dem Wechsel von Antragsstellern bzw. Konsortialpartnern in andere Einrichtungen im Laufe der Projekte wären noch Vereinfachungen in der Administration möglich.