



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.7.2013
SWD(2013) 243 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**VORSCHLAG FÜR EINEN BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**

**über die Beteiligung der Union an einem von mehreren Mitgliedstaaten gemeinsam
durchgeführten Forschungs- und Entwicklungsprogramm zur Unterstützung Forschung
betreibender kleiner und mittlerer Unternehmen**

{COM(2013) 493 final}
{SWD(2013) 242 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

VORSCHLAG FÜR EINEN BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Beteiligung der Union an einem von mehreren Mitgliedstaaten gemeinsam durchgeführten Forschungs- und Entwicklungsprogramm zur Unterstützung Forschung betreibender kleiner und mittlerer Unternehmen

Diese Zusammenfassung enthält die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Gemeinsame Programm Eurostars 2 (nachstehend „Eurostars“) für den Zeitraum 2014–2020.

Eurostars wurde 2008 unter Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten sowie sechs assoziierter Länder ins Leben gerufen. Durch das Programm werden Forschung betreibende KMU gefördert, die an grenzüberschreitenden Kooperationsprojekten im Bereich der Forschung und Entwicklung mitwirken. Die EU beteiligt sich nach Artikel 185 AEUV (ehemals Artikel 169 EG-Vertrag) mit einem Gesamtbeitrag von 100 Mio. EUR an dem Programm, weitere 300 Mio. EUR kommen aus den teilnehmenden Ländern. Das Programm basiert auf EUREKA¹; die spezielle Durchführungsstelle ist das EUREKA-Sekretariat.

Im Juni 2012 verabschiedete die EUREKA-Ministerkonferenz, in der alle derzeitigen Eurostars-Länder vertreten sind, eine offizielle Erklärung (Budapester Dokument), in der sie erneut bekraftigte, eine intensivierte Form des derzeitigen Programms Eurostars für den Zeitraum 2014–2020 zu unterstützen. Die Beteiligung der Union an Eurostars gilt als entscheidend für die erfolgreiche Durchführung des Programms, und die EU wird eingeladen, an dem Programm mitzuwirken.

Die derzeitigen Prognosen für die finanzielle Ausstattung des Programms Eurostars 2 aus den teilnehmenden Ländern belaufen sich auf 861 Mio. EUR. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Folgenabschätzung basieren die Prognosen auf Zusagen der Eurostars-Vertreter aus 21 Ländern (dies entspricht 88 % der Mittel) und auf Schätzungen für die übrigen 12 Länder.

1. PROBLEMSTELLUNG

1.1. Die europäischen KMU — Problemstellung und Notwendigkeit von Maßnahmen auf EU-Ebene

Das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Europa hängen ganz entscheidend vom Wachstum innovativer Unternehmen ab. Die Förderung des Wirtschaftswachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU ist von

¹ EUREKA ist ein zwischenstaatliches europäisches Netz, das durch eine Ministerkonferenz aus 17 Ländern und Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften 1985 ins Leben gerufen wurde, um die Forschungszusammenarbeit im Bereich der Industrie zu unterstützen. Das Netz hat derzeit 40 Mitgliedsländer und unterstützt neben Eurostars auch Einzelprojekte, Cluster und ein Rahmenprogramm.

entscheidender Bedeutung, damit mehr europäische KMU zu wachsenden innovativen Unternehmen werden.

In Europa gibt es jedoch nach wie vor eine erhebliche Fragmentierung und Abschottung im Bereich der nationalen Forschung und Innovation. Aufgrund zunehmender technologischer Komplexität bedarf es eines verbesserten Zugangs zu Fachwissen, das innerhalb nationaler Grenzen nicht ohne weiteres verfügbar ist. Grenzüberschreitende FuE-Zusammenarbeit spielt eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, den KMU einen besseren Zugang zu Märkten außerhalb ihrer nationalen Grenzen zu verschaffen. In diesem Fall ist somit ein Tätigwerden der EU eindeutig geboten.

Das Recht der EU, in diesem Bereich tätig zu werden, ist in Artikel 185 AEUV festgeschrieben. Es ist allgemein anerkannt, wie wertvoll öffentlich-öffentliche Partnerschaften bei der Schaffung des Europäischen Forschungsraums (EFR) sind, da sie dazu beitragen, nationale Programme zeitlich aufeinander abzustimmen. In der Mitteilung „Horizont 2020“ heißt es außerdem: „Fortgeführt werden zudem Partnerschaftskonzepte auf der Grundlage der Artikel 185 und 187 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.“

1.2. Erkenntnisse aus dem derzeitigen Programm Eurostars

2010 wurde eine Zwischenbewertung durchgeführt. Sie kam zu dem Schluss, dass Eurostars positiv zu beurteilen ist: „Das Programm erreicht seine Ziele und beinhaltet für die europäischen FuE betreibenden KMU einen zusätzlichen Nutzen.“ Daneben wurde eine Reihe von sowohl kurz- als auch langfristig umzusetzenden Empfehlungen ausgesprochen, durch die das Programm und seine Wirkung verbessert werden sollen. Die Europäische Kommission legte die Ergebnisse der Bewertung im April 2011 dem Europäischen Parlament und dem Rat vor.

Den aktuellsten Daten zufolge ist das Programm Eurostars für FuE betreibende KMU offenbar attraktiv und wirkt sich für die teilnehmenden Unternehmen wirtschaftlich eindeutig positiv aus, da höhere Umsätze erzielt, Arbeitsplätze geschaffen und neue Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen auf dem Markt eingeführt werden.

1.3. Eurostars 2 vor dem Hintergrund der Forschung für KMU sowie des Europäischen Forschungsraums

Seit Eurostars im Jahr 2008 ins Leben gerufen wurde, hat die politische Unterstützung für Regelungen zugunsten Forschung betreibender KMU und für Instrumente zugunsten des EFR zugenommen.

In der Mitteilung zur Innovationsunion (2011) wird die Bedeutung der KMU bei der Schaffung von Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätzen betont. Dabei wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass unter Einbeziehung der Erfahrungen aus der Eurostars-Initiative Partnerschaften mit Einrichtungen in den Mitgliedstaaten stärker genutzt werden sollten. Deshalb hat die Kommission in ihren Vorschlag „Horizont 2020“ auch die Unterstützung für ein als Initiative gemäß Artikel 185 AEUV durchzuführendes Programm zugunsten Forschung betreibender KMU aufgenommen, das auf Eurostars aufbaut und auf der Grundlage der Feststellungen in der Zwischenbewertung neu ausgerichtet wird.

Zusammen mit weiteren ergänzenden Initiativen wird das Programm Eurostars Teil der integrierten Strategie „Horizont 2020“ zur Unterstützung von KMU sein. Komplementarität zwischen den verschiedenen Initiativen von „Horizont 2020“ bedeutet, dass sie alle auf dasselbe allgemeine Ziel ausgerichtet sind, jede Initiative jedoch ihre Besonderheiten hat und unterschiedliche Zielgruppen anspricht.

Forschung betreibende KMU, die an FuE-Projekten mitwirken, können sich auch weiterhin an den herkömmlichen Kooperationsprojekten im Rahmen von „Horizont 2020“ beteiligen. Diese Strategie beruht auf der Interventionslogik gesellschaftlicher Herausforderungen und/oder besonderer Schwerpunktbereiche.

KMU, die an von Marktchancen geleiteten Projekten mitwirken, über eine hohe technologische Einsatzreife verfügen und Tätigkeiten auf dem neuesten Stand der Technik ausüben, können aus dem neuen Instrument für KMU und, wenn sie zur Ausweitung ihrer Projektergebnisse für die kommerzielle Nutzung Eigenmittel und Darlehen benötigen, aus den Finanzierungsinstrumenten Unterstützung erhalten. Durch die spezielle Ausrichtung auf eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit Forschung betreibender KMU auf allen Gebieten ist Eurostars 2 strategisch zwischen den oben angeführten Maßnahmen angesiedelt.

Die strategische Positionierung dieser verschiedenen Instrumente lässt sich wie folgt darstellen:



Eurostars 2 trägt zusätzlich und im Unterschied zu den anderen Maßnahmen zur Integration und Harmonisierung nationaler Programme bei.

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Für das Eurostars-Folgeprogramm ist ein neuer gemeinsamer Rechtsakt des Europäischen Parlaments und des Rates gemäß Artikel 185 AEUV erforderlich.

Eurostars 2 entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da die Mitgliedstaaten für die Durchführung und alle operativen Aspekte verantwortlich sind. Die Rolle der EU beschränkt sich darauf, Anreize für eine bessere Koordinierung der teilnehmenden Programme sowie für eine Harmonisierung von Vorschriften und Regelungen zugunsten von KMU, die an grenzüberschreitenden FuE-Tätigkeiten interessiert sind, zu schaffen und Synergien mit anderen ergänzenden Programmen im Rahmen von „Horizont 2020“ zu erzeugen.

3. ZIELE

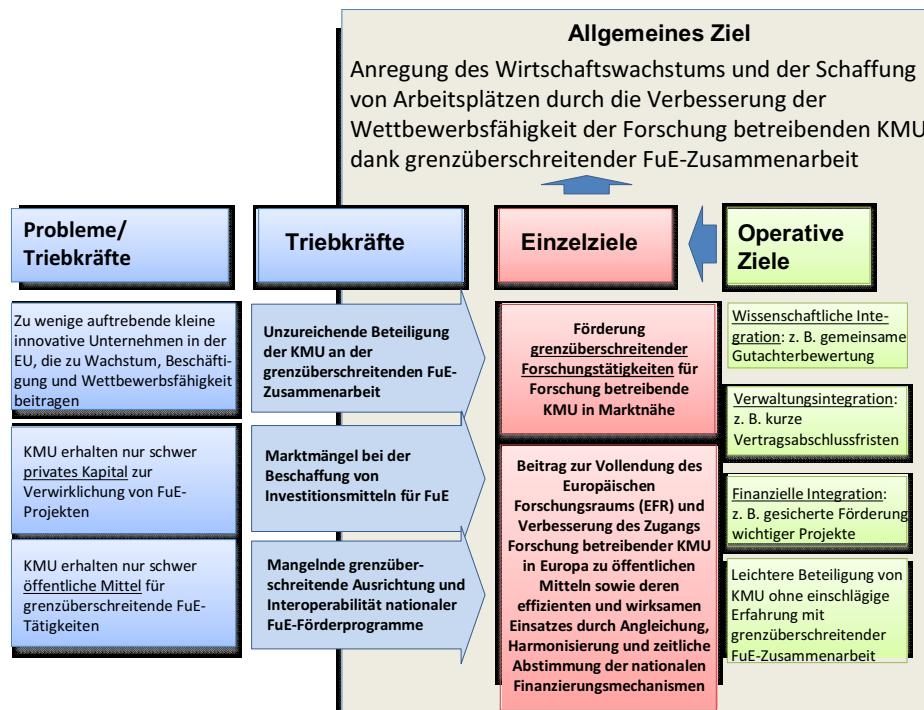
Das allgemeine Ziel der Initiative besteht darin, das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, indem die Wettbewerbsfähigkeit von Forschung betreibenden KMU durch eine grenzüberschreitende FuE-Zusammenarbeit verbessert wird.

Um dieses allgemeine Ziel zu erreichen, wurden zwei Einzelziele festgelegt:

- die Förderung der grenzüberschreitenden Forschung für Forschung betreibende KMU auf allen Gebieten, wodurch die teilnehmenden KMU neue oder verbesserte Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen auf den Markt bringen können;
- Leistung eines Beitrags zur Vollendung des Europäischen Forschungsraums (EFR) und Verbesserung des Zugangs Forschung betreibender KMU in Europa zu öffentlichen Mitteln sowie deren effizienten und wirksamen Einsatzes durch Angleichung, Harmonisierung und zeitliche Abstimmung der nationalen Finanzierungsmechanismen.

Um die genannten Einzelziele zu erreichen, wurden fünf operative Ziele definiert (hier nicht erwähnt).

Nachstehend findet sich eine Zusammenfassung der Probleme, des allgemeinen Ziels, der Einzelziele und der operativen Ziele für Eurostars 2.



4. HANDLUNGSOPTIONEN

Folgende drei Optionen wurden eingehend untersucht:

Option 1 — Beibehaltung des „Status quo“, d. h. Fortsetzung des derzeitigen gemeinsamen Programms Eurostars während des nächsten Planungszeitraums (2014–2020) ohne Änderungen bei Format, Durchführungsmodalitäten und Gesamtmittelausstattung.

Option 2 — Nulllösung, d. h. keine Beteiligung der EU an Eurostars 2.

Option 3 — verstärkte Partnerschaft.

Option 3 bedeutet, dass das derzeitige gemeinsame Programm Eurostars im nächsten Programmplanungszeitraum als eine Initiative nach Artikel 185 in verbesserter Form fortgesetzt wird, d. h. dass die Empfehlungen der Zwischenbewertung vollständig umgesetzt werden, eine stärkere Integration erfolgt und der Umfang erweitert wird.

Auf nachdrückliche Empfehlung durch die Kommissionsdienststellen haben die EUREKA-Mitgliedstaaten begonnen, Verbesserungen vorzunehmen, um die Zeit bis zur

Vertragsunterzeichnung zu verkürzen, ihre Vorschriften und Verfahren stärker anzugleichen, ihre Verwaltung zu verschlanken und für eine bessere zeitliche Abstimmung und Integration zu sorgen. Um das Programm ausweiten und mehr Forschung betreibende KMU mit Wachstumspotenzial unterstützen zu können, beabsichtigen die Mitgliedstaaten, die Mittelausstattung des Programms beträchtlich zu erhöhen. Aus diesem Grund und um Anreize für solche Verbesserungen zu schaffen und diese zu fördern, sollte die EU ihren Finanzbeitrag entsprechend erhöhen.

5. ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN

5.1. Auswirkungen auf Verwaltungslasten und Vereinfachungspotenzial

Grundsätzlich besteht bei allen drei Optionen Vereinfachungspotenzial. Allerdings verursachen Angleichung, Harmonisierung und Änderung der Verwaltungsverfahren zunächst einmal Kosten. Im Rahmen der nationalen Programme müssen die nationalen Systeme analysiert und, falls erforderlich, geändert werden. Die derzeitigen Vorschriften, Bestimmungen und Leitlinien müssen geändert werden. Der Nutzen für die KMU ist offensichtlich, doch der Nutzen für die Verwaltungen stellt sich nur schrittweise im Laufe der Zeit ein. Je mehr Anreize geschaffen werden, desto wahrscheinlicher und ausgeprägter wird die Veränderung. In diesem Sinne ist davon auszugehen, dass der Rückgang des Verwaltungsaufwands und das Vereinfachungspotenzial zugunsten der KMU bei der Status-quo-Option höher ausfallen als bei der Nulllösung und bei der Option der verstärkten Partnerschaft am größten sind.

5.2. Kritische Masse

Obwohl die Option „Status quo“ hinsichtlich der kritischen Masse dieselben Auswirkungen hätte, ist ihr derzeitiger Umfang und Anwendungsbereich unzureichend. Die EUREKA-Mitgliedstaaten haben bereits im Rahmen des derzeitigen Programms mit einer Erhöhung ihres Finanzbeitrags begonnen, doch da die Kommission nicht in der Lage ist, die Mittel ebenfalls entsprechend aufzustocken, fehlt es an Anreizen, im Rahmen der nationalen Programme weitere Effizienzgewinne zu erzielen.

Bei der Nulllösung ist es weniger wahrscheinlich, dass eine kritische Masse erreicht wird. Doch, was noch schwerer wiegt, die EU wäre nicht in der Lage, einen ausreichenden Beitrag zu leisten, um Effizienz und Wirksamkeit zu erhöhen (siehe oben).

Die Option der verstärkten Partnerschaft würde im Vergleich zur Option „Status quo“ erheblich stärker dazu beitragen, die erforderliche kritische Masse zu erreichen, damit das Programm die beabsichtigte Wirkung erzielt. Zudem würde sie auch Erfolgsquoten für potenzielle Begünstigte steigern helfen.

5.3. Hebelwirkung

5.3.1. Status quo

Wenn die EUREKA-Teilnehmerländer für den Zeitraum 2014–2020 jährliche Haushaltssmittel in gleicher Höhe wie im Zeitraum 2008–2013 zur Verfügung stellten, kämen rund 300 Mio. EUR aus nationalen Mitteln zusammen, so dass sich die öffentlichen Mittel für den Siebenjahreszeitraum 2014–2020 auf 400 Mio. EUR beliefen. Die EU würde sich – wie im ursprünglichen Eurostars-1-Haushalt – mit 25 % der gesamten öffentlichen Mittel beteiligen.

Im Rahmen der Option „Status quo“ kämen etwa 1560 neue oder verbesserte Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen auf den Markt (drei Jahre nach Abschluss jedes Projekts). Dies ist eine grobe Schätzung, da kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Mittelausstattung und den Ergebnissen/Auswirkungen des Projekts besteht.

5.3.2. Nulllösung

Die Auswirkungen auf FuE-Investitionen insgesamt wären geringer als bei der Option „Status quo“. Folglich wären die potenziellen Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit bescheiden oder womöglich sogar inexistent.

5.3.3. Verstärkte Partnerschaft

Mitte Januar 2013 veranschlagten die EUREKA-Mitgliedstaaten ihre Haushaltssmittel für den Zeitraum 2014–2020 auf 861 Mio. EUR. Behielte die Kommission ihren derzeitigen Beitrag in Höhe von 25 % des Gesamtbetrags der öffentlichen Mittel bei, so ergäbe sich ein EU-Beitrag von 287 Mio. EUR², d. h. die Gesamtausstattung mit öffentlichen Mitteln für Eurostars 2 beliefe sich für den Zeitraum 2014–2020 auf 1,147 Mrd. EUR.

Es wird erwartet, dass durch die gesamte in die Eurostars-Projekte fließende öffentliche Förderung private Mittel von etwa 1,4 Mrd. EUR mobilisiert werden. Die Gesamtmittelausstattung (öffentliche und private Mittel) beliefe sich somit auf über 2,5 Mrd. EUR.

Die verstärkte Partnerschaft würde sich im Vergleich zur Option „Status quo“ in zweierlei Hinsicht positiver auswirken:

- höhere Investitionen in FuE, Schaffung von mehr Arbeitsplätzen und stärkeres Wachstum in den teilnehmenden KMU;
- Bündelung der Finanzmittel der Eurostars-Teilnehmerländer, wissenschaftliche, finanz- und verwaltungstechnische Integration und zeitliche Abstimmung des jeweiligen nationalen Mitteleinsatzes und somit des Beitrags zum EFR.

Bleibt das bislang bei Eurostars 1 bestehende Verhältnis zwischen Mittelausstattung und Auswirkungen unverändert, so könnte der Umsatz in den teilnehmenden KMU voraussichtlich um rund 12 Mrd. EUR steigen, und es könnten etwa 30 000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden (eine Umsatzsteigerung von 10 Mio. EUR und 25 neue Arbeitsplätze je 1 Mio. EUR öffentlicher Mittel, drei Jahre nach Abschluss jedes Projekts). Sowohl beim Umsatz als auch bei der Beschäftigung liegen diese Zahlen dreimal höher als bei der Option „Status quo“. Zudem könnten etwa 4 500 neue oder verbesserte Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen auf den Markt gebracht werden (drei Jahre nach Abschluss jedes Projekts).

5.4. Innovationswirkung

Alle drei Optionen wirken sich auf Innovationen aus. Ein umfangreicheres besonderes Programm wie bei Option 3 würde zu mehr Innovationen führen und hätte größere wirtschaftliche Auswirkungen, insbesondere für die Wettbewerbsfähigkeit europäischer KMU.

5.5. Wirtschaftliche Auswirkungen

Option 3 brächte einen erheblichen Nutzen für die europäische Wirtschaft und würde unter anderem die Wettbewerbsposition der europäischen Wirtschaft auf dem Weltmarkt verbessern, neue Arbeitsplätze schaffen und zur Steigerung des europäischen BIP beitragen. Die europäische Wirtschaft könnte insbesondere durch im Rahmen des Programms Eurostars entwickelte Technologien ihre Wettbewerbsfähigkeit aufrechterhalten.

² Da die endgültige Höhe der Haushaltssmittel aus den Eurostars-Ländern noch nicht feststeht, wird der EU-Beitrag unter Bezugnahme auf die Informationen angegeben, die die Eurostars-Länder im Januar 2013 vorgelegt haben.

5.6. Soziale Auswirkungen

Bei den sozialen Auswirkungen geht es in erster Linie um Beschäftigung und Arbeitsmärkte, d. h. die Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze, sowie um eine effizientere öffentliche Verwaltung, insbesondere den Abbau von Verwaltungslasten für KMU. Zudem tragen die aus Eurostars-Projekten hervorgehenden Erkenntnisse und innovativen Lösungen eindeutig zum sozioökonomischen Wohlstand bei. Auch hier dürfte Option 3 die größte Wirkung erzielen.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

6.1. Vergleich der Optionen

Kriterium	Option	Status quo (Option 1) <i>Ausgangsszenario</i>	Nulllösung (Option 2)	Verstärkte Partnerschaft (Option 3)
Wirksamkeit				
Kritische Masse	=	-/=	+	
Auswirkungen auf KMU	=	-/=	+	
Hebelwirkung	=	-/=	+	
Innovationswirkung	=	-/=	+	
Wirtschaftliche Auswirkungen	=	-/=	+	
Soziale Auswirkungen	=	=/-	+	
Geringerer Verwaltungsaufwand für KMU	=	-/=	+	
Bewährte Verfahren und gegenseitiges Lernen aus nationalen Programmen	=	=/-	+	

-

=

+

Negative Auswirkungen im Vergleich zum Bezugsszenario

Gleiche Auswirkungen wie Bezugsszenario

Positive Auswirkungen im Vergleich zum Bezugsszenario

6.2. Bevorzugte Option

Aus dieser Bewertung ergibt sich, dass die festgelegten Ziele durch die verstärkte Partnerschaft am besten erreicht werden können. Des Weiteren käme es zu äußerst positiven

Synergieeffekten mit anderen KMU-bezogenen Programmen im Rahmen von Horizont 2020, und es könnte auf den Erfolgen und Erfahrungen von Eurostars 1 aufgebaut werden.

Bei Option 3 könnten die nationalen Programme besser integriert und aufeinander abgestimmt werden. Zusätzlich würden die Verwaltungslasten für KMU durch den Austausch bewährter Verfahren und gegenseitiges Lernen verringert. Diese Aspekte würden explizit in das Programm eingebunden.

Dies würde dazu beitragen, das Marktversagen zu überwinden, dem sich KMU ausgesetzt sehen, wenn sie versuchen, innovativ zu sein und neue Märkte zu erschließen.

Zudem könnte die vorwettbewerbliche Forschung durch eine beschleunigte Markteinführung neuer Technologien marktnäher durchgeführt werden. Um in der derzeitigen Wirtschafts- und Finanzlage Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten, sind Investitionen in Technologien dringender geboten denn je.

Aus der Konsultation der Interessenträger ging dies als die bevorzugte Option hervor.

Nach derzeitigen Schätzungen beläuft sich der Beitrag der EUREKA-Mitgliedstaaten zu Eurostars 2 auf 861 Mio. EUR. Die treibende Kraft hinter diesem finanziellen Engagement, insbesondere angesichts der gegenwärtigen Situation knapper öffentlicher Mittel und der Kürzungen der FuE-Ausgaben in mehreren Mitgliedstaaten, ist – wenig überraschend – die Erwartung, dass die EU Mittel in ähnlichem Umfang bereitstellt.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Wirkung von Eurostars als Programm sollte dadurch überwacht werden, dass die Umsatzsteigerung teilnehmender Unternehmen drei Jahre nach Abschluss des Programms bewertet wird. Weitere Ergebnisindikatoren betreffen die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Markteinführung neuer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen sowie die Gewinnung von Wissen. Da hier vor allem die Auswirkungen nach Abschluss der Projekte (in der Regel drei Jahre danach) in den Mittelpunkt gestellt werden, werden diese Indikatoren von Anfang an systematisch erhoben.

Unabhängige Sachverständige werden drei Jahre nach Beginn des Programms eine Zwischenbewertung von Eurostars 2 vornehmen. Diese Bewertung wird anhand der Kriterien erfolgen, die im Vorschlag für „Horizont 2020“ zur Bewertung möglicher Initiativen nach Artikel 185 festgelegt wurden. Die Kommission übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat die Ergebnisse der Bewertung sowie ihre eigenen Anmerkungen.

Anlässlich der Beendigung der Beteiligung der EU an dem Programm, spätestens jedoch 2023, wird eine unabhängige Ex-post-Bewertung vorgenommen, bei der Leistung, Qualität und Wirkung des Programms Eurostars und der Eurostars-Projekte überprüft werden.