



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 1. Oktober 2015
(OR. en)

12592/15

RECH 238
COMPET 438
MI 606

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 30. September 2015

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2015) 479 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Abschlussbewertung des gemeinsamen Programms Eurostars (2008-2013)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2015) 479 final.

Anl.: COM(2015) 479 final



Brüssel, den 30.9.2015
COM(2015) 479 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Abschlussbewertung des gemeinsamen Programms Eurostars (2008-2013)

1. EINLEITUNG

Im Juli 2008 beschlossen das Europäische Parlament und der Rat, sich an der Finanzierung des gemeinsamen Programms Eurostars (im Folgenden „Eurostars“) zu beteiligen¹. In der Eurostars-Entscheidung wurde festgelegt, dass die EU einen „Finanzbeitrag in Höhe von höchstens einem Drittel der tatsächlichen Beiträge der teilnehmenden Mitgliedstaaten und der anderen teilnehmenden Länder² mit einer Obergrenze von 100 Mio. EUR“ leistet. Die Teilnahme wurde an die Laufzeit des Siebten Forschungsrahmenprogramms (2008-2013) geknüpft. Zwischenzeitlich haben das Europäische Parlament und der Rat einen neuen Beschluss erlassen, in dem die Fortsetzung der Beteiligung an der Finanzierung des neuen Eurostars-2-Programms von 2014 bis 2020 (im Folgenden „Eurostars-2-Beschluss“) vorgesehen ist³.

Mit Eurostars sollen transnationale marktorientierte Forschungsprojekte, die von Forschung und Entwicklung⁴ betreibenden kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)⁵ initiiert und geleitet werden, finanziell unterstützt werden. Die Unternehmen sollten in der Lage sein, den überwiegenden Teil der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten eines Projekts durchzuführen und die Ergebnisse kommerziell zu verwerten, um so ihre Wettbewerbsposition zu verbessern. Eurostars-Projekte sind Verbundprojekte, d. h., dass an jedem Projekt mindestens zwei Partner (autonome Rechtspersonen) aus zwei verschiedenen teilnehmenden Ländern mitwirken, wobei es sich bei mindestens einem Partner um ein Forschung und Entwicklung betreibendes KMU handeln muss. Die Projekte dürfen eine Laufzeit von höchstens drei Jahren haben, und innerhalb von zwei Jahren nach Projektabschluss sollte das aus der Forschung hervorgegangene Produkt Marktreife erlangen.

¹ Entscheidung Nr. 743/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Beteiligung der Gemeinschaft an einem Forschungs- und Entwicklungsprogramm mehrerer Mitgliedstaaten zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen, die Forschung und Entwicklung betreiben. (ABl. L 201 vom 30.7.2008, S. 58-67):

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:201:0058:0067:DE:PDF>.

² Alle 28 Mitgliedstaaten sowie fünf weitere Länder (Island, Israel, Norwegen, Schweiz und die Türkei) haben sich von 2008 bis 2013 an Eurostars beteiligt. Seit Februar 2008 beteiligen sich 20 Mitgliedstaaten. Belgien, Kroatien, Italien, Lettland, Luxemburg und das Vereinigte Königreich beteiligen sich seit November 2008, Bulgarien seit Februar 2010 und Malta seit März 2011.

³ Beschluss Nr. 553/2014/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Beteiligung der Gemeinschaft an einem Forschungs- und Entwicklungsprogramm mehrerer Mitgliedstaaten zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen, die Forschung und Entwicklung betreiben (ABl. L 169 vom 7.6.2014, S. 1-13).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0553&from=DE>.

⁴ Im Eurostars-Programm 2008-2013 werden FuE betreibende KMU definiert als KMU, die mindestens 10 % ihres Personals (in Vollzeit-Äquivalenten) oder 10 % ihres Umsatzes für FuE-Tätigkeiten einsetzen.

⁵ Definition der KMU gemäß der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:DE:PDF>. Ein Unternehmens gilt dann als KMU wenn es die folgenden Kriterien erfüllt: Zahl der Beschäftigten unter 250 sowie entweder ein Umsatz von unter 50 Mio. EUR oder eine Bilanzsumme von unter 43 Mio. EUR.

Zentrale Anlaufstelle für das Netz ist das EUREKA⁶-Sekretariat in Brüssel, das auch Aufgaben als Durchführungsstelle für das Eurostars-Programm übernimmt. So organisiert das Sekretariat die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, überprüft die Zulässigkeit von Anträgen und wählt förderfähige Projekte aus. Zudem ist es für die Bereitstellung des EU-Beitrags zuständig. Die nationalen Finanzierungsstellen der teilnehmenden Länder weisen in ihren FuE-Haushalten den nationalen Beitrag für Eurostars aus und unterstützen damit ihre nationalen Teilnehmer. Dieser Fördermechanismus wird als „virtuelles gemeinsames Budget“ bezeichnet. So wird für Eurostars zwar die Evaluierung zentral abgewickelt, die Förderung erfolgt jedoch dezentral.

Gemäß der Eurostars-Entscheidung war zwei Jahre nach dem Start des Programms eine Zwischenbewertung durchzuführen, deren Ergebnisse dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt wurden. Der Zwischenbericht wurde am 10. Dezember 2010⁷ veröffentlicht, im April 2011 legte die Kommission ihren Bericht vor, in dem sie auf diese Ergebnisse einging⁸.

Gemäß der Eurostars-Entscheidung war nach Beendigung des Programms auch eine Abschlussbewertung vorzulegen, deren Ergebnisse ebenfalls dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt wurden.

Diese Abschlussbewertung wurde von der Makarow-Gruppe, einer Gruppe unabhängiger Sachverständiger unter dem Vorsitz von Marja Makarow, Vizepräsidentin der Akademie von Finnland, durchgeführt und im November 2014 veröffentlicht⁹. Für die Bewertung von Relevanz, Effizienz, Wirkung und Nachhaltigkeit des Programms verwendete die Gruppe qualitative und quantitative Verfahren. Verglichen mit der Zwischenbewertung hatte sich die Zahl der Anträge, Antragsteller und Förderprojekte etwa verdreifacht. Anders als bei der Zwischenbewertung konnte die Makarow-Gruppe damit quantitative Berechnungen anstellen und umfangreiche ökonomische Analysen durchführen.

Die wichtigste Schlussfolgerung der Makarow-Gruppe war, dass *„das gemeinsame Eurostars-Programm (...) Wachstum und innovative Ergebnisse der FuE betreibenden KMU beschleunigt [hat]. Allerdings müssten die Verwaltungsstruktur und die verwaltungstechnische Durchführung in manchen Punkten verbessert werden.“*

⁶ EUREKA ist ein zwischenstaatliches Netz, das 1985 mit dem Ziel geschaffen wurde, marktorientierte FuE-Projekte von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen technologieübergreifend zu fördern. EUREKA hat 41 Mitglieder, darunter die Europäische Union, vertreten durch die Kommission: <http://www.eurekanetwork.org/>.

⁷ http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp7-evidence-base/other_fp7_panel_evaluations/eurostars_programme_interim_evaluation.pdf#view=fit&pagemode=none.

⁸ COM(2011) 186 final, Brüssel, den 18.2.2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0186&from=DE>.

⁹ https://ec.europa.eu/research/sme-techweb/pdf/ejp_final_report_2014.pdf.

Hauptzweck dieses Berichts ist die Übermittlung der Ergebnisse der Abschlussbewertung an das Europäische Parlament und den Rat gemäß der Eurostars-Entscheidung. Er gibt einen kurzen Überblick über die Zwischenbewertung und den Bericht der Kommission aus dem Jahr 2011 (Abschnitt 2) sowie über die wichtigsten Ergebnisse der Makarow-Gruppe und deren Empfehlungen (Abschnitt 3). Entsprechend dem Bericht aus dem Jahr 2011 nimmt die Kommission auch zu den wichtigsten Aspekten der Abschlussbewertung Stellung (Abschnitt 4). Ausgehend vom Bericht der Makarow-Gruppe stützen sich diese Stellungnahmen auf die Aspekte von Eurostars, die nach Auffassung der Kommission verbessert werden können, insbesondere auf die Aspekte, die bereits in der Zwischenbewertung genannt wurden.

Darüber hinaus geht die Kommission auch auf den Eurostars-2-Beschluss ein sowie auf die Tatsache, dass mehrere Empfehlungen des Zwischen- und des Abschlussberichts in diesem Beschluss und in der neuen Übertragungsvereinbarung bereits berücksichtigt wurden.

2. ZWISCHENBERICHT UND BERICHT DER KOMMISSION AUS DEM JAHR 2011

Artikel 13 Absatz 2 der Eurostars-Entscheidung lautet: „Zwei Jahre nach Beginn des gemeinsamen Programms Eurostars nimmt die Kommission eine Zwischenbewertung desselben vor, die sich auf die Fortschritte bei der Erreichung der in Anhang I genannten Ziele bezieht. Diese Zwischenbewertung bezieht sich auch auf Empfehlungen in Bezug auf die zweckmäßigsten Möglichkeiten einer weiteren Vertiefung der Integration, einschließlich der wissenschaftlichen, organisatorisch-administrativen und finanziellen Integration, auf die Bewertung der Fähigkeit der Forschung und Entwicklung betreibenden KMU insbesondere hinsichtlich des Zugangs zum gemeinsamen Programm Eurostars sowie auf die Qualität und Effizienz der Durchführung des gemeinsamen Programms Eurostars. Die Kommission übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat die Schlussfolgerungen aus dieser Zwischenbewertung zusammen mit ihren Bemerkungen und gegebenenfalls mit Vorschlägen zur Änderung dieser Entscheidung.“

Die 2009 zwischen der Europäischen Kommission und dem EUREKA-Sekretariat geschlossene Übertragungsvereinbarung enthält Leitlinien zur Anwendung der Kriterien der Eurostars-Entscheidung sowie explizite Vorgaben zu den Fragen, die in der Bewertung zu berücksichtigen sind¹⁰.

¹⁰ Übertragungsvereinbarung zum Gemeinsamen Programm Eurostars 30-CE-0270684/00-14 (unterzeichnet im Juni 2009), Anhang 1, Nummer 4, Seiten 11 und 12. Gemäß Artikel 4 der Eurostars-Entscheidung sind die Regelungen für den EU-Finanzbeitrag in Form einer zwischen der Kommission und dem EUREKA-Sekretariat zu treffenden allgemeinen Vereinbarung festzulegen.

Der Bericht über die Zwischenbewertung wurde im Dezember 2010 von einer Gruppe unabhängiger Sachverständiger¹¹, die von der Kommission benannt worden waren, vorgelegt. Die Gruppe kam zu folgender Schlussfolgerung: *„Eurostars ist ein gutes Programm, das seine Ziele erfüllt und einen Mehrwert für die FuE betreibenden KMU in Europa darstellt. Daher ist die Gruppe der unabhängigen Sachverständigen der Auffassung, dass das Programm Eurostars nicht nur fortgeführt, sondern in Zukunft auch mit einem größeren Budget ausgestattet werden sollte. Trotz der Fortschritte besteht jedoch ein gewisser Spielraum für weitere Verbesserungen.“*

Die Zwischenbewertung fand 2010 statt, so dass der Bericht die Daten enthält, die bis zu den ersten vier Stichtagen erhoben werden konnten. 2008 gab es zwei Stichtage, einen 2009 und einen 2010¹². Insgesamt gingen bis zu den ersten vier Stichtagen 1127 Anträge von 3790 Antragstellern ein. Als förderfähig wurden 264 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 386 Mio. EUR bewilligt, wobei der Bericht nur die Daten zu den Anträgen enthält, die zu den ersten drei Stichtagen eingegangen sind. Nur 14 Projekte wurden abgeschlossen. In den zwei Jahren seit Programmstart bis zum Frühjahr 2010 wurden für Eurostars öffentliche Fördermittel von insgesamt 231,1 Mio. EUR bereitgestellt, davon 173,5 Mio. aus den teilnehmenden Ländern und 57,6 Mio. EUR seitens der EU.

Für die ersten beiden Stichtage betrug die Zeitspanne bis zum Vertragsabschluss¹³ 11,4 Monate. Diese Zeitspanne fiel sehr unterschiedlich aus – von der kürzesten Frist von 5,3 Monaten bis zur längsten Frist von 26,8 Monaten für den ersten Stichtag (im Durchschnitt 11,8 Monate) und von 6,3 Monaten bis 17,2 Monaten für den zweiten Stichtag (im Durchschnitt 11,0 Monate). Im Anhang zur Übertragungsvereinbarung wird unter Abschnitt 5 („Erwartete Ergebnisse und Indikatoren“) ein Zielwert von sechs Monaten für den Zeitraum bis zum Vertragsabschluss vorgegeben, der bis zur Halbzeitüberprüfung des Programms erreicht werden soll.

Nach Auffassung der Gruppe zeichnet sich die Stärke des Programms vor allem durch die folgenden drei Aspekte aus:

- 1) Aufgrund der großen Zahl von Anträgen überstieg die Nachfrage nach dem Programm die ursprünglichen Erwartungen, wobei vor allem die FuE betreibenden KMU mobilisiert wurden, deren Bottom-up-Projekte kurz vor der Marktreife standen.

¹¹ Den Vorsitz der Gruppe führte Frau Anne Laperrouze (ehemaliges MdEP). Die anderen Mitglieder der Gruppe waren: Professor Erko Autio (Berichtersteller), Professor Maja Bucar, Georg Licht, Professor Jose Molero und Professorin Lena Tsipouri.

¹² Zwar können für das Eurostars-Programm fortlaufend Förderanträge gestellt werden, doch hat das Sekretariat für die Einreichung der Anträge Stichtage festgelegt. Das zentrale Evaluierungsverfahren beginnt nach jedem Stichtag.

¹³ Als Zeitspanne bis zum Vertragsabschluss gilt der Zeitraum zwischen dem Stichtag und dem Zeitpunkt der Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung.

- 2) Die Programmverwaltung hat sich mit der Zeit im Hinblick auf die Organisation der notwendigen Logistik und Infrastruktur verbessert, so dass das Maß an Zufriedenheit der nationalen Behörden und der Teilnehmer stieg.
- 3) Die zentrale Evaluierung gilt hinsichtlich der klaren und transparenten Organisation sowie fristgerechten Abwicklung als vorbildlich.

Allerdings verwies die Gruppe auch auf fünf Bereiche, in denen noch nachgebessert werden könnte:

- 1) Harmonisierung und Synchronisierung nationaler Verfahren;
- 2) mehr Anreize für Antragsteller, insbesondere für KMU ohne vorherige Erfahrungen in der internationalen Zusammenarbeit;
- 3) ausgewogenere geografische Verteilung der technischen Sachverständigen sowie ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Sachverständigen mit technischem Sachverstand und solcher mit Marktkenntnissen;
- 4) Erhöhung der Sichtbarkeit einhergehend mit der Fähigkeit, eine größere Anzahl von Projekten zu fördern, sowie
- 5) Fortsetzung der Bemühungen zum Aufbau eines virtuellen gemeinsamen Budgets.

In ihrem Zwischenbericht an das Europäische Parlament und den Rat stellte die Kommission fest, dass der Bewertungsbericht der Gruppe auf alle in Artikel 13 Absatz 2 der Eurostars-Entscheidung genannten Aspekte einging und darüberhinausgehende Fakten, Stellungnahmen und Empfehlungen beinhaltete. Die Kommission betrachtete den gesamten Bericht als Teil der in Artikel 13 Absatz 2 vorgesehenen Zwischenbewertung. In ihrer Stellungnahme verwies die Kommission lediglich auf die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen für die Zukunft.

In ihren Bemerkungen zur Zwischenbewertung – die vor dem Hintergrund der Abschlussbewertung nach wie vor Bestand haben – ging die Kommission vor allem darauf ein, wie die wissenschaftliche, verwaltungstechnische und finanzielle Integration, das Qualitätsniveau und die Effizienz bei der Durchführung von Eurostars weiter verbessert werden können.

Die Kommission stimmte den Empfehlungen der Gruppe im Hinblick auf eine weitere Beschleunigung des Integrationsprozesses zu. Sie forderte die Eurostars-Länder auf, dem Integrationsziel des Programms durch eine stärkere Harmonisierung und Vereinfachung der Regeln für die Förderwürdigkeit und die Angleichung der Finanzierungs- und

Zahlungspraktiken Rechnung zu tragen. Die Kommission verwies darauf, dass die Kriterien der Förderwürdigkeit des Eurostars-Programms in allen teilnehmenden Ländern einheitlich angewandt werden sollten und dass kein Land die Förderung an Bedingungen knüpfen darf, die über die des Eurostars-Programms hinausgehen. Zudem stimmte die Kommission dem Vorschlag zu, das Konzept des gemeinsamen Budgets bis zu einem Anteil von 10 % der insgesamt bereitgestellten Mittel einem realen Test zu unterziehen.

Mit Blick auf die Qualität und Effizienz der Durchführung unterstützte die Kommission Vorschläge, mit denen das zentrale Evaluierungsverfahren verbessert werden sollte, um die Unparteilichkeit, Qualität und Fristeinhaltung zu gewährleisten. So müssen die Sachverständigen über die notwendigen Kenntnisse verfügen und die Antragsteller müssen im Sinne der Transparenz ein besseres Feedback von der Evaluierung erhalten. Außerdem stimmte die Kommission Empfehlungen zu, mit denen die Zeitspanne bis zur Vertragsunterzeichnung verkürzt werden soll.

Der Rat gab seine Stellungnahme zur Zwischenbewertung in seinen Schlussfolgerungen vom 31. Mai 2011¹⁴ ab. Der Rat *„BEGRÜSST die Einschätzung der Gruppe, dass Eurostars auf die Ziele von Europa 2020 abgestimmt ist und die den KMU im RP7 gebotenen Möglichkeiten zur internationalen Zusammenarbeit gut ergänzt und ferner dadurch, dass es europäische KMU, die FuE betreiben, erfolgreich erreicht, seine Attraktivität für diese Zielgruppe unter Beweis gestellt hat; BEGRÜSST die Empfehlung der Gruppe, Eurostars über 2013 hinaus fortzuführen, und WIRD IN BETRACHT ZIEHEN, dieses Programm im Gesamtrahmen der künftigen gemeinsamen Strategie für die Finanzierung von Forschung und Innovation fortzusetzen.“*¹⁵

3. ABSCHLUSSBEWERTUNG

3.1. Einleitung

Artikel 13 Absatz 3 der Eurostars-Entscheidung lautet: *„Am Ende des gemeinsamen Programms Eurostars nimmt die Kommission eine Abschlussbewertung des Programms vor. Die Ergebnisse der Abschlussbewertung werden dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt.“*

Die Kommission erstellte eine Leistungsbeschreibung, in der sie die Aufgaben, den Umfang und die Ziele der Abschlussbewertung festlegte. Zusammen mit der Eurostars-Entscheidung

¹⁴ Schlussfolgerungen des Rates zur Zwischenbewertung des gemeinsamen Programms Eurostars (Brüssel, 1. Juni 2011, RECH 144, COMPET 226, MI 291):
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2014612%202008%20REV%202>.

¹⁵ In der Horizont-2020-Verordnung haben das Europäische Parlament und der Rat festgelegt, forschungintensive KMU mit Hilfe des Programms Eurostars zu fördern. Siehe Anhang I, Punkt 3 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 104). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:347:FULL&from=DE>.

und der Übertragungsvereinbarung diene die Leistungsbeschreibung der Makarow-Gruppe als Grundlage für ihre Vorgehensweise und Fragestellungen.

Die von der Makarow-Gruppe vorgelegten Daten beziehen sich auf alle 10 Stichtage in den Jahren 2008 bis 2013. Beim EUREKA-Sekretariat gingen 3548 Anträge von 11733 Antragstellern ein. Die überwiegende Mehrheit der Antragsteller waren KMU (72 %), wobei die durchschnittliche Konsortiumsgröße bei 3,3 Teilnehmern lag. 783 Förderanträge mit einer Gesamtsumme von 1,130 Mrd. EUR wurden genehmigt. Zwar war über die gesamte Laufzeit des Eurostars-Programms ein steter Anstieg bei der Zahl der Anträge zu verzeichnen, doch die Anzahl der bewilligten Förderanträge hielt hiermit nicht Schritt, wodurch die Erfolgsquote¹⁶ von 42 % im Jahr 2008 auf 17 % im Jahr 2013 zurückging. In den Jahren 2008 bis 2013 lag die öffentliche Förderung bei schätzungsweise insgesamt 472 Mio. EUR, wobei auf die EU mit ihrem Beitrag von 100 Mio. EUR ein Anteil von 26,9 % (gemessen an den nationalen Fördermaßnahmen von 372 Mio. EUR) bzw. ein Anteil von 21,2 % der öffentlichen Förderung insgesamt entfiel.

Die durchschnittliche Zeitspanne bis zum Vertragsabschluss hat sich im Vergleich zur Situation zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung verbessert. So betrug die durchschnittliche Zeitspanne bis zur Vertragsunterzeichnung nach dem dritten Stichtag (2009) noch 435 Tage, während sie nach den acht Stichtagen 2012 auf 282 Tage zurückging. Trotzdem ist die Zeitspanne bis zur Vertragsunterzeichnung in einer beträchtlichen Zahl von Ländern nach wie vor recht lang. Die Makarow-Gruppe verweist darauf, dass die Zeitspanne bis zur Vertragsunterzeichnung dringend verkürzt werden muss, zumal die erheblichen Unterschiede zwischen den an diesem Programm teilnehmenden Ländern das ganze System in Frage stellen.

3.2. Methodik

Die Makarow-Gruppe verwendete für die Abschlussbewertung qualitative und quantitative Instrumente, vor allem: Sekundärforschung; Interviews mit den Beteiligten und KMU; eine Online-Umfrage unter KMU, die Förderanträge für Eurostars eingereicht hatten, sowie quantitative Analysen.

Im Zuge der Sekundärforschung stellte die Gruppe Dokumente verschiedener interessierter Kreise zusammen und wertete die Daten und Informationen aus, die für die Eurostars-Bewertungskriterien relevant waren. Mit Hilfe der Sekundärforschung konnte die Gruppe feststellen, welche Probleme, Herausforderungen und Fragen bei der Durchführung von Eurostars im Vordergrund standen. Das Quellenmaterial umfasste legislative Dokumente, Querschnittsunterlagen, Sitzungsprotokolle der hochrangigen EUREKA-Gruppe, statistische Daten und Daten, die vom EUREKA-Sekretariat verwaltet werden.

¹⁶ Die Erfolgsquote errechnet sich aus der Gesamtzahl der genehmigten Förderanträge dividiert durch die Gesamtzahl der eingegangenen Anträge.

Die Makarow-Gruppe führte in Brüssel Gespräche mit zwei Vertretern der Kommission, drei Vertretern von EUREKA und mit dem leitenden Management des EUREKA-Sekretariats. Einzelne Gruppenmitglieder führten persönliche Interviews oder Telefongespräche mit 20 Vertretern nationaler Stellen, die mit der Durchführung und Verwaltung des Programms Eurostars befasst waren, sowie mit den CEO von 26 KMU in 12 verschiedenen Ländern. Für die Strukturierung der Interviews arbeitete die Gruppe Leitlinien aus, die je nach Funktion des Gesprächspartners angepasst wurden. Alle Gespräche deckten eine große Themenbreite ab und wurden schriftlich festgehalten.

Im Zuge der Bewertung wurde auch eine Online-Umfrage durchgeführt, bei der die Teilnehmer zu ihren Erfahrungen mit Eurostars befragt wurden. Die Zielgruppe der Online-Umfrage war auf FuE betreibende KMU und sonstige KMU beschränkt. Die Online-Umfrage, die vom 9. Mai bis zum 10. Juli 2014 lief, wandte sich an 6 620 KMU, die E-Mails mit einem Link zu einem Online-Fragebogen erhielten. Hierfür wurden zwei Fragebogen vorbereitet – ein erster Fragebogen zu geförderten Projekten und ein zweiter zu nicht geförderten Projekten. Die Rücklaufquote lag bei insgesamt 46 % (72 % für geförderte und 39 % für nicht geförderte KMU).

Um sich ein besseres Bild über die Wirkung von Eurostars machen zu können, entwickelte die Makarow-Gruppe eine ökonometrische kontrafaktische Folgenabschätzung. Die ökonometrische Studie konzentrierte sich vor allem auf die Schaffung von Arbeitsplätzen bei den teilnehmenden KMU und auf die Innovationsleistung, die anhand der Patentanmeldungen gemessen wurde. Für die Datenerhebung mussten die beim EUREKA-Sekretariat gespeicherten Daten zu den KMU-Anträgen mit den Daten zu den Beschäftigungszahlen aus der Amadeus-Datenbank des Büros van Dijk abgeglichen werden. Darüber hinaus wurden die im EUREKA-Sekretariat vorliegenden Daten zu den KMU-Anträgen mit den Daten zur weltweiten Patentstatistik der Datenbank des Europäischen Patentamts verglichen. Mit Hilfe der daraus erstellten Datenbank konnten die Daten zu den Antragstellern mit den Zeitserien zu Beschäftigung und Patentanmeldungen zusammengeführt werden, so dass sich daraus Rückschlüsse auf die ökonometrische Wirkung ziehen ließen („econometric treatment effects“).

3.3. Ergebnisse und Bewertung

• Zielgruppe und Programmmumfang

Die Makarow-Gruppe verweist darauf, dass die teilnehmenden KMU und die mit der Durchführung und Verwaltung des Programms Eurostars befassten Stellen sich dahingehend äußern, dass das Programm den Bedürfnissen und Zielen der Zielgruppe gerecht wird. Dass die strategische Ausrichtung offenbar stimmt, wird durch die hohe Nachfrage der KMU untermauert. Nahezu alle teilnehmenden KMU beabsichtigen, sich nochmals bei Eurostars zu bewerben, da das Programm ihren Bedürfnissen und Zielen entspricht. Auf die FuE betreibenden KMU (die etwa 75 % der Fördermittel erhalten) entfällt die überwältigende

Mehrheit der Eurostars-Teilnehmer. Zudem erwies sich das Programm als erfolgreich bei jungen und kleinen Unternehmen sowie bei Kleinunternehmen.

Die teilnehmenden KMU verfügen bereits über Erfahrungen mit nationalen und internationalen Förderprogrammen sowie mehrheitlich über internationale Verbindungen. Die Makarow-Gruppe stellte jedoch fest, dass die Anträge, an denen Hochschulen oder öffentliche Forschungseinrichtungen beteiligt sind, eine größere Chance haben, gefördert zu werden. Der Grund hierfür könnte darin liegen, dass allein die Präsenz einer Hochschule oder einer öffentlichen Forschungseinrichtung einen qualitativ hochwertigen Vorschlag erwarten lässt oder dass diese Organisationen über eine größere Erfahrung bei der Zusammenstellung der Antragsunterlagen verfügen oder dass sich diese Anträge durch eine größere Ausgewogenheit zwischen wissenschaftlicher Exzellenz und Marktkenntnissen auszeichnen.

Nach Auffassung der Gruppe ist Eurostars aufgrund seines Bottom-up-Ansatzes in der Lage, eine große Bandbreite innovativer Technologien anzusprechen – von der Informations- und Kommunikationstechnologie und ihren Anwendungen, der medizinischen Biotechnologie bis zu (erneuerbarer) Energie sowie Steuerungs- und Kontrolltechnologien.

- **Verwaltungsstrukturen**

Die Makarow-Gruppe stellt fest, dass das EUREKA-Sekretariat als erfolgreiche Programmdurchführungsstelle allgemein anerkannt wird. Trotzdem gilt es, die Verfahren in Leitung und Verwaltung zu verbessern, die Qualifikation des Personals zu stärken, Marketing- und Werbestrategien zu entwickeln und umzusetzen sowie gut strukturierte Informationssysteme und Datenbanken aufzubauen und zu pflegen, die vom Sekretariat und anderen Stellen, die mit der Durchführung und Verwaltung des Eurostars-Programms befasst sind, genutzt werden können.

Die Gruppe ist der Auffassung, dass die Verwaltungsstrukturen von Eurostars gut funktionieren und es einen effizienten Austausch zwischen den nationalen und zentralen Verwaltungsstellen gibt. Angesichts der internationalen Dimension von Eurostars kam es jedoch darauf an, eine komplexe Verwaltungsstruktur aufzubauen.

Die hochrangige EUREKA-Gruppe erörtert regelmäßig verschiedene Fragen, die für den Erfolg des Eurostars-Programms entscheidend sind, wobei nicht unbedingt ein Konsens über Maßnahmen erreicht oder eine Einigung über Regeln erzielt wird, die für alle Länder verbindlich sind. Eingehend untersucht und erörtert wurden die Synchronisierung und Harmonisierung der Förderung und der Zulässigkeitskriterien sowie die Angemessenheit der nationalen Mittel. Die Makarow-Gruppe hält es für unerlässlich, die Mitverantwortung der hochrangigen Gruppe sowie deren Einbeziehung in Eurostars auszuweiten. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für die Synchronisierung und Harmonisierung. Das gleiche gilt

für die nationalen Finanzierungsstellen, die nach wie vor zu wenig in die Verwaltungsstruktur einbezogen sind und deren Mitwirkung im Sinne einer besseren Synchronisierung und Harmonisierung gestärkt werden sollte.

Schließlich hat Eurostars den KMU zu größerer Präsenz innerhalb von EUREKA verholfen, wodurch sehr viel deutlicher wird, welchen Beitrag sie zur Wettbewerbsfähigkeit und Innovation in Europa leisten. Dies hat deutlich positive und nachhaltige Auswirkungen auf das EUREKA-Netz.

- **Management und Abläufe**

Die Makarow-Gruppe vertritt die Auffassung, dass das virtuelle gemeinsame Budget gut funktioniert und gibt diesem Fördermechanismus den Vorzug, da er den Ländern Anreize gibt, sich an Eurostars zu beteiligen. Als Reaktion auf den Erfolg des Programms haben mehrere Länder ihre Beitragssätze deutlich über die ursprünglichen Zusagen hinaus erhöht. Eurostars konnte jedoch den Nutzen des virtuellen gemeinsamen Budgets noch nicht voll ausschöpfen, da einige Länder, insbesondere Deutschland und Spanien, nicht genügend Fördermittel für das Programm zur Verfügung stellen. Daher werden manch gute Projekte von der Auswahlliste gestrichen, was wiederum zu Frustrationen unter den Antrag stellenden KMU führt.

Auch wenn einige Verbesserungen erreicht werden konnten, sieht die Gruppe in der Synchronisierung der Förderung immer noch das größte Problem für Eurostars. In einigen Fällen stehen teilnehmende KMU aufgrund der längeren Zeitspannen bis zum Vertragsschluss vor großen Schwierigkeiten. Einige nationale Finanzierungsstellen haben parallele Antrags- und Evaluierungsanforderungen sowie zusätzliche Berichtspflichten festgelegt.

Ein weiteres großes Problem für Eurostars ist die Harmonisierung der Fördervorschriften. Die hochrangige Gruppe ist der Auffassung, dass dieses Problem auf höherer Ebene – durch die nationalen Ministerien und die EU – gelöst werden sollte. Nationale Projektkoordinatoren sind überzeugt, dass eine vollständige Harmonisierung unmöglich ist. So können sie beispielsweise die Fördersätze oder Förderhöchstgrenzen für einzelne KMU nicht ändern. Eine weitere Frage ist die notwendige stärkere Harmonisierung der Regeln für Hochschulen und öffentliche Forschungseinrichtungen, was die Vergabe von Unteraufträgen anbelangt.

Das zentrale Evaluierungsverfahren von Eurostars hat zwar gut funktioniert, doch die Makarow-Gruppe hält es für notwendig, die Transparenz und die Feedback-Mechanismen zu verbessern und das Verfahren zu straffen, damit zwischen dem ursprünglichen Antrag und der Verfügbarkeit des Evaluierungsberichts weniger Zeit vergeht. Zu Beginn des Eurostars-Programms war die Zeitspanne bis zur Vertragsunterzeichnung recht lang, hat sich jedoch während der ersten Phase deutlich verkürzt.

Seit 2012 nahm zwar die Zahl der technischen Sachverständigen und derer mit Marktkenntnissen erheblich zu, doch es besteht noch Verbesserungsbedarf hinsichtlich der geografischen und geschlechtsspezifischen Ausgewogenheit. Zudem würden die nationalen Projektkoordinatoren gern in die Verbesserung der Sachverständigendatenbank einbezogen werden. Die KMU sind mit dem Umfang an Informationen, die sie zur Evaluierung ihrer Projekte erhalten, zufrieden. Sie halten den Arbeitsaufwand für die Berichterstattung und das Überwachungsverfahren für angemessen und auch das Evaluierungsverfahren empfinden sie als klar, transparent und fristgerecht.

- **Fördermittel**

Die Makarow-Gruppe verweist darauf, dass ein Indikator für den Erfolg von Eurostars die deutlich gestiegene Zahl der Anträge war, also die wachsende Nachfrage nach öffentlicher Förderung. Die Zahl der jährlich eingegangenen Anträge stieg von 215 im Jahr 2008 auf 948 im Jahr 2013. Über die Laufzeit von Eurostars hinweg führte dies jedoch zu einem Rückgang des Anteils der eingereichten Anträge, die letztlich bewilligt wurden. Die Erfolgsquote fiel von 42 % bei den am ersten Stichtag eingereichten Anträgen auf 17 % bei den am 10. Stichtag eingereichten. Auch der Anteil der Bewilligungen der Projekte, die den Schwellenwert für die Projektqualität erfüllt hatten, ging von 68 % beim ersten Stichtag auf 55 % beim 10. Stichtag zurück. Damit wurde eine steigende Zahl qualitativ hochwertiger Projekte nicht gefördert. Die Makarow-Gruppe hält den jährlichen Anstieg der Antragszahlen für „bemerkenswert“ und „beeindruckend“.

Nach wie vor gibt es große Unterschiede bei den nationalen Budgets für Eurostars. Gründe hierfür sind die relative Größe eines Landes und die Organisation des nationalen öffentlichen Fördersystems, aber auch die Nachfrage nationaler KMU nach der Eurostars-Förderung. Diese Unterschiede führten zu einer deutlichen Beeinträchtigung der Funktionsweise des Systems des virtuellen gemeinsamen Budgets. Die Höhe der Förderung je Teilnehmer wird von den meisten Teilnehmern und Programmverwaltern als angemessen erachtet.

Nach Ansicht der Makarow-Gruppe wirkte sich in den meisten Ländern die Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa auf die nationale Förderung von Eurostars negativ aus. Die Anzahl der Projekte, die über dem Schwellenwert lagen, nahm aufgrund der fehlenden Mittel erheblich ab, weshalb sich einige Länder an den letzten Ausschreibungen nicht beteiligten. Auch die Länder, die über genügend Mittel verfügten, berichteten über negative Auswirkungen der Krise, da die Partner der von ihnen unterstützten KMU in Ländern ansässig waren, die Probleme mit der Förderung hatten.

- **Umsetzung der Empfehlungen aus dem Zwischenbericht**

Die Makarow-Gruppe bewertete die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Zwischenbericht. Von den 21 strategischen Empfehlungen, die bis 2013 umzusetzen waren, wurden nach

Auffassung der Makarow-Gruppe sieben Empfehlungen vollständig umgesetzt, bei zehn Empfehlungen wurde (teilweise) mit der Umsetzung begonnen, während vier Empfehlungen überhaupt noch nicht umgesetzt wurden.

Hierbei handelt es sich um die folgenden vier Empfehlungen:

- 1) Für die Unterzeichnung der Finanzhilfevereinbarungen sollte eine allgemein geltende Frist festgelegt werden.
- 2) Die hochrangige EUREKA-Gruppe sollte bei der Überwachung der Zeitspanne bis zur Vertragsunterzeichnung eine aktivere Rolle spielen, wobei ihr auch die Aufgabe zukommen sollte, bei in Verzug geratenen Ländern darauf hinzuwirken, dass diese ihre Verfahren straffen.
- 3) 10 % der insgesamt bereitgestellten Fördermittel sollten versuchsweise einem realen gemeinsamen Budget zugewiesen werden.
- 4) Das EUREKA-Sekretariat sollte die Einbeziehung von EUREKA-Cluster-Initiativen daraufhin prüfen lassen, inwieweit sich daraus Erkenntnisse für die Förderung der Integration von Eurostars in nationale FuE-Förderinitiativen ableiten lassen.

3.4. Empfehlungen

In ihrem Bericht nennt die Makarow-Gruppe 28 Empfehlungen.

- **Zielgruppe und Programmumfang**

- 1) Das EUREKA-Sekretariat sollte einen Aktionsplan ausarbeiten, um den Eurostars-Teilnehmern mehr Möglichkeiten zu bieten, mit FuE- sowie Innovationsmittlern in Kontakt zu treten, die vor allem in die Projektvorbereitungsphase einbezogen werden.
- 2) Das Sekretariat sollte die Vernetzung zwischen Eurostars-Teilnehmern und verschiedenen Arten von EUREKA-Projekten fördern, damit Eurostars-Projekttträger leichter Verbindungen zu Clustern, thematischen Netzen „EUREKA-Umbrellas“ und anderen thematischen oder individuellen Projekten knüpfen können.
- 3) Das Sekretariat sollte Kooperationsbörsen (etwa Wettbewerbe) zwischen den Eurostars-Teilnehmern und Finanzinstituten organisieren, um für erfolgreiche Projekte noch mehr Möglichkeiten zu eröffnen, eine Anschlussfinanzierung aus dem Privatsektor zu erhalten. Entwickelt werden sollten gezielt auf Geldgeber, andere

KMU sowie nationale und internationale Regierungsstellen ausgerichtete Strategien zur Verbreitung der Ergebnisse.

- 4) Das Sekretariat sollte die KMU, die Eurostars-Mittel erhalten, dafür sensibilisieren, wie wichtig der Schutz ihrer Rechte am geistigen Eigentum ihrer Innovationen ist.
- 5) Das Sekretariat und die nationalen Projektkoordinatoren sollten dafür sorgen, dass das Programm auch die KMU erreicht, die über keine bereits bestehenden internationalen Verbindungen verfügen, indem eine entsprechende Marketing- und Werbestrategie ausgearbeitet und umgesetzt wird.
- 6) Das Sekretariat und die hochrangige Gruppe sollten sich auf die Definition und die Entwicklungszeit für „marktnahe FuE-Projekte“ für Eurostars einigen, die technologie- und marktneutral ist.
- 7) Die Europäische Kommission und das Sekretariat sollten prüfen, inwieweit sich Eurostars und das neue KMU-Instrument von Horizont 2020 verknüpfen lassen, um das Wachstums- und Wettbewerbspotenzial der KMU-Teilnehmer von Eurostars ausschöpfen zu können.

- **Verwaltungsstruktur**

- 1) Entscheidungen der hochrangigen Gruppen sollten unverzüglich in Durchführungspläne umgesetzt werden, in denen Ziele, Aufgaben und Zuständigkeiten in Sinne des SMART-Konzepts (spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und zeitbezogen) konkret angegeben sind.
- 2) Die hochrangige Gruppe sollte feststellen, welche Länder parallele Antrags- und Evaluierungsanforderungen stellen sowie eine doppelte Berichtspflicht für Eurostars-Projekte vorschreiben, und mit diesen vereinbaren, die nationalen Verfahren einzustellen. Die hochrangige Gruppe sollte dafür sorgen, dass dies vor dem Eurostars-2- Stichtag im Frühjahr 2016 geschieht.
- 3) Das Sekretariat sollte das zentrale Evaluierungsverfahren und die Feedback-Mechanismen gegenüber den Antragstellern sowie den nationalen Finanzierungsstellen und Projektkoordinatoren transparenter gestalten. Die Koordinatoren sollten Zugang zu den Konsensberichten der unabhängigen Evaluierungsgremien haben sowie zu den Einzelberichten der technischen Gutachter, um den Antragstellern ein detailliertes Feedback geben zu können.

- 4) Das Sekretariat sollte in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Projektkoordinatoren für eine ausgewogenere geografische Verteilung der technischen Sachverständigen sorgen. Zudem ist auch auf Ausgewogenheit der Geschlechter zu achten. Ferner sollte das Sekretariat die Zahl der technischen Sachverständigen mit entsprechenden Marktkenntnissen erhöhen.

- **Management und Abläufe**

- 1) Das EUREKA-Sekretariat sollte auch in Zukunft zwei Stichtage pro Jahr vorsehen.
- 2) Das Sekretariat sollte die Zeitspanne zwischen Antragstellung (Stichtag) und Evaluierung auf 4 bis 5 Monate verkürzen, so dass die Ergebnisse der zentralen Evaluierung den nationalen Projektkoordinatoren und den Antragstellern innerhalb von längstens fünf Monaten (150 Tagen) vorliegen. Jede nationale Finanzierungsstelle muss die Förderverträge innerhalb von 2 bis 3 Monaten unterzeichnen. Es wird empfohlen, dass das EUREKA-Sekretariat gemeinsam mit dem Vorsitz der hochrangigen Gruppe und den Leitern der nationalen Finanzierungsstellen die Programmverwaltungsverfahren der nationalen Finanzierungsstellen überprüft, die Gefahr laufen, diese Frist nicht einhalten zu können, und mit diesen die Maßnahmen vereinbart, mit denen das Verfahren verkürzt werden kann.
- 3) Den Antragstellern sollte eine Standard-Konsortialvereinbarung angeboten werden, um den vertraglichen Forderungen der Projektteilnehmer zügiger gerecht zu werden.
- 4) Das Sekretariat sollte eine robuste zentrale Eurostars-Datenbank aufbauen und pflegen, um zuverlässige Daten zu Projekten und Empfängern zu erheben, zu speichern und zu verarbeiten. Sie sollte die Daten für die Formulare, die für die Antragstellung, den Projektfortschritt, den Abschlussbericht und den Bericht über die Auswirkung auf den Markt notwendig sind, einer Qualitätsprüfung unterziehen. Die Frist für die Einreichung des Abschlussberichts sollte auf ein Jahr verkürzt werden, und die Berichte über die Auswirkung auf den Markt sollten innerhalb von zwei Jahren nach Projektende vorliegen.
- 5) Das Sekretariat sollte die Formulare für die Antragstellung, den Projektfortschritt, den Abschlussbericht und den Bericht über die Auswirkung auf den Markt ändern. Um die Logik der Formulare zu verbessern, sollten die einzelnen Fragen und Überschriften in den Formularen überarbeitet und eine Reihe von Fragen umgestellt, gestrichen oder neu hinzugefügt werden. Entsprechend sollten die Leitlinien für diese Formulare angepasst werden.
- 6) Das Sekretariat sollte für die erneute Einreichung ein eigenes Antragsformular und entsprechende Leitlinien ausarbeiten. Bei einer erneuten Einreichung sollte insbesondere unter Bezugnahme auf die Bemerkungen zu den vorherigen Evaluierungen, die von den nationalen Projektkoordinatoren weitergegeben wurden, erläutert werden, was verändert wurde.

- 7) Das Sekretariat sollte einen institutionellen Entwicklungsplan ausarbeiten und durchführen, mit dem seine programmtechnischen und organisatorischen Verwaltungsverfahren gestärkt werden, damit die Durchführung von Eurostars entsprechend bewährter internationaler Verfahren verbessert werden kann und qualifiziertes Personal, das über Erfahrungen mit der Verwaltung von FuE- und Innovationsprogrammen verfügt, eingestellt, gehalten und motiviert werden kann. Es wird empfohlen, dass das Sekretariat durch die nationalen Finanzierungsstellen, die einschlägige Kompetenzen besitzen, unterstützt wird.
- 8) Das Sekretariat sollte eine einheitliche Kennnummer für alle Organisationen einführen, nicht nur für KMU und Großunternehmen, sondern auch für Hochschulen, öffentliche Forschungseinrichtungen und andere Partner von FuE betreibenden KMU. Soweit vorhanden, sollte jede Organisation ihren für Horizont 2010 verwendeten Identifizierungscode angeben. Im Antragsformular sollte angegeben werden, ob das Projekt bereits im Rahmen eines anderen nationalen oder EU-Programms eingereicht wurde.
- 9) Das Sekretariat sollte aus allen Ländern Informationen darüber zusammentragen, wieviel Zeit bis zur Auszahlung der Gelder vergeht, und diese Informationen der hochrangigen Gruppe vorlegen sowie eine verbindliche Frist für die Datenerhebung und -vorlage vereinbaren.
- 10) In der zentralen Eurostars-Datenbank müssen die genauen Daten zum Anfang und Ende jedes Projekts erfasst werden. Die nationalen Projektkoordinatoren sollten das EUREKA-Sekretariat unverzüglich über die Unterzeichnung von Finanzhilfvereinbarungen sowie über die Daten zu Projektanfang und -ende unterrichten.
- 11) Das Sekretariat, die hochrangige Gruppe und die nationalen Finanzierungsstellen sollten dafür sorgen, dass – wie im Eurostars-2-Beschluss in Budapest vereinbart – die Zeit bis zur Vertragsunterzeichnung 7 Monate (210 Tage) nicht überschreitet.
- 12) Ab dem Stichtag im Frühjahr 2016 sollten sich das Sekretariat, die hochrangige Gruppe und die nationalen Finanzierungsstellen darauf einigen, dass zumindest für die Hälfte der Projekte die Finanzhilfvereinbarungen zwischen den nationalen Finanzierungsstellen und den Programmteilnehmern innerhalb von 210 Tagen nach dem Stichtag unterzeichnet werden. Bei 90 % aller Projekte sollten die Finanzhilfvereinbarungen innerhalb eines Jahres nach dem Stichtag unterzeichnet werden.
- 13) Das Sekretariat und die nationalen Projektkoordinatoren sollten gemeinsam Instrumente festlegen und entwickeln, mit denen sich ihr Informationsaustausch vereinfachen, die Güte und Menge der von beiden Seiten zur Verfügung gestellten

Informationen verbessern, die Projekte in allen Phasen überwachen und die Verwaltungskosten des gegenseitigen Informationsaustauschs verringern lassen.

- 14) Die Europäische Kommission sollte in Erwägung ziehen, Eurostars-Projekte, deren Finanzhilfvereinbarungen nicht innerhalb von einem Jahr nach dem Stichtag unterzeichnet wurden, nicht zu fördern, es sei denn, die Verzögerung bei der Unterzeichnung des Fördervertrags wurde durch Mitglieder des Konsortiums, das die Förderung beantragt, verursacht.

- **Fördermittel**

- 1) Die hochrangige Gruppe wird nachdrücklich aufgefordert, eine Einigung auf einen Mindestsatz harmonisierter Finanzierungsregeln, an deren Einhaltung jedes teilnehmende Land gebunden ist, zu vereinbaren. Für die gleiche Art von Partnern sollten in allen Ländern die gleichen Förderhöchstsätze gelten. Das Verfahren sollte bis zum ersten Stichtag 2016 abgeschlossen sein und von der hochrangigen Gruppe genau beobachtet werden.
- 2) Die Förderung von Hochschulen und öffentlichen Forschungseinrichtungen sollte so angeglichen werden, dass sie sich als Partner von ausländischen FuE betreibenden KMU und nicht als Unterauftragnehmer von FuE betreibenden KMU aus demselben Land beteiligen.

4. BEMERKUNGEN DER KOMMISSION

4.1. Einleitung

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Makarow-Gruppe in ihrem Bericht die wichtigsten Aspekte behandelt, die gemäß der Eurostars-Entscheidung, der Übertragungsvereinbarung und der Leistungsbeschreibung in der Bewertung zu untersuchen waren.

Nachdem die Mitgliedstaaten und die anderen teilnehmenden Länder ihren Förderbeitrag für Eurostars erhöht haben, der nunmehr bei schätzungsweise 372 Mio. EUR liegt, erfüllt der EU-Beitrag von 100 Mio. EUR mit einem Anteil von 26,9 % das Erfordernis der Eurostar-Entscheidung, ein Drittel der Beiträge der Mitgliedstaaten und der anderen teilnehmenden Länder nicht zu übersteigen.

In der Eurostars-Entscheidung wird auf die Bedeutung der KMU für Europas Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit verwiesen. Die hohe und steigende Zahl von Förderanträgen bei Eurostars und die Ergebnisse, die die geförderten KMU erzielt haben, zeigen, dass das Programm für das Wachstum der FuE betreibenden KMU wichtig ist.

Seit Beginn des Programms 2008 bis Ende 2013 wurden verschiedene Aspekte des Eurostars-Programms verbessert. So verkürzte sich die Zeitspanne bis zur Vertragsunterzeichnung, und die Harmonisierung und Synchronisierung wurden verbessert. Die Kommission begrüßt dies und würdigt die entsprechenden Bemühungen des EUREKA-Sekretariats und der nationalen Finanzierungsstellen.

Die wichtigste Schlussfolgerung der Makarow-Gruppe ist die, dass mit Eurostars das Wachstum und die innovativen Ergebnisse von FuE betreibenden KMU erfolgreich beschleunigt werden konnten. Allerdings verweist die Gruppe darauf, dass die Verwaltungsstruktur und die verwaltungstechnische Durchführung in manchen Punkten verbessert werden müssen.

Der erste Teil dieser Schlussfolgerung wird durch eine umfangreiche ökonomische Wirkungsanalyse untermauert. Diese zeigt, dass bei den mit Eurostars geförderten FuE betreibenden KMU die Beschäftigungszahlen doppelt so stark angestiegen sind wie bei KMU, die Mittel beantragt hatten, aber nicht gefördert wurden. Im zweiten Teil kommt die Gruppe zu dem Schluss, dass es infolge der fehlenden Harmonisierung von Finanzierungsregeln und der nicht synchronisierten nationalen Verfahren zu Ineffizienzen kommt. Ferner ist die Gruppe der Auffassung, dass die zentrale Verwaltungsstruktur, die Verwaltung und die Abläufe effizienter werden müssen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen der Abschlussbewertung überzeugend begründet wurden. Die Kommission stimmt der wichtigsten Schlussfolgerung der Makarow-Gruppe zu.

Mehrere Empfehlungen der Zwischen- und Abschlussbewertung wurden bereits in den Eurostars-2-Beschluss (2014-2020) übernommen¹⁷.

Da der Bericht der Makarow-Gruppe Teil des Bewertungsverfahrens ist, geht die Kommission in ihren nachstehenden Bemerkungen nicht auf jedes Detail des Berichts ein. Die Kommission richtet ihren Blick nach vorn, weshalb sie sich in ihren Bemerkungen vor allem auf die Aspekte des Eurostars-Programms bezieht, bei denen ihrer Auffassung nach der Spielraum für Verbesserungen am größten ist, d. h. den zweiten Teil der wichtigsten Schlussfolgerung der Makarow-Gruppe.

4.2. Zielgruppe und Programmumfang

Sowohl im Zwischenbericht als auch im Bericht der Makarow-Gruppe wird festgestellt, dass das EUREKA-Sekretariat und die nationalen Projektkoordinatoren darauf achten sollten, auch die KMU zu erreichen, die nicht bereits über internationale Verbindungen verfügen. Die Kommission stimmte dieser Empfehlung bereits 2011 zu und ist auch 2015 immer noch dieser Auffassung. Diese Empfehlung richtet sich sowohl an das Sekretariat als auch an die Koordinatoren, andere Empfehlungen bezüglich der Bekanntmachung von Eurostars und der

¹⁷ So heißt es in dem Eurostars-2-Beschluss: „Im Rahmen der aus dem vorhergehenden Eurostars-Programm resultierenden Verbesserungen sollte Eurostars 2 zu kürzeren Fristen für die Gewährung von Finanzhilfen, stärkerer Integration und einer schlanken, transparenten und effizienteren Verwaltung führen, was letztendlich Forschung und Entwicklung betreibenden KMU zugutekommt.“

entsprechenden Sensibilisierung richten sich hingegen ausschließlich an das Sekretariat (Empfehlungen 3, 4, 5 und 7). Die Kommission stimmt diesen Empfehlungen zu. Dem EUREKA-Sekretariat kommt zwar eine zentrale Rolle zu, doch die an Eurostars teilnehmenden Länder und die nationalen Finanzierungsstellen tragen ebenfalls Verantwortung dafür, mehr und leistungsstärkere FuE betreibende KMU mit Wachstumspotenzial zu erreichen.

Die Makarow-Gruppe empfiehlt der Kommission und dem Sekretariat zu überprüfen, ob Eurostars nicht mit dem neuen KMU-Instrument von Horizont 2020 verknüpft werden könnte (Empfehlung 6). Auch wenn unklar ist, was mit „verknüpfen“ gemeint ist, untersuchte die Kommission bei der Vorlage des Eurostars-2-Beschlusses die strategische Positionierung der verschiedenen Instrumente¹⁸. Nach Ansicht der Kommission leisten sie ihre Unterstützung in Bezug auf den Markt zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Entwicklung der Forschungs- und Geschäftsideen der KMU. Eurostars bietet eine andere und ergänzende, nicht jedoch eine zusätzliche Förderung zum KMU-Instrument von Horizont 2020. In der Übertragungsvereinbarung ist zudem festgehalten, dass nationale Finanzierungsstellen wirksame Maßnahmen ergreifen müssen, um eine Doppelfinanzierung der Endempfänger durch andere EU-Fördermittel zu vermeiden. Dass das Eurostars-Programm und das KMU-Instrument sich an unterschiedliche Zielgruppen richtet, muss vom EUREKA-Sekretariat, der Europäischen Kommission und der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen klar kommuniziert werden.

4.3. Verwaltungsstruktur

Die Makarow-Gruppe verweist darauf, dass die hochrangige EUREKA-Gruppe regelmäßig verschiedene Fragen erörtert, die für den Erfolg des Programms Eurostars entscheidend sind, wobei nicht unbedingt ein Konsens über Maßnahmen erreicht oder eine Einigung über für alle Länder verbindliche Regeln erzielt wird. Die Gruppe hält es für unerlässlich, die Mitverantwortung der hochrangigen Gruppe sowie deren Einbeziehung in Eurostars auszuweiten.

Die Kommission stimmt dieser Einschätzung und der Empfehlung zu, dass Beschlüsse der hochrangigen Gruppe in Sinne des SMART-Konzepts (spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und zeitbezogen) getroffen werden sollten (Empfehlung 8). Ein konkretes Beispiel für dieses Konzept ist die Empfehlung 9, die sich auf die Vermeidung paralleler Antrags- und Evaluierungsanforderungen sowie doppelter Berichtspflichten vor dem ersten Stichtag 2016 bezieht. Die Kommission unterstützt diese Empfehlung uneingeschränkt.

Die Makarow-Gruppe fordert die hochrangige EUREKA-Gruppe nachdrücklich auf, ein Mindestmaß für die Harmonisierung der Finanzierungsregeln festzulegen (Empfehlung 27). Die Gruppe hält eine Umsetzung bis zum ersten Stichtag 2016 für angebracht. Die Kommission ist der Auffassung, dass bei der Harmonisierung der nationalen Fördersätze und Finanzierungsregeln weitere Verbesserungen notwendig sind. Daher stimmt die Kommission dieser Empfehlung voll und ganz zu.

¹⁸ Brüssel, 10.7.2013, SWD(2013) 242 final.

4.4. Management und Abläufe

In der Zwischenbewertung aber auch in der Abschlussbewertung der Makarow-Gruppe wurden die (unterschiedlichen) Zeitspannen bis zur Vertragsunterzeichnung in den teilnehmenden Ländern überprüft.

Diese Zeitspanne wird durch zwei Faktoren beeinflusst. Zunächst erfolgt die zentrale Evaluierung und Koordinierung durch das EUREKA-Sekretariat. Danach finden auf nationaler Ebene die Verhandlungen über die Mittelzuweisung und die Verträge statt. Sowohl die Zwischenbewertung als auch die Makarow-Gruppe kamen zu dem Ergebnis, dass die Qualität der zentralen Evaluierung recht gut ist und reibungslos verläuft.

Allerdings empfiehlt die Makarow-Gruppe mehrere konkrete Maßnahmen auf beiden Ebenen, um die Zeitspanne bis zur Vertragsunterzeichnung zu verkürzen (Empfehlungen 14, 15 und 16). Die Kommission stimmt diesen Empfehlungen zu, das Hauptproblem liegt jedoch offenbar in den großen Unterschieden auf nationaler Ebene. Die Kommission ist der Auffassung, dass die hochrangige EUREKA-Gruppe und das Sekretariat sowie die nationalen Finanzierungsstellen sich mit Vorrang dem Abbau dieser Unterschiede widmen sollten.

Ferner empfiehlt die Makarow Gruppe, dass die Kommission die Fördermittel für die Eurostars-Projekte zurückhalten sollte, für die die Finanzhilfvereinbarungen nicht innerhalb eines Jahres nach dem Stichtag unterzeichnet wurden (Empfehlung 17).

In dem Dokument von Budapest wurde festgestellt, dass für den Eurostars-2-Beschluss die nationalen Finanzierungsstellen eine Zeitspanne von sieben Monaten nach dem Stichtag, möglichst jedoch einen noch kürzeren Zeitraum anstreben sollten. 2014 wurde in dem Eurostars-2-Beschluss das Ziel festgelegt, die Effizienz der öffentlichen Förderung durch „*die Angleichung, Harmonisierung und den Gleichlauf der nationalen Finanzierungsmechanismen der teilnehmenden Staaten*“ zu erhöhen (Artikel 3). Ferner ist in dem Beschluss klar festgelegt, dass der Finanzbeitrag der Union an die Bedingung geknüpft ist, dass die teilnehmenden Staaten den Nachweis erbringen müssen, dass sie Eurostars 2 im Einklang mit den in Artikel 3 festgelegten Zielen errichtet haben. Dieselben Bestimmungen wurden auch in die bilateralen Vereinbarungen übernommen, die zwischen dem EUREKA-Sekretariat und den nationalen Finanzierungsstellen unterzeichnet wurden. Diese Vereinbarungen „*enthalten die Regeln für den Transfer des Beitrags der Union und die operativen Mindestziele und nationale schrittweise zu erreichende Etappenziele für die weitere Integration und den Gleichlauf der nationalen Programme, einschließlich kürzerer Fristen für die Gewährung von Finanzhilfen im Einklang mit der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 996/2012 und der Verordnung (EU) Nr. 1290/2013*“ (Anhang I, Absatz 11). Auch in Horizont 2020 sind klare Regeln für die Frist für die Gewährung von Finanzhilfen festgelegt: Die Antragsteller müssen innerhalb von fünf Monaten über das Ergebnis der wissenschaftlichen Evaluierung ihres Antrags informiert werden; und innerhalb von drei Monaten, nachdem die Antragsteller über die erfolgreiche Evaluierung ihres Antrags informiert wurden, müssen die

Finanzhilfvereinbarungen unterzeichnet oder die Finanzhilfebeschlüsse mitgeteilt werden¹⁹. Daher unterstützt die Kommission uneingeschränkt die Empfehlung 17 der Makarow-Gruppe und fordert die teilnehmenden Staaten auf, ihre eigenen Zusagen zu erfüllen und die Zeitspanne bis zur Vertragsunterzeichnung zu verkürzen.

Außerdem legte die Makarow-Gruppe mehrere Empfehlungen zur Datenbank des EUREKA-Sekretariats vor, darunter auch zur Datenerhebung und zur Eingabe von Daten in die Datenbank (Empfehlungen 19 - 24).

Die Kommission schließt sich der Auffassung an, dass das EUREKA-Sekretariat das Antragsverfahren und die Datenbank verbessern sollte. Die von den Antragstellern auszufüllenden Formulare sollten so logisch und verständlich wie möglich sein. Um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass falsche Werte eingegeben werden, sollten logische Überprüfungen für die Felder vorgesehen werden, die arithmetisch ausgefüllt werden müssen. Sowohl in den Formularen als auch in den Leitfäden für die Nutzer sollte eine einheitliche Terminologie verwendet werden. Die Klassifizierung der Technologiebereiche sollte der Nomenklatur der statischen Klassifikation der EU für Wirtschaftsaktivitäten folgen (NACE Rev.2), damit sich die vergleichende Bewertung verschiedener EU-Fördermechanismen auf eine einheitliche Grundlage stützen kann.

4.5. Rolle der Hochschulen und öffentlichen Forschungseinrichtungen

Die Makarow-Gruppe empfiehlt, die Förderung von Hochschulen und öffentlichen Forschungseinrichtungen so zu harmonisieren, dass sie als Partner und nicht als Unterauftragnehmer teilnehmen (Empfehlung 27).

Die Kommission interpretiert diese Empfehlung so, dass ein Projekt oder ein Konsortium beispielsweise aus einem KMU in einem Land, einer Hochschule in einem zweiten Land und einer öffentlichen Forschungsorganisation in einem dritten Land bestehen könnte. Die Kommission ist der Ansicht, dass dies wahrscheinlich dazu führen wird, dass Hochschulen und öffentliche Forschungseinrichtungen eine größere Rolle bei Eurostars-Projekten spielen werden und damit ein größerer Teil des Budgets diesen Einrichtungen zufließen wird.

Gemäß der Eurostars-Entscheidung besteht die wichtigste Aufgabe von Eurostars jedoch in der Förderung der FuE-Tätigkeiten unter der Führung eines oder mehrerer FuE betreibenden KMU. Zwar können sich Hochschulen, öffentliche Forschungseinrichtungen und Großunternehmen an dem Programm beteiligen, Zielgruppe für Eurostars sind jedoch eindeutig die FuE betreibenden KMU.

¹⁹Siehe Artikel 20 der Verordnung (EU) Nr. 1290/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Regeln für die Beteiligung am Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) sowie für die Verbreitung der Ergebnisse und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1906/2006 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 81). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:347:FULL&from=DE>.

Horizont 2020 stellt im Rahmen der Marie Skłodowska-Curie-Maßnahmen und des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts erhebliche Mittel für die innereuropäische Forschungszusammenarbeit zwischen den Akteuren, die zum so genannten Wissensdreieck aus Forschung, Unternehmen und Hochschulen gehören, bereit.

Daher stimmt die Kommission dieser Empfehlung nicht zu.

5. Schlussfolgerung

Das Eurostars-Programm hat Wachstum und innovative Ergebnisse der FuE betreibenden KMU beschleunigt. Die Abschlussbewertung hat gezeigt, dass Eurostars notwendig ist und dass das Programm seine Zielgruppe erreicht.

Die Kommission stimmt jedoch der Makarow-Gruppe zu, dass die größte Herausforderung für Eurostars darin besteht, die Förderung und die Finanzierungsregeln zu synchronisieren. Auch wenn einige Fortschritte erzielt wurden, ist es für die langfristige Effizienz des Programms unerlässlich, dass die hochrangige EUREKA-Gruppe und das Sekretariat sowie die nationalen Finanzierungsstellen sich verstärkt darum bemühen, die Synchronisierung und Harmonisierung innerhalb des Eurostars-Programms zu beschleunigen.