



Brüssel, den 18. September 2018
(OR. en)

12067/1/18
REV 1

Interinstitutionelles Dossier:
2018/0224(COD)

RECH 371
COMPET 595
IND 237
MI 626
EDUC 318
TELECOM 278
ENER 298
ENV 584
REGIO 71
AGRI 416
TRANS 368
SAN 265
CADREFIN 194
CODEC 1446

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 9865/18 + ADD 1

Betr.: *Vorbereitung der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 27./28. September 2018*

Paket "Horizont Europa": Rahmenprogramm für Forschung und Innovation 2021-2027

a) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation "Horizont Europa" sowie über die Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Ergebnisse

b) Vorschlag für einen BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über das Spezifische Programm zur Durchführung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation "Horizont Europa"

– Orientierungsaussprache

I. EINLEITUNG

Am 7. Juni 2018 hat die Europäische Kommission ein neues Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, "Horizont Europa", vorgeschlagen. Der Rat hat unverzüglich mit der Prüfung des Vorschlags begonnen. Ein erster Gedankenaustausch auf politischer Ebene hat auf der informellen Tagung der für Forschung zuständigen Ministerinnen und Minister am 17. Juli 2018 in Wien stattgefunden. Bei dieser informellen Aussprache konnte der österreichische Vorsitz feststellen, dass Struktur und Hauptbestandteile des Vorschlags der Europäischen Kommission breite Zustimmung finden. Alle Delegationen haben jedoch Bedenken zu bestimmten Fragen geäußert, denen im Zuge der weiteren Verhandlungen über Horizont Europa Beachtung geschenkt werden sollte.

Zusätzlich zu den Diskussionen, die in der Gruppe "Forschung" des Rates stattfinden, hat der Vorsitz die Delegationen gebeten, zu den Vorschlägen für eine Verordnung über Horizont Europa und das Spezifische Programm bis Anfang September 2018 ihre Bemerkungen zu übermitteln. Der Vorsitz hat sein Diagramm zum Stand der Verhandlungen auf der Grundlage der Beiträge der Mitgliedstaaten aktualisiert (siehe Anlage) und drei Kernfragen aufgezeigt, in deren Fall mit Blick auf die weiteren Verhandlungen politische Orientierungen vonseiten der Ministerinnen und Minister erforderlich sind.

II. KERNFRAGEN

1. RECHTSGRUNDLAGE VON HORIZONT EUROPA

Wie sein Vorgänger Horizont 2020 beruht auch das Rahmenprogramm "Horizont Europa" auf den Titeln "Industrie" sowie "Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt" des AEUV (Artikel 173, 182, 183 und 188). Anders als bei früheren Beschlüssen über Spezifische Programme hat die Kommission aber außerdem entschieden vorzuschlagen, dass auch das Spezifische Programm zur Durchführung von Horizont Europa auf den Titeln "Industrie" sowie "Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt" des AEUV (Artikel 173 und 182) beruhen sollte. Nach Aussage der Kommission war für diese Entscheidung ausschlaggebend, dass der Innovation in Horizont Europa mehr Bedeutung zukommt, wobei es insbesondere um die Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Innovationsrats (EIC) geht. Aufgrund dieses Übergangs zu einer zweifachen Rechtsgrundlage müsste das Spezifische Programm für Horizont Europa nicht mehr wie die Spezifischen Programme in der Vergangenheit nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren (Annahme nach Anhörung des EP), sondern nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung mit dem EP) angenommen werden. Daraufhin ist in den Vorbereitungsgremien des Rates erörtert worden, ob diese Rechtsgrundlagen angemessen sind.

Im Juni 2018 hat eine Reihe von Mitgliedstaaten den Juristischen Dienst des Rates um ein schriftliches Gutachten zu dieser Frage ersucht; der Juristische Dienst hat dieses Gutachten am 25. Juli 2018 vorgelegt¹. In dem Gutachten gelangt der Juristische Dienst zu dem Schluss, dass die von der Europäischen Kommission für die Verordnung über das Rahmenprogramm vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen angemessen sind. Was jedoch das Spezifische Programm für Horizont Europa betrifft, lautet das Fazit des Juristischen Dienstes, dass die zweifache Rechtsgrundlage, auf die die Kommission ihren Vorschlag für einen Beschluss über das Spezifische Programm stützt, nicht angemessen ist und aufgrund der Zielsetzung und des Inhalts dieses Vorschlags allein Artikel 182 Absatz 4 AEUV als geeignete Rechtsgrundlage in Frage kommt. Würde der Rat diesen Vorschlag ausschließlich auf der Grundlage von Artikel 182 Absatz 4 AEUV annehmen, so würde die Annahme nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erfolgen (Annahme nur durch den Rat – nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses).

1 Dok. 11422/18.

Am 11. September 2018 hat die Europäische Kommission ein Non-Paper vorgelegt, in dem sie die Gründe für die Wahl der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage darlegt.

Um die Diskussion zu erleichtern, hat der Vorsitz den Delegationen am 27. August 2018 einen Vermerk übermittelt, in dem die möglichen Vorgehensweisen des Rates in dieser Frage sowie deren unmittelbare Konsequenzen sowohl für die Arbeit im Rat als auch für die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament im Einzelnen erläutert werden.

Bei den Beratungen auf fachlicher Ebene am 3. und 13. September ist deutlich geworden, dass eine klare Mehrheit der Delegationen dafür ist, nach dem Gutachten des Juristischen Dienstes zu verfahren und die Rechtgrundlagen für das Spezifische Programm für Horizont Europa so zu ändern, dass es ausschließlich auf Artikel 182 Absatz 4 AEUV beruht, was bedeutet, dass das besondere Gesetzgebungsverfahren (Annahme nach Anhörung des EP) zur Anwendung kommen würde.

In Artikel 25 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 heißt es: "Bewirkt die geplante Änderung einer Rechtsgrundlage den Wechsel vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu einem besonderen Gesetzgebungsverfahren oder einem Verfahren, das nicht die Gesetzgebung betrifft, werden die drei Organe hierzu einen Gedankenaustausch führen." Aufgrund der Beratungen auf fachlicher Ebene ist der Vorsitz der Ansicht, dass dieser Punkt erreicht ist. Um ein klares politisches Mandat für einen etwaigen interinstitutionellen Gedankenaustausch zu erhalten, möchte der Vorsitz deshalb in Erfahrung bringen, welche Standpunkte die Ministerinnen und Minister bezüglich der weiteren Vorgehensweise in dieser Frage vertreten.

Frage an die Ministerinnen und Minister:

Beabsichtigt der Rat angesichts des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates und der Ansichten, die von den Delegationen der Mitgliedstaaten und der Kommission auf fachlicher Ebene geäußert wurden, eine Änderung der Rechtsgrundlage und damit den Übergang vom ordentlichen zum besonderen Gesetzgebungsverfahren?

2. ERHÖHUNG DER BETEILIGUNG / TEILEN VON EXZELLENZ

In zwei Punkten scheint zwischen den Delegationen Konsens zu bestehen: Erstens: Exzellenz bildet das Kernstück von Horizont Europa. Sie ist ein zentrales Kriterium für wissenschaftlichen Fortschritt und bildet oft die Grundlage für wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstand. Zweitens: Exzellenz hat kein Geschlecht, keinen Pass und keine Grenzen. Sie findet sich überall – in jedem Mitgliedstaat sowie jenseits der Europäischen Union.

Exzellenz gedeiht nicht in Isolation. Ihre Entwicklung hängt von den Bedingungen ab, die im Rahmen des Bildungs-, Forschungs- und Innovationssystems der einzelnen Länder geschaffen werden. Die Anreize – oder in einigen Fällen die Hürden – für Exzellenz auf nationaler Ebene sind im Ökosystem für Forschung und Innovation begründet. Die Verantwortung für dieses Ökosystem tragen die nationalen Entscheidungsträger, obwohl im Europäischen Forschungsraum versucht wird, mit der Zeit einen einheitlicheren europäischen Markt für Wissen zu schaffen. Die Mitgliedstaaten unternehmen große Anstrengungen, um ihre nationalen Forschungs- und Innovationssysteme zu verbessern.² Damit ist das Teilen von Exzellenz nicht länger eine Frage von "EU 15 einerseits – EU 13 andererseits". Die Realität ist nuancierter geworden, doch es bestehen nach wie vor Unterschiede: Insbesondere in den Mitgliedstaaten, die der EU erst 2004 oder später beigetreten sind, wird eine schwächere F&I-Intensität und eine geringere Beteiligung an Horizont 2020 verzeichnet.

Im aktuellen EU-Innovationsanzeiger 2018³ wird über die uneinheitliche Entwicklung im Europäischen Forschungsraum berichtet. Während die Innovationsleistung in 18 EU-Ländern gestiegen ist, verzeichnen 10 EU-Länder eine rückläufige Entwicklung. Die Innovationskluft in Europa vertieft sich eher, als sich zu schließen.

Außerdem belegen aktuelle Daten die tendenziell negativen Auswirkungen der Abwanderung von Hochqualifizierten im Europäischen Forschungsraum, die in den Mitgliedstaaten, die der EU seit 2004 beigetreten sind, zu einer Schwächung der Innovationssysteme führt⁴. In den letzten zehn Jahren hat die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Bereich Forschung in Westeuropa deutlich stärker zugenommen als im östlichen Teil der EU. Die Abwanderung von Hochqualifizierten ist Folge eines komplexen Ursachengefüges, und es gibt kein Patentsrezept, um diesen Trend mit einer einzelnen Maßnahme umzukehren.

2 Die Bemühungen der Mitgliedstaaten und der assoziierten Länder sind in dem Bericht vom Juni 2018 mit dem Titel "Mutual Learning Exercise on Widening Participation and Strengthening Synergies" (Maßnahme des gemeinsamen Erkenntnisserwerbs: Erhöhung der Beteiligung und Stärkung von Synergien) unlängst vorgestellt worden.

3 Europäische Kommission, EU-Innovationsanzeiger 2018.

4 Arrieta, Omar A. Doria / Pammolli, Fabio / Petersen, Alexander M. (12. April 2017): Quantifying the negative impact of brain drain on the integration of European science, in: Science Advances.

Die Kernfrage, die sich hier stellt, lautet: In welchem Umfang sollen nationale Bemühungen zur Förderung von Exzellenz und zur Schließung der Innovationskluft in Europa durch das EU-Rahmenprogramm unterstützt und ergänzt werden?

Der Vorschlag für Horizont Europa beinhaltet eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen, die an mit Horizont 2020 eingeführte Maßnahmen anknüpfen, insbesondere Teambildung, Twinning, EFR-Lehrstühle und COST. Außerdem schlägt die Europäische Kommission im Vergleich zu Horizont 2020 eine deutliche Aufstockung der für diese Maßnahmen bereitgestellten Mittel vor (von 800 Mio. EUR auf 1,7 Mrd. EUR).

Einige Mitgliedstaaten haben in den dem Vorsitz übermittelten Bemerkungen weitere auf die Erhöhung der Beteiligung / das Teilen von Exzellenz ausgerichtete Maßnahmen vorgeschlagen, zum Beispiel:

- Ergänzung der Programmziele von Horizont Europa um die Zielsetzung, einen ausgewogenen Europäischen Forschungsraum zu stärken und dessen Wettbewerbsfähigkeit in allen Mitgliedstaaten zu unterstützen,
- Aufnahme der zusätzlichen konkreten Zielsetzung in Horizont Europa, in der Europäischen Union zu inklusiven und innovativen Gesellschaften beizutragen, die wachsende Forschungs- und Innovationskluft in der EU zu schließen und die Beteiligung aller Mitgliedstaaten an Horizont Europa zu unterstützen,
- Umbenennung von Teil 4 der Programmstruktur von Horizont Europa in "Erhöhung der Beteiligung und Stärkung des Europäischen Forschungsraums" sowie Ersetzung des Ausdrucks "Teilen von Exzellenz" durch "Erhöhung der Beteiligung",
- Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Forschungsporjekte, die auf Teambildungs- und Twinning-Projekte sowie EFR-Lehrstühle zurückgehen,
- Aufnahme horizontaler Maßnahmen zur Erhöhung der Beteiligung, beispielsweise indem Evaluierungsverfahren verbessert werden oder der Entstehung "exklusiver Kreise" gegengesteuert wird,
- Prüfung der Möglichkeit gleicher Gehälter für alle Projektpartner bei Horizont Europa,

- Stärkung der Synergien zwischen Horizont Europa und anderen EU-Finanzierungsprogrammen, insbesondere den ESI-Fonds (z. B. Strategien für intelligente Spezialisierung),
- finanzielle Unterstützung (z. B. durch entsprechende Mittelverwaltung) für bilaterale und multilaterale Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Erhöhung der Beteiligung,
- zum ERC: Benennung von Mitgliedern aus unterschiedlichen Teilen Europas für den Wissenschaftlichen Rat des ERC,
- zum ERC: Verfolgung eines stärker auf Inklusion ausgerichteten Ansatzes mit dem Ziel, Anzahl und Vielfalt der Gasteinrichtungen in der EU sowie die Zahl hervorragender Wissenschaftler in der gesamten EU zu erhöhen,
- zum ERC: Unterstützung junger Wissenschaftler, einschließlich des Brückenschlags von Tätigkeiten im Rahmen von Marie-Skłodowska-Curie-Maßnahmen zum ERC,
- zu "Erweiterungs"-Stipendien im Rahmen von Marie-Skłodowska-Curie-Maßnahmen: Aufnahme von Mobilitätsmöglichkeiten, die sich an im Rahmenprogramm unterrepräsentierte Länder richten, für die besten oder besonders vielversprechende Wissenschaftler, unabhängig von deren Staatsangehörigkeit, damit diese herausragende Forschungsarbeit leisten und ihre Fähigkeiten sowie ihre Karriere sowohl im akademischen als auch im nichtakademischen Bereich weiterentwickeln können,
- zu Marie-Skłodowska-Curie-Maßnahmen: Unterstützung von Wissenschaftlern bei der Rückkehr in ihre Herkunftsänder.

Frage an die Minister:

Welche grundlegenden Anforderungen sollte Horizont Europa in Bezug auf die Erhöhung der Beteiligung und das Teilen von Exzellenz – auch vor dem Hintergrund der vorstehend aufgelisteten Vorschläge von Mitgliedstaaten – erfüllen?

3. STRUKTUR DES PFEILERS II VON HORIZONT EUROPA

Die Delegationen haben die übergeordnete Drei-Pfeiler-Struktur des Vorschlags für Horizont Europa begrüßt. Die Europäische Kommission hat für Pfeiler II eine neue Struktur mit einem stärker wirkungsorientierten Ansatz vorgeschlagen, mit der alle wissenschaftlichen Disziplinen sowie alle Wirtschaftszweige erfasst werden. In diesem Zusammenhang sollten Aufträge auch zur sektorenübergreifenden und interdisziplinären Zusammenarbeit in den verschiedenen Clustern beitragen, damit eine stärkere gesellschaftliche Wirkung erzielt wird. Die Beratungen auf fachlicher Ebene haben ergeben, dass an der Struktur von Pfeiler II ("Globale Herausforderungen und industrielle Wettbewerbsfähigkeit") möglicherweise gewisse Anpassungen vorgenommen werden müssen.

Die Mitgliedstaaten haben im Verlauf des Sommers eine Reihe von Ideen zur Verbesserung von Pfeiler II eingebracht, wodurch sich 7 statt 5 Cluster ergeben. Der Vorsitz möchte einige Beispiele aus diesen Vorschlägen nennen:

- Ausrichtung von Pfeiler II auf "Globale Herausforderungen und industrielle Wettbewerbsfähigkeit Europas",
- Sicherstellung, dass in diesem Pfeiler von Horizont Europa alle Technologie-Reifegrade (TRL) erfasst sind,
- Aufteilung des Clusters "inklusive und sichere Gesellschaft" in zwei gesonderte Cluster, Erweiterung des Clusters "inklusive Gesellschaft" zu einem Cluster "inklusive, kreative, reflektierende und widerstandsfähige Gesellschaft", das auch den Bereich Migration umfasst, und Umbenennung des Sub-Clusters "sichere Gesellschaft" in "zivile Sicherheit für die Gesellschaft",
- Vorschlag eines von der Basis ausgehenden Ansatzes für "Schlüsseltechnologien der Zukunft" im Rahmen des Clusters "Digitalisierung und Industrie",
- Aufteilung des Clusters "Klima, Energie und Mobilität" in zwei gesonderte Cluster, Aufnahme eines Clusters "Klima und Energie" und eines gesonderten Clusters "Mobilität",
- Umbenennung des Clusters "Lebensmittel und natürliche Ressourcen" in "Bioökonomie, natürliche Ressourcen und Umwelt",
- Aufnahme neuer Interventionsbereiche,
- Zuweisung zweckgebundener Mittel für die einzelnen Interventionsbereiche.

Frage an die Minister:

Welche grundlegenden Anforderungen sollte Horizont Europa in Bezug auf die Struktur von Pfeiler II – auch vor dem Hintergrund der vorstehend aufgelisteten Vorschläge von Mitgliedstaaten – erfüllen?

Annex 1: Horizon Europe – state of play of negotiations

