



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 24. Oktober 2019
(OR. en)

13425/19

COMPET 693
IND 262
MI 737

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	14. Oktober 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 468 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT für die Zwischenbewertung des Programms für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2019) 468 final**.

Anl.: **COM(2019) 468 final**



Brüssel, den 14.10.2019
COM(2019) 468 final

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

**für die Zwischenbewertung des Programms für die Wettbewerbsfähigkeit von
Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen**

{SWD(2019) 374 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

für die Zwischenbewertung des Programms für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen

I. EINLEITUNG

Das Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) – COSME – ist das Programm der Union zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit von Unternehmen, zur Förderung des Unternehmergeists und zur Förderung der Neugründung und des Wachstums von KMU. Es trägt zur Erreichung der übergeordneten Ziele der Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum bei und versucht zugleich, Synergien mit anderen EU-Programmen wie Horizont 2020 und dem Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) zu optimieren.

Gemäß der COSME-Verordnung¹ hat die Kommission die Zwischenbewertung des Programms durchgeführt, um seine Relevanz und seinen Mehrwert sowie die Wirksamkeit und Effizienz seiner Umsetzung und seine Übereinstimmung mit anderen EU-Programmen zu bewerten.

Im vorliegenden Bericht werden die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung zusammengefasst und die Schlussfolgerungen und Erkenntnisse aufgeführt. Dem Bericht liegt eine ausführlichere Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen bei.

II. HINTERGRUND

COSME ist der Nachfolger des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)², das zwischen 2007 und 2013 mit einer Mittelausstattung von 3,6 Mrd. EUR³ umgesetzt wurde. Es sollte zur Stärkung der Produktivität und der Innovationsfähigkeit und nachhaltigen Wachstums beitragen. Das Rahmenprogramm CIP umfasste drei „Säulen“: das Programm „Unternehmerische Initiative und Innovation“ (EIP), das Programm zur Unterstützung der IKT-Politik (IKT-Förderprogramm) und das Programm „Intelligente Energie – Europa“ (IEE).

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurden die Aktivitäten des IKT-Förderprogramms und von IEE auf das Programm Horizont 2020 übertragen, während die Aktivitäten des Programms EIP weitgehend auf COSME übertragen wurden.

Auf EIP entfielen rund 60 % der Mittel von CIP. Das EIP förderte den Zugang von KMU zu Finanzmitteln, das Enterprise Europe Network (EEN), „Erasmus für junge Unternehmer“, die Helpdesks für Rechte des geistigen Eigentums (IPR-Helpdesks) für KMU sowie Aktivitäten zur Förderung eines unternehmerischen Umfelds und zur Schaffung besserer Rahmenbedingungen für in der EU tätige KMU. Ein Bezug auf Innovationen ist in COSME nicht enthalten, wohingegen ein besonderes Augenmerk auf Tourismus gelegt wird.⁴

¹ Verordnung (EU) Nr. 1287/2013.

² Beschluss Nr. [1639/2006/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013)

³ KOM(2005) 121.

⁴ Für einen ausführlichen Vergleich von CIP und COSME wird auf Fanny Lajarthe (2012). „Differences and Similarities Between CIP And COSME: Briefing Note. IP/A/ITRE/2012-14“ verwiesen.

In der Folgenabschätzung⁵, die dem Vorschlag für eine COSME-Verordnung⁶ beigelegt war, wurde Marktversagen in Bezug auf Folgendes festgestellt: Schwierigkeiten bei Zugang zu Finanzmitteln für KMU; wenig Unternehmensgründungen und schwache Leistungen; schwach ausgeprägter Unternehmergeist; ein geschäftliches Umfeld, das Existenzgründungen und Wachstum nicht zuträglich ist; Hindernisse für die Branchenspezialisierung und die Wettbewerbsfähigkeit der Sektoren; eingeschränkte Internationalisierung von KMU innerhalb und außerhalb Europas.

Diese Probleme sollten anhand der allgemeinen Ziele und der Einzelziele von COSME angegangen werden. Zur Erreichung dieser Ziele wurde die Fortführung sämtlicher EIP-Maßnahmen (2,2 Mrd. EUR) als vorrangig erachtet, mit Ausnahme von Innovationen (rund 600 Mio. EUR). Die Finanzausstattung von COSME beträgt 2,3 Mrd. EUR für den Zeitraum 2014-2020.

Das Programm COSME wird weitgehend von der Agentur EASME, der Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen, im Namen der Europäischen Kommission (EK) durchgeführt, mit Ausnahme der Finanzierungsinstrumente, die vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) im Namen der EK umgesetzt werden. Das Programm steht auch europäischen Drittländern offen, die nicht Mitglieder der EU sind.⁷

III. UMSETZUNG – SACHSTAND

Wie in der Zwischenbewertung bescheinigt wurde, sind die Ausführungsraten des Haushaltsplans von COSME gut. Die 2014 verfügbaren operativen Haushaltsmittel⁸ (247 Mio. EUR) wurden zu 99,87 % ausgeführt; 2015 wurden die verfügbaren operativen Haushaltsmittel (329 Mio. EUR) zu 99,38 % ausgeführt, und 2016 wurden die verfügbaren operativen Haushaltsmittel (336 Mio. EUR) zu 96,69 % ausgeführt. Die Strukturen für die Umsetzung der Finanzierungsinstrumente und des Enterprise Europe Network waren aufgebaut und griffen. Eine weitere Aufstockung der Finanzierungsinstrumente um 550 Mio. EUR wurde über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen ermöglicht.

Zugang zu Finanzmitteln - Einzelziel 1

Mindestens 60 % der Mittel des Programms (d. h. 1 400 Mio. EUR) werden für die Finanzierungsinstrumente des Programms COSME, für die Kreditbürgschaftsfazilität (LGF) und die Eigenkapitalfazilität für Wachstum (EFG) aufgewendet. Sie bauen auf dem Erfolg der Finanzierungsinstrumente des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) (2007-2013) auf, mit denen mehr als 21 Mrd. EUR an Darlehen und 3 Mrd. EUR Risikokapital für mehr als 380 000 KMU in Europa beschafft werden konnten.

Die 2014 veröffentlichten Aufrufe zur Interessenbekundung für die Finanzierungsinstrumente haben bei Finanzmittlern in den EU- und Nicht-EU-Mitgliedstaaten, die am Programm COSME teilnahmen, großes Interesse geweckt, insbesondere an der LGF. Der hohe Bedarf des Marktes an LGF setzte sich auch 2015 unverändert fort mit der Folge, dass die gesamten 2014-2015 verfügbaren Mittel Mitte

⁵ SEC(2011) 1452 final.

⁶ COM(2011) 834.

⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34263>

⁸ Die Haushaltslinien 02 02 01 und 02 02 02 für alle Finanzierungsquellen einschließlich der Beiträge von Drittländern und Mittelrückflüsse bilden die Finanzierungsinstrumente des CIP; die Haushaltslinien des Programms COSME für Verwaltungsausgaben sind darin nicht eingeschlossen.

2015 ausgeschöpft waren. Dank der durch den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI)⁹ gestellten Bürgschaft konnte der EIF auch in der zweiten Jahreshälfte 2015 weiterhin COSME-LGF-Bürgschaftsvereinbarungen unterzeichnen. Ende 2016 hatten fast 143 000 KMU in 21 teilnehmenden Ländern Finanzierung im Wert von fast 5,5 Mrd. EUR¹⁰ im Rahmen der erweiterten LGF erhalten. Die Erweiterung der COSME-LGF dank der EFSI-Bürgschaft setzte sich auch 2016 und 2017 fort, was sich positiv auf die Finanzierungen auswirkte, die mit höherem Risiko behafteten KMU zu einem viel früheren Zeitpunkt bereitgestellt wurden, als es aus den Mitteln des Programms COSME alleine der Fall gewesen wäre, wodurch die Finanzierung der realen Wirtschaft beschleunigt wurde.

Angesichts der spezifischen Merkmale einer Eigenkapitalfazilität, die sich durch eine komplexere Sorgfaltsprüfung (due diligence) und Mittelbeschaffung auszeichnet, nahm die Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarungen viel mehr Zeit in Anspruch. Die ersten fünf Transaktionen im Rahmen der EFG, darunter 3 mehrstufige Fonds, die mit der im Rahmen von Horizont 2020 eingerichteten InnovFin-Eigenkapitalfazilität für Frühphasenkapital kombiniert wurden, wurden Ende 2015 unterzeichnet. Die ersten Investitionen in KMU wurden 2016 im Rahmen dieser Vereinbarungen getätigt.

Marktzugang - Einzelziel 2

Das Programm COSME unterstützt europäische Unternehmen und insbesondere KMU dabei, auf dem Binnenmarkt Geschäfte zu tätigen, aber auch beim Einstieg in die Exportmärkte außerhalb Europas. Mehr als zwei Drittel der Mittelausstattung des COSME-Programms für den Marktzugang werden für Enterprise Europe Network (EEN) aufgewendet, das KMU dabei hilft, Geschäfts-, Technologie- und Forschungspartner in der EU und in Drittländern zu finden. Darüber hinaus wird aber auch die Teilnahme von KMU an EU-Förderprogrammen wie Horizont 2020 und der Europäische Investitions- und Strukturfonds gefördert.

Das EEN nahm seine Tätigkeit wie geplant am 1.1.2015 auf (die Aktivitäten im Jahr 2014 fielen noch unter das CIP-Programm). Über zwei Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen wurden 92 Konsortien ausgewählt. Zu diesem Zeitpunkt waren 525 Einrichtungen in der EU und 80 Einrichtungen in den acht¹¹ am Programm COSME teilnehmenden Ländern dem Netzwerk angeschlossen; sie unterzeichneten Partnerschaftsrahmenverträge über einen Siebenjahreszeitraum sowie spezielle Finanzhilfvereinbarungen für die Durchführungsperioden 2015-2016 und 2017-2018.

Über das Enterprise Europe Network (rund 3 000 Mitarbeiter) nahmen jährlich mehr als 200 000 KMU an lokalen Veranstaltungen teil, und das Netzwerk stellte gezielte Beratung für 70 000 KMU zum Thema Zugang zu Finanzmitteln, Geschäftstätigkeit und Technologie im Bereich der Rechte des geistigen Eigentums, ressourceneffiziente Dienstleistungen usw. bereit. Rund 25 000 KMU nehmen jedes Jahr an Veranstaltungen zur Anbahnung von geschäftlichen Kontakten teil, die zu etwa 2 500 internationalen Partnerschaften zwischen KMU geführt haben.

Im Rahmen des Einzelziels 2 wird das Programm COSME aber auch durch die Finanzierung mehrerer anderer kleinerer Projekte umgesetzt. Zu den wichtigsten Vorhaben gehörten:

⁹ Die sogenannte Erweiterung der COSME-LGF.

¹⁰ Der Stand der Umsetzung der COSME-LGF zum 31. März 2016 ist abrufbar unter: http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm.

¹¹ Island, Montenegro, Nordmazedonien, Türkei, Albanien, Serbien, Moldau, Armenien.

- das Portal „Ihr Europa - Unternehmen“ für rund 0,5 Mio. EUR pro Jahr;
- die Helpdesks für Rechte an geistigem Eigentum in China, Lateinamerika und Südostasien für 7,2 Mio. EUR;
- das Zentrum EU-Japan für industrielle Zusammenarbeit für 2,7 Mio. EUR pro Jahr;
- verbesserte einheitliche Anlaufstellen in den Mitgliedstaaten für 1 Mio. EUR;
- Verbesserung des Zugangs von KMU zu öffentlichen Aufträgen, 1 Mio. EUR.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen - Einzelziel 3

Im Rahmen des Programms COSME werden Maßnahmen zur Verbesserung des geschäftlichen Umfelds für KMU, wie Cluster und digitale Technologien, zur Verringerung des Verwaltungsaufwands und zur Förderung des Grundsatzes „Vorfahrt für KMU“ und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit strategischer Wirtschaftszweige finanziert, die für die europäische Wirtschaft von strategischer Bedeutung sind, darunter auch der Tourismus.

Dieses Ziel wird über eine Vielzahl kleinerer Maßnahmen über Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen und Ausschreibungen umgesetzt, wie zum Beispiel:

- e-Skills for Competitiveness and Innovation (digitale Kompetenz für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation), rund 3 Mio. EUR pro Jahr;
- das Cluster-Programm für die Internationalisierung von KMU, von 3,5 bis 5 Mio. EUR pro Jahr;
- das Exzellenzcluster-Programm für 1,5 Mio. EUR pro Jahr;
- Modernisierung von gewerblichen Tätigkeiten (Schlüsseltechnologien, fortgeschrittene Fertigung usw.) für durchschnittlich 5 Mio. EUR pro Jahr;
- mehrere Aktivitäten zur Förderung von KMU in bestimmten Industriezweigen (Baugewerbe, Chemie, Luftfahrt, Verteidigung, Lebensmittelversorgungskette, Ressourceneffizienz, Design, biobasierte Produkte usw.), von 5 bis 8 Mio. EUR pro Jahr;
- die Überwachung und Weiterverfolgung der KMU-Politik, im Durchschnitt 5 Mio. EUR pro Jahr;
 - die KMU-Leistungsüberprüfung;
 - die KMU-Versammlung;
 - das Netzwerk der KMU-Beauftragten;
 - Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit, wie die Sendung Business Planet auf Euronews TV und das KMU-Portal;
- die EU-REFIT-Plattform für den Abbau von Regelungsaufwand, im Durchschnitt 0,5 Mio. EUR pro Jahr;
- die Unterstützung des Tourismussektors mit Mitteln von 5 bis 9 Mio. EUR pro Jahr;
- die Förderung der Sozialwirtschaft und des sozialen Unternehmertums mit Mitteln von 0,5 bis 2 Mio. EUR pro Jahr.

Zwischen 2014 und 2016 wurden 109,3 Mio. EUR für dieses Ziel aufgewendet, dies entspricht 12 % der Finanzausstattung. Die ersten Aufrufe im Rahmen dieses Ziels wurden Ende 2014 veröffentlicht, und angesichts des Zeitraums für die Durchführung zeitigten die meisten Maßnahmen erst nach Ablauf des zeitlichen Geltungsbereichs dieser Bewertung Ergebnisse.

Die **Hochrangige Gruppe** unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten wirkte am Austausch bewährter Verfahren und an der Weiterverfolgung mit und war Wegbereiter für die EU-REFIT-Plattform. Die KMU-Leistungsüberprüfung bot einen Überblick über die europäischen KMU sowie ausführliche Informationen über die Umsetzung des „Small Business Act“ für Europa (Initiative für kleine und mittlere Unternehmen in Europa). Die Informationen zu den einzelnen Mitgliedstaaten flossen in die länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters ein. Das Netzwerk der KMU-Beauftragten, die jährliche KMU-Versammlung und die Europäische KMU-Woche boten Foren für die Bewusstseinsbildung und den Austausch bewährter Verfahren in allen

Bereichen des Small Business Act. Und nicht zuletzt startete am 12. Juni 2015 die 4. Staffel der Sendung Business Planet auf Euronews TV.

Die in 30 Ländern vertretene Kampagne „e-Skills for Jobs“ zählte mit der Beteiligung von 384 Organisationen mehr als 300 000 Teilnehmer und erreichte eine Zielgruppe von rund 115 Mio. Personen.

Der Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen „Konsumgüter mit individuellem Design“ (mit verfügbaren Mitteln in Höhe von 4 Mio. EUR) führte dazu, dass 10 KMU-Projekte ausgezeichnet wurden, deren Spektrum von der Entwicklung innovativer, digitaler Lösungen zur Verbesserung der Design-Prozesse und der Kommunikation in der Wertschöpfungskette des Textil- und Kleidungssektors über innovative Produkte, in die digitale Technologien integriert sind, bis hin zu Produkten und neuen Geschäftsmodellen, die auf ökologische und gesellschaftliche Herausforderungen eingehen, reichte.

Die Initiativen im Bereich Tourismus trugen dazu bei, die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Tourismussektors zu steigern. Die auf höhere Zahlen älterer und jüngerer Touristen ausgerichteten Initiativen trugen dazu bei, die Tourismussaison zu verlängern. Maßnahmen zur Förderung eines barrierefreien Tourismus trugen dazu bei, die Einrichtungen und Dienstleistungen für Touristen mit besonderen Zugangsbedürfnissen zu verbessern. Die Sichtbarkeit „herausragender europäischer Reiseziele“ wurde verbessert, was höhere Besucherzahlen und dementsprechend höhere Einkünfte für die Reiseziele und die Reiseveranstalter zur Folge haben wird. Sensibilisierungsmaßnahmen und -veranstaltungen haben die Sichtbarkeit und die Akzeptanz der Tourismusinitiativen verbessert.

2014-2016 nahmen 25 europäische strategische Cluster-Partnerschaften (ESCP) am Aufruf „Cluster Go International“ teil, dies entspricht 145 Organisationen in 23 europäischen Ländern und mehr als 17 000 KMU in ganz Europa. Von den 25 ausgewählten europäischen strategischen Cluster-Partnerschaften wurden 15 finanziell gefördert. Die übrigen 10 Partnerschaften wurden mit dem ESCP-Label ausgezeichnet und dazu angehalten, ihre Partnerschaften auf freiwilliger Basis ohne Finanzierung aus dem Programm COSME fortzuführen. Auf die 15 kofinanzierten Partnerschaften entfallen rund 95 Cluster, die mehr als 10 300 KMU in ganz Europa erreichten.

Unternehmerische Initiative und Kultur - Einzelziel 4

Das Programm COSME unterstützt den Austausch zwischen europäischen Akteuren im Bildungswesen und Ausbildern zur Entwicklung bewährter Verfahren in der Erziehung zu unternehmerischem Denken und Handeln in der EU. Zu den vorrangigen Zielgruppen des Programms gehören junge Menschen, Frauen oder ältere Unternehmer, denen Mentoring und andere maßgeschneiderte Maßnahmen zugutekommen sollen.

Das wichtigste Instrument ist das Mentoring-Programm „Erasmus für junge Unternehmer“, das Jungunternehmern dabei hilft, unternehmerische Fähigkeiten und Kenntnisse zu erwerben und aufzubauen und ihre Geschäftstätigkeit weiter auszubauen, indem sie von erfahrenen Unternehmern lernen. Das Programm lief 2009 als Pilotprojekt an und ist mittlerweile zu einer Leitaktion des Programms COSME geworden.

Es wird über einen jährlichen Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen umgesetzt, der zur Unterzeichnung von Finanzhilfvereinbarungen für einen Zeitraum von 24 Monaten durch die Agentur EASME führt. In der Regel gibt es immer zahlreiche vielversprechende Projekte, die aufgrund mangelnder Finanzmittel nicht finanziert werden können. Für den Aufruf 2014¹² wurden

¹² <https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/documents/erasmus-for-young-entrepreneurs-call-for-proposals-2014.pdf>

111 Vorschläge eingereicht und 15 Projekte ausgewählt, an denen 111 Einrichtungen aus 28 COSME-Ländern beteiligt waren; 40 Projekte mit einem Volumen von rund 14 Mio. EUR konnten aufgrund von Haushaltsbeschränkungen nicht gefördert werden. Die Umsetzung der Aktivitäten begann am 1.2.2015 mit dem Netzwerk von 175 Mittlerorganisationen in 32 Ländern (26 Mitgliedstaaten und 6 COSME-Länder). Bis zum Ende des Jahres 2016 wurden 11 000 Unternehmerprofile eingerichtet und 4 200 Kooperationen unter Beteiligung von mehr als 8 400 Unternehmern eingegangen.

Im Rahmen dieses Einzelziels werden aus Mitteln des Programms COSME auch mehrere andere kleinere Projekte finanziert. Zu den wichtigsten Vorhaben gehörten:

- Erziehung zu unternehmerischem Denken und Handeln, im Durchschnitt 0,4 bis 1 Mio. EUR pro Jahr;
- Förderung unternehmerischer Initiativen von Frauen, im Durchschnitt 0,5 bis 1 Mio. EUR pro Jahr;
- Förderung älterer Unternehmer, im Durchschnitt 0,5 bis 1 Mio. EUR pro Jahr;
- Digitales Unternehmertum, 2,5 Mio. EUR 2015;
- Förderung unternehmerischer Initiativen bei Migranten, 1,5 Mio. EUR pro Jahr.

IV. METHODIK

Die Zwischenbewertung erstreckt sich auf den Zeitraum 2014-2016 und beruht weitgehend auf einer Studie¹³, die zwischen Dezember 2016 und Dezember 2017 von einem externen Beratungsunternehmen durchgeführt wurde. Das Beratungsunternehmen führte die Studie anhand der üblichen Bewertungsmethodik der Kommission gemäß den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung¹⁴ durch. Dabei ging es darum, die im Zeitraum 2014-2016 finanzierten Programmaktivitäten anhand von fünf Kriterien zu bewerten: Relevanz, Wirksamkeit, Kohärenz, Effizienz und EU-Mehrwert.

Bei der Zwischenbewertung wurden 6 Leitfragen und 15 Unterfragen aus den Vorgaben für die Studie anhand einer Mischung aus quantitativen und qualitativen Methoden untersucht.

Zu den Instrumenten für die Zwischenbewertung gehörten eine Schreibtischstudie, eine statistische Analyse von Sekundärdaten, ein Workshop, 120 Interviews mit hochrangigen Vertretern, gezielte Konsultationen mit über 4000 KMU sowie eine öffentliche Konsultation, bei der 195 Antworten und 14 Positionspapiere eingingen.

Da es sich um eine Zwischenbewertung handelt, sind die meisten erwarteten langfristigen Auswirkungen noch nicht messbar. Daher lag das Hauptaugenmerk auf der Frage, inwieweit das Programm die Voraussetzungen dafür schafft, dass die beabsichtigten mittelfristigen Leistungen und Ergebnisse erzielt werden können. Dies setzt voraus, dass einer der Schwerpunkte auf der Angemessenheit und der Qualität der Programmgestaltung liegt, d. h. auf den formulierten Zielen, den investierten Mitteln und den umgesetzten Aktivitäten – mit anderen Worten, auf den Kriterien „Relevanz“ und „Kohärenz“.

Näheres zur Methodik ist der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

V. ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

¹³ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/28084>

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung gemäß den fünf vorstehend genannten Bewertungskriterien vorgestellt.

A. Relevanz

Das Programm COSME trägt über mehrere Maßnahmen, darunter die Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln, die Schaffung von Gelegenheiten zur Vernetzung, die Förderung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren sowie der Zugang von KMU in der EU zu neuen Märkten zur wichtigsten Priorität der Kommission Juncker, nämlich die Förderung von Wachstum und Arbeitsplätzen, bei. COSME ist ein Programm für alle KMU in der EU, und dies ist eine seiner größten Stärken.

Mit dem Programm werden die politischen Prioritäten der Kommission umgesetzt, darunter das „Small Business Act“ für Europa, die Binnenmarktstrategie (2015) sowie die Start-up- und die Scale-up-Initiative (2016). Es ist aber auch stark auf die sich verändernden Bedürfnisse von KMU in Europa ausgerichtet.

Die Ergebnisse von Umfragen machen deutlich, dass sowohl Mittler als auch KMU, die zu den Empfängern gehören, der Auffassung sind, dass die Maßnahmen im Rahmen des Programms COSME relevant sind und ihren Bedürfnissen entsprechen, und zwar sowohl hinsichtlich der festgelegten Voraussetzungen als auch inhaltlich. Dank des Schwerpunkts, der auf der Förderung von Wirtschaftswachstum und der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten liegt, ist das Programm für Unionsbürger von hoher Relevanz.

Im Hinblick auf Bereiche über die rein wirtschaftliche Dimension hinaus, z. B. in Verbindung mit gesellschaftlichen Herausforderungen, sowie auf einige der Ziele der Strategie Europa 2020, etwa integratives und nachhaltiges Wachstum, ist die Relevanz des Programms geringer. COSME wird diesen Zielsetzungen eher auf indirekte Art und Weise gerecht.

Die Flexibilität von COSME ist für seinen Erfolg entscheidend. Sie ermöglicht die Umsetzung neuer politischer Prioritäten über die Einleitung neuer Maßnahmen und über die Ausrichtung von Finanzmitteln auf Bereiche, die vorrangig sind. Diesbezüglich wurden mehrere Änderungen bei der Zuweisung der Haushaltsmittel vorgeschlagen und in den ersten drei Jahren der Durchführung vorgenommen.

Die größte Schwäche im Hinblick auf Relevanz (aber auch auf Wirksamkeit, wie anschließend erörtert wird) betrifft die Struktur des Programms. Auf die beiden wichtigsten Maßnahmen, die Finanzierungsinstrumente und das Enterprise Europe Network, entfallen gemäß der COSME-Verordnung über 80 % des Gesamthaushalts. Infolgedessen sind die Haushaltsmittel für andere, kleinere Maßnahmen sehr begrenzt. Dadurch wird in manchen Fällen die potenzielle Wirkung dieser Maßnahmen beeinträchtigt.

B. Wirksamkeit

Im Zeitraum 2014-2016 hat das Programm COSME alles in allem die erwarteten Ergebnisse erreicht, etwa die Zahl der KMU, die eine Fremdfinanzierung in Anspruch nahmen, oder die Zahl der organisierten Veranstaltungen. Die vorliegenden Erkenntnisse deuten darauf hin, dass COSME sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung der Empfänger auswirken wird.

Die Stärke von COSME liegt insbesondere darin, dass für die Umsetzung des Programms Mittler eingesetzt werden. COSME nutzt die Nähe dieser Mittler zu KMU und fördert die Abstimmung von im Rahmen des Programms COSME erbrachten Dienstleistungen auf die von diesen Mittlern in ihrem jeweiligen nationalen und regionalen Kontext erbrachten Dienstleistungen. Mit diesem Ansatz kann COSME sein Potenzial, die gewünschten Auswirkungen zu erreichen, maximieren.

Zugang zu Finanzmitteln

Die Finanzierungsinstrumente der Kreditbürgschaftsfazilität und der Eigenkapitalfazilität für Wachstum sind für KMU, die zu den Empfängern gehören, in hohem Maße wirksam. So erreichte insbesondere die Kreditbürgschaftsfazilität (LGF) eine erhebliche Zahl von KMU, bot insgesamt günstigere Finanzierungsbedingungen, stellte eine hohe Hebelwirkung bei der Finanzierung von KMU unter Beweis und erhöhte das Angebot an Fremdfinanzierung in den meisten Mitgliedstaaten. Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass sich der Schwellenwert von 150 000 EUR, bei dessen Überschreitung die Finanzmittler überprüfen müssen, ob das KMU keines der Innovationskriterien des Instruments zur Fremdfinanzierung für KMU im Rahmen von Horizont 2020 erfüllt, negativ auswirkte. Die Mittler werden veranlasst, ihr Finanzierungsangebot auf diesen Schwellenwert zu begrenzen, obwohl dieser für den Finanzierungsbedarf vieler KMU als unzureichend angesehen wird.

Die im Rahmen der Eigenkapitalfazilität für Wachstum (EFG) erzielten Fortschritte sind aufgrund der langen Vorlaufzeit bis zur Gewährung einer Finanzierung, die mit einem Eigenkapitaleinsatz verbunden ist, sowie des Vorrangs, der dem im Rahmen des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) 2016 eingerichteten Eigenkapitalinstrument eingeräumt wurde, begrenzt.

Im Rahmen der Kreditbürgschaftsfazilität (LGF) waren zum 31. Dezember 2016 mehr als 60 Finanzmittler in 25 Ländern beteiligt und unterstützten über 140 000 KMU, von denen 50 % Start-up-Unternehmen sind, die weniger als fünf Jahre zuvor gegründet wurden, und 90 % der geförderten Unternehmen sind Kleinunternehmen.

Dank der LGF stiegen die Zahl und der Umfang von Finanzierungsgeschäften für mit höherem Risiko behaftete KMU (die unterzeichneten Bürgschaftsvereinbarungen über 611,17 Mio. EUR im Zeitraum 2014-2016 ermöglichten ein Finanzierungsvolumen von 5,5 Mrd. EUR). Die meisten der befragten Finanzmittler gaben an, dass sich ihre Fähigkeit, Kreditrisiken abzusichern oder Kredite anzubieten, durch das LGF-Instrument erheblich verbessert hat. Die Umfrage ergab weiter, dass die Bürgschaft des Programms COSME erhebliche zusätzliche Investitionen auslöste, die auf insgesamt 1,25 Mrd. EUR geschätzt werden. Die befragten KMU verwiesen auf positive Auswirkungen auf ihre Wachstumsaussichten sowohl im Zusammenhang mit der EFG als auch der LGF.

Marktzugang

Das Europe Enterprise Network (EEN) hat unter Beweis gestellt, dass es absolut in der Lage ist, KMU in ganz Europa zu erreichen, einschließlich von 150 000 KMU, die an den Kooperations- und Beratungsdienstleistungen des EEN teilnahmen. Dank des EEN schlossen über 8 000 KMU Kooperationsvereinbarungen mit KMU „jenseits der Grenze“ ab oder setzten Empfehlungen der neuen EEN-Beratungsdienstleistungen um. Mit den Dienstleistungen des EEN wurden KMU hauptsächlich bei der Verbesserung der Qualität ihrer Waren und Dienstleistungen unterstützt, die zu (erwarteten) Umsatzzuwächsen und insbesondere zum Eintritt in neue geografische Märkte sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas führten. Die Dienstleistungen des Netzwerks werden im großen Maßstab genutzt und von den zu den Kunden gehörenden KMU sehr geschätzt. Das Netzwerk hat bedeutende Ergebnisse hinsichtlich seiner Leistungen insbesondere bei den Unternehmenskooperationsdienstleistungen erzielt, indem es Beratung angeboten, KMU bei der Überwindung von Hindernissen in Verbindung mit Innovation und Geschäftsführung geholfen und wertvolle Geschäftsbeziehungen zwischen KMU ermöglicht hat. Darüber hinaus erzielte das Netzwerk aber auch Ergebnisse für die Finanzmittler selbst, unter denen Wissenszuwachs, strategische Intelligenz und die Zusammenarbeit mit anderen Netzwerkmitgliedern zur Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen zu nennen sind.

Neben den Dienstleistungen des EEN fungiert das Portal „Ihr Europa - Unternehmen“ als wichtige Informationsquelle. Es informiert über Rechte und Pflichten bei der Gründung und/oder Leitung

eines Unternehmens in einem europäischen Land und hat Besucher in einer Zahl verzeichnet, die alle Erwartungen übertraf. Die Überwachungsdaten weisen darauf hin, dass das Portal 2,9 Mio. einzelne Besucher erreicht (zum Vergleich: in der COSME-Verordnung wurde ein langfristiger Meilenstein für das EEN mit 2,3 Mio. Besuchern für die digitalen Dienste gesetzt). Die Zufriedenheitsquoten bei den Nutzern sind ebenfalls hoch (93 % gegenüber einer Zielvorgabe von 85 % im COSME-Arbeitsprogramm für 2016).

An der Maßnahme „Clusters Go International“ (CGI) nahmen 25 europäische strategische Cluster-Partnerschaften (ESCP) teil, dies entspricht 145 Organisationen in 23 europäischen Ländern und mehr als 17 000 KMU in ganz Europa. Von den 25 ausgewählten europäischen strategischen Cluster-Partnerschaften wurden aufgrund von Haushaltszwängen lediglich 15 finanziell gefördert; die übrigen 10 Partnerschaften wurden mit dem ESCP-Label ausgezeichnet und dazu angehalten, ihre Partnerschaften auf freiwilliger Basis ohne Finanzierung aus dem Programm COSME fortzuführen. Auf die 15 kofinanzierten Partnerschaften entfallen rund 95 Cluster, die mehr als 10 300 KMU in ganz Europa erreichten. Zwischen den Clustern wurden offizielle europäische Partnerschaften aufgebaut, ebenso wie die ersten „globalen“ Partnerschaften.

Das bessere Verständnis der Internationalisierung und der Ausbau der Fähigkeiten der Clustermanager, die Internationalisierung zu unterstützen, waren wesentliche Ergebnisse, ebenso der Aufbau neuer internationaler Geschäftsbeziehungen. Zu den mittelfristigen Ergebnissen im weiteren Sinne gehören eine stärkere internationale Ausrichtung und eine bessere internationale Sichtbarkeit.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wettbewerbsfähigkeit

Initiativen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Wirtschaftszweige bestehen meist in einmaligen Maßnahmen mit begrenztem Budget, die auf ein breites Spektrum von Sektoren abzielen. Den Begünstigten des Tourismusprogramms zufolge sind unter den unmittelbaren Ergebnissen der Aufbau neuer strategischer Partnerschaften über Grenzen hinweg sowie eine erhöhte Sichtbarkeit auf internationalen Märkten zu nennen. Es waren zwar nur wenige KMU direkt beteiligt, doch hat die Mitwirkung von Berufsverbänden und lokalen, regionalen und nationalen öffentlichen Tourismusagenturen die Grundlage für beachtliche Multiplikatoreffekte geschaffen. Es werden neue Produkte und Dienstleistungen für den Tourismus entwickelt, und die Erwartungen der Teilnehmer sind hoch, was die Möglichkeiten betrifft, neue Märkte zu erschließen.

Die Maßnahmen zur Umsetzung des „Small Business Act“ (SBA) gaben nationalen politischen Entscheidungsträgern durch die Veröffentlichung der KMU-Leistungsüberprüfung hochwertige Informationen an die Hand und stellten über das Netzwerk der KMU-Beauftragten eine Plattform für den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zur Verfügung, die auf sehr gute Resonanz stößt. Allgemein herrscht der Eindruck, dass diese Aktivitäten zu einer Konvergenz der KMU-Politik der COSME-Länder beitragen.

Unternehmerische Initiative

Das Programm „Erasmus für junge Unternehmer“ hat die erwarteten Ziele erreicht. Rund 3 500 Unternehmer waren daran beteiligt. Schätzungen zufolge führte die Teilnahme von Jungunternehmern am Programm im Zeitraum 2014-2016 zu 250 Neugründungen, einem Zusatzumsatz von 5 Mio. EUR und rund 1 000 neuen Arbeitsplätzen. Zugleich geht die Teilnahme von Gastunternehmern mit einem zusätzlichen Umsatz von 203 Mio. EUR und mehr als 1100 neuen Arbeitsplätzen einher. Das Programm schuf zudem die Grundlage für wichtige Ergebnisse im Hinblick auf Geschäftsbeziehungen und Internationalisierung sowohl für die Jung- als auch die Gastunternehmer. Im Zeitraum 2014-2016 wurden insgesamt 2 117 Stellenvermittlungen verzeichnet. Es wird geschätzt, dass etwa 1 800 potenzielle Jungunternehmer dank des Programms

„Erasmus für junge Unternehmer“ ihre Führungs- und Fachkompetenz verbessern konnten, während einige auch andere betriebswirtschaftliche Kompetenzen (Marketing, Verwaltung, Finanzen) ausbauen konnten.

Die Teilnehmer gaben an, dass ihre Erfahrung mit dem Programm „Erasmus für junge Unternehmer“ zu einem besseren Verständnis der Herausforderungen, mit denen Unternehmer konfrontiert sind, geführt hat. Das Programm hatte aber auch direkte Auswirkungen auf die Gastunternehmer, denn es förderte die Innovation in ihrem Unternehmen und bescherte ihnen Zuwachsraten, die weit über dem EU-Durchschnitt lagen. Das Programm „Erasmus für junge Unternehmer“ hat dank der wichtigen Gelegenheiten zur Vernetzung, die es geschaffen hat, seine Ziele, Geschäftsbeziehungen zu stärken und die Grundlage für die weitere Zusammenarbeit und Internationalisierung zu schaffen, ebenfalls erreicht.

C. Effizienz

Alles in allem ist der Effizienzgrad des Programms COSME angemessen, und seine wichtigsten Bestandteile sind in Einklang mit den in den Jahresarbeitsprogrammen dargelegten Einzelzielen und Zeitplänen umgesetzt worden. Die größte Stärke von COSME liegt in der Klarheit der Beschreibungen seiner Arbeitsprogramme, mit der Folge, dass der Anteil der nicht förderfähigen Vorschläge, die im Rahmen des Aufrufs zur Einreichung von Bewerbungen für Finanzhilfen eingingen, relativ klein war. Es wurden keine größeren administrativen Engpässe festgestellt, und die Maßnahmen zur Vereinfachung, die ergriffen wurden, schienen insgesamt positiv, auch wenn es bei der EASME im ersten Jahr nach der Einführung Probleme mit dem neuen IT-System gab, was zu Schwierigkeiten auf Empfängerseite führte.

Die Durchführung des Programms COSME wurde weitestgehend der EASME (nicht-finanzielle Maßnahmen) und dem EIF (Finanzierungsinstrumente) übertragen. Die EASME führte im Zeitraum 2014-2016 Mittel in Höhe von 298 Mio. EUR aus, der EIF Mittel in Höhe von 550 Mio. EUR, die an KMU für die COSME-Finanzierungsinstrumente flossen.

Im Allgemeinen halten sowohl Mittler als auch Endempfänger die Kosten und Belastungen in Verbindung mit der Inanspruchnahme des Programms COSME für erschwinglich und akzeptabel. Auch wenn der Verwaltungsaufwand in manchen Fällen als hoch empfunden wurde, lautete das allgemeine Feedback, dass die Vorteile die Kosten überwogen. Die Finanzmittler gaben an, dass die Berichtspflichten mit einem hohen Aufwand verbunden waren und die Attraktivität der LGF zu schmälern drohen. Außerdem brachten die Finanzmittler vor, dass der Verwaltungsaufwand der EFG wesentlich höher sei als im Risikokapitalsektor üblich. Allerdings gaben diejenigen KMU, die die LGF in Anspruch nahmen, an, dass ihnen aufgrund der EU-Bürgerschaft weder zusätzliche Kosten noch zusätzlicher Verwaltungsaufwand oder mehr Komplexität entstanden seien.

Alle KMU und insbesondere die Kleinst- und Kleinunternehmen bewerteten die Darlehensbedingungen ihrer durch eine EU-COSME-Bürgerschaft geförderten Finanzierung als günstiger als diejenigen, die von anderen Finanzmittlern für eine ähnliche Finanzierung angeboten wurden. Zu den Empfängern gehörende KMU in anderen Themenfeldern von COSME sind ebenfalls der Ansicht, dass die Vorteile die Kosten überwiegen.

Im Hinblick auf die Verwaltung von COSME durch die EASME war die Vorlaufzeit bis zur Gewährung der Finanzierung bei offenen Aufrufen kürzer als die Zielvorgabe der EASME, wohingegen der Wettbewerb, die Zahl der Vorschläge und die „Erfolgsquote der förderfähigen Vorschläge“ je nach Maßnahme ganz unterschiedlich ausfallen. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass das Programm COSME eine große Zahl von kleinen Maßnahmen finanziert, an denen zwangsläufig eine verhältnismäßig hohe Zahl von Mitarbeitern beteiligt ist.

Im Hinblick auf die Schwachpunkte ergibt die Zwischenbewertung, dass die Verwaltung von COSME-Daten verbesserungsbedürftig ist. Die Tatsache, dass die Zuständigkeiten für die Umsetzung auf viele Akteure verteilt sind, stellt eine erhebliche Herausforderung für eine effiziente Programmverwaltung und -koordinierung dar und ist mit dem Risiko verbunden, dass die Aufsicht über und die Bewertung des Programms beeinträchtigt werden. Es muss verstärktes Augenmerk auf die Erhebung von Daten über das Profil der Empfänger gelegt werden, damit die Programmsergebnisse und -fortschritte bei der Erreichung seiner Ziele sachgemäß überwacht werden können.

D. Kohärenz

Alles in allem weist das Programm COSME ein gutes Maß an interner Kohärenz auf. Man ist bestrebt, Synergien zu schaffen, und es konnten keine wesentlichen Überschneidungen festgestellt werden. Es wird viel Zeit darauf verwendet, dafür zu sorgen, dass sich die einzelnen Maßnahmen gegenseitig ergänzen, insbesondere in den Bereichen EEN und Internationalisierung. Das Zentrum EU-Japan und die Helpdesks für Rechte an geistigem Eigentum („IPR-Helpdesks“) beispielsweise arbeiten beide mit dem EEN zusammen. Dank der Zusammenarbeit zwischen dem Cluster-Programm für die Internationalisierung von KMU und dem Zentrum EU-Japan konnten die Partnerschaften zwischen Clustern zur Internationalisierung unterstützt werden. Die Experten der IPR-Helpdesks und des EEN werden dazu angehalten, ebenfalls an den Veranstaltungen der Europäischen Plattform für Cluster-Zusammenarbeit teilzunehmen.

Im Hinblick auf das Ziel der unternehmerischen Initiative war die Überschneidung zwischen Interessenträgern im Portfolio minimal, da es bei den meisten Maßnahmen erforderlich ist, dass eine spezielle Gruppe von Partnern mit ganz bestimmten Fachgebieten daran mitwirkt. Die Maßnahmen des Themenfelds „Rahmenbedingungen auf dem Binnenmarkt“ überschneiden sich nicht gegenseitig: jede Maßnahme befasst sich mit unterschiedlichen Aspekten des Binnenmarkts.

Hinsichtlich der Kohärenz zwischen unterschiedlichen Kommunikationsaktivitäten im Rahmen des Programms COSME - insbesondere Websites zum Thema Finanzierungsinstrumente und die Maßnahmen zur unternehmerischen Initiative - ergibt sich ein eher gemischtes Bild. Die Websites zu Finanzierungsinstrumenten liefern eindeutige Informationen, während diejenigen, die sich mit Maßnahmen zur unternehmerischen Initiative befassen, offenbar losgelöst voneinander und ohne jede Wechselwirkung durchgeführt werden. Die Bewertung in Bezug auf die Synergien und Komplementaritäten zwischen dem Portal „Ihr Europa - Unternehmen“ und den Dienstleistungen des EEN und zwischen anderen, auf Internationalisierung ausgerichteten Aktivitäten des Programms COSME, wie das EEN und das Programm „Clusters Go International“, fällt positiv aus.

Die Analyse ergibt, dass es zwischen den EU-Finanzierungsinstrumenten sowohl Synergien als auch Überschneidungen gibt. Zwischen der COSME-LGF und dem KMU-Fenster des EFSI bestehen eindeutig Synergien, da diese EFSI-Maßnahme über die LGF koordiniert wird. Es können Überschneidungen zwischen der COSME-LGF und den Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des ESIF auftreten. Es ist ein klarer Verdrängungseffekt der EFG durch das KMU-Fenster des EFSI zu beobachten (wie von der Kommission bei der Schaffung des KMU-Fensters des EFSI 2016 beabsichtigt).

Zwischen den Finanzierungsinstrumenten von COSME und von Horizont 2020 besteht alles in allem Kohärenz. Bei der Bewertung des Investitionsplans 2016 gelangte man zu dem Schluss, dass EFSI, COSME und Horizont 2020 Innovfin sich gegenseitig gut ergänzen. Die Koordinierung zwischen den EEN-Aktivitäten im Rahmen von COSME und dem Programm Horizont 2020 ist ein Paradebeispiel für die Kohärenz mit anderen EU-Initiativen. Sie wird von vielen Interessenträgern hoch gelobt.

Im Hinblick auf die Internationalisierung von KMU gibt es keine größeren Überschneidungen zwischen den aus Mitteln des Programms COSME und im Rahmen von Horizont 2020 finanzierten

Aktivitäten. Die Initiativen der Kommission im Bereich der Internationalisierung von KMU werden im Wesentlichen über COSME durchgeführt. Es gibt allerdings einige wichtige Programme im Rahmen von Horizont 2020, die KMU implizit oder indirekt bei der Internationalisierung und bei Innovationen helfen können. Ein Musterbeispiel hierfür ist die Initiative Horizont 2020-INNOSUP¹⁵, die sich mit der Herausforderung befasst, neue sektorübergreifende industrielle Wertschöpfungsketten in der EU auf der Grundlage des Innovationspotenzials von KMU zu bilden.

Aus den vorliegenden Informationen ergeben sich keine größeren Überschneidungen zwischen den EEN-Dienstleistungen, den Maßnahmen zur Internationalisierung von KMU/Clustern und den im Rahmen anderer EU-Initiativen finanzierten Maßnahmen. Diese EU-Initiativen umfassen die operativen Programme des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und INTERREG sowie die Initiativen EU Gateway und Business Avenues.

Die im Rahmen von COSME geförderten EEN-Dienstleistungen und das operative Programm EFRE sind in den meisten Fällen in hohem Maße komplementär. Während sich EFRE im Allgemeinen schwerpunktmäßig mit dem regionalen Umfeld befasst, steht bei den EEN-COSME-Dienstleistungen im Wesentlichen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Mittelpunkt. Die Initiativen EU Gateway und Business Avenues unterstützen europäische Unternehmen beim Aufbau einer geschäftlichen Zusammenarbeit in Asien (darunter in Japan, Korea und in südostasiatischen Ländern). Die Bewertung hat ergeben, dass das EEN und die Initiativen EU Gateway und Business Avenues regelmäßig zusammenarbeiten. Außerdem wurden auch zwischen anderen Maßnahmen des Programms COSME, etwa das Zentrum EU-Japan und die IPR Helpdesks, Synergien festgestellt.

Initiativen zur Förderung und Unterstützung der unternehmerischen Initiative sind im Aktionsplan Unternehmertum 2020 der Kommission¹⁶ näher ausgeführt. Viele dieser Maßnahmen werden aus Mitteln des Programms COSME finanziert. Allerdings erhielten andere Maßnahmen mit einem ähnlichen Schwerpunkt finanzielle Mittel aus anderen EU-Programmen, darunter die Unterstützung für mehrere Netzwerke, die Frauen dabei helfen, Unternehmerinnen zu werden, das Programm Erasmus+, das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) und der Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESIF). Alle diese Maßnahmen verfolgen zwar ein gemeinsames Ziel, jedoch kommt es zwischen ihnen offenbar nicht zu Überlappungen. Komplementarität wird hauptsächlich dadurch erreicht, dass unterschiedliche Instrumente zum Einsatz kommen.

Zugleich ergibt die Zwischenbewertung, dass das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Ebenen für die Förderung von KMU - die EU-Ebene, die nationale und die regionale Ebene - nicht immer zu Synergien und Komplementarität führt, selbst wenn keine wesentlichen Überschneidungen festgestellt wurden. Für Maßnahmen, bei denen die Nähe zu KMU ein unverzichtbarer Faktor für die Förderung ist, würde eine bessere Abstimmung mit nationalen und regionalen Maßnahmen die Kohärenz weiter verbessern. Dies gilt insbesondere für die EEN-Dienstleistungen und die Maßnahmen des Programms COSME, die Cluster-Organisationen fördern.

E. Mehrwert für die Europäische Union

Jedes von der EU finanzierte Programm sollte einen greifbaren EU-Mehrwert mit sich bringen. Dies bedeutet, dass es eindeutig zur Förderung der Werte und Normen der Europäischen Union beitragen sollte. Die von der EU finanzierten Maßnahmen sollten Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ergänzen, verstärken und unterstützen.

¹⁵ Innovationsförderung für Kleinunternehmen, <https://ec.europa.eu/easme/en/innosup>.

¹⁶ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/action-plan_de

Die Finanzierungsinstrumente von COSME, insbesondere die Kreditbürgschaftsgarantie, erzielen eine erhebliche finanzielle Hebelwirkung, die es nationalen und regionalen Mittlern ermöglicht, Kreditprodukte mit einem höheren Risikoprofil im Vergleich zu ihrem üblichen Produktangebot anzubieten. Außerdem stellen sie Unterstützung für eine erheblich höhere Zahl von Unternehmen bereit, als sie ansonsten bedienen könnten. Des Weiteren ist die Hebelwirkung nationaler Förderprogramme, insbesondere auf kleineren Märkten, in Verbindung mit einem Programm auf EU-Ebene höher. Interessenträger und Mittler sind sich im Allgemeinen darin einig, dass private Institute oder teilnehmende Länder alleine nicht die Ergebnisse hätten erzielen können, die COSME im Hinblick auf Hebelwirkung, Umfang und Risikoprofil der betreffenden KMU erreichen konnte.

Die meisten LGF-Mittler hielten die öffentliche Unterstützung auf EU-Ebene für entscheidend und waren der Meinung, dass ein europäisches Programm Ergebnisse zeitigen kann, die ein nationales Programm nicht erzielen könnte. Dank der LGF konnten sie einer höheren Zahl von KMU ein Bürgschaftsinstrument zu günstigeren Bedingungen (niedrigere Zinsen und Gebühren, weniger zusätzliche Anfragen) anbieten. Darüber hinaus gibt es in manchen Ländern keine Programme auf nationaler Ebene, die den Zugang von KMU zu Finanzmitteln fördern. Die „Unionsmarke“ hilft, Vertrauen zwischen potenziellen Empfängern aufzubauen. Gleichwohl wies das Bewertungsergebnis darauf hin, dass die LGF die weniger reifen Finanzmärkte nicht in ausreichendem Maße erreicht hat und ein gezielterer Ansatz wünschenswert wäre.

Die im Zusammenhang mit dieser Bewertung hinzugezogenen EFG-Mittler waren sich alle darin einig, dass die Bereitstellung einer Eigenkapitalfinanzierung auf EU-Ebene effizienter ist und damit Unterstützung in größerem Umfang sowie einer größeren Bandbreite angeboten werden kann, als es bei nationalen und regionalen Programmen der Fall ist.

Die europäische Dimension steht auch beim Enterprise Europe Network und seinen Dienstleistungen im Mittelpunkt. Dank des Umfangs und der Qualität der angebotenen Leistungen führt das Netzwerk Maßnahmen durch, die ansonsten nicht möglich wären. Die europäische Dimension ist von zentraler Bedeutung, insbesondere für Dienstleistungen mit einer grenzübergreifenden Komponente, und dies ist ein Aspekt der Förderung von KMU, der bei ähnlichen Programmen auf nationaler/regionaler Ebene normalerweise nicht zum Tragen kommt.

Auf nationaler/regionaler Ebene gibt es viele verschiedene Arten von Maßnahmen zur Förderung der unternehmerischen Initiative und von Start-up-Unternehmen in einer frühen Phase ihres Lebenszyklus. Die meisten kleineren, aus Mitteln von COSME finanzierten Maßnahmen zur Förderung der unternehmerischen Initiative stellen darauf ab, die nationalen Interessenträger und Initiativen in den vielen verschiedenen Bereichen von Unternehmertum zusammenzubringen. In neu entstehenden Bereichen (z. B. unternehmerische Initiativen bei Migranten) nehmen COSME-Maßnahmen bei der Unterstützung nationaler Maßnahmen eine führende Rolle ein.

Auch beim Programm „Erasmus für junge Unternehmer“ sind Aufgabenbereich und Ziele stark von grenzübergreifenden Aspekten auf EU-Ebene geprägt. Es ermöglicht europaweit Mobilität, bringt junge Unternehmer mit ihren Gastunternehmern in anderen Ländern in Kontakt und bietet Möglichkeiten, zu lernen und Geschäftskontakte im Binnenmarkt zu knüpfen. All dies erfolgt in einem Maßstab, der auf nationaler Ebene unmöglich erreicht werden könnte.

Für die übrigen Tätigkeitsfelder von COSME sind die Vorteile, die sich dadurch ergeben, dass sie auf europäischer anstatt auf nationaler oder regionaler Ebene umgesetzt werden, ebenfalls sehr groß. Beispiele für solche Maßnahmen sind u. a. e-Skills, Maßnahmen im Tourismus, bei denen Akteure in europäischen Wertschöpfungsketten zusammengeführt werden, und das Programm „Clusters Go International“, das europäische Partnerschaften unter Clustern fördert, um gemeinsam Internationalisierungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen. Darüber hinaus wird mit den Maßnahmen im Bereich der KMU-Politik, die strategische Informationen sowie Möglichkeiten zur

Vernetzung für nationale politische Entscheidungsträger zur Verfügung stellen, die Gestaltung der KMU-Politik sowie die Konvergenz bei den nationalen Maßnahmen im Bereich der KMU-Politik gefördert. Umfang und Grad der von COSME angebotenen Unterstützung reichen weit über die Unterstützung hinaus, die europäischen KMU über nationale oder regionale Initiativen angeboten werden kann.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ERKENNTNISSE

Die Zwischenbewertung des Programms COSME bietet einen Überblick über die Umsetzung des Programms und die in den ersten drei Jahren des Programmplanungszeitraums erzielten Ergebnisse, die positiv ausfällt. Die Umsetzung des Programms hat gute Chancen, die in der Rechtsgrundlage festgelegten Ziele bis Ende 2020 zu erreichen. Dabei ist allerdings festzuhalten, dass die Ergebnisse dieser Bewertung auf den Bewertungszeitraum begrenzt sind und den Auswirkungen des Programms COSME, die noch nicht im vollen Umfang zum Tragen gekommen sind, auch noch nicht Rechnung tragen können.

Maßnahmen des Programms COSME besitzen bei der Bewältigung der Herausforderungen in Verbindung mit der Förderung des Wirtschaftswachstums und der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten eine hohe Relevanz. Im Umgang mit globalen und gesellschaftlichen Herausforderungen ist ihre Wirkung jedoch eher begrenzt. Es besteht also Spielraum für eine bessere Integration dieser Ziele in COSME-Projekte und für eine verstärkte Nutzung der vorhandenen COSME-Instrumente, insbesondere des EEN, um KMU dabei zu unterstützen, die gesellschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen.

Die meisten Maßnahmen des Programms COSME, die Finanzierungsinstrumente, das Enterprise Europe Network, Erasmus für junge Unternehmer, die Helpdesks zu geistigen Eigentumsrechten (IPR-Helpdesk) für KMU oder die Cluster führen die Maßnahmen des Programms CIP weiter. COSME hat alles in allem die erwarteten Ergebnisse erreicht. Die Stärke des Programms liegt insbesondere darin, dass für die Umsetzung des Programms Mittler eingesetzt werden. COSME nutzt die Nähe dieser Mittler zu KMU und fördert die Abstimmung von im Rahmen des Programms COSME erbrachten Dienstleistungen auf die von diesen Mittlern in ihrem jeweiligen nationalen und regionalen Kontext erbrachten Dienstleistungen.

Alles in allem ist der Effizienzgrad des Programms COSME angemessen. Die Maßnahmen werden in Einklang mit den in den Jahresarbeitsprogrammen dargelegten Einzelzielen und Zeitplänen umgesetzt. Die überwiegende Mehrheit der Mittler und Endempfänger bescheinigt ihrer Teilnahme ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis. Allerdings wird die Kosteneffizienz der Umsetzung von COSME durch die EASME durch eine hohe Zahl kleiner Maßnahmen beeinträchtigt. Dieser Aufsplitterung soll in den Jahresarbeitsprogrammen von COSME bis zum Ende des Programmplanungszeitraums dadurch entgegengewirkt werden, dass größere, strategische Maßnahmen zur Umsetzung der politischen Prioritäten der Kommission Vorrang eingeräumt und zugleich eine begrenzte Zahl kleinerer Pilotvorhaben beibehalten wird, um die Flexibilität des Programms zu erhalten.

COSME wird von der Kommission, der EASME und dem EIF umgesetzt. Dies macht eine effiziente Koordinierung und Verwaltung des Programms schwierig. Allerdings muss die Qualität der Datenverwaltung in Bezug auf nichtfinanzielle Maßnahmen verbessert werden, um über einen vollständigen Satz von Daten über die Aktivitäten, Ergebnisse und Empfänger des Programms zu verfügen.

Es gibt keine größeren Überschneidungen mit anderen EU-, nationalen oder regionalen Programmen, allerdings würde eine bessere Abstimmung mit nationalen und regionalen Maßnahmen die Kohärenz weiter verbessern. Die Mitgliedstaaten können dank einer besseren

Datenverwaltung und eines einfacheren Zugriffs auf die Überwachungsdaten auf Landes-/regionaler Ebene Überschneidungen melden und mehr Synergien herbeiführen.

Der europäische Mehrwert des Programms COSME ist gut. Die europäische Dimension ist die Quintessenz bei der Gestaltung von COSME-Maßnahmen. Die COSME-Maßnahmen haben in mehreren Fällen Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene nicht nur ergänzt, sondern auch verstärkt.

Nicht zuletzt wird die Zwischenbewertung die Weichen für die abschließende Bewertung des Programms COSME stellen, die ebenfalls in das detaillierte Konzept der ersten Arbeitsprogramme in der Zeit nach 2020 einfließen wird. Die Folgenabschätzungen zum Binnenmarkt und die EU-Investitionsprogramme für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 stützen sich auf die vorläufigen Ergebnisse der Zwischenbewertung.