

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 29.4.2010
KOM(2010)187 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**VEREINFACHUNG DER DURCHFÜHRUNG VON
FORSCHUNGSRAHMENPROGRAMMEN**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Vereinfachungsmaßnahmen wurden zwar bereits getroffen, aber	4
3.	Weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung der Regeln und Verfahren.....	5
3.1.	Ebene 1: Straffung der Vorschlags- und Finanzhilfeverwaltung im Rahmen der bestehenden Regeln.....	5
3.2.	Ebene 2: Anpassung der Regeln innerhalb des bestehenden kostenorientierten Systems	7
3.3.	Ebene 3: Übergang von kostenorientierter zu ergebnisorientierter Förderung.....	11
4.	Überprüfung der EU-Forschungs- und Innovationsförderungslandschaft.....	12
5.	Der weitere Weg	13
6.	Fazit.....	15

1. EINLEITUNG

Forschung und Innovation stehen im Zentrum der Initiative „EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“¹ der Kommission. Nachdem der Europäische Rat auf seiner Frühjahrstagung die Hauptelemente der Strategie befürwortet hat, werden nun konkrete Schritte zur Ausgestaltung der Leitinitiativen im Rahmen der Strategie Europa 2020 unternommen. Die Prioritäten und Orientierungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die europäische Forschung und ihres Kreativitäts- und Innovationspotenzials werden in einem „Europäischen Plan für Forschung und Innovation“ im Zuge der Leitinitiative „Union der Innovation“ dargestellt. Vor dem Hintergrund des intensiven globalen Wettlaufs um Wissen und dessen Umsetzung in innovative Produkte und Dienstleistungen, die Wachstum und Beschäftigung stimulieren, ist eine entschlossene partnerschaftliche Zusammenarbeit in dieser Hinsicht wichtiger denn je.

Damit die Ziele der 2020-Strategie auf der Grundlage der vom Europäischen Rat geforderten gemeinsamen Verantwortung für die Strategie erreicht werden können, sollten die regionalen, nationalen und europäischen Initiativen zur öffentlichen Förderung von Forschung und Innovation so wirkungsvoll wie möglich sein, um Spitzenforschung zu fördern. Im Interesse größtmöglicher Wirkung sollten derartige Initiativen auf europäischer Ebene für die weltweit besten Forscher, die europäische Industrie und Unternehmen, Universitäten und andere Forschungs- und Innovationsträger hochattraktiv und leicht zugänglich sein.

Zu den Voraussetzungen für Attraktivität und Zugänglichkeit gehören Klarheit der Ziele und Instrumente, eine umfassende Aufklärung der Teilnehmer über die Initiativen und deren Durchführung, Kohärenz und Stabilität von Regeln und Bedingungen sowie schlanke und zügige Verwaltungsverfahren in allen Phasen, vom Antrag über die Berichterstattung bis zur Rechnungsprüfung.

In dieser Mitteilung erfolgt diesbezüglich eine Standortbestimmung für die derzeit größte europäische Initiative zur öffentlichen Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung – das Siebte Rahmenprogramm (RP7). Im Anschluss an die Diskussionen in Rat und Parlament, den Bericht unabhängiger Sachverständiger zur Überprüfung der Strukturen und Mechanismen des ERC² sowie die jüngst durchgeführte öffentliche Konsultation der betroffenen Akteure³ wurden und werden zahlreiche Vereinfachungsmaßnahmen getroffen. Daneben werden weitere konkrete Vereinfachungsmaßnahmen vorgestellt, die unverzüglich unter dem bestehenden Rechtsrahmen durchgeführt werden können.

Doch was sollte und könnte außerdem im Hinblick auf die anstehende Leitinitiative „Union der Innovation“ getan werden? Diese Mitteilung zeigt auch mögliche Wege einer radikaleren Vereinfachung auf. Diese können anschließend entweder unter dem bestehenden Rechtsrahmen oder in Form neuer Legislativvorschläge in konkrete Aktionen münden. Einige dieser Möglichkeiten würden allerdings eine neue politische Balance in Bezug auf Vertrauen

¹ KOM(2010) 2020 vom 3.3.2010.

² Bericht eines Gremiums unabhängiger Experten zur Überprüfung der Strukturen und Mechanismen des ERC vom 23. Juli 2009 und Mitteilung der Kommission KOM(2009) 552 vom 22.10.2009.

³ 1) Konsultation zu Ideen zur Vereinfachung der Durchführung der FTE-Rahmenprogramme der EU vom 24.7. bis 30.9.2009, http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation_en.htm, 2) Konsultation zur Überprüfung der Haushaltsordnung vom 19.10. bis 18.12.2009, http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009_de.htm.

und Rechenschaftslegung erfordern, und sie könnten höchstwahrscheinlich auch auf andere europäische Fördermaßnahmen auf den Gebieten Forschung und Innovation, z. B. das Programm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation sowie das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT), ausgedehnt werden. Diese Möglichkeiten werden in dieser Phase vorgestellt, um die interinstitutionelle Debatte über die Vorschläge im Rahmen der anstehenden Leitinitiative „Union der Innovation“ zu erleichtern.

Ferner sind Vereinfachungen ein wichtiges Ziel des anstehenden Kommissionsvorschlags zu der im Dreijahresrhythmus erfolgenden Überarbeitung der Haushaltsordnung. Die Kommission möchte diese Gelegenheit nutzen, um haushaltspolitische Mechanismen zu überprüfen und Finanzregeln für den nächsten Finanzrahmen festzulegen. Da die Haushaltsordnung der allgemeine Rechtsrahmen für die Ausführung des EU-Haushalts einschließlich der Forschungsausgaben ist, wird deren erfolgreiche Überarbeitung weitere Fortschritte bei der Vereinfachung im Forschungsbereich, etwa durch deren Umsetzung in sektorspezifische FTE-Vorschriften, ermöglichen. Das Thema Vereinfachung wird deshalb eines der zentralen Elemente der Vorbereitung des künftigen Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung (RP8) sein.

2. VEREINFACHUNGSMASSNAHMEN WURDEN ZWAR BEREITS GETROFFEN, ABER ...

Das RP7 ging mit einer Reihe von Vereinfachungen gegenüber den Vorläuferprogrammen einher, die allgemein anerkannt werden. Einige ergeben sich aus der Rechtsgrundlage des RP7⁴, andere beruhen auf den fortgesetzten Anstrengungen der Kommission zur Verbesserung der Durchführungsregeln und –prozesse. Zu diesen Errungenschaften im RP7 zählen insbesondere

- eine erhebliche Verringerung der Kontrollen im Vorfeld und verbesserte Schutzmaßnahmen für finanzschwächere Teilnehmer, die KMU und Hightech-Startups die Beteiligung erleichtern sollen. 80 % der Teilnehmer am RP7 sind von der vorherigen Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit befreit;
- eine erhebliche Verringerung der im Zuge der regelmäßigen Kostenerstattungsanträge einzureichenden Prüfbescheinigungen über die Kostenaufstellungen. 75 % der Teilnehmer am RP7 sind von der Vorlage solcher Bescheinigungen befreit;
- Einführung eines einheitlichen Registrierungssystems, das verhindert, dass die gleiche Information wiederholt angefordert wird;
- Einführung der Möglichkeit, bei wiederholter Teilnahme die Rechnungslegungsmethode des betreffenden Teilnehmers im Voraus zu zertifizieren (derzeit unter restriktiven Bedingungen);
- Verschlankeung der Anforderungen an die Projektberichterstattung;
- Fortschritte in Richtung optimierter IT-Instrumente („e-RP7“) als Mittel zur Rationalisierung jeglicher Interaktion;
- Verbesserungen der Dienstleistungen und Anleitungen für Bewerber.

⁴ ABl. L 412 vom 30.12.2006, S. 1; ABl. L 391 vom 30.12.2006, S. 1; ABl. L 400 vom 30.12.2006, S. 1.

Diese konkreten Maßnahmen haben bereits zu einer Verringerung der Zeitspanne zwischen Antragstellung und Finanzhilfegewährung sowie des Verwaltungsaufwands für die Projektlenkung geführt. Allerdings belegen die im Rahmen der Konsultationen eingegangenen Rückmeldungen, dass der Zugang zu den Programmen und die Vorbereitung von Vorschlägen vor allem für Neueinsteiger noch immer zu schwierig sind, dass der Verwaltungsaufwand für die Projektlenkung und Rechnungslegung als zu hoch empfunden wird und die Vorlaufzeiten bis zur Gewährung und Auszahlung der Finanzhilfen weiterhin zu lang sind. Außerdem liegen die in den nachträglichen Audits ermittelten Fehlerraten, insbesondere für Personalkosten und indirekte Kosten, weiterhin über der vom Rechnungshof festgelegten Wesentlichkeitsschwelle. Auch dieser Umstand weist auf die Notwendigkeit einer weiteren Vereinfachung der Regeln hin.

3. WEITERE MÖGLICHKEITEN ZUR VEREINFACHUNG DER REGELN UND VERFAHREN

Die nachfolgend dargestellten Möglichkeiten für eine weitere Vereinfachung liegen im Grunde auf drei Ebenen: erstens (kurzfristig vorzunehmende) Verbesserungen und Vereinfachungen auf der Grundlage der bestehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, zweitens Regeländerungen innerhalb der Schranken des bestehenden kostenorientierten Modells und drittens weiter reichende Änderungen in Richtung einer ergebnisorientierten Förderung durch Pauschalbeträge.

Auf der ersten Ebene werden praktische Verbesserungen von Verfahren und Instrumenten vorgestellt, deren Verwirklichung die Kommission bereits eingeleitet hat. Diese Verbesserungen werden zu einer weiteren Verringerung der Vorlaufzeiten bis zur Gewährung und Auszahlung der Finanzhilfen führen.

Auf der zweiten Ebene würden die bestehenden Regeln derart geändert, dass gängige Rechnungslegungsverfahren (z. B. durchschnittliche Personalkosten) in größerem Umfang akzeptiert, die Vielfalt der Sonderbedingungen reduziert, eine Bestimmung für KMU mit geschäftsführenden Eigentümern vorgesehen und eine Änderung des Auswahlverfahrens für Finanzhilfen ermöglicht werden. Dadurch würden nicht nur die Verfahren beschleunigt, sondern auch ein Beitrag zur Verringerung der Fehlerrate im kostenorientierten Konzept geleistet.

Auf der dritten Ebene werden Optionen präsentiert, die künftige grundlegendere Änderungen durch die Einführung eines ergebnisorientierten Konzepts ermöglichen, das eine erhebliche Verschiebung der Kontrollmaßnahmen vom finanziellen zum wissenschaftlich-technischen Bereich mit sich bringen würde. Dieses Konzept würde den Verwaltungsaufwand für die Rechnungslegung und die Erfordernisse vorheriger und nachträglicher finanzieller Überprüfungen auf ein Minimum reduzieren.

3.1. Ebene 1: Straffung der Vorschlags- und Finanzhilfeverwaltung im Rahmen der bestehenden Regeln

Das RP7 ist eines der größten öffentlichen Forschungsförderprogramme der Welt; die jährlich verfügbaren Haushaltsmittel steigen von Jahr zu Jahr und erreichen 2013 10 Mrd. EUR. Die Finanzmittel werden nach Maßgabe der Forschungsqualität vergeben. Dabei werden jedes Jahr bis zu 30 000 Vorschläge entgegengenommen, 6 000 Finanzhilfevereinbarungen mit ungefähr 36 000 Teilnehmern geschlossen und circa 10 000 Zahlungen vorgenommen. All dies muss unter Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Rechenschaftslegung erfolgen. Zu

diesem Zweck hat die Kommission einen komplexen, kontinuierlicher Optimierung unterliegenden Betriebsablauf eingerichtet, der die Verfügbarkeit geeigneter Ressourcen, Verwaltungsstrukturen und Kompetenzen voraussetzt. Die Kommission bemüht sich mit Unterstützung der Exekutivagenturen um eine optimale Durchführung, wobei jeder bestehende Rechtsrahmen in das jeweils administrativ leichteste, einfachste und schnellste System für die Vorschlags- und Finanzhilferverwaltung umgesetzt wird.

(1) Benutzerunterstützung und -führung, Transparenz, IT-Instrumente und -verfahren

Durch leicht verständliche Dokumente, effiziente Hilfsdienste und IT-Instrumente sowie optimierte Betriebsabläufe können die durchschnittlichen **Vorlaufzeiten bis zur Gewährung und Auszahlung von Finanzhilfen** um mehrere Monate **verkürzt** werden. Die Kommission wird sich weiterhin darum bemühen, effiziente und nutzerfreundliche computergestützte Verwaltungsverfahren für die Finanzhilfen bereitzustellen. Das Portal für Forschungsteilnehmer wird zur einzigen Plattform für jegliche Interaktion mit den Empfängern weiterentwickelt. Bis Ende 2010 werden sämtliche Verfahren der Finanzhilferverwaltung sowie ein System für Sachverständigengutachten in die Plattform integriert. Die Einreichung und Bewertung von Vorschlägen wird 2011-2012 integriert. Parallele Verwaltungsvorgänge auf Papier werden abgeschafft, indem Unterschriften auf Papier nach Möglichkeit durch elektronische Signaturen ersetzt werden, wobei 2010 mit den Finanzbögen begonnen wird. Die IT-Systeme werden die Verwaltungsabläufe unterstützen und Online-Hilfe bieten. Bis Ende 2011 wird ein netzgestütztes Archiv und ein Nachverfolgungssystem für die Transaktionen im Rahmen der Vorschlags- und Finanzhilferverwaltung installiert, so dass die Teilnehmer Rückmeldungen über den Stand sämtlicher Transaktionen erhalten und auf alle Unterlagen im Zusammenhang mit ihrem Vorschlag oder ihrer Finanzhilfe zugreifen können.

Das neue IT-System für die Berichterstattung wird die automatische Veröffentlichung und Verbreitung aller veröffentlichungsfähigen Projektberichte und -ergebnisse ermöglichen.

Einige IT-Dienste des Forschungsrahmenprogramms werden auch vom Programm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation genutzt. Die Kommission wird die Möglichkeiten der Bereitstellung spezifischerer IT-Instrumente für die Forschungs-, Bildungs- und Innovationsprogramme der Gemeinschaft eingehender prüfen.

Die Kommission wird die Verständlichkeit von Anleitungen verbessern und Unterstützungsdienste leichter zugänglich machen, indem die Unterlagen prägnanter, ohne unnötigen Behördenjargon und mit einheitlichen Begriffen abgefasst werden, um so Hindernisse für Neueinsteiger, insbesondere KMU, abzubauen.

(2) Einheitliche Anwendung der Regeln

Bei der Konsultation der beteiligten Akteure hat sich gezeigt, dass die uneinheitliche Auslegung und Anwendung von Regeln und der Mangel an Koordination bei der Planung von Rechnungsprüfungen durch unterschiedliche Kommissionsdienststellen für die Empfänger ein Ärgernis darstellen und die Glaubwürdigkeit der Kommission in Frage stellen. Die Kommission bemüht sich im Rahmen des geltenden Rechts darum, durch ihre organisatorischen Vorkehrungen eine einheitliche Auslegung und Anwendung der Regeln und Verfahren zu gewährleisten. Außerdem wird die Kommission für eine schlüssige Planung der Rechnungsprüfungen entsprechend dem einheitlichen Auditkonzept (Modell der „Einigen Prüfung“) Sorge tragen.

(3) Optimierung der Struktur und der zeitlichen Planung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen

Die Einhaltung der zeitlichen Planung von Aufforderungen und der Themen ist für potenzielle Bewerber mitunter kompliziert. Insbesondere KMU würden in der Regel thematisch breiter gefasste oder sogar offene Ausschreibungen mit Stichtagen vorziehen, um die Zeit bis zur nächsten möglichen Bewerbung um Finanzhilfen abzukürzen. Die Kommission wird auf der Grundlage ihrer Erfahrungen bei der Durchführung solcher Ausschreibungen prüfen, ob dieser Ansatz ausgedehnt werden kann. Dies könnte, soweit wahrscheinlich ist, dass damit das Problem der „Vorschlagsschwemme“ und des übermäßigen Aufwands bei der Vorschlagserstellung gemildert wird, in Verbindung mit einer zweistufigen Vorschlagseinreichung und -bewertung erfolgen.

Daneben sprechen sich die Antragsteller für längere Fristen für die Bildung von Konsortien und die Vorbereitung von Vorschlägen aus. Soweit innerhalb der logistischen und budgetären Grenzen möglich, wird die Kommission den Zeitraum zwischen der Veröffentlichung und dem Schlusstermin von Aufforderungen über die dreimonatige Standardfrist hinaus verlängern. Wenn Dreimonatsfristen unvermeidlich sind, werden diese nach Möglichkeit außerhalb der Hauptferienzeiten gelegt.

(4) Anpassung der Konsortiengröße

In künftigen Arbeitsprogrammen wird die Kommission für eine Anpassung der Hinweise zur erwarteten Größe von Projekten an die Erfordernisse auf bestimmten Gebieten Sorge tragen und damit, soweit zweckmäßig, die Bildung kleinerer Konsortien ermöglichen. Da die Verwaltung kleinerer Konsortien einfacher ist, ergibt sich so ein Potenzial für eine **Verringerung der durchschnittlichen Vorlaufzeiten bis zur Gewährung und Auszahlung von Finanzhilfen.**

(5) Stärkere Nutzung von Preisen

Die Haushaltsordnung und die RP7-Beteiligungsregeln sehen die Möglichkeit der Vergabe von Preisen vor. Ein Preis wird im Anschluss an einen Wettbewerb verliehen. Der Vorteil von Preisen liegt, neben der Einfachheit der Verwaltung, in ihrer starken Hebelwirkung: der Preis wird lediglich an den Gewinner ausbezahlt, d. h. der Wert der durch den Preis induzierten Forschungsanstrengungen kann jenen des Preises um ein Vielfaches übersteigen⁵. Außerdem setzen Preise wissenschaftlich-technische Ziele, ohne den Weg dahin oder die zu beteiligenden wissenschaftlichen Disziplinen vorzugeben; damit fördern sie unkonventionelle Lösungen und multidisziplinäre Ansätze.

Die Kommission wird im Zuge des RP7 eine Pilotaktion einleiten.

3.2. Ebene 2: Anpassung der Regeln innerhalb des bestehenden kostenorientierten Systems

(1) Breitere Akzeptanz gängiger Rechnungslegungsverfahren

⁵ Beispiel: Ein Preis der X Prize Foundation (<http://www.xprize.org>) in Höhe von 10 Mio. USD auf dem Gebiet kommerzieller Raumfahrzeuge war ursächlich für private FuE-Investitionen im Umfang von mehr als 100 Mio. USD.

Die Kommission hält es für notwendig, in den Beteiligungsregeln den Begriff der **erstattungsfähigen tatsächlichen Kosten** derart zu klären, dass Kosten als erstattungsfähig betrachtet werden können, wenn sie nach den üblichen Buchführungsverfahren des Empfängers im Einklang mit den geltenden Buchführungs- und Rechnungsprüfungsstandards in dessen Konten verzeichnet sind. Dieses Konzept erspart den Empfängern separate Buchführungssysteme, verschafft ihnen mehr Rechtssicherheit und mindert das Fehlerrisiko.

(2) Durchschnittliche Personalkosten

Abweichend vom Grundsatz der tatsächlichen Kosten sehen die Beteiligungsregeln vor, dass durchschnittliche Personalkosten erstattungsfähig sind, sofern sie nicht „erheblich“ von den tatsächlichen Kosten abweichen. Die Akzeptabilitätskriterien sind derzeit in einem Beschluss der Kommission⁶ vom Juni 2009 festgelegt. Die zulässige Abweichung wurde vor dem Hintergrund der vom Rechnungshof festgelegten Wesentlichkeitsschwelle für Fehler festgesetzt. Die derzeit geltenden Akzeptabilitätskriterien können nur von sehr wenigen Empfängern eingehalten werden⁷, weshalb die mit der Anerkennung durchschnittlicher Personalkosten beabsichtigte Vereinfachung sich in Grenzen hält.

Aus diesem Grund ist die Kommission der Auffassung, dass jede Methode im Rahmen der gängigen Buchführung des Empfängers, bei der durchschnittliche Personalkosten angesetzt werden, unter der Voraussetzung akzeptiert werden kann, dass diese auf den tatsächlichen Personalkosten beruht, die in den Büchern verzeichnet sind, und dass jegliche Doppelerstattung von Kosten in anderen Kostenkategorien ausgeschlossen ist. Mit dieser Option lassen sich potenziell erhebliche Vereinfachungen erzielen. Die Empfänger könnten in allen Fällen ihre üblichen Buchführungsverfahren unter der einzigen Voraussetzung anwenden, dass diese auf den Lohn- und Gehaltskosten beruhen, die in den gesetzlichen Jahresabschlüssen verzeichnet sind. Dieses Konzept würde die große Mehrheit der Methoden, einschließlich jener, die auf „Kostenstellen“ basieren, einschließen. Im Rahmen dieses Konzepts würden Abweichungen zwischen geltend gemachten Durchschnittskosten und tatsächlichen Kosten unabhängig vom Betrag und der Richtung akzeptiert. Im Interesse größerer Sicherheit könnte verlangt werden, dass die mit durchschnittlichen Personalkosten funktionierenden Methoden in nationalen öffentlichen Forschungsprogrammen akzeptiert werden oder durch nationale staatliche Stellen zertifiziert sein müssen.

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit dem Entlastungsbeschluss für 2007 des Europäischen Parlaments⁸, worin dieses die Kommission auffordert, die Vorschriften des RP7 den allgemeinen Geschäftspraktiken anzugleichen.

Durch eine Erweiterung der Akzeptabilitätskriterien könnte die Anzahl potenzieller Nutzer gesteigert werden, doch selbst mit einem größeren Spielraum für Abweichungen könnte eine weitverbreitete Vorgehensweise wie das Kostenstellenkonzept nicht erfasst werden.

(3) Begrenzung der Regelvielfalt

⁶ K(2009) 4705.

⁷ Ca. 90 % der Organisationen, die im Rahmen ihrer üblichen Buchführung durchschnittliche Personalkosten ansetzen, erfüllen die derzeit geltenden Kriterien nicht. Bis März 2010 akzeptierte die Kommission nur für 12 Organisationen die zertifizierten Methoden für die durchschnittlichen Personalkosten.

⁸ ABl. L 255 vom 26.9.2009, S. 24.

Wie oben angedeutet, liegt eine weitere Ursache für zunehmende Komplexität in der Tendenz, eine steigende Anzahl von Tätigkeiten (Forschung, Demonstration, Verwaltung usw.) und Arten von Teilnehmern (Forschungsorganisationen, Hochschulen, gemeinnützige Organisationen usw.) mit besonderen Bestimmungen zu erfassen. Infolgedessen nimmt die Komplexität von Rechtsakten, Anleitungen und Prüfungen im Vorfeld sowie allen zugehörigen IT-Systemen stetig zu; dies schafft Verwirrung, was weitere Anleitungen für die Antragsteller notwendig macht und damit die Verfahren noch weiter verlangsamt. Um diesen Trend umzukehren, scheint die Rückkehr zu einer **gemeinsamen Reihe von Grundprinzipien an Stelle eines „maßgeschneiderten“ Konzepts** zweckmäßig, soweit das Erreichen der politischen Ziele dadurch nicht beeinträchtigt wird.

Die Kommission schlägt insbesondere zwei Möglichkeiten vor, die beide zu einer erheblichen Vereinfachung führen und ein Potenzial für eine **Verringerung der durchschnittlichen Vorlaufzeiten bis zur Gewährung und Auszahlung von Finanzhilfen** bieten würden.

- Verringerung der Zahl der möglichen Kombinationen von **Finanzierungssätzen, Organisations- und Tätigkeitsarten**. Die von der Kommission bevorzugte Option bestünde in einem einzigen Erstattungssatz für alle Arten von Tätigkeiten und Organisationen; eine andere Möglichkeit wäre ein einheitlicher Erstattungssatz für alle Arten von Tätigkeiten, so dass lediglich die Unterscheidung zwischen den beiden bestehenden Hauptkategorien von Organisationen beibehalten würde.
- Verringerung der Anzahl von **Methoden zur Ermittlung indirekter Kosten**. Die von der Kommission bevorzugte Option mit dem höchsten Vereinfachungspotenzial wäre mit einer einzigen Pauschale für die Anlastung indirekter Kosten für alle Arten von Organisationen und Formen der Förderung verbunden. Dieses Konzept würde auch einen Beitrag zur Absenkung der in den nachträglichen Rechnungsprüfungen ermittelten Fehlerrate leisten, da die Abrechnung aufgrund der tatsächlichen Kosten erfahrungsgemäß fehleranfällig ist. Obwohl auf diese Weise für Universitäten die Anreize für einen Übergang zur analytischen Buchführung leicht abgeschwächt würden, hätten sie so die Möglichkeit, diesen Übergang nach Maßgabe ihrer eigenen sowie der nationalen Erfordernisse zu organisieren. Aus den Rückmeldungen von Universitätsverbänden geht hervor, dass der Übergang zur analytischen Buchführung in vielen Fällen mehr Zeit als ursprünglich angenommen in Anspruch nehmen wird.

(4) Verzinsung von Vorfinanzierungen

Vereinfachungen sind auch bei der Behandlung der **Zinseinnahmen aus Vorfinanzierungen** möglich. Derzeit sind die Koordinatoren verpflichtet, zinstragende Bankkonten zu eröffnen; die anfallenden Zinsen werden von der Kommission eingezogen. Da einige Organisationen nicht in der Lage sind, zinstragende Bankkonten zu eröffnen, muss die Kommission ein Register der Ausnahmen führen. Entfällt die Pflicht zur Eröffnung zinstragender Bankkonten, so entfällt auch der damit verbundene Verwaltungsaufwand.

Eine noch stärkere Vereinfachung ließe sich erzielen, wenn die Verpflichtung zur Wiedereinzahlung von Zinsen auf Vorfinanzierungen teilweise oder vollständig aufgehoben würde.

(5) Mehr Pauschalbeträge im bestehenden kostenorientierten Konzept

Im Rahmen des Programms „Menschen“ findet die pauschale Erstattung bereits breite Anwendung, und in anderen spezifischen Programmen besteht für bestimmte Kostenkategorien die Option der Verwendung von Pauschalbeträgen. Allerdings belegen die im Rahmen der Konsultationen der beteiligten Akteure eingegangenen Rückmeldungen, dass nach Ansicht der meisten Empfänger die Ausdehnung von Pauschalbetragsregelungen auf andere Kostenkategorien (Reisekosten, Stückkostensätze für Personal usw.) nur geringfügige Vereinfachungen erlaubt. Die Erstellung von Stückkostensätzen für Personal auf der Grundlage statistischer Analysen wäre wegen der großen Unterschiede, die zwischen Ländern, Regionen, Sektoren, Industriebranchen usw. bei den Personalkosten bestehen, sehr komplex. Gleichwohl werden die beiden folgenden Ausnahmen vorgestellt:

- Die Erfassung der Arbeitszeiten für die Zwecke der Personalkostenbuchführung wird von einigen Empfängern als besonders aufwändig empfunden. Auf diese Anforderung kann nur verzichtet werden, wenn bei den Verhandlungen über die Finanzhilfe **für jeden Empfänger Personalkosten-Pauschalbeträge** auf der Grundlage einer vorherigen Einschätzung der Personalkosten je Empfänger für das Projekt vereinbart und festgelegt würden.
- Als Option für die Verbesserung der Teilnahmebedingungen für **KMU**, bei denen **geschäftsführende Eigentümer** das Projekt zu einem großen Teil selbst durchführen, ohne dass ein Gehalt in den Büchern verzeichnet wird, wird die Kommission ein Pauschalbetragssystem auf der Grundlage der im spezifischen Programmen „Menschen“ verwendeten Stückkostensätze einführen.

Weiter reichende Optionen auf der Grundlage einer vollständigen Aufgabe des Prinzips der tatsächlichen Kosten und der Einführung von Pauschalbeträgen für gesamte Projekte werden in Abschnitt 3.3 vorgestellt.

(6) Beschleunigung der Projektauswahl

Nach der Rechtsgrundlage für das RP7 geben von Vertretern der Mitgliedstaaten besetzte Ausschüsse Stellungnahmen zur Mehrheit der Auswahlentscheidungen über einzelne Projekte ab. Die Kommission schlägt vor, diese Vorschrift aus den künftigen Rahmenprogrammen zu streichen. Das umfassende System für den Informationsfluss zu diesen Ausschüssen macht diesen Verfahrensschritt künftig unnötig. Dies würde zu einer Verkürzung der **Vorlaufzeit bis zur Finanzhilfegewährung** um mehrere Wochen und zu einer Verringerung des

Verwaltungsaufwands sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Kommissionsdienststellen führen.

In Bezug auf die künftigen Rahmenprogramme wird die Kommission auch prüfen, ob in bestimmten Bereichen die Einführung von Kommissionsbeschlüssen anstelle von Finanzhilfvereinbarungen den Prozess beschleunigen könnte.

3.3 Ebene 3: Übergang von kostenorientierter zu ergebnisorientierter Förderung

Die oben angeführten Optionen eröffnen bereits zahlreiche Vereinfachungsmöglichkeiten, der mit der Kostenabrechnung und Rechnungsprüfung verbundene Verwaltungsaufwand bleibt dabei jedoch bestehen. Ein grundlegenderer Wandel bestünde in der Abkehr vom kostenorientierten, auf den betriebenen Aufwand (Input) zentrierten System und der Hinwendung zu einem Fördersystem, das auf der **vorherigen Definition und Annahme von Leistungen und Ergebnissen (Output)** beruht. In diesem Zusammenhang sind einige vom Europäischen Rechnungshof⁹ aufgeworfene Fragen besonders relevant:

- Ist eine Reform der Programme möglich, die den Schwerpunkt vom erstattungsfähigen Aufwand auf annehmbare Resultate verlegt, so dass die Projekte auf einer Reihe konkreter Ziele beruhen und die Ausgaben an das Erreichen von Ergebnissen gebunden sind?
- Kann die Berechnungsgrundlage, soweit die Ausgabenmodelle weiterhin auf dem betriebenen Aufwand beruhen, radikal vereinfacht werden? Könnte die EU beispielsweise in weitaus größerem Umfang Pauschalen an Stelle der Erstattung tatsächlicher Kosten nutzen?

Die Kommission empfiehlt daher, die drei nachfolgend vorgestellten Optionen zu prüfen. Alle drei Optionen sehen eine Pauschale für das Gesamtprojekt vor, so dass sämtliche Überprüfungen der tatsächlich angefallenen Kosten entfallen und der Kontrollaufwand von finanziellen auf wissenschaftliche Aspekte verlegt wird. Die Pauschalen wären Festbeträge, die die Gesamtkosten der Durchführung einer Maßnahme abdecken; die Empfänger wären also nicht mehr zur Vorlage von Ausgabenbelegen verpflichtet und die Rechnungsprüfung in Bezug auf die Projekte würde erheblich vereinfacht.

Ergebnisorientierte Konzepte erfordern eine sorgfältige Definition der Resultate auf Einzelprojektebene sowie eine eingehende Analyse zur Festlegung der Pauschalbeträge auf der Grundlage einer zuverlässigen Schätzung der zur Durchführung des Projekts notwendigen anrechenbaren Kosten sowie zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung, was zu einer längeren Vorlaufzeit bis zur Finanzhilfegewährung führen könnte. Außerdem müsste als Grundlage für Zahlungsbeschlüsse eine verstärkte wissenschaftlich-technische Beobachtung unter Einsatz externer Sachverständiger eingerichtet werden. Die Durchführung würde andere Kompetenzprofile, ein angepasstes Projektmanagementkonzept in der Kommission und eine erweiterte Zusammenarbeit mit externen Sachverständigen erfordern. Die Zahlung der Finanzhilfen würde sich ausschließlich auf die Bewertung der Ergebnisse stützen.

Um die mit ergebnisorientierten Konzepten verbundenen Vor- und Nachteile besser bewerten zu können, sollten vor deren Anwendung in größerem Umfang Pilotaktionen auf ausgewählten Gebieten durchgeführt werden.

⁹ Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofes zur Mitteilung der Kommission „Den Haushalt reformieren, Europa verändern“.

Zur Prüfung ergebnisorientierter Konzepte werden die folgenden drei Optionen vorgeschlagen:

(1) Projektspezifische Pauschalbeträge als Beitrag zu den im Zuge der Finanzhilfeverhandlungen veranschlagten Kosten, zahlbar bei Vorliegen vereinbarter Ergebnisse

Bei diesem Konzept wäre eine Vorausschätzung der angemessenen Höhe der anrechenbaren Gesamtkosten des Projekts und die Definition messbarer Ergebnisse Teil des Bewertungs- und Verhandlungsprozesses. Es würde ein projektspezifischer Pauschalbetrag auf der Grundlage der Schätzungen für die anrechenbaren Gesamtkosten festgelegt. Die Auszahlung dieses Pauschalbetrags würde (teilweise oder vollständig) von der Annahme der vereinbarten Ergebnisse abhängen. Dabei sind Zwischenzahlungen denkbar.

(2) Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen mit vorab festgelegten Pauschalbeträgen je Projekt in einem bestimmten Themenbereich und Auswahl der Vorschläge mit den voraussichtlich besten wissenschaftlichen Resultaten für diese Pauschale

In diesem Fall würde die Bewertung der Vorschläge ein Vergabekriterium umfassen, nämlich die Ressourcen, welche das Konsortium selbst zusätzlich zur Pauschale zu investieren bereit ist. Dadurch wird ein Anreiz gesetzt, der den EU-Mitteln stärkere Hebelwirkung verleiht.

(3) Ein Konzept mit hohem „Vertrauensvorschuss“, bei dem vorab festgelegte Pauschalbeträge je Projekt ohne weitere Kontrolle durch die Kommission verteilt werden

Die Auswahl der Empfänger würde auf der Grundlage eines intensiven Wettbewerbs erfolgen. Nach der Auswahl würde die Finanzhilfe als Pauschalbetrag ohne weitere finanzielle oder wissenschaftliche Überprüfung durch die Kommission vergeben. Dieses Konzept setzt großes Vertrauen voraus und ist mit hohen Risiken verbunden. Der Umstand, dass keine Kontrolle durch die Kommission erfolgt, bedeutet jedoch nicht das Fehlen jeglicher Kontrolle. Das Konzept könnte sich auf die dem Wissenschaftsmilieu eigene Selbstkontrolle, Motivation und Anreizstruktur stützen. Um diese Motivation und Anreizstruktur zum Tragen zu bringen, sollten die Empfänger verpflichtet werden, in Bezug auf die Verwendung der Mittel und die erreichten Ergebnisse gegenüber Fachkollegen und der breiten Öffentlichkeit maximale Transparenz zu gewährleisten. Missbrauchsrisiken würden bestehen, aber Verfehlungen würden die wissenschaftliche Karriere des Empfängers in hohem Maße gefährden. Dieses Szenario wäre am geeignetsten für Gebiete, in denen die oben genannten Anreizmechanismen am stärksten sind, d. h. insbesondere im Rahmen des Europäischen Forschungsrates. Die Vorteile des Konzepts sind offensichtlich: keine Notwendigkeit zur Kostenprüfung, minimaler Verwaltungsaufwand, hohe Geschwindigkeit.

4. ÜBERPRÜFUNG DER EU-FORSCHUNGS- UND INNOVATIONSFÖRDERUNGSLANDSCHAFT

Die durch das RP7 geförderte grenzüberschreitende Forschungszusammenarbeit bedingt aufgrund der Unterschiedlichkeit der nationalen Rechtssysteme, Rechnungslegungsverfahren und Managementkulturen eine gewisse Komplexität.

Das laufende RP beinhaltet eine Zielkonstellation, vielfältige Fördermechanismen mit jeweils spezifischen Regeln, unterschiedliche Erstattungsätze und besondere Bedingungen für bestimmte Arten von Organisationen. In seiner Gesamtheit führt dieser diversifizierte Ansatz zu hoher Komplexität.

Die Festlegung einer Reihe gemeinsamer Grundprinzipien anstelle des derzeitigen diversifizierten Konzepts würde zweifellos zu einer deutlichen Beschneidung und Vereinfachung der Regeln, Verfahren und IT-Systeme führen. Um zu ermitteln, inwieweit dies realisierbar ist, bedarf es einer eingehenden Prüfung; maßgeschneiderte Konzepte sollten nur möglich sein, wenn die politischen Ziele sie rechtfertigen.

Die Anzahl der Interventionsmechanismen im Zuge des RP7 ist mit der Beteiligung der EU an gemeinsam von mehreren Mitgliedstaaten durchgeführten Programmen und der Schaffung der gemeinsamen Technologieinitiativen (GTI) angestiegen. Da die RP7-Beteiligungsregeln für diese Interventionsmechanismen nicht gelten, haben diese jeweils ihre eigenen Sonderregeln, die den spezifischen Erfordernissen der Durchführung entsprechen. Diese Regeln können erheblich von den RP7-Beteiligungsregeln abweichen.

Das Europäische Parlament weist in seinem Entlastungsbeschluss von 2007¹⁰ auf diese zunehmende Vielfalt hin und empfiehlt eine Prüfung der damit für die Empfänger verbundenen Probleme, u. a. mangelnde Transparenz.

Die Kommission ist vor diesem Hintergrund der Auffassung, dass eine Verringerung der Komplexität der EU-Forschungsförderungslandschaft ebenfalls erhebliche Vereinfachungen ermöglichen könnte. Bei der Vorbereitung der nächsten Rahmenprogramme sollten insbesondere die beiden folgenden Fragen geprüft werden:

- Sind diese Interventionsmechanismen zum Erreichen der gesetzten Ziele geeignet und notwendig?
- Ist es wünschenswert oder notwendig, dass die geltenden Finanzierungsregeln zumindest teilweise identisch sind?

In Bezug auf öffentlich-private Partnerschaften einschließlich GTI sowie Wissens- und Innovationsgemeinschaften des Europäischen Technologieinstituts muss der optimale institutionelle Rahmen („ideal house“ für künftige GTI) ermittelt werden, der es ermöglicht, dass diese Stellen ihre Ziele wirksam und effizient erreichen können. Diesbezüglich werden die Empfehlungen im Bericht¹¹ der GTI-Sherpa-Gruppe von Bedeutung sein.

5. DER WEITERE WEG

Die meisten der auf der zweiten und dritten Ebene vorgeschlagenen Optionen erfordern Änderungen der Vorschriften und werden deshalb im Rahmen der alle drei Jahre erfolgenden Überarbeitung der Haushaltsordnung und, auf dieser Grundlage, der anstehenden Überprüfung des Rechtsrahmens für die Forschungspolitik behandelt.

¹⁰ ABl. L 255 vom 26.9.2009, S. 24.

¹¹ „Designing together the 'ideal house' for public-private partnerships in European Research“, Abschlussbericht der GTI-Sherpa-Gruppe, Januar 2010.

Je nachdem, ob im Anschluss an diese Mitteilung ein Konsens in Bezug auf spezifische Maßnahmen gefunden werden kann, wird die Kommission möglicherweise nach der Zwischenbewertung des RP7 Änderungen desselben vorschlagen. Eine baldige Änderung der Regeln für das RP7 könnte insbesondere in Bezug auf die Vorschriften zu den durchschnittlichen Personalkosten (s. u., Abschnitt 3.2) in Betracht gezogen werden.

Jegliche Änderung der Regeln für das RP7 muss den folgenden wichtigen Maßgaben Rechnung tragen.

Der Nutzen einer Vereinfachung muss die Kosten ihrer Verwirklichung überwiegen. Die Stabilität der bestehenden Regeln wird als sehr wichtig für alle Nutzer des Rahmenprogramms empfunden; sie ist Regeländerungen um einer lediglich leichten Vereinfachung willen vorzuziehen. Änderungen der grundlegenden Rechtsakte müssen im Wege des gewöhnlichen Rechtsetzungsverfahrens (Mitentscheidung) mit entsprechenden Vorlaufzeiten von mindestens einem Jahr erfolgen. Entsprechende Änderungen würden also erst für die letzte Welle der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Zuge des RP7 gelten. Dabei müsste mit zwei parallel bestehenden Kategorien von Regeln, Verfahren und IT-Systemen gearbeitet werden. Dieses zusätzliche Maß an Komplexität sowohl für die Empfänger als auch für die Kommissionsdienststellen ist zu berücksichtigen.

Eine Vereinfachung hängt auch eng mit den für die Durchführung der EU-Forschungspolitik maßgeblichen Parametern für die Rechenschaftspflicht zusammen. Die Kommission bedient sich dabei einer umfassenden Kontrollstrategie, die sehr zahlreiche Projektaudits vor Ort und die Wiedereinziehung zuviel gezahlter Beträge vorsieht, um so angemessene Sicherheiten in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Zahlungen zu haben. Die Kommission kann eine diesbezügliche positive Zuverlässigkeitserklärung vom Europäischen Rechnungshof nur erhalten, wenn die Fehlerrate unter 2 % liegt. Die Verwirklichung dieser Kontrollstrategie hat dazu geführt, dass die Anforderungen im Rahmen von EU-Finanzhilfen im Forschungsbereich nun als noch komplexer empfunden werden und Forscher und Unternehmen von der Beteiligung an Forschungsförderprogrammen abschrecken können. Bis zum Wirksamwerden einer grundlegenden Vereinfachung der Regeln für die Forschungsförderung würde die Einführung eines forschungsspezifischen tolerierbaren Fehlerrisikos der Kommission eine Überprüfung ihrer Kontrollstrategie erlauben. Der Zweck dieses Konzepts besteht darin, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kontrollen und der Wirksamkeit der politischen Strategie zu gewährleisten. Die für Mai 2010 vorgesehene Mitteilung der Kommission, die den Kommissionsvorschlag für die im Dreijahresrhythmus erfolgende Überarbeitung der Haushaltsordnung begleiten soll, wird einen konkreten Vorschlag für ein spezifisches Niveau des tolerierbaren Fehlerrisikos für Forschungsausgaben enthalten. Die Annahme dieses Konzepts für die Forschung durch das Europäische Parlament und den Rat würde es der Kommission erlauben, ihre derzeitige Kontrollstrategie unter Wahrung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung zu überarbeiten. Insbesondere der Umfang der Kontrollen (Abdeckungsgrad der Finanzkontrolle und nachfolgende Anpassungen) könnte im Hinblick auf eine Verringerung des Aufwands geprüft werden. Eine derart überarbeitete Kontrollstrategie könnte unter Berücksichtigung der praktischen Erfahrungen der Betrugsbekämpfungsdienststellen der Kommission größeres Gewicht auf gezielte risikoorientierte Finanzkontrollen und Betrugsbekämpfungsmaßnahmen legen. Auf dieser Grundlage könnte ein solider Rahmen für die Rechenschaftslegung unter Wahrung einer angemessenen Abschreckung vor rechtswidriger Verwendung der EU-Forschungsgelder gewährleistet werden.

Schließlich wird jeder nachfolgende Legislativvorschlag zur Einführung von Vereinfachungen einer eingehenden Risikoprüfung im Rahmen der vorherigen Gesamtfolgenabschätzung sowie einer Bewertung im Hinblick auf die Betrugsresistenz unterzogen.

6. FAZIT

In dieser Mitteilung werden Maßnahmen und Optionen zur Vereinfachung der EU-Forschungsförderung vorgestellt, die gewährleisten sollen, dass durch diese Förderung Spitzenqualitätsforschung unterstützt wird. Die Kommission wird in naher Zukunft einen Vorschlag zu der alle drei Jahre erfolgenden Überarbeitung der Haushaltsordnung vorlegen, mit dem einige der in dieser Mitteilung vorgestellten Ideen für Vereinfachungen zu Rechtsetzungsentwürfen weiterentwickelt werden. Bei der im Oktober 2010 anstehenden Zwischenbewertung des RP7 könnte noch weiteres Vereinfachungspotenzial ermittelt werden.

Weitere Vereinfachungen können nur mit dem vollen Engagement und der politischen Unterstützung der anderen EU-Institutionen, insbesondere des Rates und des Europäischen Parlaments, erreicht werden. Um ein ausgewogeneres Gleichgewicht zwischen Vertrauen und Kontrolle sowie zwischen Risikobereitschaft und Risikovermeidung zu erreichen, müssen diffizile Kompromisse geschlossen werden, wobei die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu gewährleisten ist. Die Debatte über ein forschungsspezifisches „tolerierbares Fehlerrisiko“ bietet in dieser Hinsicht eine gute Gelegenheit.

Die Kommission wird gemäß ihrer Rolle als Verwalterin von EU-Steuergeldern unter allen Umständen für die nötigen Voraussetzungen Sorge tragen, um die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu gewährleisten, unter anderem durch angemessene Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auf der Grundlage einer umfassenden Risikoanalyse und einer Strategie unter Berücksichtigung sämtlicher Ebenen. Dieses Grundprinzip wird durch Vereinfachung und das tolerierbare Fehlerrisiko nicht erschüttert.

Die Kommission ruft die anderen EU-Institutionen auf, einen Beitrag zur Diskussion zu leisten und zu den in dieser Mitteilung dargestellten Optionen im Hinblick auf die künftige Gestaltung der EU-Forschungsförderung Stellung zu nehmen.

Die Ergebnisse dieser Diskussion werden in die Vorschläge der Kommission zu der Leitinitiative „Union der Innovation“ im Rahmen der Strategie Europa 2020 sowie in die Gestaltung der nächsten Rahmenprogramme einfließen.

Je nachdem, ob im Anschluss an diese Mitteilung ein Konsens in Bezug auf spezifische Maßnahmen gefunden werden kann, wird die Kommission nach der Zwischenbewertung des RP7 möglicherweise noch Änderungen desselben vorschlagen.