



BDI

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.



Positionspapier

Erfahrungen der deutschen Industrie zwei Jahre
nach Programmstart von Horizont 2020

Vorwort

Zwei Jahre nach Start des achten EU-Rahmenprogramms für Forschung und Innovation – Horizont 2020 – liegen erste Zahlen zur Beteiligung und zur Bewilligungsquote von eingereichten (erfolgreichen) Projektanträgen aus der Industrie vor. Das ernüchternde Ergebnis: Die durchschnittliche Bewilligungsquote liegt bei gerade einmal 12 bis 14 Prozent¹. Das 7. Forschungsrahmenprogramm (FP 7) brachte es auf eine Bewilligungsquote von 19 bis 21 Prozent², d.h. es ist ein Rückgang auf fast die Hälfte zu verzeichnen. Für diesen Rückgang gibt es viele Gründe, unter anderem die Kürzung nationaler Forschungsbudgets bei gleichbleibendem Budget für das achte EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation.

Doch eines ist gewiss: Wenn die Bewilligungsquote nicht eindeutig besser wird, werden sich zunehmend weniger Unternehmen an Horizont 2020 beteiligen. Darüber hinaus läuft diese Entwicklung gegen die mit dem Programm von Horizont 2020 verbundenen Ziele, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Mitgliedsstaaten zu stärken, neue Arbeitsplätze zu schaffen sowie bis 2020 drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung zu investieren.

Das vorliegende Positionspapier wurde von Expertinnen und Experten des BDI Arbeitskreises Europäische Forschungs- und Innovationspolitik im Auftrag des BDI/BDA-Ausschusses für Forschungs-, Innovations- und Technologiepolitik erstellt. Es schildert die ersten, teilweise leider negativen Erfahrungen der deutschen Industrie mit Horizont 2020 und gibt konkrete Verbesserungsvorschläge im Hinblick auf die bevorstehende Zwischenevaluation („Midterm-Review“) von Horizont 2020 in den Jahren 2016 und 2017.

Berlin, den 15. Dezember 2015

Dr. Andreas Kreimeyer

Vorsitzender des BDI/BDA-Ausschusses
für Forschungs-, Innovations- und
Technologiepolitik

Dieter Schweer

Mitglied der Hauptgeschäftsführung
des BDI

¹ Quelle: Science | Business, <http://www.sciencebusiness.net/news/77103/Exclusive-Horizon-2020-success-rates-slide-towards-12-percent->.

² Quelle: Science | Business, <http://www.sciencebusiness.net/news/77103/Exclusive-Horizon-2020-success-rates-slide-towards-12-percent->.

1. Starke Überzeichnung³ führt zu einer geringeren Bewilligungsquote

Nach dem ersten Jahr von Horizont 2020 gibt es eine wichtige Erkenntnis: Während in FP 7 von fünf eingereichten Anträgen einer erfolgreich war – d.h. bewilligt wurde – ist bei Horizont 2020 die Quote acht zu eins. Für diesen signifikanten Anstieg der Überzeichnung von Horizont 2020 im Vergleich zu FP 7 gibt es verschiedene Gründe. Entscheidende Faktoren sind die Kürzung nationaler Forschungsbudgets, insbesondere in den Ländern Südeuropas, aber auch die steigende Anzahl von Public-Private-Partnerships mit einer sich erweiternden Mitgliederzahl. Natürlich ist auch ein weiterer Grund die zum Teil nicht hinreichende Qualität der Anträge. Darüber hinaus sind hier auch die lange „Förderpause“ beim Übergang zu Horizont 2020 und die Anreizwirkung der nominal hohen, aber nicht in der Realität erzielte Förderquote von 100 Prozent (Projekte im Bereich Grundlagenforschung) und 70 Prozent (für marktnahe Aktivitäten) aufzuführen. Dieser Sachverhalt wird unter Punkt drei weiter unten noch detaillierter beschrieben.

Aus Unternehmenssicht werden die von der Kommission vorgegebenen Inhalte der „Call Topics“ als zum Teil zu generell beschrieben kritisiert. Die Call Topics wurden im Vergleich zu FP 7 in Horizont 2020 offener formuliert, um bei den Anträgen mehr Spielraum zu geben. Generell ist die größere Offenheit und Flexibilisierung von EU-Forschungsprogrammen zu begrüßen. Allerdings führen teilweise zu breit formulierte Aufrufe hinsichtlich der Themen zu mehr Anträgen als in FP 7, so dass dadurch häufig Unklarheiten über die Ausrichtung der Förderung bei den Antragsstellern entstehen. Dies führt dazu, dass eine entsprechend größere Bandbreite an Anträgen eingereicht wird, was wiederum zu noch weniger Planbarkeit hinsichtlich der eigenen Erfolgsaussichten führt und die Bewilligungsquote reduziert.

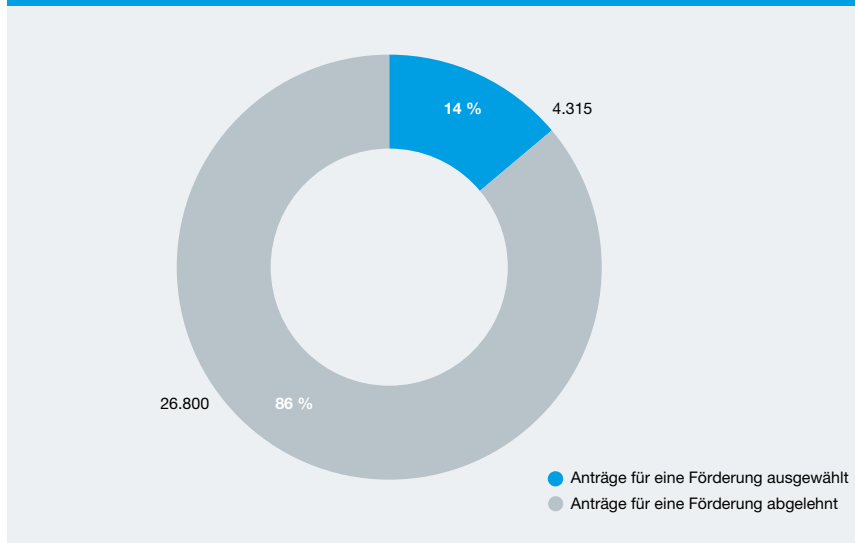
Die Inhalte der Calls sollten technologie- bzw. lösungsoffen sein, aber widerspruchsfrei und unmissverständlich formuliert und klar auf relevante Industrieforschungsthemen hin ausgerichtet werden.

³ Die sogenannte Überzeichnung (engl. „oversubscription“) ist von der EU-Kommission definiert als das Verhältnis aus dem in allen Projektvorschlägen beantragten Unionsbeitrag (EU requested funding) zu dem für die entsprechende Förderlinie ursprünglich im Programm angesetzten Budget (indicative budget). Diese Definition wird auch vom BMBF und BMWi verwendet, Quelle: EU-Büro des BMBF.

Erfolgsraten

Welcher Prozentsatz der Anträge hat eine Förderung erhalten?

Erfolgsrate für förderungsfähige Vollerträge im Rahmen von Horizont 2020



Quelle: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/horizon_2020_first_results.pdf

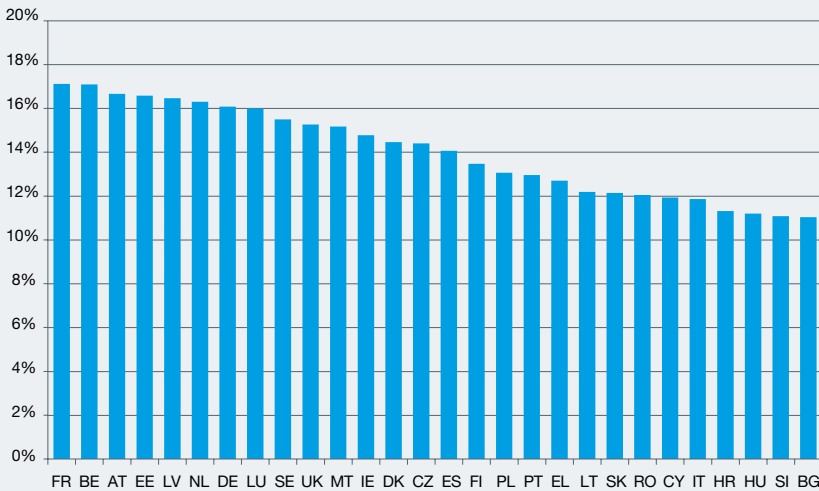


Diese Grafik betrifft die 31.115 eingereichten Vollerträge, bestehend aus 29.794 Vollerträgen in einstufigen Calls und 1.321 Vollerträgen in der zweiten Stufe von zweistufigen Calls. Etwa 14 Prozent der Vollerträge wurden für eine Förderung ausgewählt. An dieser Erfolgsrate wird die sehr hohe Anzahl förderungsfähiger Anträge innerhalb der ersten 100 Calls sichtbar. Die Erfolgsrate für förderungsfähige Anträge während der siebenjährigen Dauer des 7. Forschungsrahmenprogramm (FP 7) lag bei 20 Prozent.

Erfolgsraten

Was sind die Erfolgsraten der verschiedenen Mitgliedsstaaten?

Erfolgsraten für Anträge im Rahmen von Horizont 2020 nach EU-Mitgliedsstaat sortiert



Quelle: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/horizon_2020_first_results.pdf



Diese Grafik zeigt die gesamte Erfolgsrate für die Anträge jedes einzelnen Mitgliedsstaates in allen Bereichen von Horizont 2020. Wenn sämtliche Anträge durch alle Mitgliedsstaaten gebündelt werden, ist die gesamte Erfolgsrate etwa 16 Prozent. Anmerkung: Eine Organisation kann mehrere Förderungsanträge gleichzeitig einreichen, wenn sie an mehr als einem Projekt beteiligt ist. Dadurch weicht die Erfolgsrate für Projekte (14 Prozent) von der Rate für eingereichte Anträge ab.

2. Verbesserungsbedarf beim administrativen Aufwand des Antragsverfahrens

Die deutsche Industrie hat das Vorhaben der Kommission begrüßt, den bürokratischen Aufwand des Antragsverfahrens zu verringern. Dieses Vorhaben wurde auch insofern umgesetzt, als dass beispielsweise die Zeit zwischen der Deadline für das Proposal und der Unterzeichnung der Finanzhilfevereinbarung („time to grant“) verkürzt und die allgemeinen, oftmals formalen Anforderungen an den Antrag verringert wurden. Letzteres führte jedoch in der Praxis nicht zu einer Reduzierung des bürokratischen Aufwands, sondern brachte neue Herausforderungen hervor.

Die Verringerung der administrativen Anforderungen an den Antrag ist ein guter Ansatz. Denn dies kann grundsätzlich zu einer erhöhten Anzahl von Anträgen und somit zu einer höheren Beteiligung führen – entsprechend positive Bewilligungsquoten vorausgesetzt. Jedoch müssen die inhaltlichen Anforderungen mit den formalen Kriterien des Antrags abgestimmt sein, damit tatsächlich positiv von weniger Bürokratie gesprochen werden kann. Die Begrenzung der Seitenzahl des Antrags ergibt Sinn und ist gut, wenn es trotzdem möglich ist, den Anforderungen des Antrags inhaltlich gerecht zu werden. Die Anträge zu Horizont 2020 erfordern jedoch so detaillierte Beschreibungen der angestrebten Innovation und des Standes der Technik, dass es kaum möglich ist, die vorgeschriebene Seitenzahl einzuhalten.

Hinzu kommt, dass die – an sich begrüßenswerte – Verkürzung der „Time to Grant“ von 12 Monaten in FP 7-Projekten auf maximal 8 Monate in Horizont 2020-Projekten zu mehr Planungssicherheit für die Unternehmen führt. Jedoch entfällt durch sie zugleich auch die Verhandlungsphase („Grant Negotiations“). Aufgrund des Wegfalls der Verhandlungsphase müssten die Anträge eigentlich vollständig und ausgereift sein, damit gegebenenfalls entstehende Unklarheiten und Unvollständigkeiten rasch ausgeräumt werden können. Dazu ist jedoch in Horizont 2020 aufgrund des Auseinanderfallens der formalen zu den inhaltlichen Anforderungen kein Raum mehr.

Die Kommission sollte die formalen und inhaltlichen Anforderungen des Antragsverfahrens überarbeiten und besser aufeinander abstimmen, damit diese auch in der Praxis zu geringerem bürokratischen Aufwand führen.

3. Projektkostenkalkulation und Abrechnungsverfahren führen zu Planungsunsicherheiten für die Unternehmen

Schon in den Diskussionen über die konkrete Ausgestaltung von Horizont 2020 hat sich die deutsche Industrie für eine Vereinfachung der Abrechnungsvorschriften und Anerkennung national gültiger Regeln zur Ermittlung von Kostensätzen als Grundlage für die Projektabrechnung ausgesprochen.⁴ Auch in Erwägungsgrund 20 der EU-Verordnung Nr. 1291/2013⁵ heißt es, dass die Vereinfachung ein zentrales Anliegen von Horizont 2020 sei und sich dies in seiner Konzeption, seinen Regeln, seiner Finanzverwaltung und seiner Durchführung widerspiegeln sollte. Einfachere Fördervorschriften dürften die Verwaltungskosten für die Teilnehmer senken und dazu beitragen, Fehlern bei der Finanzierung vorzubeugen bzw. sie zu verringern.

Dieser Vorsatz ist begrüßenswert. Allerdings wird er bei der Projektkostenkalkulation und dem Abrechnungsverfahren in Horizont 2020 nicht umgesetzt. Die Kalkulation der Einzelkosten (v.a. Personalkosten) und der pauschale Ansatz der Gemeinkosten unter Horizont 2020 weichen deutlich von der betriebsüblichen Kostenkalkulation und auch von der Kalkulation in FP 7 ab. Dadurch ist eine parallele Buchführung in allen Projektphasen erforderlich, d.h. die internen Vollkosten nach dem betriebsüblichen Standard und die ansetzbaren Kosten für das Horizont 2020-Projekt müssen kostenrechnerisch umständlich parallel verfolgt werden. Dies gilt auch für innerbetriebliche Leistungen, die im Industriebetrieb üblicherweise durch interne Belastung an den Auftraggeber verrechnet werden. Diese internen Verrechnungen basieren auf Vollkostenkalkulation und nicht der vorgeschriebenen Kalkulationsweise unter Horizont 2020.

⁴ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, <<https://dejure.org/gesetze/AEUV/288.html>> (eingesehen am 27.6.2014).

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG.

Die Folgen sind eine erschwerte Entscheidungsfindung bei den Unternehmen sowie Unsicherheit bei der korrekten Handhabung. Insbesondere KMUs, die besonders in Horizont 2020 berücksichtigt und gefördert werden sollen⁶, haben Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Durchführung der Abrechnung. Sie haben häufig nicht die (personellen) Kapazitäten für eine parallele Buchführung und können somit den Anforderungen der Abrechnungsvorschriften von Horizont 2020 nicht gerecht werden.

Dies dürfte auch ein Grund dafür sein, dass bei den von den KMUs erhaltenen Zuwendungen in Horizont 2020 im Vergleich zu FP 7 ein massiver Rückgang zu verzeichnen ist. Betrug der Anteil der Zuwendungen an KMUs in FP 7 noch 14 Prozent⁷, liegt dieser nun in Horizont 2020 nur noch bei 8 Prozent⁸ – und dies bei fast gleicher Beteiligung der KMUs in FP 7 mit einem Anteil von 18 Prozent⁹ bzw. in Horizont 2020 mit 17 Prozent¹⁰.

Auch die empfohlene tagesgenaue Erfassung der Tätigkeiten in geförderten Horizont 2020 Projekten bereitet den Unternehmen, insbesondere den KMUs, Schwierigkeiten. Denn ohne eine Zeiterfassung in den Betrieben oder eine andere Aufzeichnung der Tätigkeiten ist eine solche Auflistung nahezu unmöglich. Abgesehen davon ist die damit einhergehende Leistungskontrolle der Arbeitnehmer durch technische Einrichtungen nur unter bestimmten Voraussetzungen überhaupt zulässig.

⁶ Vgl. Erwägungsgrund 11, 34 und 35 sowie Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG.

⁷ Quelle: FP7-Vertragsdatenbank, Stand (final): 06.10.2014 – NKS KMU; DLR.

⁸ Quelle: Horizont 2020-Antragsdatenbank, Stand (final): 04.03.2015 – NKS KMU; DLR.

⁹ Quelle: FP7-Vertragsdatenbank, Stand (final): 06.10.2014 – NKS KMU; DLR.

¹⁰ Quelle: Horizont 2020-Antragsdatenbank, Stand (final): 04.03.2015 – NKS KMU; DLR.

Darüber hinaus lässt sich wegen des deutlichen Unterschieds zwischen der nominalen und effektiven Förderquote die tatsächliche Förderung der Kosten nicht mehr direkt ableiten. Die in Horizont 2020 neu eingeführten Förderquoten von 70 bzw. 100 Prozent versprechen auf dem Papier mehr, als sie effektiv halten. Nur die mit 100 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten („direct and indirect costs“) geförderten Projekte sichern in der Regel eine ähnlich effektive Förderquote ab wie bei FP 7, d.h. rund 50 Prozent. Dieser Umstand führt letztlich zu einer hohen Planungsunsicherheit in den Unternehmen und birgt für diese ein erhebliches Risiko. Das Problem liegt darin, dass die tatsächlichen Vollkosten für das Unternehmen von den durch Horizont 2020 zuwendungsfähigen Projektkosten abweichen. Dies resultiert u.a. aus der Unterscheidung zwischen „direct costs“ (direkte Kosten, z.B. Personalkosten) und „indirect costs“ (indirekte Kosten, z.B. Raummiete) und der unterschiedlichen Kostenübernahme. Durch die pauschale Abgeltung der „indirect costs“ mit 25 Prozent werden nicht alle tatsächlichen „indirect costs“ des Unternehmen umfasst, so dass eine Differenz zwischen der nominalen zur effektiven Förderquote entsteht. Ebenso hat die Anzahl der „produktiven Stunden“ einen Einfluss auf die Förderhöhe. Die Vorgaben zur Produktivität¹¹ weichen von der betriebsüblichen ab und führen in der Regel zu einer Reduzierung der effektiven Förderquote.

Die Vorschriften für die Projektkostenkalkulation und Abrechnung müssen dringend an die betriebsüblichen Vorschriften und an die Praxis angepasst werden. Alternativ zur Abrechnung von Kostenpauschalen sollte grundsätzlich die Abrechnung der tatsächlichen betrieblichen Gemeinkosten („real indirect costs“)¹² möglich sein.

¹¹ Quelle: AGA 6.2.A Calculation (a)

¹² Wie schon im gemeinsamen Diskussionspapier von BDI und BDA „Zum Entwurf der EU- Kommission für ein neues Forschungsrahmenprogramm, Horizont 2020“ vom 27. April 2012 gefordert wurde.

4. Geistiges Eigentum (Joint Ownership) bei gemeinsamen Forschungsverbundprojekten

Eine vertragliche Einigung über die Verwertung von gemeinsam entstandenen Arbeitsergebnissen, insbesondere Erfindungen, ist in gemeinsamen Forschungsverbundprojekten in Horizont 2020 schwierig. Der Grund liegt in aufwendigen Vertragsverhandlungen, Berichtspflichten und Entschädigungszahlungen, die oftmals Vertragspartner aus der forschenden Wirtschaft im Vergleich zu Projektpartnern aus der Wissenschaft finanziell benachteiligen. Die Default-Klausel bei gemeinsamer geistigen Miteigentümerschaft (Joint Ownership) von Arbeitsergebnissen führt oft zu langwierigen Verhandlungen über den Konsortialvertrag. Dies schreckt viele potentielle Antragssteller – besonders aus der Industrie – vor einer vertrauensvollen und fruchtbaren gemeinsamen Zusammenarbeit insbesondere mit Partnern aus der Wissenschaft ab.

Entscheidend ist, dass jeder Miteigentümer von gemeinsam geschaffenen Arbeitsergebnissen in der Verwertung frei ist und den anderen Miteigentümern weder vorab Mitteilung machen muss noch eine Kompensation dafür zahlen muss, dass er das gemeinsame Arbeitsergebnis nutzt oder nutzen lässt.

Eine Default Klausel darf keine Hindernisse enthalten, die dazu führt, dass Vertragspartner gemeinsame Forschung vermeiden wollen und bevorzugt auf sich allein gestellt forschen. Gerade im Hinblick auf Miteigentum an gemeinsam geschaffenen Arbeitsergebnissen darf es keine Default Klausel geben, die nur zum Vorteil von Projektpartnern aus der Wissenschaft ist.

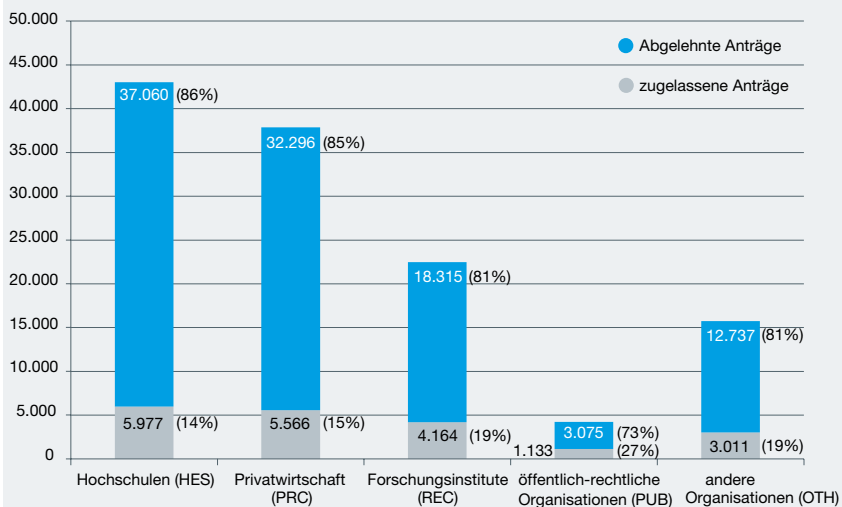
5. Fazit

Die deutsche Industrie hat generell eine positive Haltung gegenüber Horizont 2020 und ein hohes Interesse an der Teilnahme an europäisch geförderten Innovationsprojekten. Dies drückt sich letztlich in der hohen Überzeichnung von Horizont 2020 bzw. den im Vergleich zu FP7 geringeren Bewilligungsquoten aus. Da die Industrieforschungsprogramme der EU – insbesondere Horizont 2020 – budgetär keine Zuwächse im Vergleich zu FP7 erfahren haben, sollte die EU dringend mehr Budget für die Industrieforschung bereitstellen. Falls darüber hinaus auch die anderen oben genannten Problempunkte – insbesondere die noch fehlende Betriebsüblichkeit bei den Projektkostenabrechnungsmethoden – nicht kurzfristig angegangen werden, ist ebenfalls mit weniger Beteiligung seitens der Industrie zu rechnen. Dies entspräche mit Sicherheit nicht Intentionen und Zielen der europäischen Forschungs- und Innovationspolitik der EU-Kommission.

Darüber hinaus sollte im Hinblick auf die für 2016 und 2017 stattfindende Zwischenevaluation („Midterm-Review“) von Horizont 2020 eine grundsätzliche Debatte um die strategische Ausrichtung und die Instrumente der EU-Forschungsförderung im Allgemeinen geführt werden. Der BDI wird sich als Spitzenverband der deutschen Industrie intensiv an dieser Grundsatzdiskussion beteiligen.

Erfolgsraten

Welche Arten von Organisationen bewerben sich im Rahmen von Horizont 2020? Anzahl der Anträge im Rahmen von Horizont 2020 nach Art der Organisation



Quelle: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/horizon_2020_first_results.pdf



Im Hinblick auf die Gesamtzahl der förderungsfähigen Anträge nehmen Hochschulen den ersten Platz ein, gefolgt durch die Privatwirtschaft und Forschungsinstitute.

Impressum

Herausgeber

Bundesverband der Deutschen
Industrie e. V. (BDI)
Breite Straße 29
10178 Berlin
T: +49 30 2028-0
www.bdi.eu

Gesamtredaktion

BDI Arbeitskreis
Europäische Forschungs-
und Innovationspolitik
Dr. Manfred Meier, VW AG
Reinhard Schwab, Siemens AG
Dr. Eddy Roelants, Siemens AG

Redaktion

Iris Plöger
Abteilung Digitalisierung und
industrielle Wertschöpfungsstrukturen

Dr. Gregor Strauch
Abteilung Innovation und
Gesundheitswirtschaft

Christian Rudelt
Abteilung Innovation und
Gesundheitswirtschaft

Britta Kuld
Abteilung Innovation und
Gesundheitswirtschaft

Konzeption & Umsetzung

Sarah Pöhlmann
Abteilung Marketing, Online und
Veranstaltungen

Layout

Michel Arencibia
www.man-design.net

Druck

Das Druckteam Berlin
www.druckteam-berlin.de

Verlag

Industrie-Förderung GmbH, Berlin

Stand

Dezember 2015
BDI-Publikations-Nr.: 0041

