

# Amtsblatt

## der Europäischen Union

C 318



Ausgabe  
in deutscher Sprache

### Mitteilungen und Bekanntmachungen

55. Jahrgang  
20. Oktober 2012

Informationsnummer

Inhalt

Seite

III *Vorbereitende Rechtsakte*

RECHNUNGSHOF

2012/C 318/01

Stellungnahme Nr. 6/2012 (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regeln für die Beteiligung am Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) sowie für die Verbreitung der Ergebnisse .....

1

**DE**

Preis:  
3 EUR



## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## RECHNUNGSHOF

## STELLUNGNAHME Nr. 6/2012

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union)

**zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regeln für die Beteiligung am Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) sowie für die Verbreitung der Ergebnisse**

(2012/C 318/01)

## INHALT

	Ziffer	Seite
EINLEITUNG .....	1-3	2
ZUSAMMENFASSUNG .....	I-XIII	3
ALLGEMEINE BEMERKUNGEN .....	4-8	4
SPEZIFISCHE BEMERKUNGEN .....	9-38	5
Gemeinsamer strategischer Rahmen .....	9	5
Kohärenter Satz von Beteiligungsregeln .....	10-14	5
Neues Kostenerstattungsmodell .....	15-20	6
Vereinfachte Förderfähigkeits- und Finanzierungskriterien .....	21-23	6
Kontrollstrategie der Kommission .....	24-32	7
Neue Förderformen .....	33-35	8
Innovation .....	36-38	9
ANHANG — Ziele und Prioritäten der Vereinfachungsmaßnahmen des „Pakets von Legislativvorschlägen“ .....		10

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 179 bis 190 und auf Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften<sup>(1)</sup>, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(2)</sup>,

gestützt auf die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften<sup>(3)</sup>, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 478/2007 der Kommission<sup>(4)</sup>,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1906/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Festlegung der Regeln für die Beteiligung von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen an Maßnahmen des Siebten Rahmenprogramms sowie für die Verbreitung der Forschungsergebnisse (2007-2013)<sup>(5)</sup>,

gestützt auf das Paket von Legislativvorschlägen der Kommission bestehend aus dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020), KOM(2011) 809 endg., den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regeln für die Beteiligung am Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) sowie für die Verbreitung der Ergebnisse, KOM(2011) 810 endg., den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das spezifische Programm zur Durchführung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020), KOM(2011) 811 endg., und den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm der Europäischen Atomgemeinschaft für Forschung und Ausbildung (2014-2018) in Ergänzung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation „Horizont 2020“, KOM(2011) 812 endg.,

gestützt auf das am 6. Januar 2012 eingegangene Ersuchen des Rates um Stellungnahme des Hofes zu den Regeln für die Beteiligung,

gestützt auf die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Horizont 2020 — das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation“, KOM(2011) 808 endg., basierend auf den Arbeitspapieren (SEK(2011) 1427 endg. und SEK(2011) 1428 endg. der Kommission,

gestützt auf den Beschluss K(2011) 174 endg. der Kommission vom 24. Januar 2011 zu drei Maßnahmen zur Vereinfachung der Durchführung des Beschlusses 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2006/970/Euratom des Rates sowie zur Änderung der Beschlüsse K(2007) 1509 und K(2007) 1625,

gestützt auf die Jahres- und Sonderberichte des Hofes sowie auf seine Stellungnahmen Nr. 1/2006 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Regeln für die Beteiligung von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen an Maßnahmen des Siebten Rahmenprogramms sowie für die Verbreitung der Forschungsergebnisse (2007-2013)<sup>(6)</sup>, Nr. 1/2010 „Verbesserung des Finanzmanagements der Europäischen Union: Risiken und Herausforderungen“<sup>(7)</sup>, Nr. 6/2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union<sup>(8)</sup> und Nr. 7/2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006<sup>(9)</sup> —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

## EINLEITUNG

1. Das Vorgängerprogramm zu „Horizont 2020“ — das Siebte Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (RP7) — wurde wegen der Komplexität des Programms (z. B. Vielzahl an Förderregelungen und -instrumenten) und der Beteiligungsregeln (z. B. inkohärente Anwendung der Regelung bzw. inkohärente Umsetzung der Verfahren) vielfach kritisiert<sup>(10)</sup>. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben der Vereinfachung der Verwaltung und Durchführung der Forschungs- und Innovationsförderung der

<sup>(1)</sup> ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.

<sup>(2)</sup> ABl. L 311 vom 26.11.2010, S. 9.

<sup>(3)</sup> ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1.

<sup>(4)</sup> ABl. L 111 vom 28.4.2007, S. 13.

<sup>(5)</sup> ABl. L 391 vom 30.12.2006, S. 1.

<sup>(6)</sup> ABl. C 203 vom 25.8.2006, S. 1.

<sup>(7)</sup> <http://eca.europa.eu>

<sup>(8)</sup> ABl. C 334 vom 10.12.2010, S. 1.

<sup>(9)</sup> ABl. C 47 vom 17.2.2012, S. 1.

<sup>(10)</sup> Zum Beispiel in der Zwischenbewertung des Siebten Rahmenprogramms, Abschlussbericht, 12. November 2010, S. 56, in der Stellungnahmen Nr. 1/2006 des Europäischen Rechnungshofs, Ziffer 12ff., und im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009, Ziffer 6.7.

EU deshalb höchste politische Priorität eingeräumt<sup>(1)</sup>. Die Kommission hatte bereits Maßnahmen ergriffen, um einige der derzeit bestehenden Schwachstellen noch während der Laufzeit des RP7 zu beheben. So wurde durch den Beschluss der Kommission vom 24. Januar 2011 die Möglichkeit geschaffen, dass Empfänger unter bestimmten Voraussetzungen ihre eigene Rechnungslegungspraxis anwenden, wenn sie Projektkosten geltend machen.

2. Die Regeln für die Beteiligung im Rahmen des Programms „Horizont 2020“ sollen in erster Linie an die im RP7 bereits eingeführten Vereinfachungsmaßnahmen anknüpfen<sup>(2)</sup>. In den „Regeln“ sind die Bedingungen für die Projektauswahl, die Beteiligung von Einrichtungen an den Projekten, die Finanzierung der Projekte, die Festsetzung der Förderbedingungen wie Fördersätze und -voraussetzungen sowie die Bestimmungen für die Verbreitung der Ergebnisse festgelegt. Diese Aspekte sind nicht nur für die Empfänger von Bedeutung, sie können sich auch auf die Gesamtleistung des Rahmenprogramms „Horizont 2020“ auswirken. Wird beispielsweise die Attraktivität des Programms durch komplexe Regeln gemindert, steigt das Risiko, dass das Programm das übergeordnete Ziel — die Unterstützung der Strategie Europa 2020 — verfehlt.

3. Der Hof hat sich bei seiner Stellungnahme so weit wie möglich an die Gliederung angelehnt, die die Kommission in ihrer Begründung der „vorgeschlagenen Regeln“ vorgenommen hat. Berücksichtigt werden aber auch der Gesamtrahmen des „Pakets von Legislativvorschlägen“ und insbesondere die Verwaltungsmaßnahmen für die neue Kontrollstrategie gemäß dem Vorschlag für die „Horizont-2020-Verordnung“.

#### ZUSAMMENFASSUNG

I. Vereinfachung ist das wichtigste Querschnittsprinzip für die in den „vorgeschlagenen Regeln“ enthaltenen Maßnahmen. Insgesamt ist der Hof der Ansicht, dass die Maßnahmen bei bestimmungsgemäßer Durchführung erheblich zur Lösung der größten Probleme im Bereich der Forschungsförderung der Union beitragen werden. Da der Erfolg der Maßnahmen vor allem von ihrer wirksamen Umsetzung abhängen wird, sind zeitnahe, praktische, klare und eindeutige Leitlinien für die Durchführung von entscheidender Bedeutung.

II. Im Programm „Horizont 2020“ sollte die Koordinierung mit anderen EU-Strategien — beispielsweise der Kohäsionspolitik — geregelt werden, damit die Multiplikatorwirkung der EU-Ressourcen gesteigert, die Fortschritte im Hinblick auf einen einheitlichen Europäischen Forschungsraum beschleunigt und das potenzielle Risiko der Gewährung verschiedener EU-Förderungen für eine einzige Maßnahme eingedämmt werden können.

<sup>(1)</sup> Rat der Europäischen Union (10268/10) — Schlussfolgerungen des Rates „Wettbewerbsfähigkeit“ anlässlich seiner Sitzung vom 26. Mai 2010, S. 2, und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2010 (P7\_TA (2010)0401), Nr. 7 ff.

<sup>(2)</sup> Das Paket von Vorschlägen für „Horizont 2020“ (nachstehend „Horizont 2020“ oder „Paket von Legislativvorschlägen“) besteht aus der Verordnung über das Rahmenprogramm „Horizont 2020“, KOM(2011) 809 endg. (nachstehend die „Horizont-2020-Verordnung“), dem Vorschlag für eine Verordnung über die Regeln für die Beteiligung am Rahmenprogramm „Horizont 2020“ (2014-2020) sowie für die Verbreitung der Ergebnisse (nachstehend die „vorgeschlagenen Regeln“ oder „Regeln“), KOM(2011) 810 endg., und dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das spezifische Programm zur Durchführung von „Horizont 2020“, KOM(2011) 811 endg.

III. Durch Einführung einheitlicher Regeln, von denen nur abgewichen werden darf, wenn dies durch besondere Erfordernisse gerechtfertigt ist, würde die Kommission die Entwicklung hin zu einem kohärenten Satz von Regeln für die Beteiligung fördern. Der Hof betont, dass die „vorgeschlagenen Regeln“ bei allen Maßnahmen des Programms „Horizont 2020“ konsequent und in enger Abstimmung zwischen den verschiedenen Durchführungsstellen angewendet werden müssen. Ausnahmen vom Anwendungsbereich der „vorgeschlagenen Regeln“ sollten klar begründet und auf das notwendige Minimum beschränkt werden.

IV. Der Hof ist der Auffassung, dass sich durch das radikal vereinfachte Kostenerstattungsmodell die Zuverlässigkeit erhöhen, das Risiko von Unregelmäßigkeiten in den Kostenaufstellungen der Empfänger verringern und die Projektbuchführung weniger komplex gestalten wird. Außerdem entfallen einige Überprüfungsschritte, die beim derzeitigen Kostenerstattungsmodell des RP7 vorgeschrieben sind, wodurch das Antragsverfahren einfacher und schneller wird.

V. Allerdings sollte in den „vorgeschlagenen Regeln“ klar unterschieden werden zwischen Maßnahmen, die für eine 100 %ige Erstattung der Ausgaben in Betracht kommen, und Maßnahmen, bei denen höchstens 70 % der Ausgaben erstattet werden (marktnahe Tätigkeiten). In den Durchführungsbestimmungen sollte klar dargelegt sein, was unter „marktnahen Tätigkeiten“ zu verstehen ist.

VI. Der Hof stellt fest, dass der Wegfall der Option, indirekte Ausgaben auf der Grundlage der Ist-Kosten zu erstatten, eine erhebliche Änderung gegenüber dem RP7 darstellt. Wie sich diese Änderung auf die einzelnen Teilnehmer auswirken wird, ist nicht klar. Die Kommission sollte sicherstellen, dass der neue Ansatz nicht zu unerwünschten Situationen führt, in denen den Teilnehmern erhebliche Nachteile entstehen, wodurch das Programm an Attraktivität einbüßen würde.

VII. Die geplante Aufnahme nicht erstattungsfähiger MwSt. als förderfähige Ausgabe ist eine positive Maßnahme. Der Hof ist allerdings der Ansicht, dass die Kommission klar regeln muss, was als erstattungsfähige MwSt. anzusehen ist.

VIII. Der Hof vertritt die Auffassung, dass der optimierte interne Kontrollrahmen, der auf einer risikoorientierten Strategie basiert, die wiederum eng mit dem vorgeschlagenen neuen Fördermodell verknüpft ist, einen sehr guten Ausgangspunkt für die Verringerung des Fehlerrisikos bildet. Diesem Ansatz sind jedoch Grenzen gesetzt, da einige Risiken aufgrund ihrer Beschaffenheit durch wirksame Präventivkontrollen eingedämmt werden müssen.

IX. Der Hof hält die vorgeschlagene Ausweitung der Deckung durch den Teilnehmer-Garantiefonds für eine positive Entwicklung. Allerdings macht die Aufnahme von Instrumenten wie öffentlich-privaten Partnerschaften in die Deckung des Fonds Bewertungen hinsichtlich etwaiger rechtlicher Risiken erforderlich.

X. Der Hof begrüßt die Absicht der Kommission, am Ende der Projektdurchführung eine einzige verbindliche Prüfungsbescheinigung über den Abschluss zu verlangen. Kürzlich durchgeführte Prüfungen des Hofes haben allerdings ergeben, dass die Zuverlässigkeit von Prüfungsbescheinigungen begrenzt und diese Kontrolle somit nur bedingt wirksam ist. Desgleichen lassen die Prüfungen des Hofes auf geringe Beteiligungs- und Genehmigungsquoten bei den Bescheinigungen über die Methodik schließen. Wenn in diesen beiden Bereichen keine Verbesserungen erzielt werden, ist mit negativen Auswirkungen auf die überarbeitete Kontrollstrategie der Kommission zu rechnen.

XI. Nach Auffassung des Hofes sollten Preisgelder Anreize für (technologische) Innovationen schaffen, damit die Hebelwirkung im Hinblick auf zusätzliche Finanzierungsquellen gewährleistet ist. Die Kommission sollte deshalb sicherstellen, dass nichtfinanzielle Aspekte wie ein solides Image und ein auf Exzellenz, Exklusivität und internationaler Anerkennung basierender Ruf stärker herausgearbeitet werden.

XII. Der Hof ist der Ansicht, dass Vergabeverfahren nur in ordnungsgemäß begründeten Fällen zum Einsatz kommen sollten, nämlich dann, wenn dadurch zusätzliche Nutzeffekte entstehen, die bei Verwendung von Finanzhilfen nicht gegeben wären.

XIII. Aus dem „Paket von Legislativvorschlägen“ geht nicht eindeutig hervor, was unter einer Innovationstätigkeit zu verstehen ist. Der Hof hält eine klare Definition und eine angemessene Begrenzung der förderfähigen Innovationstätigkeiten auf wirkliche Neuheiten für wünschenswert.

#### ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

4. Mit dem Rahmenprogramm „Horizont 2020“ setzt sich die Kommission das Ziel, die herausragendsten Forscher und die innovativsten Unternehmen anzusprechen. Vor diesem Hintergrund spielt das wichtigste Querschnittsprinzip, nämlich die Vereinfachung der Beteiligungsregeln, eine entscheidende Rolle. Vereinfachung ist das prägende Element der Kernmerkmale der „Regeln“ (eine Gesamtübersicht der mit den Vereinfachungsmaßnahmen des „Pakets von Legislativvorschlägen“ verfolgten Ziele und Prioritäten ist dem *Anhang* zu entnehmen):

- Schaffung einheitlicher Regeln für die Beteiligung und Verbreitung für alle Bestandteile des Programms „Horizont 2020“, wobei Ausnahmen nur möglich sind, wenn sie durch besondere Erfordernisse gerechtfertigt sind;
- Schaffung einfacherer und anwendungsfreundlicherer Förderregeln und finanzieller Bestimmungen (z. B. Kostenerstattungssätze) für die Teilnehmer;
- Anwendung einer neuen Kontrollstrategie, bei der sich Vertrauen und Kontrolle die Waage halten <sup>(1)</sup>.

5. Der Hof vertritt die Auffassung, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen bei bestimmungsgemäßer Durchführung im Prinzip erheblich zur Lösung der größten

Probleme (wie inkohärente Beteiligungsregeln, Komplexität und Verwaltungsaufwand) bei der EU-Forschungsförderung beitragen werden. So soll die vorgeschlagene Verknüpfung von Forschung und innovationsbezogenen Maßnahmen (z. B. forschungsbezogene gemeinsame Technologieinitiativen) der gängigen Kritik entgegensteuern, dass die Regeln beim RP7 nicht kohärent angewendet werden. Außerdem erleichtert diese Verknüpfung die Interoperabilität und Kompatibilität der Forschungstätigkeiten in der Union (siehe Ziffer 10).

6. Die „Regeln“ enthalten zahlreiche Vereinfachungsmaßnahmen, die sich im Kostenerstattungsmodell <sup>(2)</sup> (siehe Ziffer 15) und in den finanziellen Bestimmungen (z. B. Anforderungen an die Zeiterfassung und vorgeschlagene Einbeziehung der MwSt. in die förderfähigen Ausgaben (siehe Ziffer 21)) niederschlagen <sup>(3)</sup>. Die Kommission verfolgte einen zweigliedrigen Ansatz: Zum einen soll durch die vorgeschlagenen Maßnahmen der Verwaltungsaufwand für die Empfänger verringert werden (z. B. wird durch ein weniger komplexes Fördermodell die Kostenabrechnung und die Berechnung des EU-Beitrags für die Teilnehmer einfacher). Zum anderen stellen die Maßnahmen auf eine Verringerung der Verwaltungs- und Kontrolltätigkeit der Kommission ab und erleichtern dadurch die Umsetzung der vorgeschlagenen Kontrollstrategie, die auf einem Gleichgewicht zwischen Vertrauen und Kontrolle beruht. So soll beispielsweise die Optimierung und Vereinfachung der Förderregelungen u. a. zur Verbesserung der Kontrolle durch die Kommission beitragen <sup>(4)</sup> (siehe Ziffer 24) <sup>(5)</sup>.

7. Insgesamt gesehen bieten die „vorgeschlagenen Regeln“ Lösungen für die in Ziffer 1 genannten dringlichen und wichtigen Punkte an. Der Erfolg dieser Maßnahmen hängt allerdings von ihrer wirksamen Umsetzung ab <sup>(6)</sup>. Der Hof wiederholt seine Empfehlung, wonach die Kommission zeitnahe, praktische, klare und eindeutige Leitlinien für die Durchführung bereitstellen sollte, damit Empfänger und Kommission über angemessene Sicherheit verfügen <sup>(7)</sup>. Die Durchführungsbestimmungen sollten spätestens bei Veröffentlichung der ersten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen vorliegen.

8. Es sei darauf hingewiesen, dass die Durchführung einiger vorgeschlagener Maßnahmen (z. B. Geltendmachung der MwSt. und keine zinstragenden Konten für die Vorfinanzierung) von

<sup>(2)</sup> KOM(2011) 810 endg., Artikel 22 und 24.

<sup>(3)</sup> KOM(2011) 810 endg., Artikel 23 und 25.

<sup>(4)</sup> Gleichzeitig wird dadurch das allgemeine Ziel einer Reduzierung des Personalstands jedes europäischen Organs und jeder europäischen Einrichtung um 5 % leichter zu erreichen sein, KOM(2011) 890 endg., S. 4.

<sup>(5)</sup> KOM(2011) 809 endg., S. 110 ff.

<sup>(6)</sup> In der vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie „Financial Rules in the Research Framework Programmes — Streamlining rules for participation in EU research programmes“ (Finanzbestimmungen für Forschungsrahmenprogramme — Straffung der Regeln für die Beteiligung an EU-Forschungsprogrammen) lautet eine der Hauptschlussfolgerungen, dass die Art und Weise, wie die Bestimmungen umgesetzt werden, problematischer ist als die Bestimmungen selbst. Dadurch gehe aufseiten der Kommission wie der Empfänger das Vertrauen verloren und beiden Seiten erwachse ein unnötiger Verwaltungsaufwand. Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung D: Haushaltsfragen, (PE 411.275), 26.5.2010, S. 62.

<sup>(7)</sup> Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 1/2004, Ziffer 12, Sonderbericht Nr. 9/2007, Ziffer 71, Sonderbericht Nr. 8/2009, Ziffern 47-49, und Stellungnahme Nr. 1/2006, Ziffer 11.

<sup>(1)</sup> Eine Vereinfachung der Beteiligungsregeln ist eine Voraussetzung für die Umsetzung der vorgeschlagenen Kontrollstrategie, KOM(2011) 811 endg., S. 119 (Verwaltungsmaßnahmen).

der Annahme der neuen Haushaltsordnung<sup>(1)</sup> abhängt. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Stellungnahme waren das Legislativverfahren und die Durchführungsbestimmungen für die neue Haushaltsordnung noch nicht abgeschlossen.

## SPEZIFISCHE BEMERKUNGEN

### Gemeinsamer strategischer Rahmen

9. Die Kommission schlägt vor, die gesamte Bandbreite der Forschungs- und Innovationsförderung in einem einzigen gemeinsamen strategischen Rahmen zusammenzufassen<sup>(2)</sup>. Wie der Hof bereits früher festgestellt hat<sup>(3)</sup>, soll im Programm „Horizont 2020“ auch die Koordinierung mit anderen EU-Strategien (beispielsweise dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Kohäsionsfonds) geregelt werden. Diese Koordinierung würde es ermöglichen, bei der Beteiligung des Programms an operationellen Programmen den Kofinanzierungssatz unter Berücksichtigung der verschiedenen EU-Finanzierungsquellen festzulegen, wodurch die Multiplikatorwirkung der EU-Ressourcen gesteigert werden könnte. Dadurch würde die Schaffung eines einheitlichen Europäischen Forschungsraums vorangetrieben<sup>(4)</sup>. Außerdem würde das potenzielle Risiko eingedämmt, dass verschiedene EU-Finanzhilfen für eine einzige Maßnahme gewährt werden<sup>(5)</sup>.

### Kohärenter Satz von Regeln für die Beteiligung

10. Durch Einführung einheitlicher Regeln, von denen nur abgewichen werden darf, wenn dies durch besondere Erfordernisse gerechtfertigt ist, würde die Kommission die Entwicklung hin zu einem kohärenten Satz von Regeln für die Beteiligung fördern. Beim RP7 gab es mehrere Regelungsebenen (z. B. allgemeine Regeln für die Beteiligung und spezifische Regeln für Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen<sup>(6)</sup> oder die einzelnen forschungsbezogenen gemeinsamen Technologieinitiativen<sup>(7)</sup>). Deshalb wurden die Regeln des RP7 von der Forschungsgemeinschaft als komplex und inkohärent empfunden<sup>(8)</sup>.

11. Der vorgeschlagene integrierte Ansatz (beispielsweise eine weitgehend einheitliche Anwendung der Regeln in Fragen wie Förderfähigkeits- und Bewertungskriterien und Rechte des geistigen Eigentums auf alle Bestandteile des Programms

„Horizont 2020“<sup>(9)</sup> könnte unter folgenden Gesichtspunkten ein wichtiger Schritt sein:

- Verringerung der Komplexität der Beteiligungsregeln;
- Einbindung der Forschungsbasis durch Überwindung der Aufspaltung der Vorschriften für die EU-Politik bei gleichzeitiger
- Ausrichtung der Forschung auf eine stärkere Angleichung der für die Durchführung von Forschungsmaßnahmen zuständigen Stellen (Generaldirektionen, Exekutivagenturen oder gemeinsame Technologieinitiativen) und auf eine engere Zusammenarbeit dieser Stellen.

12. Allerdings ist nicht klar, wie und inwieweit die Beteiligungsregeln konsequent auf alle Maßnahmen des Programms „Horizont 2020“ angewendet werden, etwa in Bezug auf das Programm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, die gemeinsamen Technologieinitiativen und die vom Europäischen Innovations- und Technologieinstitut verwalteten Tätigkeiten. Der Hof weist darauf hin, dass Ausnahmen klar begründet und auf ein Mindestmaß beschränkt werden sollten, da sie andernfalls zur Regel werden. In diesem Zusammenhang wäre die Rechtssicherheit größer, wenn die Verordnung eine Übersicht über die Aktivitäten und Maßnahmen enthielte, bei denen Ausnahmen von den einheitlichen Regeln in Betracht gezogen werden.

13. Außerdem ist die volle Einbindung von Tätigkeiten, die bislang anderen Programmen oder Initiativen zugeordnet werden (siehe die in Ziffer 12 genannten Beispiele), mit erheblichem Koordinierungsaufwand für die zuständigen Stellen verbunden. Die Kommission schlägt vor<sup>(10)</sup>, die Verwaltung des Programms „Horizont 2020“ noch stärker ihren bestehenden Exekutivagenturen und anderen externen Stellen wie den gemeinsamen Unternehmen, die gemeinsame Technologieinitiativen verwalten, zu übertragen<sup>(11)</sup>.

14. Der Hof wiederholt seine frühere Empfehlung, dass die Kommission für eine angemessene Überwachung sorgen sollte, damit die Möglichkeiten dieser Verwaltungsregelungen in vollem Umfang genutzt werden können. Insbesondere die Einbeziehung der gemeinsamen Unternehmen als Instrumente zur Ausführung von EU-Strategien erfordert eine enge Zusammenarbeit. Zu diesem Zweck müssen die gemeinsamen Unternehmen zunächst solide und umfassende interne Kontrollsysteme aufbauen. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission die Umsetzung der Aktionspläne überwachen<sup>(12)</sup>. Der Hof weist außerdem darauf hin, dass eine wirksame und einheitliche Anwendung der Regeln unverzichtbar ist. Er empfiehlt der Kommission, die für Abstimmungsfragen zentralen Gremien wie den Forschungsklärunsausschuss (Research Clearing Committee, RCC)<sup>(13)</sup> erheblich aufzustocken, um die horizontalen Maßnahmen weiter zu verstärken.

<sup>(1)</sup> KOM(2010) 815 endg.

<sup>(2)</sup> KOM(2011) 809 endg., Erwägungsgrund 15 und Artikel 4.

<sup>(3)</sup> Stellungnahme Nr. 7/2011, Ziffer 14.

<sup>(4)</sup> Der Europäische Forschungsraum setzt sich aus sämtlichen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sowie Programmen und Strategien in Europa zusammen, die eine grenzüberschreitende Perspektive beinhalten. Gemeinsam geben sie Wissenschaftlern, Forschungseinrichtungen und Unternehmen die Möglichkeit zu mehr Mobilität, verstärktem Wettbewerb und einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

<sup>(5)</sup> Stellungnahme Nr. 1/2006, Ziffer 16.

<sup>(6)</sup> Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen (z. B. ERA-NET-Projekte oder Artikel-185-Initiativen) werden auf der Grundlage der im Siebten Rahmenprogramm festgelegten Kriterien ermittelt. Die Umsetzung über spezielle Durchführungsstrukturen kann jedoch mit zusätzlichen Anforderungen verbunden sein; außerdem müssen die im gemeinsamen Forschungsprogramm festgelegten nationalen Förderfähigkeitskriterien erfüllt sein.

<sup>(7)</sup> Gemeinsame Technologieinitiativen sind ein fester Bestandteil der EU-Forschung, aus den Regeln für die Beteiligung am RP7 aber ausdrücklich ausgenommen. Deshalb hat jede gemeinsame Technologieinitiative eigene Regeln und Verfahren für Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und eigene finanzielle Bestimmungen.

<sup>(8)</sup> Europäische Kommission, Vierter RP7-Überwachungsbericht 2010, S. 50, Europäische Kommission, Zwischenbewertung des Siebten Rahmenprogramms, S. 56.

<sup>(9)</sup> KOM(2011) 810 endg., Erwägungsgrund 6.

<sup>(10)</sup> KOM(2011) 809 endg., S. 108.

<sup>(11)</sup> Hierzu wird der Einsatz der Exekutivagenturen optimiert, indem eventuell eine Neuverteilung der Aufgaben erfolgt, um eine Spezialisierung zu ermöglichen. Die Mandate der bestehenden gemeinsamen Unternehmen werden verlängert und neue gemeinsame Unternehmen gegründet, KOM(2011) 809 endg., S. 108 und 109.

<sup>(12)</sup> Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 13/2009, Ziffern 61-66, Stellungnahme Nr. 1/2010, Ziffer 17, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009, Ziffer 5.56.

<sup>(13)</sup> Im Jahr 2011 wurde mit dem Beschluss der Kommission zu drei Maßnahmen zur Vereinfachung der Durchführung des Beschlusses 1982/2006/EG der Forschungsklärunsausschuss eingesetzt, der den Auftrag hat, endgültige Stellungnahmen zu übergreifenden Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung abzugeben (z. B. Kohärenz der Ex-post-Strategie der Direktionen der Kommission, Anwendung der Finanzvorschriften, Bescheinigungsverfahren usw.) (K(2011) 174).

## Neues Kostenerstattungsmodell

15. Die Kommission schlägt ein Fördermodell vor (Artikel 22 und 24 der „Regeln“), das sich aus folgenden Elementen zusammensetzt:

- einem einheitlichen Fördersatz für alle Teilnehmer und Tätigkeiten im Rahmen einer Maßnahme (dieser Satz kann bis zu 100 % der gesamten förderfähigen (direkten) Ausgaben betragen und ist für marktnahe Tätigkeiten auf höchstens 70 % begrenzt);
- einem einheitlichen Pauschalsatz von 20 % der gesamten direkten förderfähigen Ausgaben für indirekte Ausgaben (Gemeinkosten).

16. Das Modell ist radikal vereinfacht und soll die Probleme lösen, mit denen sich die Empfänger beim RP7 konfrontiert sahen. Beim RP7 steht die Komplexität des Fördermodells in direktem Zusammenhang mit der Anzahl der Kombinationsmöglichkeiten zwischen Kostenkategorien, Kostenberechnungsmethoden und Erstattungsätzen <sup>(1)</sup>. Die Fördersätze hängen beispielsweise von der Rechtsform (gemeinnützige öffentliche Einrichtung oder gewinnorientiertes Unternehmen), der Art der Tätigkeit (Forschung, Demonstration, Verwaltung u. a.) oder der Art der Kosten (Personal, Untervergabe bzw. sonstige direkte und indirekte Kosten) ab <sup>(2)</sup>.

17. Im vorgeschlagenen Modell entfällt die Unterscheidung zwischen verschiedenen Arten von Tätigkeiten, durch die sich die Komplexität des beim RP7 verwendeten Modells <sup>(3)</sup> erhöht hat. Durch die geplante Förderung der gesamten direkten Forschungsausgaben (anhand eines bei Projektbeginn festgelegten Erstattungsatzes für direkte Ausgaben) in Verbindung mit einem nominalen Festbeitrag zu den indirekten Ausgaben (20 %) für alle Empfänger und Tätigkeitsarten wird das Kostenerstattungsmodell außerdem einfacher und weniger fehleranfällig.

18. Der Hof stellt fest, dass diese Vereinfachungsmaßnahmen Folgendes bewirken:

- Die Zuverlässigkeit des Modells wird (z. B. durch Vereinfachung der Kostenabrechnung) erhöht, wodurch sich im Gegenzug das Risiko von Unregelmäßigkeiten in den Kostenaufstellungen der Empfänger verringern sollte (Rechnungspflicht und wirtschaftliche Haushaltsführung).

<sup>(1)</sup> Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 6.7.

<sup>(2)</sup> Europäisches Parlament, Bericht über die Vereinfachung der Durchführung von Forschungsrahmenprogrammen (2010/2079(INI)), Ziffer 17; Schlussfolgerungen zu vereinfachten und effizienteren Programmen zur Unterstützung der europäischen Forschung und Innovation, S. 4; 3 016. Tagung des Rates „Wettbewerbsfähigkeit“ vom 26. Mai 2010; KOM(2010) 187 endg., S. 9.

<sup>(3)</sup> Beispiele dafür fand der Europäische Rechnungshof bei seinen Rechnungsprüfungen vor. Empfänger von RP7-Mitteln stufen ihre Kosten in 16 Kostenkategorien ein, wobei für die einzelnen Kategorien unterschiedliche Fördersätze gelten. Bei falscher Einstufung von Ausgabeposten kann der Förderbetrag folglich anders ausfallen, weil der Fördersatz für ein- und denselben Posten bei einer Kategorie (z. B. Demonstrationstätigkeiten) 50 %, bei anderen Tätigkeiten (z. B. Verwaltungstätigkeiten) hingegen 100 % beträgt.

- Die Projektbuchführung gestaltet sich weniger komplex, was eine wirksame Verwaltung der finanziellen und administrativen Aspekte ermöglichen sollte (Verringerung des Verwaltungsaufwands für Empfänger und Kommission).

- Einige der Überprüfungsmaßnahmen, die beim aktuellen Erstattungsmodell des RP7 vorgeschrieben sind (etwa Rechtsform), entfallen. Dadurch würde das vorgeschlagene Fördermodell das Antragsverfahren vereinfachen und beschleunigen.

- Diese Maßnahmen spiegeln ein Kostenerstattungsmodell, das in der Praxis in der nationalen Forschungsförderung in ganz Europa bereits wirksam funktioniert <sup>(4)</sup>.

19. Allerdings wird in den „Regeln“ nicht klar unterschieden zwischen Maßnahmen, die für eine 100 %-ige Erstattung (Standardmaßnahmen) in Betracht kommen, und Maßnahmen, bei denen höchstens 70 % der Ausgaben erstattet werden (marktnahe Tätigkeiten). Welche Tätigkeiten als marktnahe Tätigkeiten (Entwicklung von Prototypen, Tests, Demonstrationsvorhaben, experimentelle Entwicklung, Pilotprojekte oder Marktumsetzung) gelten, ist nicht klar, weil es mehrere Definitionen gibt. In den Durchführungsbestimmungen sollte klar dargelegt sein, was unter „marktnahen Tätigkeiten“ zu verstehen ist.

20. Der Hof stellt fest, dass das vorgeschlagene Fördermodell durch den Wegfall der Option, indirekte Ausgaben auf der Grundlage der Ist-Kosten zu erstatten, eine erhebliche Änderung gegenüber dem RP7 darstellt. Wie sich das vorgeschlagene Kostenerstattungsmodell auf die einzelnen Teilnehmer auswirken wird, ist nicht klar. Die Kommission sollte diesbezüglich sicherstellen, dass der neue Ansatz nicht zu unerwünschten Situationen führt, in denen den Teilnehmern Nachteile entstehen, wodurch das Programm viel an Attraktivität einbüßen würde.

## Vereinfachte Förderfähigkeits- und Finanzierungskriterien

21. In den „Regeln“ ist die Einführung weiterer Maßnahmen zur Vereinfachung der Förderfähigkeitsregeln vorgesehen, um diese an die Gepflogenheiten der Empfänger (z. B. Zeiterfassungsanforderungen <sup>(5)</sup>) anzugleichen.

22. Der Hof stellt fest, dass die Verwendung von Zeiterfassungssystemen beibehalten werden soll. Er hält dies für angemessen, weil tatsächlich entstandene Personalkosten unbedingt belegt werden müssen <sup>(6)</sup>. Die Abschaffung der Zeiterfassung für Personal, das ausschließlich für EU-Projekte tätig ist, und ihr Ersatz durch Unterzeichnung einer entsprechenden Erklärung ist allerdings eine begrüßenswerte Maßnahme. Damit in der gesamten Einrichtung einheitlich vorgegangen wird, sollte

<sup>(4)</sup> Eine Studie einer Expertengruppe zum Thema „Impact of external project-based research funding on financial management in Universities“ (Auswirkungen externer projektbezogener Forschungsförderung auf das Finanzmanagement an Universitäten — Bericht der Expertengruppe unter Vorsitz von Sabine Herlitschka, November 2008) machte zum Beispiel deutlich, dass in Europa (etwa durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft und den Schweizer Nationalfonds) die Verwendung eines Förderkonzepts mit Deckung der gesamten direkten Ausgaben zzgl. einer Pauschale für indirekte Ausgaben (Gemeinkosten) (in der Regel 20 %) üblich ist.

<sup>(5)</sup> KOM(2011) 810 endg., Artikel 25 (Produktive Stunden pro Jahr).

<sup>(6)</sup> Stellungnahme Nr. 1/2006, Ziffer 67.

die Kommission sicherstellen, dass der Empfänger sich an seine üblichen Rechnungsführungs- und Verwaltungsmethoden hält, da die neue Maßnahme andernfalls anfällig für Unregelmäßigkeiten ist. Beispielsweise muss sich die Erklärung eines Empfängers mit anderen Belegen abgleichen lassen (die für das Projekt aufgewendeten Arbeitsstunden oder Verweise auf Aufgaben oder Tätigkeitsfelder sollten z. B. mit den Arbeitsverträgen oder anderen internen Vereinbarungen in Einklang stehen).

23. Gemäß den „Regeln“ gilt nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer (MwSt.) als förderfähige Ausgabe<sup>(1)</sup>. Der Hof betonte bereits in seiner Stellungnahme Nr. 1/2006<sup>(2)</sup>, dass die Regeln geändert und nicht erstattungsfähige MwSt. als förderfähige Ausgabe anerkannt werden sollte. Es muss klar geregelt werden, was als erstattungsfähige MwSt. gilt. Nach Auffassung des Hofes ist MwSt. dann förderfähig, wenn sie dem Empfänger gemäß den geltenden nationalen Vorschriften nicht erstattet wird.

### Kontrollstrategie der Kommission

#### Überarbeitete Strategie und Kontrollmaßnahmen

24. Die Tatsache, dass Vereinfachung das zentrale Ziel des Programms „Horizont 2020“ ist, kommt auch in der für das Programm vorgeschlagenen finanziellen Abwicklung deutlich zum Ausdruck<sup>(3)</sup>. Neben der Einführung des Kostenerstattungsmodells (siehe Ziffern 15-20) soll mit der „Horizont-2020-Verordnung“<sup>(4)</sup> eine überarbeitete Kontrollstrategie zur Anwendung kommen. Diese Strategie ist nunmehr weniger auf die Minimierung von Fehlerquoten als auf eine risikoabhängige Kontrolle und die Aufdeckung von Betrugsfällen ausgerichtet. Gleichzeitig sollen folgende Ziele verwirklicht werden:

- eine Restfehlerquote von etwa 2 % der Gesamtausgaben über die gesamte Programmlaufzeit;
- Beschränkung der Gesamtzahl der nachträglichen Rechnungsprüfungen auf eine Zahl, die zur Erreichung dieses Ziels und zur Umsetzung der Strategie unbedingt notwendig ist;
- Prüfung von höchstens 7 % der Teilnehmer am Programm „Horizont 2020“ über die gesamte Programmlaufzeit hinweg.

25. Die wichtigen Eckpunkte der Kontrollstrategie sind untrennbar mit dem vorgeschlagenen Fördermodell verknüpft. Wie in der „Horizont-2020-Verordnung“ dargelegt, sollen bestimmte Vereinfachungsmaßnahmen (z. B. Beseitigung wiederkehrender Fehlerquellen) zur Eindämmung des Risikos von Unregelmäßigkeiten beitragen und dadurch ein einfacheres und wirksameres System für Kontrolle und Prüfung ermöglichen. Beispielsweise würde die Einführung vereinfachter Regeln für die indirekten Ausgaben (siehe Ziffer 17) in der Folge zu einer geringeren

Fehlerquote führen<sup>(5)</sup>. Außerdem könnte eine gut konzipierte und korrekt umgesetzte Strategie zur Stärkung der risikoabhängigen Kontrollen und der Aufdeckung von Betrugsfällen das Auftreten von Fehlern verhindern.

26. Der Hof nimmt die Entwicklung einer risikoorientierten Strategie mit dem Ziel, eine Restfehlerquote von etwa 2 % zu erreichen, zur Kenntnis. Ein optimierter interner Kontrollrahmen, der sich auf eine risikoorientierte Strategie stützt, bildet einen sehr guten Ausgangspunkt für die Verringerung des Fehlerrisikos. Diesem Ansatz sind jedoch Grenzen gesetzt. Einige Risiken müssen aufgrund ihrer Beschaffenheit durch wirksame Präventivkontrollen eingedämmt werden.

27. In diesem Zusammenhang gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung<sup>(6)</sup>, dass ein erheblicher Teil der Prüfungsbescheinigungen (Ex-ante-Bescheinigung der Methoden der Zuwendungsempfänger für die Kostenberechnung und Ex-post-Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen, zwei wichtige Elemente im neuen Kontrollsystem der Kommission) nur bedingt wirksam ist (siehe auch Ziffern 30-32). Somit besteht bei den vorgeschlagenen Maßnahmen das Risiko, dass sie lediglich begrenzt wirksam sind und nicht ausreichend zur Erreichung der angestrebten Verringerung der Restfehlerquote beitragen. Außerdem sollte die Kommission sicherstellen, dass sie nicht durch ein vorab festgelegtes Ausmaß an nachträglichen Rechnungsprüfungen daran gehindert wird, die Restfehlerquote von etwa 2 % zu erreichen<sup>(7)</sup>.

#### Teilnehmer-Garantiefonds

28. Die Kommission schlägt vor, den Teilnehmer-Garantiefonds (nachstehend „der Fonds“) über die gesamte Laufzeit des Programms „Horizont 2020“ weiterzuführen. Der bereits im RP7 bestehende Fonds<sup>(8)</sup> ist fester Bestandteil der Kontrollstrategie der Kommission. Zielsetzung des Fonds ist der Schutz des EU-Haushalts, indem er bei Empfängern gewährten Finanzhilfen als Sicherheit dient<sup>(9)</sup>. Infolgedessen werden den Teilnehmern keine weiteren Sicherheitsleistungen auferlegt<sup>(10)</sup>. Anders als beim RP7 erstreckt sich die Deckung durch den Fonds auch auf das Programm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, die Tätigkeiten des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts und Instrumente wie die gemeinsamen Technologieinitiativen<sup>(11)</sup>.

29. Der Hof stellt fest, dass die Einführung des Fonds im RP7 den Verwaltungsaufwand für die Empfänger verringerte. Da der Fonds als Sicherheit diente, konnte die Kommission beispielsweise die Zahl der Kontrollen der wirtschaftlichen Bonität bei

(1) Mehrwertsteuer ist beim RP7 gemäß Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1906/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates nicht förderfähig. Diese Bestimmung entfällt in dem Vorschlag für die „Horizont-2020-Verordnung“, in dem auf die Haushaltsordnung verwiesen wird, der zufolge nicht erstattungsfähige MwSt. eine beihilfefähige Ausgabe ist.

(2) Stellungnahme Nr. 1/2006, Ziffer 64.

(3) KOM(2011) 809 endg., Erwägungsgrund 32.

(4) KOM(2011) 809 endg., S. 110.

(5) Wie im Finanzbogen für Rechtsakte zur „Horizont-2020-Verordnung“ dargelegt, entfallen etwa 28 % (Höhe der Mittel) der bei Prüfungen zum RP7 festgestellten Fehler auf indirekte Kosten. Es wird davon ausgegangen, dass diese Fehlerquote im Rahmen des Programms „Horizont 2020“ geringer ausfallen wird, KOM(2011) 809 endg., S. 114.

(6) Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffern 6.19-6.28.

(7) Bis Mitte Juni 2012 waren bei etwa 7,25 % der Empfänger von RP7-Mitteln Prüfungen bereits abgeschlossen oder geplant. Beim RP6 wurden 8,45 % der Zuwendungsempfänger geprüft. Bei beiden Rahmenprogrammen sank die Fehlerquote nicht auf die erwarteten 2 %. Angaben der Europäischen Kommission, Generaldirektion Forschung und Innovation.

(8) KOM(2011) 810 endg., Artikel 32 und 33.

(9) Die Empfänger zahlen 5 % des gesamten EU-Beitrags zu ihrem Projekt in den Fonds ein, der insgesamt als Sicherheit dient, auf die die EU im Fall projektbedingter finanzieller Ausfälle zugreifen kann.

(10) KOM(2011) 810 endg., Artikel 32 Absatz 4.

(11) SEK(2011) 1427 endg., Band 2 — Teil 2/2, Anhang 3.

den meisten Teilnehmern verringern und andere Formen von Sicherheiten (z. B. Bankgarantien) abschaffen. In diesem Zusammenhang ist die Ausweitung der Deckung durch Einbeziehung des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts und der gemeinsamen Technologieinitiativen in den Fonds eine positive Entwicklung. Die Einbeziehung von Instrumenten wie öffentlich-privaten Partnerschaften (z. B. gemeinsame Technologieinitiativen) in die Deckung durch den Fonds macht jedoch die Bewertung möglicher rechtlicher Risiken (unterschiedliche rechtliche Strukturen<sup>(1)</sup>) erforderlich, insbesondere dann, wenn eingezogene Beträge dem Fonds zugewiesene Einnahmen darstellen<sup>(2)</sup>.

#### Bescheinigungsverfahren

30. Im Vorschlag der Kommission sind zwei von unabhängigen Prüfern durchzuführende Bescheinigungsverfahren<sup>(3)</sup> vorgesehen. Beide Verfahren sind Teil des überarbeiteten internen Kontrollrahmens für das Programm „Horizont 2020“<sup>(4)</sup>. Bei diesen Verfahren handelt es sich um

- die Bescheinigung über den Abschluss (obligatorische Ex-post-Prüfungsbescheinigung, die bei Projektabschluss im Fall von Finanzhilfen im Gesamtbetrag von mindestens 325 000 Euro auszustellen ist und in der bestätigt werden soll, dass die geltend gemachten Kosten genau angegeben und tatsächlich angefallen sowie erstattungsfähig sind);
- die Bescheinigung über die Methodik (fakultative Ex-ante-Bescheinigung für Empfänger, in der ihre Methoden zur Berechnung der direkten Personalkosten anhand von Stückkostensätzen bescheinigt werden).

31. Um den Verwaltungsaufwand für die Empfänger zu verringern, schlägt die Kommission vor, weniger Bescheinigungen über den Abschluss zu verlangen als beim RP7<sup>(5)</sup>. Im Sinne der Vereinfachung begrüßt der Hof die Absicht der Kommission, eine einzige verbindliche Bescheinigung bei Abschluss des Projekts zu verlangen. Ob das Bescheinigungsverfahren eine wirksame Kontrolle darstellt, hängt allerdings in erster Linie von der Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen ab. Aktuelle Prüfungen des Hofes haben gezeigt, dass diese Kontrolle in den vergangenen zwei Jahren nur bedingt wirksam war<sup>(6)</sup>. Der Hof wiederholt seine Empfehlung, die Zuverlässigkeit der Prüfungsbescheinigungen zu verbessern, indem die bescheinigenden Prüfer angehalten werden, stärker auf die Förderfähigkeit der Ausgaben zu achten.

<sup>(1)</sup> Die spezifische rechtliche Struktur der gemeinsamen Technologieinitiativen unter Berufung auf die Rahmenregelung für „Gemeinschaftseinrichtungen“ wurde beispielsweise gewählt, damit die Kommission die geplanten Ressourcen direkt beitragen und kontrollieren kann. Bislang ist aber noch nicht endgültig entschieden worden, wie mit den gemeinsamen Technologieinitiativen weiter zu verfahren ist. Bezüglich der Einrichtung neuer gemeinsamer Technologieinitiativen werden im Rahmen der laufenden Überarbeitung der EU-Haushaltsordnung derzeit andere Arten rechtlicher Strukturen (z. B. spezielle Einrichtungen) diskutiert. Den privaten Partnern übertragene Rechte, die Gewinnverteilung oder Insolvenzrisiken sollten daher bei der Einbeziehung des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts und der gemeinsamen Technologieinitiativen in die Deckung durch den Fonds berücksichtigt werden.

<sup>(2)</sup> KOM(2011) 810 endg., Artikel 33 Absatz 4.

<sup>(3)</sup> KOM(2011) 810 endg., Artikel 28 bis 30.

<sup>(4)</sup> KOM(2011) 809 endg., S. 112f.

<sup>(5)</sup> Beim Programm „Horizont 2020“ wird je Empfänger lediglich eine entsprechende Bescheinigung (bei Überschreitung des Schwellenwerts von 325 000 Euro) bei Projektabschluss verlangt; beim RP7 waren Zwischenbescheinigungen vorgeschrieben.

<sup>(6)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffern 6.19-6.21.

32. Ziel der Bescheinigung über die Methodik ist es, die Verwendung korrekter Methoden durch die Empfänger bei Geltendmachung direkter Personalkosten anhand von Stückkostensätzen zu fördern<sup>(7)</sup>. Wird diese Maßnahme wirksam umgesetzt, würden sich die Empfänger für eine Bescheinigung ihrer Methodik entscheiden und infolgedessen würden bei den Personalkosten insgesamt weniger Fehler auftreten. Wie der Hof bereits früher festgestellt hat<sup>(8)</sup>, beeinträchtigen die geringen Beteiligungs- und Genehmigungsquoten beim RP7 jedoch die Bemühungen der Kommission um Vereinfachung der Verfahren. Der Hof fordert die Kommission auf, das Antragsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen und für die Erlangung dieser Bescheinigung einfache Kriterien klar festzulegen. Sollte dies nicht gelingen, könnte die wirksame Umsetzung der überarbeiteten Kontrollstrategie der Kommission gefährdet sein.

#### Neue Förderformen

33. In den „vorgeschlagenen Regeln“ werden Preisgelder, die vorkommerzielle Auftragsvergabe und die Vergabe öffentlicher Aufträge für innovative Lösungen als neue Förderformen eingeführt<sup>(9)</sup>. Die Kommission will Preisgelder für die Erreichung im Voraus festgelegter forschungsorientierter Ziele vergeben<sup>(10)</sup>. Durch Auftragsvergabe kann die Kommission Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen beschaffen und als Pilotkunde innovative Lösungen nachfragen<sup>(11)</sup>.

34. Mit den Preisgeldern sollen vor allem Investitionen in Forschung und Innovation stimuliert werden, die weitaus wertvoller sind als der Geldwert der Preise. Daher liegt der potenzielle Vorteil von Preisen — neben der Einfachheit der Verwaltung — in ihrer starken Hebelwirkung<sup>(12)</sup>. Damit diese Wirkung entsteht, muss das Preisgeld Anstoß für private Investitionen geben. Bleibt die Hebelwirkung aus, sind Preisgelder lediglich ein aus öffentlichen Mitteln finanziertes Instrument zur Koordinierung verschiedener Forschungsmaßnahmen und kein Auslöser für zusätzliche Investitionen in die Forschung. Deshalb sollten Preisgelder an die Stimulation von (technologischen) Innovationen geknüpft werden, damit die Hebelwirkung im Hinblick auf zusätzliche Finanzierungsquellen gewährleistet ist. Um diesem Aspekt mehr Gewicht zu verleihen, sollte die Kommission sich darauf konzentrieren, die Attraktivität der nichtfinanziellen Komponente der Preise zu erhöhen, indem sie beispielsweise dafür sorgt, dass der Preis mit einem auf Exzellenz, Exklusivität und internationaler Anerkennung basierenden Image und Ruf verbunden wird.

35. Mit der vorkommerziellen Auftragsvergabe und der Vergabe öffentlicher Aufträge für innovative Lösungen soll die Nachfrage nach innovativen Produkten und Dienstleistungen angekurbelt und dadurch die Markteinführung unterstützt<sup>(13)</sup> und in der Folge Europas Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden. Gegenüber Finanzhilfen umfasst der im Auftrag festgelegte Preis nicht nur die Kosten der Auftragnehmer, sondern auch

<sup>(7)</sup> „Certificates issued by external auditors — Guidance notes for beneficiaries and auditors“ (Bescheinigungen externer Prüfer — Leitfaden für Empfänger und Prüfer), Fassung vom 1. Juli 2010, S. 13.

<sup>(8)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 6.25.

<sup>(9)</sup> KOM(2011) 810 endg., Artikel 34 bis 35 und 48 bis 49. Pilotprojekte im Bereich der vorkommerziellen Auftragsvergabe wurden bereits während der Laufzeit des RP7 auf den Weg gebracht (z. B. im Rahmen des Arbeitsprogramms RP7-ICT-2011-12). Preise waren Teil der RP7-Regeln, wurden aber nicht als gesonderte Förderform genutzt.

<sup>(10)</sup> KOM(2011) 810 endg., S. 3.

<sup>(11)</sup> KOM(2011) 810 endg., Artikel 2 Absatz 1 Unterabsätze 13 und 14.

<sup>(12)</sup> KOM(2010) 187 endg., S. 7.

<sup>(13)</sup> SEK(2011) 1427, S. 19.

ihre Gewinnspanne. Dadurch könnte sich die Auftragsvergabe bei der Forschungsförderung im Vergleich zu Finanzhilfen als kostenintensiveres Instrument erweisen. Vergabeverfahren sollten deshalb nur zum Einsatz kommen, wenn sie durch die zu erwartenden zusätzlichen Nutzeffekte (z. B. die Entstehung eines neuen Marktes oder Innovationsanreize), die bei Verwendung von Finanzhilfen nicht entstünden, gerechtfertigt sind. Die Gründe für die Verwendung von Vergabeverfahren sollten klar dargelegt werden, bevor in irgendeiner Form auf potenzielle Auftragnehmer zugegangen wird. Vergabeverfahren sollten nicht ausschließlich aus Gründen der administrativen Vereinfachung des Rahmenprogramms angewendet werden.

### Innovation

36. Der Legislativvorschlag für das Programm „Horizont 2020“ verzahnt Forschung und Innovation durch eine lückenlose, kohärente Förderung von der Idee bis hin zur Marktreife (1). Auf den Begriff „Innovation“ wird in den „vorgeschlagenen Regeln“ und im „Paket von Legislativvorschlägen“ immer wieder verwiesen (2).

37. In seinem Sonderbericht Nr. 4/2011 (3) stellte der Hof fest, dass der Begriff „Innovation“ weit ausgelegt wird. Aus

dem „Paket von Legislativvorschlägen“ geht nicht eindeutig hervor, was unter einer Innovationstätigkeit zu verstehen ist. Zur Veranschaulichung der Bedeutung wird stattdessen auf ein breites Spektrum an deskriptiven Begriffen wie gesellschaftliche („social“) Innovation, weltweite Spitzenstellung in der Innovation, technologische Innovation, forschungsgestützte, industrielle, gesellschaftliche („societal“), grüne, technische Innovation, Innovationen im Bereich Wohlergehen und angewandte Innovation (4) zurückgegriffen. Die Tatsache, dass der Begriff „Innovation“ nicht eindeutig definiert ist, könnte zu Missverständnissen und größerer Komplexität bei der Projektverwirklichung führen. Der Vorschlag sollte eine genaue Definition enthalten.

38. In Anbetracht des Risikos, dass Fördermittel auf eine Vielzahl von Innovationsprojekten mit begrenzten potenziellen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie aufgeteilt werden, sollte im Programm „Horizont 2020“ klar eingegrenzt werden, welche Innovationstätigkeiten für eine Förderung in Betracht kommen. Im „Paket von Legislativvorschlägen“ sollte auf einen anerkannten Rahmen für Innovationen wie das Oslo-Handbuch (5) verwiesen und eine Begrenzung auf Innovationstätigkeiten, bei denen es sich um Neuheiten handelt, vorgenommen werden.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 19. Juli 2012 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Präsident*

(1) KOM(2011) 808 endg., S. 4.

(2) Beispielsweise „Vergabe öffentlicher Aufträge für innovative Lösungen“ (KOM(2011) 810 endg., Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 14, Artikel 19 Absatz 8 sowie Artikel 35 und 49). In Artikel 22 Absatz 5 wird für die aufgezählten Innovationstätigkeiten (marktnahe Tätigkeiten) ein niedrigerer Fördersatz festgelegt.

(3) <http://eca.europa.eu>

(4) KOM(2011) 809 endg., „gesellschaftliche Innovation“ (Erwägungsgrund 11 und Anhang I, S. 33), „weltweite Spitzenstellung in der Innovation“ (Anhang I, Teil I, S. 34), „technologische Innovation“, „forschungsgestützte Innovation“ (Anhang I, Teil I, S. 38 und S. 39), „industrielle Innovation“ (Anhang I, Teil II, S. 52), „gesellschaftliche Innovation“ (Anhang I, Teil II, S. 53), „grüne Innovation“ (ebd. S. 54), „technische Innovation“ (Anhang I, Teil II, S. 57), „Innovationen im Bereich Wohlergehen“ (Anhang I, Teil III, S. 68) und „angewandte Innovation“ (Anhang I, Teil III, S. 76).

(5) „The Measurement of Scientific and Technological Activities — Oslo Manual — Guidelines for collecting and interpreting innovation data“ (Messung wissenschaftlicher und technologischer Aktivitäten — Oslo-Handbuch, Leitlinien zur Sammlung und Interpretation innovationsbezogener Daten), dritte Auflage, gemeinsame Veröffentlichung von OECD und Eurostat.

## ANHANG

## Ziele und Prioritäten der Vereinfachungsmaßnahmen des „Pakets von Legislativvorschlägen“

Ziele und Prioritäten	Vereinfachungsmaßnahmen aufgrund der Ziele und Prioritäten
Kohärenter Satz von Regeln für die Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> <li>— „Horizont 2020“ bündelt <b>sämtliche bestehenden Fördermaßnahmen für Forschung und Innovation</b>, die zurzeit über das Forschungsrahmenprogramm wie auch die innovationsrelevanten Tätigkeiten des Rahmenprogramms für die Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) bereitgestellt werden. <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— <b>Einheitliche Regeln für die Beteiligung</b> — hinsichtlich Aspekten wie Förderfähigkeit, Bewertung oder Rechte des geistigen Eigentums — für alle Teile von „Horizont 2020“, wobei Abweichungen nur möglich sind, wenn sie durch besondere Erfordernisse gerechtfertigt sind. <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup></li> <li>— Mit Hilfe <b>klarer Kriterien</b> für gemeinsame Programme nach Artikel 185 und gemeinsame Unternehmen nach Artikel 187 wird es möglich sein, ein solideres Bündel von Initiativen zu verwirklichen, die den Erfahrungen und Bewertungen des 7. Rahmenprogramms sowie den Änderungen der Haushaltsordnung Rechnung tragen. <sup>(1)</sup></li> <li>— Die Kommission wird die mit dem Programm und der Projektdurchführung verbundenen Verfahren und Arbeitsschritte weiter <b>straffen, harmonisieren</b> und beschleunigen. <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— Das EIT wird durch Zusammenführung von exzellenter Forschung, Bildung und Innovation <b>zum Wissensdreieck beitragen</b> und seine Arbeit eng auf die Schwerpunkte von „Horizont 2020“ ausrichten. <sup>(1)</sup></li> </ul>
Erleichterung der Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Informations- und Kommunikationsmaßnahmen</b> sind fester Bestandteil der Durchführung von „Horizont 2020“; dadurch werden ein besseres Verständnis, mehr Engagement und sachkundigere Diskussionen ermöglicht. <sup>(1)</sup></li> <li>— Kohärenz, Qualität und Effizienz der Durchführung werden durch eine <b>einheitliche IT-Plattform</b> erhöht. <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup></li> <li>— <b>Verfahren und Abläufe</b> werden rationalisiert. Hierunter fallen auch die einzelnen Bestimmungen für Inhalt und Form der Vorschläge, die Verfahren für die Weiterentwicklung der Vorschläge zu Projekten, die Anforderungen an die Berichterstattung und Überwachung sowie die entsprechenden Leitlinien und Unterstützungsdienste. <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup></li> <li>— Die <b>bestehenden Agenturen</b> werden durch Neuverteilung der Aufgaben und größere Spezialisierung <b>optimiert</b>. <sup>(1)</sup></li> <li>— <b>Weniger Formalitäten</b> bei der Ausarbeitung von Vorschlägen (Vereinfachung der Modalitäten und Verfahren). <sup>(1)</sup></li> <li>— Die <b>Haushaltsordnung</b> wird ebenfalls zur Vereinfachung der Forschungs- und Innovationsförderung beitragen (z. B. keine zinstragenden Konten für die Vorfinanzierung, Geltendmachung der MwSt., Begrenzung der Extrapolation systematischer Fehler). <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> </ul>
Einfachere und anwendungsfreundlichere Förderregeln	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Einfachere Förderregeln durch einen <b>einheitlichen Erstattungssatz</b> für sämtliche Teilnehmer desselben Projekts (anstelle dreier verschiedener Sätze je nach Art der Teilnehmer), was zu einem einfacheren Kostenerstattungsmodell führt. <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— Größere Akzeptanz der <b>Rechnungslegungsmethoden</b> des Empfängers. <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— 100 %-ige Erstattung der <b>direkten Ausgaben</b>. <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— Ermittlung <b>indirekter Ausgaben</b> durch Anwendung eines einheitlichen Pauschalatzes der direkten Ausgaben; dadurch werden sich die Fehlerquoten in den Kostenerstattungsanträgen verringern. <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— <b>Neue Förderformen</b> (Preisgelder, vorkommerzielle Auftragsvergabe, Vergabe öffentlicher Aufträge für innovative Lösungen) werden bei Projekten in bestimmten Bereichen, in denen sie sich als sinnvoll erwiesen haben, mehr Flexibilität ermöglichen. <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— Die Möglichkeit der Berechnung <b>durchschnittlicher Personalkosten</b>, auch für KMU-Eigentümer ohne Gehalt. <sup>(1)</sup></li> <li>— Die <b>Zeiterfassungspflicht</b> für Personal, das ausschließlich für ein Projekt im Rahmen von „Horizont 2020“ tätig ist, wird abgeschafft. <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup></li> <li>— Für die <b>jährlichen produktiven Stunden</b> werden objektive Bezugswerte vorgegeben. <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup></li> <li>— Das System der Stückkosten und Pauschalen für <b>Mobilitäts- und Ausbildungsmaßnahmen</b> (Marie Curie) wird fortgeführt. <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup></li> </ul>

Ziele und Prioritäten	Vereinfachungsmaßnahmen aufgrund der Ziele und Prioritäten
Neue Kontrollstrategie	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Eine überarbeitete Strategie, die <b>nunmehr</b> weniger auf die Minimierung von Fehlerquoten als auf eine risikoabhängige Kontrolle und die Aufdeckung von Betrugsfällen <b>ausgerichtet ist</b>, sollte den Kontrollaufwand für die Teilnehmer verringern. <sup>(2)</sup>, <sup>(4)</sup></li> <li>— Verringerung des Verwaltungsaufwands durch <b>weniger Prüfungen</b> (höchstens 7 % der Empfänger von Mitteln aus dem Programm „Horizont 2020“) bei gleichzeitiger Zielvorgabe einer Fehlerquote von 2 % und <b>Verringerung der Frist</b> für Ex-post-Prüfungen <b>von fünf auf vier Jahre</b>. <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— Ausdehnung des <b>Teilnehmer-Garantiefonds</b> auf alle Maßnahmen des Programms „Horizont 2020“ und dadurch Deckung des Risikos für alle Arten von indirekten Maßnahmen. <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— <b>Ex-ante-Prüfungen der finanziellen Leistungsfähigkeit</b> sind nur bei Koordinatoren verbindlich durchzuführen, wodurch sich der Verwaltungsaufwand verringert. <sup>(1)</sup></li> <li>— Die Anzahl der <b>Prüfbescheinigungen über den Abschluss</b> wird verringert, indem pro Empfänger lediglich eine solche Bescheinigung am Ende des Projekts verlangt wird. <sup>(1)</sup></li> </ul>

## Quellen:

<sup>(1)</sup> KOM(2011) 808 endg.<sup>(2)</sup> KOM(2011) 809 endg.<sup>(3)</sup> KOM(2011) 810 endg.<sup>(4)</sup> KOM(2011) 811 endg.





## Abonnementpreise 2012 (ohne MwSt., einschl. Portokosten für Normalversand)

Amtsblatt der EU, Reihen L + C, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	1 200 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, Papierausgabe + jährliche DVD	22 EU-Amtssprachen	1 310 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe L, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	840 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, monatliche (kumulative) DVD	22 EU-Amtssprachen	100 EUR pro Jahr
Supplement zum Amtsblatt (Reihe S), öffentliche Aufträge und Ausschreibungen, DVD, eine Ausgabe pro Woche	mehrsprachig: 23 EU-Amtssprachen	200 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe C — Auswahlverfahren	Sprache(n) gemäß Auswahlverfahren	50 EUR pro Jahr

Das *Amtsblatt der Europäischen Union* erscheint in allen EU-Amtssprachen und kann in 22 Sprachfassungen abonniert werden. Es umfasst die Reihen L (Rechtsakte) und C (Mitteilungen und Bekanntmachungen).

Ein Abonnement gilt jeweils für eine Sprachfassung.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 920/2005 des Rates (veröffentlicht im Amtsblatt L 156 vom 18. Juni 2005), die besagt, dass die Organe der Europäischen Union ausnahmsweise und vorübergehend von der Verpflichtung entbunden sind, alle Rechtsakte in irischer Sprache abzufassen und zu veröffentlichen, werden die Amtsblätter in irischer Sprache getrennt verkauft.

Das Abonnement des Supplements zum Amtsblatt (Reihe S — Bekanntmachungen der Ausschreibungen öffentlicher Aufträge) umfasst alle Ausgaben in den 23 Amtssprachen auf einer einzigen mehrsprachigen DVD.

Das Abonnement des *Amtsblatts der Europäischen Union* berechtigt auf einfache Anfrage hin zum Bezug der verschiedenen Anhänge des Amtsblatts. Die Abonnenten werden durch einen im Amtsblatt veröffentlichten „Hinweis für den Leser“ über das Erscheinen der Anhänge informiert.

## Verkauf und Abonnements

Abonnements von Periodika unterschiedlicher Preisgruppen, darunter auch Abonnements des *Amtsblatts der Europäischen Union*, können über die Vertriebsstellen abgeschlossen werden. Die Liste der Vertriebsstellen findet sich im Internet unter:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) bietet einen direkten und kostenlosen Zugang zum EU-Recht. Die Website ermöglicht die Abfrage des *Amtsblatts der Europäischen Union* und enthält darüber hinaus die Rubriken Verträge, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vorschläge für Rechtsakte.**

**Weitere Informationen über die Europäische Union finden Sie unter: <http://europa.eu>**



**Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union**  
2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

**DE**