



Vorschläge des VCI zur Steigerung der Effizienz von Förderverfahren aus Sicht der chemischen Industrie

Zur generellen Zielsetzung der VCI-Initiative (national¹)

Der VCI beabsichtigt mit dieser Initiative einen Beitrag aus Sicht der chemischen Industrie dazu zu leisten, die Effizienz der Verfahren der Forschungsförderung zu steigern. Hierzu wurden zwei zentrale Vorschläge zu den wichtigsten Anliegen des VCI erarbeitet, um dazu beizutragen

1. den Prozess von der Erarbeitung der Projektskizze zur Projektgenehmigung zu verkürzen und
2. eine bessere Vorbereitung der Antragssteller und passgenauere und qualitativ bessere Anträge zu ermöglichen.
3. Darüber hinaus unterbreitet der VCI weitere Vorschläge,
4. um den Aufwand bei der Projektabwicklung zu verringern,
5. um das Procedere der Projektförderung (s. Schema) ressortübergreifend zu vereinheitlichen;
6. für ergänzende Instrumente der Projektförderung und zur Anpassung der Förderquoten.



Schema: Procedere der Projektförderung

Das vorliegende Papier stellt die vom VCI analysierten Probleme der Projektförderung dar und zeigt Lösungsvorschläge auf, die der VCI mit allen Beteiligten diskutieren möchte. Dabei werden die Fortschritte bei der Administration von Förderprojekten seit der Erstveröffentlichung der Position im Oktober 2010 bewertet.

Das Papier nimmt die Förderverfahren des Bundes in den Blick. Als Maßstab für die Verfahren aller Ressorts können die Verfahren des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gelten. Die Vorschläge dieses Papiers befassen sich nicht mit den Förderprogrammen der Bundesländer.

¹ Die Vorschläge zur Steigerung der Effizienz der Förderprogramme der EU-Kommission, die Inhalt der Position Stand Oktober 2010 waren, sind nicht in die aktuelle Fassung aufgenommen, da zunächst die Erfahrungen mit den Förderprogrammen in „Horizon 2020“ abgewartet werden sollen.

Kurzfassung

In der vorliegenden Position macht der VCI

Vorschläge aus Sicht der chemischen Industrie für notwendige Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Förderverfahren

- Projektgenehmigung – Forderung: „Die Förderprogramme sind von Finanzierungsbedingungen unabhängiger zu machen!“
- Projektantrag – Forderungen: „Einheitlicher Prozess bei allen Projektträgern, vorzeitiger Maßnahmenbeginn und verbesserte EDV-Lösungen vorsehen!“
- Straffung des Beurteilungsprozesses und transparente Kriterien der Antragsbewertung – Forderungen: „Zeitpläne veröffentlichen, Einführung einer Dreimonatsfrist vorsehen und Vorschriften einheitlich interpretieren!“
- Themenfindung – Forderungen: „Transparente Information über Expertengespräche und Vorabbekanntmachung von Ausschreibungen sind notwendig!“

Vorschläge für ergänzende Instrumente der Projektförderung

- „Mehr Fördermöglichkeiten für themenoffene „Bottom-up“-Projekte vorsehen.“
- „Fördermöglichkeiten für Demonstrations- und Pilotprojekte schaffen.“

Vorschläge zur Anpassung der Förderquoten

- „Die Förderquoten für Unternehmen sollten unabhängig von Projektstrukturen festgelegt werden.“
- „Das Projektmanagement sollte grundsätzlich gefördert werden.“

Inhalt:

1. Vorschläge zur Steigerung der Effizienz nationaler Förderprojekte	4
1.1. Projektgenehmigung: Förderprogramme von Finanzierungsbedingungen unabhängiger machen	4
1.2. Themenfindung: Transparente Information über Expertengespräche und geplante Förderbekanntmachungen	4
1.3. Straffung des Prozesses von der Projektskizze bis zum Förderbescheid	6
1.4. Projektabwicklung: Vereinfachungen	8
2. Vorschläge für ergänzende Instrumente der Projektförderung	10
2.1. Fördermöglichkeit für „Bottom-up“ Projekte vorsehen	10
2.2. Fördermöglichkeiten für Demonstrationsanlagen	10
3. Vorschläge zur Anpassung der Förderquoten	11

1. Vorschläge zur Steigerung der Effizienz nationaler Förderprojekte

1.1. Projektgenehmigung: Förderprogramme von Finanzierungsbedingungen unabhängiger machen

■ Problem:

Die Erteilung von Bewilligungsbescheiden für Forschungsprojekte wird aus haushälterischen Gründen zum Teil deutlich verzögert. Dies gilt in besonderem Maße für Projekte, die aus dem Energie- und Klimafonds (EKF) der Bundesregierung gefördert werden. Hier werden Projekte nicht bewilligt, weil aufgrund von Unwägbarkeiten der Einnahmesituation diese Fördermittel nicht sicher planbar zur Verfügung stehen. Für die Planungssicherheit der antragstellenden Unternehmen ist dies ein unhaltbarer Zustand.

■ Lösungsvorschlag:

- Die Finanzierung von Forschung und Entwicklung (FuE) im Bereich der Energietechnologien und Elektromobilität sollte nicht aus dem EKF, sondern aus dem Bundeshaushalt erfolgen, um sichere und verlässliche Finanzierungszusagen der Bundesregierung zu gewährleisten. Fach- und Finanzverantwortung der Bundesressorts müssen wieder zusammenkommen.
- Die Förderausschreibungen sollten losgelöst von Haushaltsjahren an bestimmte Zeiträume – z.B. 2 Jahre ab Ausschreibungsbeginn – gebunden werden. Das BMBF wird aufgefordert, Lösungen zu diskutieren, so dass keine Verschiebung des Starts von Projekten aus Budgetgründen notwendig ist.

■ Bewertung der Fortschritte:

Nach Gesprächen mit dem BMBF scheint eine Loslösung der Finanzierung von den Haushaltsjahren nicht durchsetzbar. Der VCI fordert das BMBF daher weiterhin auf, mit allen Beteiligten – insbesondere dem BMF – Lösungen zu diskutieren, die eine gesicherte Finanzplanung zu dem in Aussicht gestellten Programm- und Projektstart ermöglichen. Hierbei sollte insbesondere eine Überbrückungslösung für Perioden mit unsicherem oder gar fehlendem Haushalt gefunden werden.

1.2. Themenfindung: Transparente Information über Expertengespräche und geplante Förderbekanntmachungen

■ Problem:

- Der Zeitraum zwischen Veröffentlichung einer Förderausschreibung und der

Frist zur Einreichung einer Projektskizze reicht oft nicht aus, um Projekte sachgerecht in der erforderlichen Tiefe vorzubereiten und um Projektpartner zu gewinnen.

- Informationen zu neuen Ausschreibungen können in der Regel nur über direkte persönliche Ansprache eingeholt werden. Häufig werden im Vorfeld neuer Förderbekanntmachungen Expertengespräche geführt. Informationen über diese Expertengespräche liegen in der Regel nur den direkt von den Projektträgern eingebundenen Personen vor. Durch die Teilnahme an diesen Vorbereitungsgesprächen haben ausgewählte potentielle Antragsteller aus Industrie und Wissenschaft einen Wettbewerbsvorteil.

- Lösungsvorschläge:
 - Alle interessierte Firmen und die Wissenschaft sollten die Möglichkeit haben, sich über hinsichtlich der Themenfelder bereits feststehende, aber hinsichtlich der formalen Bedingungen der Ausschreibung noch nicht konkretisierte Förderprogramme offiziell vorab mit einer Mindestfrist von z.B. vier Monaten zu informieren. Um dies zu ermöglichen, sollte das fördernde Ressort frühzeitig auf seiner Homepage über geplante künftige Förderbereiche und -themen informieren.² Ggf. könnte beispielsweise eine zentrale Website beim BMBF eingerichtet werden.
 - Über Expertengespräche zur Vorbereitung von Förderbekanntmachungen sollte transparent informiert und allen Interessierten eine Teilnahme ermöglicht werden.
 - Die Abstimmung der Themen künftiger Förderausschreibungen sollte unter Einbeziehung von Netzwerken und Technologieplattformen wie z.B. der Plattform SusChem Deutschland erfolgen, die darüber regelmäßig informieren können. Die Abstimmung der Ministerien mit den Stakeholdern sollte transparent gemacht werden.
 - Eine Alternative könnte es sein, mehrere Einreichungsfristen pro Ausschreibung als Regelfall vorzusehen. Mehrere feststehende Einreichungsfristen haben darüber hinaus den großen Vorteil, dass bei zwischenzeitlich aufkommenden Projektideen, die Fördermöglichkeit bereits bekannt ist.

² Dieses Vorgehen ist z.B. bei Calls in Horizon 2020 der EU-Kommission üblich. Hier werden für jeweils die Hauptthemen zweijährige Arbeitsprogramme veröffentlicht, aus denen man in konkreter Form entnehmen kann, was im jeweiligen Jahr ausgeschrieben werden wird. Weitere positive Beispiele für Vorab-Informationen sind oder waren die Ausschreibung zum Luftfahrtforschungsprogramm des BMBF oder die Ausschreibungen zu ECO-Innovationen im FP7.

- **Bewertung der Fortschritte:**
 - Nach wie vor ist die Zeit zwischen der Veröffentlichung der Ausschreibung und der Einreichungsfristen für Skizzen zu kurz: Es werden beispielsweise Fristen von acht Wochen gesetzt.
 - Mehrere Fristen pro Ausschreibung sind eher noch der Ausnahmefall, allerdings sind Fortschritte zu verzeichnen: Dieser Ansatz wird bereits immer öfter verfolgt und sollte generell angewendet werden.
 - Offizielle Informationen über Expertengespräche liegen in der Regel nur den direkt über den Projektträger eingebundenen Personen vor. Eine systematische Information vor Veröffentlichung der Bekanntmachung findet nur bei Förderprogrammen mit festen Terminen statt. Es sind für alle Themenfelder frühzeitige, nicht rechtsverbindliche Informationen notwendig.

1.3. Straffung des Prozesses von der Projektskizze bis zum Förderbescheid

Insgesamt ist die Zeit von der Projektidee bis zur Erteilung des Zuwendungsbescheids („time-to-contract“) viel zu lang, aus verschiedenen Gründen unsicher und nicht planbar. Wenn jedoch wichtige Forschungsprojekte erst mit einer Verzögerung von mehr als 1,5 Jahren starten können, können erste Ergebnisse frühestens 5 Jahre später erwartet werden, da die Projektdauer i.d.R. 3 Jahre beträgt. Dies ist im globalen Wettbewerb zu zeitaufwendig, so dass der Standort Deutschland auf diese Weise in eine nachteilige Wettbewerbssituation gerät.

Zur Überwindung dieser Verzögerungen sind folgende Maßnahmen notwendig:

Straffung des Beurteilungsprozesses für Projektskizzen

■ **Problem:**

Für die Projektpartner ist der Zeitplan nach Einreichung der Projektskizze bis zur positiven Auswahlentscheidung oft nicht transparent und in der Regel zu lang.

■ Lösungsvorschläge:

- Die Zeitpläne für den gesamten Begutachtungs- und Antragsprozess („time to contract“) sollten zusammen mit der Förderbekanntmachung veröffentlicht werden, um allen Projektpartnern eine größere Planungssicherheit zu ermöglichen.
- Für die Beurteilung der Projektskizzen und die Auswahlentscheidung sollte eine Frist von maximal drei Monaten eingehalten werden.

■ Bewertung der Fortschritte:

- Es sind seit 2010 keine Fortschritte in den Bemühungen, die Antragsverfahren zu beschleunigen, auszumachen. Wie Erfahrungen zeigen, beanspruchen die Verfahren des Öfteren deutlich mehr als ein Jahr.
- Sehr kritisch ist es, dass derzeit aufgrund der kritischen Finanzsituation des EKF viele derzeit fertig abgeschlossene Förderanträge nicht weiter bearbeitet werden können (s. „1.“). Hier besteht die konkrete Gefahr, dass viele bereits formierte Forschungsverbände aufgrund der unsicheren Situation auseinanderfallen.

Reduzierung des Aufwands der Antragstellung

■ Problem:

Der Aufwand der Antragsstellung ist grundsätzlich zu hoch. Bei einigen Programmen wird zudem eine Vielzahl von Dokumenten mit redundanten Informationen gefordert wie z.B. Rahmenplan, Formulare (z.B. standardisierte elektronische Formulare wie Easy Skizze, Easy AZK), eine Beschreibung der Zusammenarbeit und Vorhabensbeschreibungen jeweils für die Partner – inklusive Firmendarstellung und Unternehmensprofil.

■ Lösungsvorschläge

- Der Datensatz des Zuwendungsempfängers sollte mehrfach genutzt werden können („single point of contact“, analog dem „PIC“-Verfahren im FP7).
- Es sollte eine gemeinsame Vorhabenbeschreibung pro Verbundvorhaben möglich sein, in der die Kapitel „Arbeitsplan“ und „Verwertungsplan“ partnerspezifisch differenziert sind. Redundante Informationen sollten vermieden werden.
- Die Papierform könnte durch EDV-Lösungen ersetzt werden; es böte es sich an, das bei der Abwicklung der Förderprojekte benutzte EDV-tool „Profi online“ – wie bereits im FP7 der EU-Kommission realisiert („participant portal“) – auch für die Antragstellung und Vereinheitlichung von EDV-Lösungen weiterzuentwickeln.

Verkürzung des Genehmigungsprozesses

■ Probleme:

- Nachforderungen und Nachreichungen verzögern die Erteilung des Förderbescheids. Zeitintensive Nachforderungen zur formalen Optimierung nicht-inhaltlicher Art (z.B. Ausdrucksstil, Form) sind nicht zielführend.
- Bewilligungsphasen können deutlich mehr als ein Jahr dauern, außerdem können Haushaltssperren den Förderbescheid weiter verzögern. Dies ist für eine Projektplanung (Budgetplanung) eines Unternehmens nicht zumutbar.
- Die Vorschriften zur Prüfung und Genehmigung (Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Kostenbasis an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft für FuE-Vorhaben – NKBF 98) werden durch die Projektträger unterschiedlich interpretiert.

■ Lösungsvorschläge:

- Die Effektivität und Einheitlichkeit der Prüfverfahren bei den Projektträgern sollte durch geeignete Maßnahmen erhöht werden, z.B. durch möglichst einheitliche Interpretation der Vorschriften (NKBF 98) und durch Übernahme von best practice-Verfahren für alle Projektträger als Standardverfahren, über das ein ständiger Verbesserungsprozess eingeleitet wird.
- Es sollte eine konkrete Checkliste der einzureichenden Unterlagen vorgegeben werden, um Nachforderungen zu minimieren.
- Bei positiver Prüfung der Anträge sollte generell ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn ("unverbindliche Inaussichtstellung von Haushaltsgeldern") möglich sein.

■ Bewertung der Fortschritte:

Es sind – analog den Beobachtungen zur Abwicklung des Antragsverfahrens – seit 2010 keine Fortschritte in den Bemühungen auszumachen, die Prüfungs- und Genehmigungsverfahren zu verkürzen. Aktuelle Erfahrungen zeigen, dass diese weiterhin deutlich länger als ein Jahr dauern, so dass die „time-to-contract“ Zeit rund zwei Jahre betragen kann.

1.4. Projektabwicklung: Vereinfachungen

■ Problem:

- Die Abwicklung von Projekten ist auf Seiten des Antragstellers mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden, der den Nutzen von Projektförderung

reduziert. Dies macht insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen große Probleme, da dort in der Regel kein Fachpersonal für die Antragstellung und Projektabwicklung vorhanden ist.

- Die Anforderungen an Berichte und Nachweise sind je nach Projektträger unterschiedlich z.B. bezüglich der Zwischen- und Abschlussberichte. In vielen Projekten sind nach wie vor Reiseberichte abzugeben.
 - Über das Internationale Büro (IB) geförderte Projekte unterliegen anderen Ansprüchen an Verwendungsnachweise und Förderbedingungen als die übrigen Projekte des BMBF.
- Lösungsvorschläge:
- Die Papierform sollte durch EDV-Lösungen – z.B. Weiterentwicklung von „Profi online“ – ersetzt werden (s.o.).
 - Die Dokumentations- und Berichtspflichten sollten auf einen Jahres- und Abschlussbericht reduziert werden. Die Projektdarstellung sollte im Abschlussbericht so gestaltet werden können, dass Bausteine ohne Zusatzaufwand für die Projektdarstellungen in Jahrbücher übernommen werden können. Auf Reiseberichte könnte vollständig verzichtet werden.
 - Das Vorgehen der Projektträger basierend auf der Bundeshaushaltsordnung und Nebenbestimmungen sollte vereinheitlicht werden, z.B. hinsichtlich der Anforderungen der einzelnen Projektträger durch einheitliche Interpretation der NKBF 98.³
 - Über das Internationale Büro (IB) geförderte Projekte sollten sich an die Nachweisanforderungen und Förderbedingungen der anderen BMBF-Projekte angleichen.

■ Bewertung der Fortschritte:

Die Anforderungen an das Berichtswesen und die Vorhabensbeschreibung sind nach wie vor unterschiedlich; dies gilt auch für die Formvorschriften bei Zwischen- und Abschlussberichten.

Es wäre des Weiteren für die Unternehmen wichtig zu erfahren, wie und in welchem Zeitraum das EDV-tool „Profi online“ weiterentwickelt werden soll. Darüber hinaus sollte der Stand zur Bearbeitung der NKBF 98 diskutiert werden.

³ z.B. in § 5 „Abrechnung von Selbstkosten“, § 7 „Zahlungen“ und § 8 „Berichte“ oder bei der Vergabe von FuE-Unteraufträgen an verbundene Unternehmen (hier sollten auch gleichzeitig die Anforderungen vereinfacht werden, z.B. Preise statt Kosten etc.).

2. Vorschläge für ergänzende Instrumente der Projektförderung

2.1. Fördermöglichkeit für „Bottom-up“ Projekte vorsehen

■ Problem:

Es gibt exzellente Projekte, die in keines der themenbezogenen Förderprogramme passen, aber wegen ihrer „Exzellenz“, d.h. ihrer wissenschaftlichen und ökonomischen Bedeutung, gefördert werden und für alle Unternehmen offen stehen sollten. Mit themenoffenen Förderprogrammen wie beispielsweise dem „Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)“ des Bundesministerium für Wirtschaft und Industrie (BMWi) sind bereits Ansätze etabliert.

■ Lösungsvorschlag:

- Fall A: Projekte, die zwar zu einem der Programme des BMBF passen, dieses Programm aktuell aber keine Ausschreibung bereithält. Für diese Fälle sollte ein Volumen von 5% des jeweiligen Förderprogramms reserviert werden.
- Fall B: Neben den themenbezogenen Förderprogrammen sollte auch eine themenunabhängige Fördermöglichkeit für exzellente Projekte vorgesehen werden, die nicht unter die vorgesehenen thematischen Förderprogramme passen. Das Volumen sollte so begrenzt sein, dass der Ausnahmecharakter gewahrt bleibt. Ein positives Beispiel ist das EU-Programm „Future and Emerging Technologies (FET)“.

■ Bewertung der Fortschritte:

Der VCI fordert seit längerem für viele Themen die Möglichkeiten, in den Ausschreibungen verstärkt themenoffene „Bottom-up“ Projekte vorzusehen. Diese Diskussion hierüber sollte fortgeführt werden.

2.2. Fördermöglichkeiten für Demonstrationsanlagen

■ Problem:

Derzeit fehlt ein ständiges Instrument für die Förderung einer Demonstrations- und Pilotphase z.B. im Anschluss an erfolgreiche, geförderte Projekte. Dieses wäre für den nahtlosen Übergang in der weiteren Entwicklungsphase wichtig.

■ Lösungsvorschlag:

Das BMBF sollte eine Möglichkeit vorsehen, über die beispielsweise bei ausgewählten, besonders erfolgreichen Projekten eine Demonstrations- und Pilotphase als follow-up für den Nachweis der Umsetzbarkeit gefördert werden kann.

■ Bewertung der Fortschritte:

Der VCI fordert seit längerem für viele Themen die Möglichkeiten, in den Ausschreibungen verstärkt Demonstrations- und Pilotprojekte auch im BMBF vorzusehen. Diese Diskussion hierüber sollte fortgeführt werden.

3. Vorschläge zur Anpassung der Förderquoten

■ Problem:

Verbundprojekte werden in vielen Fällen mit einer Obergrenze von maximal 50% der Gesamtkosten gefördert.⁴ Sind Forschungseinrichtungen und Unternehmen gemeinsam an einem Förderprojekt beteiligt, hängt nun die Förderquote, die das Unternehmen erhalten kann, von den im Projekt angemeldeten Aufwendungen der Forschungseinrichtungen ab, da diese zu 100% gefördert werden, so dass infolgedessen die Förderquote für Unternehmen deutlich unter 50% sinken kann. Dies hat zur Konsequenz, dass in einem Vorhaben mit starker – politisch erwünschter – Beteiligung der Forschungseinrichtungen der Industriepartner damit eine besonders geringe Förderung erfährt, obwohl gerade diese Vorhaben besonders risikoreich und marktfremd sind, womit für die Unternehmen die Teilnahme in solchen Verbundprojekten zunehmend unattraktiv wird.

Hinzu kommt, dass in erheblichem Umfang administrativer Aufwand für die Antragstellung und Projektabschluss beim Projektkoordinator anfällt, wovon das gesamte Konsortium erheblich profitiert. Der Trend zu großen Förderprojekten im Rahmen der High-tech-Strategie der Bundesregierung („Leuchtturmprojekte“, „Innovationsallianzen“ etc.) erhöht diesen Koordinationsaufwand zusätzlich. Bis dato ist das Projektmanagement nicht förderfähig. Vor dem Hintergrund, dass in zunehmendem Maße industrielle Federführerschaft vorausgesetzt wird, stellt dies für die Unternehmen ein Problem dar.

Des Weiteren wird nur ein Teil der im Unternehmen tatsächlich anfallenden Kosten vom Zuwendungsgeber als „zuwendungsfähige Kosten“ klassifiziert.

Im Resümee ist die effektive Förderquote der Unternehmen immer um einiges niedriger als die im Zuwendungsbescheid ausgewiesene Förderquote. Dabei besteht die

⁴ So gibt es beispielsweise Förderprogramme, bei denen die Fördersumme auf 50% des Verbundes gedeckelt ist. Bei anderen Programmen /Projektträgern ist hingegen eine Förderung pro Partner möglich, so dass die Förderquote im Verbund je nach Anzahl und Aufwand der akademischen Partner auf über 60 - 70 % steigen kann.

deutliche Gefahr, dass die geringen Förderquoten für die einzelnen Beteiligten aus der Industrie in der Praxis auch zu einer Vernachlässigung der Beteiligung der Hochschulen führen könnten.

► Lösungsvorschlag:

Die Förderquote für Unternehmen sollte unabhängig von den Förderquoten der Verbundpartner festgelegt werden.

► Bewertung der Fortschritte:

Es besteht weiterhin Handlungsbedarf. Im Rahmen der derzeitigen Anpassung des EU-Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation sollte für deutsche Unternehmen eine akzeptable Lösung gefunden werden, welche diese Förderquoten ermöglicht und sicherstellt.

Darüber hinaus ist eine Förderung des Projektmanagements notwendig.