

# In der Realität angekommen: Warum die EU mit ihrem Mehrjährigen Finanzrahmen an einer zukunftsorientierten Wachstumspolitik gescheitert ist

*Robert Kaiser und Heiko Prange-Gstöhl\**

Angesichts der gravierenden Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008 konnte die Erwartung bestehen, dass die Europäische Union den Mehrjährigen Finanzrahmen für die Periode 2014 bis 2020 (MFR) als ein Schlüsselinstrument für eine strategische Neuorientierung zugunsten wirtschaftlichen Wachstums nutzt. Als solches hätte der MFR insbesondere die Kluft in der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zwischen den Mitgliedstaaten in den Fokus genommen. In der Literatur finden sich zahlreiche Beiträge, die deutliche Hinweise darauf geben, dass gerade in Zeiten ökonomischer Krisen langfristig angelegte Investitionen in Forschung und Entwicklung eine Rückkehr auf den Pfad nachhaltigen Wachstums begünstigen.<sup>1</sup> Mit dem neuen MFR ist es allerdings, erstmals in der Geschichte der Europäischen Union, zu einer Reduzierung der finanziellen Mittel gekommen,<sup>2</sup> wobei die Verteilung der Ausgaben zwischen den hier wichtigsten Politikbereichen (Landwirtschaft und Fischerei, Regionalpolitik und Kohäsion sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit) annähernd unverändert geblieben ist. In der Konsequenz entfallen auf den Bereich der Forschung weiterhin etwa nur 8 Prozent des Gesamtbudgets, die im Wesentlichen innerhalb des Programms Horizont 2020 investiert werden. Damit ist die Europäische Union offenkundig gescheitert, ihr Budget grundlegend zu restrukturieren und ein klares Signal zu senden, dass sie ihre politische Agenda an den Realitäten des 21. Jahrhunderts ausrichtet.<sup>3</sup> Dieser Einschätzung könnte entgegengehalten werden, dass auch im Rahmen der europäischen Kohäsionsförderung Mittel zur Unterstützung von Unternehmen für Innovationen sowie Forschung und Entwicklung bereitgestellt werden. Aber auch hier liegt der Anteil dieser Mittel an den Gesamtinvestitionen seit dem Finanzrahmen 1989-1993 relativ konstant bei etwa 38 Prozent.<sup>4</sup> Zudem belegen aktuelle Daten, dass die Anzahl der Regionen, in denen die innovative Leistungsfähigkeit abgenommen hat, im Laufe dieses Jahrzehnts stark zugenommen hat und zwar unabhängig davon, ob es sich um

\* Prof. Dr. Robert Kaiser, Lehrstuhl für Internationalen Vergleich und Politische Theorie, Universität Siegen. Dr. habil. Heiko Prange-Gstöhl, Generaldirektion Forschung und Innovation, Europäische Kommission, Brüssel.

Der Beitrag spiegelt die persönlichen Ansichten der Autoren wider und stellt in keiner Weise die offizielle Position der Europäischen Kommission dar.

- 1 Hans-Ulrich Brautzsch/Jutta Günther/Brittig Loose/Udo Ludwig/Nicole Nulsch: Can R&D subsidies counteract the economic crisis? – Macroeconomic effects in Germany, in: Research Policy 3/2015, S. 623-633. Maria-Maria Mazzucato/Carlota Perez: Innovation as Growth Policy: the challenge for Europe, Science Policy Research Unit: SPRU Working Paper Series, Juli 2014. Reinhilde Veugelers: Undercutting the future? European research spending in times of fiscal consolidation, Bruegel: Bruegel Policy Contribution 6/2014.
- 2 Bei einer Summe von 908,4 Milliarden Euro an Zahlungen ergibt sich auf Basis der Preise von 2011 eine Kürzung der Mittel in Höhe von 3,7 Prozent.
- 3 André Sapir: Still the Right Agenda for Europe? The Sapir Report Ten Years On, in: Journal of Common Market Studies S1/2014, S. 57-73.
- 4 Europäische Kommission: Investitionen in Beschäftigung und Wachstum. Förderung von Entwicklung und guter Governance in den Regionen und Städten der EU. Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Brüssel 2014, S. XIX.

führende Innovationsregionen, aufholende Regionen oder Regionen mit beträchtlichem Entwicklungsrückstand handelt.<sup>5</sup>

Vor allem von Seiten des Europäischen Parlaments war die Unterstützung des MFR an die Bedingung geknüpft worden, im Zuge einer Halbzeitüberprüfung (spätestens Ende 2016) zu evaluieren, ob der Haushalt der Union ihren gestiegenen Verpflichtungen angepasst ist. Die Europäische Kommission hat im September 2016 diese Halbzeitüberprüfung, inklusive neuer legislativer Vorschläge, vorgelegt.<sup>6</sup> Von dieser Revision sind ausdrücklich nur die bereits ursprünglich beschlossenen Zuweisungen an die Mitgliedstaaten ausgenommen, die nicht mehr verändert werden können. Eine Erhöhung des Gesamtfinanzrahmens wie auch eine Umverteilung der Mittel auf der Basis einer Ausgabenerhöhung sind damit nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Aktuell spricht allerdings wenig dafür, dass es im Zuge dieser Halbzeitüberprüfung zu signifikanten Veränderungen am MFR kommen wird. Es spricht auch wenig dafür, dass jene Faktoren, die bisher eine grundlegende Reform der Finanzgrundlagen der Europäischen Union verhindert haben, ihre Wirkungskraft verloren haben.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieses Beitrags, Erklärungen für die mangelnde Reformfähigkeit der Europäischen Union in Bezug auf ihre finanziellen Grundlagen zu identifizieren. Wir werden darstellen, dass es infolge des Ausbruchs der Finanzkrise im Jahr 2008 zu neuen hemmenden Faktoren zuungunsten einer Reform des MFR gekommen ist. Traditionell werden solche Budgetverhandlungen vom Gegeneinander zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern bestimmt. Dieser Konflikt charakterisierte auch den Aushandlungsprozess des aktuellen Finanzrahmens. Zudem hat es einen Wechsel vom Modus der ‚normalen‘ Politik hin zur Krisenpolitik gegeben, der in einem zeitlichen Abstand zunächst die mitgliedstaatlichen Regierungen und erst später die Organe der Europäischen Union erfasst hat. In der Konsequenz haben sich zwei neue Reformhemmnisse herausgebildet: eine zunehmende Dominanz der Nettozahlerstaaten im Prozess des institutionellen Wettbewerbs, in dessen Folge der Europäische Rat eine immer stärkere Position eingenommen hat, sowie eine reformresistente Pfadabhängigkeit der Ausgabenstruktur der Europäischen Union, die auch unter den Bedingungen verringelter Gesamtausgaben eine Neuverteilung der Investitionen zugunsten wachstumsorientierter Politiken verhindert hat. All diese Hemmnisse wirkten bereits in der Verhandlungsphase für den MFR 2014-2020 und gelten im Wesentlichen auch für die Halbzeitüberprüfung in 2016 fort.

Im Folgenden präzisieren wir zunächst, welche institutionellen Implikationen der Wechsel von der normalen hin zur Krisenpolitik im Mehrebenensystem der Europäischen Union aufweist. Daraufhin präsentieren wir in zwei Stufen eine Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses über den aktuellen MFR und die Entwicklung hin zu dessen Halbzeitüberprüfung. In diesem Zusammenhang werden wir zeigen, wie sich der Wandel hin zur Krisenpolitik in der Praxis ausgewirkt hat. Vor diesem Hintergrund kann abschließend beurteilt werden, mit welchen Konsequenzen das Scheitern der Vereinbarung eines zukunftsorientierten Finanzrahmens behaftet sein könnte und welche Schlussfolgerungen sich daraus für die Überprüfung des MFR ergeben.

5 Europäische Kommission: Regional Innovation Scoreboard 2016, Brüssel 2016, S. 21.

6 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020, COM (2016) 603; und Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, COM (2016) 604.

## Die EU im Krisenmodus: Haushaltsverhandlungen unter den Bedingungen alter und neuer Reformhemmnisse

In der politikwissenschaftlichen Diskussion werden Krisen als Phasen des Übergangs konzipiert, in denen etablierte (normale) Verfahren der Aushandlung und Entscheidung über politische Problemlösungen nicht länger funktionieren.<sup>7</sup> Dabei ist es von zentraler Bedeutung, dass eine Krisenpolitik nicht einfach an die Stelle des Modus der normalen Politik tritt, sondern dass beide Typen der politischen Problembearbeitung zumindest für einen gewissen Zeitraum nebeneinander existieren können. Dies gilt umso mehr, wenn es – wie im dynamischen Mehrebenensystem der Europäischen Union – keine klare Zuweisung politischer Handlungskompetenzen, einen ausgeprägten Trend zu Konsensescheidungen und einen beträchtlichen institutionellen Wettbewerb zwischen den Organen der Union gibt. In der Folge können Entscheidungsprozesse, die parallel im Modus der normalen Politik oder der Krisenpolitik ablaufen, zu ambivalenten oder gar widersprüchlichen Resultaten führen. Die Verhandlungsphase zum MFR 2014-2020 bietet ein anschauliches Beispiel dafür, dass sich ein Mangel an kohärenten Politikansätzen in Zeiten der Krise negativ auf die Problemlösungskapazität der Union insgesamt auswirkt. Bei der Herausstellung der institutionellen Konsequenzen der verschiedenen Krisenkontexte in Europa geht es folglich vornehmlich um die Identifikation neuer Reformhemmnisse, die über jene Faktoren hinausgehen, die in einigen politisch-ökonomischen Theorien bereits mit Verweis auf mitgliedstaatliche Machtasymmetrien, institutionelle Eigeninteressen der europäischen Bürokratie oder eine Notwendigkeit zur Kompensation von ‚Integrationsverlierern‘ dargestellt worden sind. Diese haben aber eine weithin statische Betrachtungsweise und büßen an Erklärungskraft ein, wenn sich auch die Wirkung traditioneller Reformhemmnisse im Zuge einer Krise verändert.<sup>8</sup>

In Bezug auf die Verhandlungen um den MFR 2014-2020 zeigt sich nun, dass der Wechsel von der ‚normalen‘ zur Krisenpolitik keineswegs zeitgleich auf der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene stattgefunden hat. Zunächst haben die EU-Mitgliedstaaten in Reaktion auf immense öffentliche Kosten der Stabilisierung nationaler Finanz- und Wirtschaftssysteme diesen Wechsel vollzogen.<sup>9</sup> Unter den Bedingungen des institutionellen Wettbewerbs, der das europäische Mehrebenensystem grundlegend kennzeichnet, hatte dieser Wandel Auswirkungen insbesondere auf die Europäische Kommission, die dadurch ihrer Fähigkeit zur Formulierung innovativer Politikansätze zunehmend beraubt wurde. Zentrales Merkmal dieses Prozesses ist die Positionierung des Europäischen Rates als dem

7 Vgl. Arjen Boin/Paul ’t Hart/Eric Stern/Bengt Sundelius: *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge 2005.

8 Zu diesen Ansätzen siehe Friedrich Heinemann/Philipp Mohl/Steffen Osterloh: *Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints*, in: *Journal of European Integration* 1/2010, S. 59-76; sowie Friedrich Heinemann: *European Added Value for the EU Budget*, in: Daniel Tarschys (Hrsg.): *The EU Budget. What Should Go In? What Should Go Out?*, Swedish Institute for European Policy Studies: Report 3/2011, S. 58-73.

9 In der Regel existierten nationale Maßnahmen zur Krisenbewältigung als Kombination von Konjunkturprogrammen und Haushaltskonsolidierungen. Dabei zeigt sich durchaus eine erhebliche Varianz im Handeln der Mitgliedstaaten. In Deutschland wurden in den Jahren 2009 und 2010 zwei Konjunkturprogramme in Höhe von 1,6 beziehungsweise 2,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aufgelegt, während gleichzeitig eine Einsparung öffentlicher Ausgaben bis 2014 in Höhe von 80 Milliarden Euro beschlossen wurde. In Schweden wurde zunächst auf eine Ausgabekürzung verzichtet, jedoch zwei Konjunkturprogramme (0,6 Prozent des BIP 2009, 1,7 Prozent des BIP 2010) auf den Weg gebracht. In Spanien überwogen Haushaltsskürzungen (in Höhe von 2,9 Prozent des BIP) im Vergleich zu Konjunkturprogrammen (0,8 Prozent des BIP 2009, 0,5 Prozent des BIP 2010).

neuen ‚Kontrollzentrum der Europäischen Union‘, was ganz wesentlich die Krisenreaktionen der Union bestimmt hat. Aus dem europäischen Primärrecht ergibt sich dieser Funktionswandel nur bedingt. Erst mit dem Vertrag von Lissabon hat der Europäische Rat überhaupt den Status eines formalen Organs der Europäischen Union erhalten, dessen Aufgabe darin besteht, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen Zielvorstellungen und politischen Prioritäten festzulegen.<sup>10</sup> Ein gesetzgeberisches Tätigwerden ist dabei explizit ausgeschlossen. Dieser Ausschluss legislativen Handelns sagt jedoch wenig darüber aus, welches Organ im europäischen Mehrebenensystem die zentrale politische Entscheidungsgewalt innehat. So ist schon allein die Häufigkeit der Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in der Finanz- und zuletzt auch in der ‚Flüchtlingskrise‘ ein Indiz dafür, dass sich das institutionelle Gleichgewicht signifikant in Richtung des Europäischen Rates verschoben hat.<sup>11</sup>

Während folglich der Europäische Rat seine Position im Zuge der Krisenbewältigung stärken konnte, befanden sich vor allem die Europäische Kommission und das Parlament noch weitestgehend im Modus der ‚normalen Politik‘. Diesem Modus entsprach es, Lösungsansätze zur Überwindung der Krise im Bereich europäischer Interventionen zu suchen und dabei den nächsten Finanzrahmen als ein zentrales Instrument zu betrachten. Allerdings wurde mehr und mehr erkennbar, dass die von Kommission und Parlament favorisierten Strategien wenig kohärent waren. So sah sich die Europäische Kommission nicht in der Lage, die erstmals vereinbarte Überprüfung des Finanzrahmens 2007-2013<sup>12</sup> so rechtzeitig vorzulegen, dass darin enthaltene Reformperspektiven noch ohne den politischen Druck bevorstehender Verhandlungen um den neuen Finanzrahmen hätten diskutiert werden können. Damit blieb ein durchaus existierendes Gelegenheitsfenster für Reformen ungenutzt. Insbesondere auch Regierungen von Nettozahler-Staaten hatten im Laufe der Anhörung für die Haushaltsüberprüfung durchaus weitreichende Änderungsvorstellungen präsentiert. Durch die entstandene Verzögerung wurde die Haushaltsüberprüfung allerdings ein Opfer der einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise, da die Verhandlungen um den neuen Finanzrahmen immer weniger von einer Reformlogik als vielmehr von der Notwendigkeit der finanziellen Konsolidierung auf mitgliedstaatlicher Ebene geprägt wurden. Das Plädoyer zugunsten einer Erhöhung der europäischen Ausgaben blieb deshalb ohne echte Substanz. Ferner hatte die Kommission, noch ganz im Modus der ‚normalen‘ Politik, aufgrund der schwierigen Haushaltsslage in der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten im Juni 2010 sogenannte Verfahren bei übermäßigem Defizit gegen 24 der damals 27 Mitgliedstaaten eröffnet. Die damit verbundene Aufforderung zu höherer Ausgabendisziplin konnte die Kommission allerdings schwerlich in Einklang bringen mit der Forderung nach einem höheren EU-Budget.

## Die Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses zum MFR 2014-2020

Die Verhandlungen um den MFR haben im Ergebnis zu einer Reduktion der maximal verfügbaren Mittel geführt. Der MFR enthält insgesamt Verpflichtungen in Höhe von 960

10 Art. 15 Vertrag über die Europäische Union (EUV).

11 Die Anzahl der Gipfeltreffen des Europäischen Rates hat sich von 2008 bis 2011 zunächst mehr als verdoppelt (2008: 5; 2009: 8; 2010: 8; 2011: 11) und nach einem Rückgang in den Folgejahren im Jahr 2015 annähernd wieder das Niveau des Jahres 2011 erreicht (2012: 8; 2013: 7; 2014: 9; 2015: 10).

12 Vgl. Robert Kaiser/Heiko Prange-Gsthöhl: Die Überprüfung des EU-Haushalts 2009: Reformperspektiven für eine zukunftsorientierte Ausgabenstruktur, in: *integration* 1/2010, S. 36-49.

Milliarden Euro (in Preisen von 2011). Dies entspricht einem Prozent des Bruttonationalprodukts (BNP) der Europäischen Union. Mit 79 Milliarden Euro entfällt auf Forschung und Innovation ein Anteil von 8 Prozent des Gesamtetats. Dies entspricht den Investitionen, die bereits im MFR 2007-2013 für diesen Bereich vorgesehen waren.<sup>13</sup>

Der Verhandlungsprozess wurde frühzeitig durch ein geschlossenes Auftreten des Lagers der Nettozahler-Staaten bestimmt. Bereits im März 2009 veröffentlichten die Regierungen Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande, Österreichs und Schwedens eine gemeinsame Stellungnahme, in der sie forderten, den zukünftigen Finanzrahmen auf dem Niveau von 1 Prozent des BNP zu deckeln.<sup>14</sup> Der Europäische Rat vom November 2010 brachte für diese Position insofern bereits ein gewisses Maß an Unterstützung, als die Staats- und Regierungschefs beschlossen, dass sich die nationalen Anstrengungen zur Stärkung ihrer Haushaltsdisziplin auch im Haushalt der Europäischen Union und im MFR widerspiegeln müssten. Unmittelbare Auswirkungen der Finanzkrise waren aber nicht nur für die noch bevorstehenden Verhandlungen um den MFR erkennbar, sondern bereits bei der Festlegung des jährlichen Haushalts der Europäischen Union für das Jahr 2011. Hier wurden vor allem die völlig gegensätzlichen Positionen zahlreicher mitgliedstaatlicher Regierungen auf der einen Seite und von Kommission und Parlament auf der anderen Seite deutlich. Letztgenannte forderten signifikante Ausgabensteigerungen gegenüber 2010 (EU-Kommission: +5,8 Prozent; Europäisches Parlament: +6,2 Prozent), damit die Europäische Union eine angemessene Antwort auf die Krise geben könne. Auf Seiten der Mitgliedstaaten, die nur einen Monat zuvor in schwierigen Verhandlungen die Grundlage für den permanenten Krisenmechanismus für die Eurozone (Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus, EFSM) gelegt hatten, wurde jedoch längst in die entgegengesetzte Richtung gesteuert. So forderten etwa Dänemark, Großbritannien, Österreich, die Tschechische Republik und Schweden, den Haushalt 2011 auf dem Niveau des Vorjahrs einzufrieren. Finnland und die Niederlande präferierten sogar Kürzungen des Haushalts und eine klare Fokussierung der Ausgaben auf die Prioritäten der Europa-2020-Strategie.<sup>15</sup> Mit der ‚Eurokrise‘ etablierte sich in der europäischen Haushaltspolitik ein neues restringierendes Element. So zählt es zu den zentralen Entwicklungsdynamiken der Verhandlungen um den MFR 2014-2020, dass sich die Gruppe der Nettoempfänger-Staaten gespalten erwies zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern der Eurozone. Dieser Umstand führte zu einer Schwächung des Empfängerlagers, weil zumindest jene Staaten, die auch Teil der Währungsunion sind, ihr strategisches Augenmerk auf die Bereitschaft der Nettozahler richteten, weitreichenden Stabilitäts- und Rettungspaketen zuzustimmen. Zwar etablierten sich auch bei diesen Haushaltsverhandlungen erneut die bereits bekannten Interessengruppen der Nettozahler („Friends of Better Spending“) und der Nettoempfänger („Friends of Cohesion“). Es wurde aber schnell deutlich, dass nur die „Freunde der besseren Ausgabenpolitik“ tatsächlich zu geschlossenem kollektiven Handeln in der Lage waren. Die „Freunde der Kohäsion“ wechselten insofern frühzeitig zu einer Strategie der Bestandswahrung. Wenn schon eine Erhöhung des Gesamthaushaltes in der akuten Krisensituation nicht durchsetzbar schien, so musste aus ihrer Sicht zumindest erreicht werden,

<sup>13</sup> Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 884-891.

<sup>14</sup> Agence Europe: EP wants current financial perspective extended, 26.3.2009.

<sup>15</sup> Agence Europe: Ferdinando Riccardi, Two aspects to clarify: EU budget and role of private sector in crises, 5.11.2010.

dass die Mittel für Agrar- und Regionalpolitik nicht unter das bisherige Niveau fielen. Die zentrale Konfliktlinie verlief insofern zunehmend weniger durch das Lager der Mitgliedstaaten als vielmehr zwischen Nettozahlern auf der einen Seite und Europäischer Kommission und Parlament auf der anderen Seite.

Vorläufig kam es aber noch nicht zu einer Annäherung der Positionen. Als Hauptgrund dieser beträchtlichen Zieldivergenzen kann die Ungleichzeitigkeit des Wechsels hin zur Krisenpolitik auf Seiten der Mitgliedstaaten einerseits und der Organe der Europäischen Union andererseits ausgemacht werden. Die Regierungen der Nettozahler-Staaten Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande, die sich längst im Krisenmodus befanden, betonten in einem gemeinsamen Brief (entworfen von der britischen Regierung) erneut, dass sie lediglich einem der Inflationsrate entsprechenden Anstieg der Ausgaben für den bevorstehenden Finanzrahmen zustimmen würden. Im Europäischen Parlament votierte hingegen ein Sonderausschuss zur zukünftigen Finanzierung der Europäischen Union weiterhin zugunsten einer fünfprozentigen Erhöhung der Gesamtausgaben.<sup>16</sup> Nur innerhalb der Europäischen Kommission deutete sich bereits eine Phase des Übergangs an. Deshalb setzte sich hier nicht nur die Überzeugung durch, dass eine Erhöhung des Finanzrahmens zunehmend unwahrscheinlicher wurde. Wichtiger war, dass diese Erkenntnis unmittelbar zum Ausbruch von Verteilungskonflikten um etablierte Ressourcen zwischen den einzelnen Generaldirektionen der Kommission führte.

Selbst wenn sich die etablierten Hemmnisse hätten überwinden lassen, so wurden nun grundlegende Veränderungen vor allem dadurch behindert, dass die Struktur des MFR selbst bereits pfadabhängige Reformrestriktionen herausgebildet hat. Diese besteht auf der Ausgabenseite nur aus wenigen, mittlerweile über Jahrzehnte fortgeförderten Programmen zur Förderung der Landwirtschaft, der regionalen Entwicklung und der Forschung und Innovation. Diese Ausgabenprogramme sind nicht nur die Finanzierungsinstrumente der jeweiligen Politikfelder, sie stellen vielmehr den grundlegenden Umverteilungsmechanismus in der Europäischen Union dar, der darüber bestimmt, welche Beiträge und Rückflüsse einzelne Mitgliedstaaten aus dem europäischen Haushalt zu erwarten haben. Weil dem so ist, haben diese Finanzierungsinstrumente – trotz durchaus mehrfacher Reformen der betroffenen Politikbereiche – eine beträchtliche Stabilität in Bezug auf ihren jeweiligen Anteil an den Gesamtausgaben entwickelt.

Diese Beharrungskraft, die konzeptionell als durchaus pfadabhängig bezeichnet werden kann, dient offenkundig nur bedingt einem möglichst effizienten Mitteleinsatz auf europäischer Ebene, sondern vielmehr der Reduzierung von Unsicherheit auf Seiten der mitgliedstaatlichen Regierungen hinsichtlich der zu erwartenden finanziellen Belastungen. Hinzu kommt, dass die genannten Ausgabenprogramme innerhalb der Europäischen Kommission in die Verantwortung unterschiedlicher Generaldirektionen fallen. Es ist deshalb schon aus theoretischer Perspektive davon auszugehen, dass im Falle einer Reduzierung der Gesamtausgaben Verteilungskonflikte auch innerhalb der Kommission auftreten, die sich negativ auf die Formulierung eines reformierten Finanzierungsplanes auswirken können.

Tatsächlich formierten sich sowohl in der Kommission wie auch im Europäischen Parlament bereits im Januar 2010 die Verteidigungslinien zugunsten der Verfestigung der Ausgaben für die Agrar- und Regionalpolitik. Die damalige Vorsitzende des Landwirtschaftsausschusses im Europäischen Parlament, Elena Espinosa, gab in einer Rede deutlich zu erkennen, dass es einer Fortführung einer starken gemeinsamen Agrarpolitik auch

16 European Voice: European Parliament demands a 5% increase in EU spending in 2014-20, 26.5.2011.

nach 2013 bedürfe. Ganz in diesem Sinne argumentierte ein Bericht des Europäischen Parlaments vom Juli 2010, dass die Höhe der Investitionen in der Agrarpolitik mindestens auf dem Stand des bisherigen Finanzrahmens festgeschrieben werden müsste, um eine ausreichende Grundlage zur Erreichung der Europa-2020-Ziele zu gewährleisten. Dabei wurde der Agrarpolitik vor allem auch eine zentrale Bedeutung zur Erreichung der europäischen Klimaschutzziele zugemessen.<sup>17</sup> Die Europäische Kommission, die sich noch im Herbst 2009 bei der Abfassung des ersten Entwurfs der Haushaltsüberprüfung als Verfechterin substanzialer Haushaltsreformen gezeigt hatte, schwenkte Anfang 2010 zunehmend in Richtung einer Bestandswahrung der bisherigen Ausgabenstruktur. Im Rahmen der Anhörung der designierten Kommissare für Landwirtschaft und Regionalpolitik in der Barroso-II-Kommission ließen die jeweiligen Kandidaten eindeutig erkennen, dass sie eine Reduzierung der Mittel für diese beiden Politikbereiche nicht akzeptieren würden.

Im Ergebnis belegen die Verhandlungen um den MFR 2014-2020 die Existenz einer immer größeren Diskrepanz zwischen der politischen Rhetorik und dem tatsächlichen Handeln der politischen Akteure auf europäischer Ebene. Den Absichtserklärungen zur Förderung von Forschung, Innovation oder grenzüberschreitenden Infrastrukturen folgen in der Regel Sparmaßnahmen im Bereich der dafür vorgesehenen Haushaltsausgaben. Gerade unter den Bedingungen nicht weiter steigender europäischer Gesamtinvestitionen orientieren sich Parlament und Kommission, aber auch mitgliedstaatliche Regierungen in der Regel in Richtung auf die Sicherung der Ausgaben, die für die Landwirtschafts- und Kohäsionspolitik zur Verfügung stehen. Diese Entwicklung ist mit der Verabschiedung des neuen MFR keineswegs abgeschlossen. So hat der Rat im Rahmen der Verhandlungen um den Jahreshaushalt 2015 eine Reduzierung der vorgesehenen Ausgaben um 2,1 Milliarden Euro vorgenommen, von denen 1 Milliarde Euro aus den Mitteln für Forschung entnommen wurden. Gleichzeitig sprachen sich jene Mitgliedstaaten, die am stärksten von den Agrarsubventionen profitieren, nachdrücklich gegen eine Kürzung der Ausgaben in diesem Bereich aus, nachdem die Kommission den Vorschlag unterbreitet hatte, 397 Millionen Euro aus diesem Bereich unter anderem zugunsten von Geldern für Maßnahmen zur Ebola-Bekämpfung einzusetzen.<sup>18</sup>

## **Die MFR-Halbzeitüberprüfung: wenig Aussicht auf eine Stärkung wachstumsorientierter Politiken**

Zu fragen ist folglich, welche Perspektiven für eine Reform der Finanzgrundlagen der Europäischen Union mit der Halbzeitüberprüfung verbunden sind. Diesen Aspekt werden wir mit Bezug auf den Politikprozess beleuchten, der zur Etablierung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI, sogenannter Juncker-Fonds) geführt hat.

Mit der Idee eines neuen EU-Investitionsplans schwenkt die Juncker-Kommission in Richtung des Krisenmodus der Mitgliedstaaten um, indem sie ein Wirtschaftspaket auflegt, welches bis Mitte 2018<sup>19</sup> zusätzliche Investitionen in Höhe von 315 Millionen Euro

17 Siehe Agence Europe: European parliament defends strong, greener and fairer post-2010 common agricultural policy, 9.7.2010.

18 Agence Europe: Tough debate on amending budgets and own resources, 15.11.2014.

19 Im Juni 2016 hat die Kommission vorgeschlagen, den Fonds über das Jahr 2018 hinaus beizubehalten.

mobilisieren soll. Der Juncker-Plan verfolgt drei miteinander in Beziehung stehende Ziele:<sup>20</sup>

- „Umkehrung des Investitionsrückgangs sowie Förderung der Arbeitsplatzbeschaffung und wirtschaftlichen Erholung ohne Belastung der nationalen Haushalte und Neuverschuldung;“
- entscheidende Fortschritte bei der Erfüllung der langfristigen Erfordernisse der Wirtschaft und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit;
- Stärkung der europäischen Dimension unseres Humankapitals, Produktionspotenzials, und Wissens sowie unserer physischen Infrastrukturen mit besonderem Schwerpunkt auf den für den Binnenmarkt lebenswichtigen Verbundnetzen.“

Kern des Investitionsplans ist die Schaffung eines EFSI basierend auf den folgenden Elementen:

- eine Garantie im Rahmen des EU-Haushalts in Höhe von 16 Milliarden Euro;
- eine Garantie bereitgestellt durch die Europäische Investitionsbank (EIB) in Höhe von 5 Milliarden Euro;
- Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, entweder direkt oder über ihre nationalen Förderbanken oder ähnliche Strukturen in Form von Kapital zum Fonds beizutragen;<sup>21</sup>
- private Investoren können zum Fonds beitragen;
- es wird eine Liste finanzierbarer Projekte auf EU-Ebene erstellt.

Die Kommission schätzt, dass der Multiplikatoreffekt des Fonds für tatsächliche Investitionen 1:15 betragen wird, das heißt, dass die Ausstattung des Fonds in Höhe von 21 Milliarden Euro bis 2017 zu den besagten 315 Milliarden Euro Gesamtinvestitionen führen sollte. Bis Juni 2016 wurden Projekte in einem Umfang von 6,5 Milliarden Euro unterzeichnet, die zu geschätzten Gesamtinvestitionen von 100 Milliarden Euro führen sollen.<sup>22</sup> Diese Schätzung beruht auf dem ursprünglichen Multiplikator.

Um die Ziele zu erreichen, soll der Fonds strategische Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen (insbesondere Breitband- und Energienetze sowie Verkehrsinfrastruktur vor allem in Industriegebieten), in Bildung, Forschung und Innovation sowie in die Förderung erneuerbarer Energien und von Energieeffizienz unterstützen.<sup>23</sup> Der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) soll dabei durch die Bereitstellung von Risikokapital besondere Bedeutung zukommen.

Auch nach über einem Jahr lässt der Fonds in Bezug auf Forschung und Innovation sowie zukunftsorientierte Wachstumspolitik weiter Fragen offen:

20 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Eine Investitionsoffensive für Europa, 26.11.2014, KOM (2014) 903, S. 6.

21 Mit Stand Juni 2016 haben neun Mitgliedstaaten zur Kofinanzierung von EFSI-Projekten in einer Höhe von 42,5 Milliarden Euro hauptsächlich über ihre nationalen Förderbanken beigetragen, vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europa investiert wieder. Eine Bestandsaufnahme der Investitionsoffensive für Europa, 1.6.2016, COM (2016) 359, S. 10.

22 Siehe Europäische Investitionsbank: Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI), abrufbar unter: <http://www.eib.org/efsi/index.htm> (letzter Zugriff: 14.6.2016).

23 Europäische Kommission: Eine Investitionsoffensive für Europa, 2014, S. 10.

- der Multiplikatoreffekt von 1:15 bleibt fraglich und mit der Risk Sharing Finance Facility (RSFF) hat das Programm Horizont 2020 bereits ein Instrument mit ähnlichen Zielsetzungen wie der EFSI;<sup>24</sup>
- die Auswahlkriterien für zu finanzierende Projekte bleiben unklar und es gibt keine Garantie dafür, dass nicht Projekte gefördert werden, die in jedem Fall realisiert worden wären (Mitnahmeeffekte);
- der Fonds generiert kein ‚neues‘ Geld auf der EU-Ebene, da lediglich Finanzmittel aus dem Forschungsprogramm Horizont 2020 und aus der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF<sup>25</sup>) unter der Budgetlinie 1a des MFR umgewidmet werden;
- während die EU-Richtlinie zur Etablierung des Fonds Garantien aus dem EU-Haushalt in Höhe von 16 Milliarden Euro vorsieht, wird zunächst tatsächlich nur die Hälfte dieser Mittel in den Fonds eingezahlt; eine Entscheidung über die Einzahlung weiterer Garantien wird erst getroffen, sobald die Kommission 2018 dem Rat und dem Parlament Bericht über die Funktionsfähigkeit des Fonds erstattet hat.

Weder der Rat noch das Parlament stellten die Vorschläge der Kommission zur Schaffung des EFSI grundsätzlich infrage. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission sah vor, dass für den EFSI 2,7 Milliarden Euro aus dem Programm Horizont 2020, 3,3 Milliarden Euro aus dem Programm CEF und weitere 2 Milliarden Euro ungenutzter Mittel der Budgetlinie 1a verwendet werden. Während es das Hauptanliegen der Mitgliedstaaten war, den EU-Haushalt auf keinen Fall wachsen zu lassen,<sup>26</sup> sperrte sich das Parlament gegen eine Umwidmung der Forschungs- und Infrastrukturmittel aus den beiden oben genannten Programmen. Es befürwortete vielmehr die graduelle Aufstockung des Fonds über das jährliche Haushaltsverfahren, solange bis der EFSI 2022 die 8-Milliarden-Euro-Grenze erreichen sollte.<sup>27</sup> Am Ende einigte sich der Gesetzgeber darauf, 2,2 Milliarden Euro aus dem Programm Horizont 2020 (ausgenommen Marie-Skłodowska-Curie-Aktivitäten und Europäischer Forschungsrat), 2,8 Milliarden Euro aus dem Programm CEF und 3 Milliarden Euro aus ungenutzten Mitteln dem Fonds zuzuführen.

Zwar wird bereits das große Potenzial des EFSI für die europäische Forschung, für Wachstum und Beschäftigung betont, fest steht aber auch, dass sowohl die Nettozahler als auch die Nettoempfänger unter den Mitgliedstaaten einer Beschniedung der Hauptprogramme zur Förderung von Forschung und Innovation auf europäischer Ebene zugestimmt haben. In diesem Punkt waren sie am Ende auf einer Linie mit der Kommission und dem Parlament.

Obwohl ein Kernziel des EFSI die Förderung von Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation ist, muss sich noch herausstellen, inwieweit dieses Ziel wirklich erreicht wird. Bis Juni 2016 wurden laut Europäischer Kommission 10 Prozent der Mittel unter dem Infrastruktur- und Innovationsfenster und 57 Prozent der Mittel unter dem

<sup>24</sup> Euro2030: Towards a true European Investment Fund. A concrete proposal to operationalize the new Commission’s € 300 bn investment package, 30.10.2014, S. 8.

<sup>25</sup> Die Fazilität „Connecting Europe“ dient der finanziellen Unterstützung von Projekten (transeuropäischen Netzen) von gemeinsamem Interesse im Bereich der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastrukturen, siehe Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 348 vom 20. Dezember 2013, S. 129-171.

<sup>26</sup> Agence Europe: Juncker plan – political agreement at Council on EFSI, 11.3.2015.

<sup>27</sup> Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2014, 23.4.2015.

KMU-Fenster für Forschung, Entwicklung und Innovation investiert.<sup>28</sup> Eine Task Force aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten, der Kommission und der EIB hatte beim Start des EFSI geschätzt, dass ungefähr 18 Prozent der zirka 2.000 potenziell zu fördernden Projekte Forschung, Entwicklung und Innovation unterstützen würden. Allerdings nahm die Task Force auch an, dass nur insgesamt 40 Prozent der Projekte überhaupt realisiert werden.<sup>29</sup> Eine erste Analyse des Think Tanks Bruegel<sup>30</sup> hat ergeben, dass ein Großteil der EFSI-Projekte ähnlich denen ist, die traditionell durch die EIB gefördert werden. Dieser Befund stellt nicht nur die Additionalität des EFSI als Hauptargument der Europäischen Kommission für dessen Schaffung infrage, es zeigt zudem, dass die aus Horizont 2020 entnommenen Mittel größtenteils nicht in die Forschung zurückfließen.<sup>31</sup>

Schlussfolgernd kann festgestellt werden, dass mit der Etablierung des EFSI die Krisenpolitik fortgesetzt wird. Aus Sicht der Mitgliedstaaten war der kleinste gemeinsame Nenner, eine Erhöhung des EU-Haushalts zu vermeiden. Stattdessen wurden existierende Finanzmittel unter der MFR-Haushaltlinie ‚Wettbewerb‘ umgewidmet. Dieser Schritt – das heißt das Verschieben von Mitteln aus dem Programm Horizont 2020 und der CEF in den EFSI – wurde quasi ohne Debatte unter den Mitgliedstaaten akzeptiert. Ein Grund hierfür war sicherlich, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit sahen, Rückflüsse aus dem EU-Haushalt besser kontrollieren zu können, wenn sie ihre eigenen Projekte zur Förderung vorschlagen können. Dieses ist bei den kompetitiven Forschungs- und Innovationsprogrammen der Europäischen Union nicht möglich. Eine automatische Förderung vorgeschlagener Projekte ist allerdings nicht garantiert, da die Finanzierungentscheidungen von einem unabhängigen Investitionskomitee getroffen werden. Die Feststellung, dass das EFSI-Steuerungsgremium, bestehend aus Vertretern der EIB und der Kommission, gegen politische Einflüsse geschützt sei, da die Mitgliedstaaten an Entscheidungen formell unbesiegt sind, wird aus der Annahme gespeist, dass europäische Institutionen grundsätzlich immun gegen nationale politische Interessen sind. Für die Nettoempfänger unter den Mitgliedstaaten könnte sich eine Kürzung der Forschungsmittel auf EU-Ebene jedoch als kontraproduktiv erweisen, da sie einen Großteil ihrer Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation aus den EU-Programmen bestreiten.<sup>32</sup>

In der Summe zeigt die Schaffung des EFSI, dass EU-Instrumente relativ umstritten den wirtschaftlichen Notwendigkeiten angepasst werden können, wenn der politische Willen vorhanden und es im vermeintlichen Interesse der Mitgliedstaaten ist – selbst wenn dies zum Nachteil einer zukunftsorientierten Wachstumspolitik ist.

28 Europäische Kommission: Europa investiert wieder. Eine Bestandsaufnahme der Investitionsoffensive für Europa, 2016, S. 7.

29 Special Task Force (Member States, Commission, EIB): Final Task Force Report on Investment in the EU, Brüssel 2014, S. 10-11.

30 Grégory Claeys/Alvaro Leandro: Assessing the Juncker Plan after one year, in: Bruegel Blog Post, 17.5.2016.

31 European University Association: One Year of EFSI: What's in it for Universities? An EUA Review, Brüssel 2016.

32 Anteil der aus dem Siebten EU-Forschungsrahmenprogramm (2007-2014) finanzierten Forschung und Entwicklung an den gesamten Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E-Ausgaben): Zypern 80 Prozent; Bulgarien 44 Prozent; Malta 43 Prozent; Lettland 35 Prozent; Estland 29 Prozent; Rumänien und Ungarn 21 Prozent (Berechnungen der Europäischen Kommission basierend auf Corda- und Eurostat-Analysen).

## **Der „überholte Anachronismus“<sup>33</sup> des europäischen Haushalts: warum eine Förderung wachstumsorientierter Politiken scheitert**

Die Rekonstruktion des Politikprozesses, der von der Aushandlung des MFR hin zum Juncker-Plan geführt hat, wirft mindestens zwei Fragen auf. Die erste Frage betrifft grundlegende institutionelle Dynamiken: Wie können wir das Politikergebnis im Hinblick auf die Präferenzen und Interaktionen der involvierten Akteure erklären? Die zweite Frage sucht nach Erklärungen, warum mitgliedstaatliche Regierungen einer Umschichtung von Mitteln aus dem Forschungsrahmenprogramm Horizont 2020 zum Juncker-Plan zugestimmt haben, obwohl ihnen aus dem Etat für Forschung und Innovationen nicht unerhebliche Rückflüsse sicher waren. Eng damit verbunden ist die Untersuchung, wie sich die bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre innovative Leistungsfähigkeit seit der Finanz- und Wirtschaftskrise entwickelt haben.

### *Erklärungen für den Ausgang der Verhandlungen um den MFR 2014-2020*

Ein wesentlicher Erklärungsansatz für das Ergebnis der Verhandlungen um den MFR 2014-2020 – aber auch für den aktuellen Prozess der europäischen Integration im Allgemeinen – ist die zunehmende Rolle von Machtasymmetrien zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen. Auch in früheren Haushaltsverhandlungen haben sich die Mitgliedstaaten in zwei Gruppen entlang der Konfliktlinie von Nettozählern und Nettoempfängern positioniert. Im Gegensatz dazu waren im aktuellen Fall aber die Nettoempfänger weit weniger handlungs- und koordinationsfähig, weil sich diese Gruppe weitergehend in Mitglieder und Nichtmitglieder der Währungsunion aufspaltete. Im Zuge der Eurokrise erhielten einige der Nettoempfänger (vor allem Griechenland) Hilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus, während vor allem die baltischen Staaten, die entweder bereits den Euro eingeführt hatten oder die Mitgliedschaft vorbereiteten, als Staaten mit erheblichen Nettozuweisungen aus dem Haushalt selbst einen Beitrag zur Stabilisierung der Krisenstaaten leisten mussten. In dieser Situation waren die ‚Freunde der Kohäsion‘ in keiner besonders starken Position, um sich gegen die Sparvorstellungen der meisten Nettozählern zu behaupten. Letztendlich mussten selbst die Nettoempfänger-Länder, die selbst nicht Mitglied in der Eurozone sind, akzeptieren, dass der überwiegende Teil der Nettozähler durch diese Stabilisierungsmaßnahmen bereits beträchtliche finanzielle Anstrengungen unternommen hatte, während sie im nationalen Raum die eigenen Haushalte konsolidieren mussten.

### *Der Konsens, Horizont 2020 zugunsten des Juncker-Plans zu plündern*

Auf den ersten Blick mag es verwundern, dass Mitgliedstaaten, die traditionell aus dem europäischen Haushalt für Forschung und Innovationen beträchtliche Rückflüsse generieren, einer Umschichtung von Mitteln aus diesem Bereich zugunsten des Juncker-Fonds zugestimmt haben. Denn die Struktur dieses Fonds bietet für diese Länder eine weit geringere Gewähr dafür, dass Projekte, von denen sie profitieren würden, auch tatsächlich finanziert werden. Mitgliedstaaten, die keine substanzielles Beträge aus dem Horizont-2020-Programm erhalten, haben hingegen eine deutlich bessere Perspektive auf Gewinne aus

---

<sup>33</sup> André Sapir/Philippe Aghion/Giuseppe Bertola/Martin Hellwig/Jean Pisani-Ferry/Dariusz Rosati/José Viñals/Helen Wallace: An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver – Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brüssel 2003.

dem Investmentplan. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass der Konsens zu gunsten der Heranziehung des Forschungsetats zur Finanzierung des Juncker-Fonds durchaus für viele Staaten rational begründet werden kann. Zu fragen ist nämlich, welche Implikationen die europäische Forschungs- und Innovationsförderung für die Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten überhaupt besitzt.

Um diese Fragen zu beantworten, analysieren wir, wie sich einzelne Mitgliedstaaten im Zeitraum 2006-2013 in Bezug auf öffentliche und privatwirtschaftliche Investitionen in Forschung, hinsichtlich der Beschäftigung in wissensintensiven Industrien und bezüglich ihrer innovativen Leistungsfähigkeit entwickelt haben. Wir differenzieren zwischen Staaten, die von der Europäischen Union als ‚Innovation Leaders‘ (Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien und Schweden), als ‚Innovation Followers‘ (Belgien, Frankreich, Irland, Luxemburg, Österreich und die Niederlande), als ‚Moderate Innovators‘ (Estland, Griechenland, Italien, Kroatien, Portugal, Slowenien, Spanien, Tschechien und Zypern) und als ‚Modest Innovators‘ (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, die Slowakei und Ungarn) eingestuft werden.

Die Daten zeigen, dass die deutliche Mehrheit der Staaten trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise in der Lage war, ihre öffentlichen Forschungsinvestitionen zu steigern. Dies trifft zudem für alle Leistungsgruppen zu. Auch privatwirtschaftliche Investitionen konnten in einer Reihe von Ländern teilweise beträchtlich gesteigert werden. Dort, wo sie rückläufig waren (vor allem in der Gruppe der ‚Modest Innovators‘), fiel der Rückgang allerdings beträchtlich aus. In Bezug auf die Beschäftigung in wissensintensiven Industrien zeigt sich insgesamt eine eher schwache Dynamik, wobei dies vor allem auch für die Länder gilt, die als ‚Innovation Leaders‘ bezeichnet werden. Hinsichtlich ihrer innovativen Performanz haben die Innovationsführer leicht gegenüber dem Vorkrisenniveau eingebüßt, während zumindest einige der ‚Moderate‘ und der ‚Modest Innovators‘ ihre Leistungsfähigkeit leicht erhöhen konnten.<sup>34</sup>

Es kann insofern argumentiert werden, dass der Konsens über die Umschichtung von Mitteln zuungunsten der europäischen Forschungsförderung dadurch begründet ist, dass diese Mittel keine unmittelbare Wirkung auf die innovative Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten entfalten. Zudem kommen sie in der Regel Akteuren der öffentlich finanzierten Forschung und Privatunternehmen zugute und führen deshalb nicht zur Entlastung öffentlicher Haushalte. Die großangelegten Infrastrukturinvestitionen, die der Juncker-Plan voranbringen möchte, erscheinen vor diesem Hintergrund für Nettozahler und Nettoempfänger lukrativer zu sein. Zwar mag dieses Finanzierungsinstrument zunächst in Bezug auf die Erwartbarkeit von Rückflüssen auf die nationale Ebene unkalkulierbarer sein. Sollte dieses Programm jedoch die Erwartungen an die Generierung privater Ko-Investitionen erfüllen, so wäre davon auszugehen, dass es nationale Budgets gerade in Zeiten der Haushaltssolidarisation entlasten könnte, insbesondere dann, wenn Projekte gefördert werden, für die bereits nationale Verpflichtungen eingegangen wurden.

---

34 Vgl. Tabelle 1.

**Tabelle 1: Entwicklung der Investitionen und der Leistungsfähigkeit in Forschung und Innovationen, 2006-2013**

Mitgliedstaat	Öffentliche F&E-Ausgaben	Privatwirtschaftliche F&E-Ausgaben	Beschäftigung in wissensintensiven Industrien	Innovative Kapazität im Vergleich zum EU-Durchschnitt (=100) <sup>35</sup>	
				2006	2013
<b>Innovation Leaders</b>					
Dänemark	+4,3	+1,2	+0,7	139	131
Deutschland	+3,4	+1,6	+0,8	131	128
Finnland	+1,4	0,0	0,0	128	124
Großbritannien	-0,5	+1,3	+0,8	120	111
Schweden	+1,7	-0,1	+0,8	148	135
<b>Innovation Followers</b>					
Belgien	+3,2	+3,0	+0,3	120	114
Frankreich	+0,2	+1,2	+0,9	105	103
Irland	+3,0	+5,6	+1,5	115	110
Luxemburg	+12,9	-4,2	0,0	116	117
Österreich	+2,5	+1,8	+0,4	105	108
Niederlande	+0,5	+1,0	-1,3	114	114
<b>Moderate Innovators</b>					
Estland	+8,8	+16,9	+2,0	78	90
Griechenland	+0,7	+0,6	+1,9	71	69
Italien	+0,3	+3,3	-0,4	77	80
Kroatien	-3,1	-0,8	+1,3	59	55
Portugal	+8,3	+12,9	+0,3	64	74
Slowenien	-0,2	+2,4	+2,1	86	93
Spanien	+2,3	-1,2	+0,1	76	75
Tschechien	+8,5	+4,7	+1,6	76	76
Zypern	+2,3	-5,6	+1,8	85	90
<b>Modest Innovators</b>					
Bulgarien	-5,6	+21,5	+0,2	44	33
Lettland	+6,0	-5,9	+3,3	35	40
Litauen	+1,4	+6,9	+2,8	49	52
Malta	+8,2	+4,4	+1,1	56	58
Polen	+5,3	+9,0	+2,4	53	50
Rumänien	+6,0	-7,0	+2,2	42	43
Slowakei	+9,8	+4,5	+0,1	60	59
Ungarn	-2,1	+11,0	-0,3	60	63

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Europäische Kommission: Innovation Union Scoreboard 2014, Brüssel 2014.

<sup>35</sup> Die „Innovative Kapazität“ der Mitgliedstaaten basiert auf einem Index der Leistungsentwicklung in Bezug auf 25 Einzelindikatoren, die in acht Gruppen zusammengefasst sind (Humanressourcen; Offenheit und Exzellenz des Forschungssystems; Finanzierungsinstrumente; Kooperation und Unternehmertum; Patente, Designs und Markenzeichen; Innovationen und Innovatoren sowie ökonomische Effekte).

Schließlich belegen diese Zahlen auch, dass es derzeit keine empirische Basis für die Annahme gibt, dass es im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise zu einer Ausweitung der Kluft in der innovativen Leistungsfähigkeit zwischen den Mitgliedstaaten gekommen ist. Die Leistungsunterschiede bleiben aber beträchtlich. Darüber hinaus hat die Krise aber ganz offenbar einen bereits bestehenden Trend verstärkt, der schon vor der Krise bestand. Danach ist es bisher keinem Mitgliedstaat der Europäischen Union gelungen, seine innovative Leistungsfähigkeit in einem Maße zu verbessern, die es erlaubt hätte, sich in der Rangliste der Staaten in eine Gruppe mit höherer Performanz vorzuarbeiten. Damit verstärkt sich die Gefahr, dass die Europäische Union dauerhaft in ihrem Bemühen scheitern könnte, eine größere Kohärenz der innovativen Leistungsfähigkeit in der Europäischen Union zu fördern.

### Mittelfristig wenig Aussicht auf eine Reform des Budgets der Europäischen Union

Die europäische Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Logik von Verhandlungen über die Finanzgrundlagen der Europäischen Union nicht grundlegend verändert, aber sie doch um einige zentrale Elemente ergänzt. Es war das Ziel dieses Beitrags, aufzuzeigen, dass neue Machtasymmetrien (und ihre Auswirkungen auf den institutionellen Wettbewerb in der Europäischen Union) und eine zunehmend pfadabhängig wirkende Struktur des MFR unter der Bedingung der Ausgabenbegrenzung als neue Reformhemmnisse ihre Wirkung entfalten. Eine wichtige Frage stellt sich deshalb dahingehend, ob diese Faktoren eher kurzfristig wirken (insbesondere auf Veränderungen am aktuellen Finanzrahmen) oder auch noch zukünftige Verhandlungen um ein Post-2020-Budget beeinflussen.

Hier ist zu berücksichtigen, dass die Europäische Kommission Ende 2017 eine Überprüfung des Horizont-2020-Programms vorzulegen hat und bereits zum 1. Januar 2018 einen Vorschlag für den Post-2020-Finanzrahmen präsentieren soll. Ob es in diesem engen Zeitplan – und unter dem Eindruck des anhaltenden Migrationsdrucks – gelingen wird, Reformansätze zugunsten einer Wachstumsorientierung zu entwickeln, hängt von mehreren Faktoren ab.

Zunächst wird vieles davon abhängen, ob einerseits die Mitgliedstaaten im Modus der Krisenpolitik verharren. Andererseits ist offen, ob die Europäische Kommission – auch unter der Bedingung der noch nicht vollständig überwundenen Krise – in der Lage sein wird, zu ihrer langfristigen Reformstrategie zurückzukehren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es im zweiten Halbjahr 2019 zu einer Neubesetzung von Kommission und Parlament kommen wird. Beide Organe werden über den neuen MFR entscheiden müssen, der zu diesem Zeitpunkt bereits seit fast zwei Jahren unter Führung der derzeitigen Kommission verhandelt worden sein wird. Dies könnte in einer ganz entscheidenden Verhandlungsphase zu Änderungen in der Positionierung der Organe führen, vor allem dann, wenn sich die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament ändern sollten. Zudem dürfte der Ausritt Großbritanniens aus der Europäischen Union erheblichen Einfluss auf die Verhandlungen und den tatsächlichen Finanzrahmen nach 2020 haben. Der Nettobeitrag Großbritanniens für den laufenden MFR beträgt 20 Milliarden Euro,<sup>36</sup> und das Land ist ein wichtiger Unterstützer europäischer Forschungsförderung. Sollte Großbritannien spätestens Mitte

36 Siehe Agence Europe: European Parliament expects revision of multi-annual financial framework in 2019 in event of Brexit, 7.7.2016.

2019 aus der Union ausscheiden, wäre eine substanzelle Revision des derzeitigen MFR bereits zu diesem Zeitpunkt sehr wahrscheinlich.<sup>37</sup>

Mit der „Strategischen Agenda für eine Union in Zeiten des Wandels“<sup>38</sup> haben die Mitgliedstaaten ihre Position für die kommenden Jahre festgelegt. Es ist nicht zu erkennen, dass es auf dieser Seite starken Willen gibt, weitergehende finanzielle Ressourcen für die Prioritäten der Union zur Verfügung zu stellen. Noch hält die Juncker-Kommission an dem Vorhaben fest, die Halbzeitüberprüfung des MFR zugunsten einer Neuorientierung in Richtung auf mehr Arbeitsplätze, höheres Wachstum und größere Wettbewerbsfähigkeit zu nutzen. In der entsprechenden Mitteilung schlägt die Kommission hierfür zusätzliche Mittel in Höhe von 2,4 Milliarden Euro vor, welche vornehmlich aus ungenutzten Haushaltsereserven stammen sollen.<sup>39</sup> Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass Teile der insgesamt veranschlagten zusätzlichen Finanzmittel in Höhe von 13 Milliarden Euro (bis 2020) aus der Wettbewerbsbudgetlinie entnommen werden.<sup>40</sup>

Insofern scheint letztlich die entscheidende Frage zu sein, ob der aktuelle Krisenmodus auf absehbare Zeit zum Normalzustand europäischer Politik werden könnte. Für die Laufzeit des aktuellen MFR muss man dies wohl bejahen. Dafür sprechen allein der ungewisse Ausgang von nationalen Wahlen und Referenden in großen Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien) in den Jahren 2017/2018, die weiterhin schwelende Euro- und Bankenkrise sowie die enormen finanziellen Aufwendungen einiger Nettozahler-Staaten (vor allem Deutschland, Österreich und Schweden) zur Bewältigung der Flüchtlingskrise, die deren Bereitschaft zu einer substanzellen Erhöhung der EU-Finanzmittel kaum steigern werden.

---

37 Siehe ebenda.

38 Europäischer Rat: Strategische Agenda für eine Union in Zeiten des Wandels, in: Europäischer Rat: Europäischer Rat (Tagung vom 26./27. Juni 2014). Schlussfolgerungen, EUCO 79/14, Anlage I, S. 14-20.

39 Unter anderem für den EFSI, Horizont 2020, die KMU-Förderung und die Fazilität „Connecting Europe“. Siehe Europäische Kommission: Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision, 2016.

40 Siehe Agence Europe: MEPs oppose cut in Connecting Europe Facility budget, 26.7.2016.