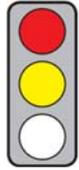


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will die Rahmenbedingungen für Forschung und Innovation verbessern sowie die Innovationstätigkeit koordinieren und gezielt fördern.

Betroffene: Unternehmen, Universitäten, Forschungseinrichtungen, sowie nationale und regionale Behörden.



Pro: Ein Europäischer Forschungsraum fördert grenzüberschreitende Forschungstätigkeiten und steigert somit das Innovationspotential Europas.

Contra: (1) Die Instrumentalisierung öffentlicher Aufträge für die Innovationsförderung führt zu massiven Wettbewerbsverzerrungen und begünstigt einen subtilen Protektionismus.

(2) Die Kommission bleibt jede Begründung dafür schuldig, dass sie Wettbewerbsmärkten die Fähigkeit abspricht, effiziente Lösungen für „große Herausforderungen“ zu finden.

(3) Die stattdessen propagierte Planung von Innovation durch „Europäische Innovationspartnerschaften“ kann für industriepolitische Motive zweckentfremdet werden und führt ebenfalls zu Wettbewerbsverzerrungen.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 546 vom 6. Oktober 2010: **Leitinitiative der Strategie Europa 2020 – Innovationsunion**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel der Leitinitiative „Innovationsunion“

- „Große Herausforderungen“ (z. B. Klimawandel, Energieknappheit und demografischer Wandel) können nach Ansicht der Kommission nur durch Forschung und Innovation erfolgreich überwunden werden.
- Obwohl die EU in Bezug auf Forschung und Innovation „eigentlich“ gut aufgestellt ist (S. 6), muss sie laut Kommission mehr tun: Wenn die EU bis 2020 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Forschung und Entwicklung (F&E-Investitionsziel) ausgibt (2008: 1,9%), könnte bis 2025 ihre jährliche Wirtschaftsleistung um 800 Mrd. Euro steigen, und es könnten 3,7 Millionen Arbeitsplätze entstehen.
- Die Kommission ist überzeugt, dass die nationalen und regionalen Forschungs- und Innovationsprogramme „grundlegend“ reformiert werden müssen (S. 34). Sie will mit der Leitinitiative die Errichtung einer „Innovationsunion“ anstoßen und stellt konkrete Maßnahmen vor (s. [CEP-Übersicht](#)).
- Sie verwendet hierbei einen „umfassenden“ Innovationsbegriff, der nicht nur technische Innovationen, sondern auch „Innovationen von Geschäftsmodellen, Gestaltung, Markenpolitik und Dienstleistungen“ beinhaltet, „sofern sich daraus Vorteile für die Nutzer ergeben.“ (S. 8)

► Verbesserung der Rahmenbedingungen für Innovationen

- **Errichtung eines „Europäischen Forschungsraumes“ zur Förderung akademischer Exzellenz**
 - Die Kommission fordert nachdrücklich die Errichtung eines „Europäischen Forschungsraumes“ bis 2014. Ziel ist es, einen Binnenmarkt im Bereich der Forschung zu schaffen („Fünfte Grundfreiheit“). Denn bislang sehen sich Universitäten und Forschungseinrichtungen sowie einzelne Forscher regulatorischen Hürden ausgesetzt, wenn sie grenzüberschreitend aktiv werden wollen (z.B. bei der Geltendmachung von Rentenansprüchen in einem anderen Mitgliedstaat).
 - Die Kommission betont die wichtige Rolle einer guten Infrastruktur für exzellente Forschung. Aufgrund zunehmender Komplexität und aufgrund von Größenvorteilen sollten die nationalen Forschungsbemühungen auf europäischer oder ggf. auf globaler Ebene zusammengelegt werden. Die Kommission nennt als positives Beispiel das European Strategic Forum on Research Infrastructure (ESFRI), in dessen Rahmen die EU seit 2002 Projekte für den Aufbau einer gemeinsamer Forschungsinfrastruktur koordiniert.
 - Daher sind unter anderem folgende Maßnahmen zu ergreifen:
 - 2012 wird die Kommission ein „einheitliches Konzept“ (S. 12) für den Europäischen Forschungsraum vorlegen, um grenzüberschreitende Forschungstätigkeiten zu erleichtern.
 - Bis 2015 sollen Mitgliedstaaten und Kommission gemeinsam dafür Sorge tragen, dass 60% der vom ESFRI vorgeschlagenen Forschungsinfrastruktur aufgebaut sind.
- **Verbesserung des Zugangs zu Kapital**
 - Innovative Unternehmen sollen vorrangig durch privates Kapital finanziert werden. Bislang werden laut Kommission in der EU jährlich ca. 15 Mrd. Euro weniger Risikokapital investiert als in den USA.
 - Für die unzureichende Finanzierung sind u. a. die Banken verantwortlich. Denn diese vergeben „nur ungen“ Kredite an wissensbasierte Unternehmen, die noch nicht über ausreichende Sicherheiten verfügen (S. 15). Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Situation verschärft.
 - Auch öffentliche Gelder müssen für die Finanzierung innovativer Unternehmen verwendet werden. Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen eine „Marktlücke“ hinsichtlich der Finanzierung besteht.

- Die Kommission hat folgende „Marktlücken“ identifiziert:
 - „Marktlücke“ 1: Viele Unternehmen scheitern in der Zeit kurz nach ihrer Gründung („Start-Up-Phase“). Problematisch ist insbesondere die Finanzierung für die Zeit nach Auslaufen der öffentlichen Förderung, wenn privates Kapital noch nicht ausreichend zur Verfügung steht („Valley of Death“).
 - „Marktlücke“ 2: Den überlebenden Unternehmen gelingt es oftmals nicht, in weitere Märkte zu expandieren, da die Risikokapitalfonds zu klein sind, um auf transnationaler Basis zu arbeiten.
 - „Marktlücke“ 3: Selbst etablierten Unternehmen gelingt es – unabhängig von ihrer Größe – nicht, Kredite für Projekte mit hohem Risiko („higher risk loans“) zu erhalten, da Banken Unternehmensvermögen in Form von Wissen, z. B. geistiges Eigentum, nicht richtig einschätzen können.
- Die Kommission wird daher unter anderem
 - 2011 Ideen vorstellen, wie der Zugang zu Finanzierungsprogrammen der EU [z. B. das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)] „radikal“ vereinfacht werden kann, „indem für ein besseres Gleichgewicht zwischen Kontrolle und Vertrauen gesorgt wird“ (S. 14),
 - 2011 den Gemeinschaftsrahmen für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen ([2006/C323/01](#)) daraufhin prüfen, wie Innovationen „angemessen“ gefördert werden können (S. 17),
 - bis 2014 neue „Finanzierungsinstrumente“ vorschlagen, um „deutlich mehr“ privates Kapital anzuziehen (S. 16). Hierbei wird die Kommission mit der Europäischen Investitionsbank (EIB), nationalen Förderinstituten und privaten Investoren zusammenarbeiten.
- **Schaffung eines Binnenmarkts für Innovationen**
 - Die öffentliche Auftragsvergabe in der EU hat ein Volumen von 17% des BIP. Die EU verfügt somit über ein „gewaltiges Potenzial zur Innovationsförderung“, das bislang aber „übersehen“ wird (S. 18). Verantwortlich hierfür ist u. a. die geringe Risikobereitschaft der öffentlichen Auftraggeber.
 - Eine „intelligente“ Regulierung kann in Form von Normen ein wichtiger Treiber für Innovationen sein, z. B. bei ökologischen Fahrzeugen [KOM(2010) 186; s. [CEP-Analyse](#)]. Allerdings dauert es in der EU zu lang, sich auf eine Norm zu einigen (s. [CEP-Analyse](#) über Normungsprozesse in der EU).
 - Wichtiger Hinderungsgrund für die Einführung von Innovationen sind teure Patentierungsverfahren: Die Anmeldung von Patenten ist in der EU mindestens 15-mal so teuer wie etwa in den USA. Das Fehlen eines günstigen und einfachen EU-Patents wirkt sich wie eine „Steuer auf Innovation“ aus. (S. 17)
 - Daher sind laut Kommission unter anderem folgende Maßnahmen zu ergreifen:
 - Ab 2011 sollen die Mitgliedstaaten und Regionen bei der öffentlichen Auftragsvergabe innovative Produkte und Dienstleistungen besonders berücksichtigen. Dies soll auch für „vorkommerzielle“ Aufträge zur Entwicklung neuer, noch nicht existierender Produkte und Dienstleistungen gelten. Die Kommission fordert EU-weit ein Auftragsvolumen von mindestens 10 Mrd. Euro jährlich.
 - 2011 wird die Kommission einen Vorschlag vorlegen, um die Normensetzung zu beschleunigen.
 - 2014 soll das erste EU-Patent vergeben werden. Daher sollen Europäisches Parlament und Rat die Vorschläge zum EU-Patent, zur Sprachenregelung und zu einem einheitlichen Streitbeilegungsverfahren [KOM(2010) 412 und 350 sowie Ratsdokument 7928/09; s. [CEP-Analyse](#) und [CEP-Monitor](#)] billigen.
- ▶ **„Intelligente Spezialisierung“**

Die europäischen Strukturfonds stellen zwischen 2007 und 2013 für F&E 82 Mrd. Euro bereit. Die Mitgliedstaaten und Regionen sollen sich auf ihre relativen Stärken konzentrieren, um dort „Spitzenleistungen“ zu erreichen („Intelligente Spezialisierung“) (s. auch [KOM(2010) 553]). Die Kommission will hierbei „helfen“ und bis 2012 ein „Forum für intelligente Spezialisierung“ aufbauen. (S. 24)
- ▶ **„Europäische Innovationspartnerschaften“**
 - Zur Begegnung großer gesellschaftlicher Herausforderungen („Grand Challenges“), in denen staatliches Handeln „eindeutig“ (S. 27) gerechtfertigt ist, werden „Europäische Innovationspartnerschaften“ initiiert.
 - Angesichts der Größe der Herausforderungen ist es nicht angebracht, für die Lösung allein auf Wettbewerbsmärkte zu vertrauen. Denn es ist „politisch inakzeptabel“, diesen Herausforderungen nicht „adäquat“ zu begegnen [s. SEK(2010) 1161, S. 68].
 - Alle „wichtigen Interessengruppen“ (S. 29) sollen sich unter dem Vorsitz der Kommission in Gremien der „Europäischen Innovationspartnerschaften“ versammeln. Ziele sind, Investitionen in F&E zu erhöhen und zu koordinieren, eine ggf. notwendige Regulierung und Normung frühzeitig zu identifizieren sowie die öffentliche Beschaffung aufeinander abzustimmen, damit Neuerungen rascher auf den Markt kommen.
 - Die Partnerschaften sollen auf den „gesellschaftlichen Nutzen“ ausgerichtet sein und eine „rasche Modernisierung der damit verbundenen Wirtschaftsbereiche und Märkte“ bewirken (S. 27).
 - Als „Pilotprojekt“ schlägt die Kommission eine Partnerschaft über „aktives und gesundes Altern“ vor. Ziel ist, bis zum Jahr 2020 die Zahl der „gesunden Lebensjahre“ (S. 30) um zwei Jahre zu erhöhen und somit die Nachhaltigkeit und Effizienz der Sozialfürsorge- und Gesundheitsfürsorgesysteme zu verbessern.
- ▶ **Messung und Überwachung des Innovationsfortschritts**
 - Die Kommission wird den Innovationsfortschritt insbesondere mit einem neuen Indikator messen, der „rasch wachsende, innovative Unternehmen“ berücksichtigt (S. 35). Diesen Indikator wird die Kommission in den nächsten zwei Jahren entwickeln.
 - Die Kommission räumt ein, dass ein „vollständiger Überwachungsprozess“ der Innovationstätigkeit auch die Berücksichtigung einer Vielzahl von Indikatoren erfordert. Sie wird daher die „Gesamtfortschritte“ mit zusätzlichen Indikatoren messen („Leistungsanzeiger für Forschung und Entwicklung“). (S. 35)
 - Die Innovationsfortschritte in den Mitgliedstaaten werden im Rahmen des „Europäisches Semesters“ – also der geplanten wirtschaftspolitischen Koordinierung [KOM(2010) 367; s. [CEP-Analyse](#)] – überwacht.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die Kommission rief 2000 zur Schaffung eines Europäischen Forschungsraums auf [KOM(2000) 6]; dieser soll bis 2020 vollendet werden („Ljubljana-Prozess“; Schlussfolgerungen des Rates vom 2. Dezember 2008). 2006 stellte die Kommission „eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU“ vor [KOM(2006) 502]. Darin forderte sie, die öffentliche Auftragsvergabe zur Innovationsförderung zu nutzen.

Die jetzt vorgestellte „Innovationsunion“ ist eine von sieben Leitinitiativen der Strategie „Europa 2020“. Diese soll – als Nachfolgerin der gescheiterten Lissabon-Strategie – die EU „in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft“ „verwandeln“ [KOM(2010) 2020, S. 3; s. [CEP-Analyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Forschung

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle sowie Produkte und Dienstleistungen liegt im eigenen Interesse von Unternehmen. Aufgabe der Politik ist es, die Rahmenbedingungen für die Innovationstätigkeit der Unternehmen zu verbessern. Die Kommission wird dem einerseits zunächst gerecht:

Forschungsergebnisse stellen eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen dar. Der Abbau von regulatorischen Hürden für grenzüberschreitende Forschungstätigkeiten über **die Errichtung eines „Europäischen Forschungsraumes“ erhöht daher das Innovationspotential.**

Zur Durchführung grundlegender Forschungsvorhaben und bei Aufbauten für Experimente kann ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene dann sinnvoll sein, wenn nachweislich Größen- und Verbundvorteile existieren, z.B. bei Teilchenbeschleunigern. Nur insoweit ist die Kommission darin zu unterstützen, sich für den Aufbau der im Rahmen des ESFRI vorgeschlagenen gemeinsamen Forschungsinfrastruktur einzusetzen.

Die Kommission erkennt zu Recht, dass die Finanzierung innovativer Unternehmen grundsätzlich durch die Privatwirtschaft erfolgen sollte. Die von ihr angekündigten Maßnahmen zur Verbesserung des Marktes für Risikokapital sind daher zu begrüßen. Auch die von ihr beschriebenen „Marktlücken“ existieren. Entscheidend ist jedoch, welche Konsequenzen hieraus gezogen werden. Dass Banken „ungern“ Kredite für Projekte mit hohem Risiko vergeben, ist verständlich. Doch gilt dies auch für den Steuerzahler. Daher ist es bedenklich, wenn der Zugang zu EU-Finanzierungsprogrammen nun „radikal“ vereinfacht werden soll.

Die Kommission lässt andererseits deutlich erkennen, dass sie über die Verbesserung der Rahmenbedingungen hinaus direkten Einfluss auf die Innovationstätigkeit der Unternehmen ausüben möchte:

Die Instrumentalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe – insbesondere auch der „vorkommerziellen“ – für die Innovationsförderung führt zu massiven Wettbewerbsverzerrungen zugunsten von – vermeintlich – innovativen Firmen und öffnet auch einem subtilen Protektionismus Tür und Tor.

Das vorgesehene Mindestauftragsvolumen von mindestens zehn Mrd. Euro verleitet die Verantwortlichen zudem zu einer fragwürdigen Risikoübernahme. Die von der Kommission beklagte fehlende Risikobereitschaft öffentlicher Auftraggeber ist nicht nur verständlich, sondern auch sachgerecht: Die öffentlichen Auftraggeber verwalten Steuergelder treuhänderisch für den Steuerzahler. Sie würden zu Recht zur Verantwortung gezogen, wenn sie statt erprobter Produkte und Dienstleistungen auf – vermeintlich – innovative Produkte und Dienstleistungen zurückgriffen, die sich später als fehlerhaft oder unterlegen erweisen.

Es drängt sich auch der Verdacht auf, dass die „Europäischen Innovationspartnerschaften“ – u.a. durch die Instrumentalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe – für industriepolitische Motive zweckentfremdet werden sollen. Dies und die angestrebte „rasche Modernisierung der damit verbundenen Wirtschaftsbereiche und Märkte“ verzerren aber den Wettbewerb zugunsten der begünstigten Sektoren und Unternehmen.

Ein Innovationsfortschrittsindikator, der „rasch wachsende, innovative Unternehmen“ berücksichtigt, birgt ebenfalls die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten gezielt diejenigen Unternehmen fördern, die von dem Indikator erfasst werden, um vermeintliche „Erfolge“ ihrer Innovationspolitik vorzuweisen.

Zwar ist der Wunsch der Politik verständlich, Innovationsfortschritt zu messen. Doch sollte die Kommission die Bedenken der von ihr selbst eingesetzten Beratergruppe zur Entwicklung von Innovationsindikatoren berücksichtigen, wonach ein eindimensionaler Indikator der Komplexität des Innovationsprozesses „schwerlich“ gerecht wird (s. [Bericht](#) der Gruppe vom 30. September 2010, S. 4). Sie sollte daher auf die Entwicklung ihres Innovationsindikators verzichten und sich stattdessen auf eine mehrdimensionale Betrachtung beschränken.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Kommission bleibt jede Begründung dafür schuldig, dass sie Wettbewerbsmärkten die Fähigkeit abspricht, effiziente Lösungen für „große Herausforderungen“ zu finden, und genau dies den geplanten, von ihr selbst geleiteten „Europäischen Innovationspartnerschaften“ zutraut. Gerade bei komplexen Problemen ist es zielführender, wenn die Beteiligten, wie auf Wettbewerbsmärkten üblich, dezentral nach – a priori eben unbekanntem – Lösungen suchen, als dass ein am Verhandlungstisch entwickelter Lösungspfad

zentral vorgegeben wird. Jenes birgt zwar die Gefahr von Dopplungen und Fehlschlägen. Doch nur über eine Vielzahl von Lösungsansätzen kann diejenige Lösung gefunden werden, die sich später als am geeignetsten erweist. **Ein zentrales, koordiniertes Vorgehen** hingegen **senkt das Lösungspotential**.

Gleichwohl kann auch auf Wettbewerbsmärkten ein Eingreifen des Staates erforderlich sein, z.B. im Interesse des Umweltschutzes. Das Europäische Emissionsrechtehandelssystem (EU-ETS) ist ein gutes Beispiel dafür, wie der regulatorische Eingriff jedoch auf das notwendige Minimum reduziert werden und die Suche nach der effizientesten Lösung – hier der kostengünstigsten CO₂-Einsparung – bewusst den Wettbewerbsmärkten überlassen bleiben kann (s. [CEP-Dossier](#) über den Klimaschutz in der EU).

Gerade bei der als „Pilotprojekt“ vorgeschlagenen **„Europäischen Innovationspartnerschaft“ für „aktives und gesundes Altern“** dagegen **ist staatliches Handeln nicht** – wie unterstellt – **„eindeutig“ angezeigt**, und das Vertrauen auf Wettbewerbsmärkte ist ebenso wenig „politisch inakzeptabel“. Denn es existieren auch ohne staatliche Intervention große finanzielle Anreize, gesundheitsfördernde Dienstleistungen und Produkte zu entwickeln. Im Übrigen bleibt die Kommission jede Begründung für ihre Behauptungen schuldig.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Erfolgreiche Innovationen schaffen nicht nur Arbeitsplätze, wie die Kommission betont, sondern sie zerstören auch Arbeitsplätze in traditionellen Branchen und Unternehmen. Das ist dann bedenklich, wenn sich die Innovation nur mit Hilfe von Beihilfen durchsetzen kann. Die Kommission sollte die angekündigte Überprüfung des Gemeinschaftsrahmens für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen daher dafür nutzen, um strengere Beihilferegulungen zu schaffen: Bislang können die Mitgliedstaaten großzügig Beihilfen für Innovationen gewähren. Zwar sind Beihilfen für „routinemäßig“ erfolgende Änderungen an Produkten oder Betriebsabläufen explizit ausgeschlossen ([2006/C323/01](#), S. 17). Doch ist der Begriff „routinemäßig“ sehr auslegungsbedürftig und eröffnet daher weiten Spielraum auch für die Vergabe wettbewerbsverzerrender Beihilfen für ohnehin erfolgende Innovationstätigkeiten.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Verbesserung der Finanzierungsbedingungen erhöht die Attraktivität Europas für forschungsintensive und innovative Unternehmen. Gleichwohl müssen dies weniger forschungsstarke und innovative Unternehmen über eine erhöhte Steuer- und Abgabenquote finanzieren.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU kann in Ergänzung zu Maßnahmen der Mitgliedstaaten Forschung und technologische Entwicklung fördern (Art. 179–187 AEUV). Auch industriepolitisch ist dies, zum Zwecke einer besseren Nutzung des industriellen Potentials, zulässig (Art. 173 Abs. 1 AEUV).

Subsidiarität

Maßnahmen zur Vollendung des Europäischen Forschungsraumes oder zum Aufbau einer gemeinsamen Forschungsinfrastruktur haben grenzüberschreitenden Bezug. Regulative Maßnahmen durch die EU sind daher gerechtfertigt. Bei der ersten „Europäischen Innovationspartnerschaft“ für „aktives und gesundes Altern“ ist dies jedoch nicht der Fall: Die mit dieser Partnerschaft u.a. angestrebte nachhaltige Organisation der Gesundheitsfürsorgesysteme liegt im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht beurteilbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Gemäß der Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (2004/18/EG) sowie der Richtlinie zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung (2004/17/EG) ist die Berücksichtigung von Innovationszwecken bei der öffentlichen Auftragsvergabe mit EU-Recht vereinbar, solange Wettbewerber nicht diskriminiert werden. In der Praxis ist es aber wahrscheinlich, dass von vornherein nur bestimmte Unternehmen – vermeintlich – innovative Leistungen anbieten können. Es besteht daher stets die Gefahr einer diskriminierenden Wirkung. Wohl auch deswegen wird die Kommission die beiden Richtlinien 2011 überarbeiten: Die „etwaige Nutzung“ der öffentlichen Beschaffung für „andere Politikziele“ soll erleichtert werden [s. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2011 KOM(2010) 623, Teil II, S. 17].

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht absehbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Abbau regulatorischer Hürden für grenzüberschreitende Forschungstätigkeiten über die Errichtung eines „Europäischen Forschungsraumes“ erhöht das Innovationspotential Europas. Die Instrumentalisierung öffentlicher Aufträge für die Innovationsförderung führt dagegen zu massiven Wettbewerbsverzerrungen und begünstigt einen subtilen Protektionismus. Die Kommission bleibt jede Begründung dafür schuldig, dass sie Wettbewerbsmärkten die Fähigkeit abspricht, effiziente Lösungen für „große Herausforderungen“ zu finden. Die stattdessen propagierte Planung von Innovation durch „Europäische Innovationspartnerschaften“ kann für industriepolitische Motive zweckentfremdet werden und führt ebenfalls zu Wettbewerbsverzerrungen.