

Jenseits des Horizonts Auf dem Weg zum nächsten europäischen Forschungsrahmenprogramm

Nicolas Rüffin

Derzeit lässt sich ein Schauspiel europäischer Politik verfolgen, das in ebenso schöner Regelmäßigkeit auftritt wie die Wanderung von Zugvögeln oder kilometerlange Staus auf den Autobahnen bei Urlaubsbeginn. Die Rede ist von den Verhandlungen zum Nachfolger von Horizont 2020, dem achten Forschungsrahmenprogramm (FP) der Europäischen Union. FP9 – der vom Forschungskommissar vorgeschlagene Titel lautet *Horizon Europe* – soll die Prioritäten der EU in der Forschungsförderung und das von 2021 bis 2027 dafür reservierte Budget definieren. In dem stark formalisierten, alle sieben Jahre wieder stattfindenden Verfahren spielen sich die EU-Kommission, der EU-Ministerrat und das Europäische Parlament gegenseitig die Bälle zu. Zugleich stehen Mitgliedsstaaten, Forschungsorganisationen, Förderagenturen, Unternehmen und Verbände aller Branchen bereit, ihre Positionen in das Spiel einzubringen, und sie versuchen, offen oder verdeckt Lobbying für die jeweiligen Interessen zu betreiben.

Das aktuelle Verfahren vermittelt damit einen guten Eindruck davon, wie bunt und vielfältig sich die forschungspolitische Landschaft Europas im Hinblick auf die beteiligten Akteure, Interessen und Ziele gestaltet. Bis heute haben bereits 24 Regierungen ihre Einschätzungen per Stellungnahme zu Papier gebracht und Wünsche angemeldet, wie es mit der Forschungsförderung in der EU weitergehen soll. Akronymlastige Interessengruppen aus Wirtschaft und Wissenschaft, wie die European University Alliance (EUA), European Alliance for Social Sciences and Humanities (EASSH), League of European Research Universities (LERU) und Unternehmensverbände wie die European Engineering Industries Association haben sich mit Positionspapieren zu Wort gemeldet, um die Ausgestaltung des neuen FP9 zu beeinflussen.

Geht es nach dem Willen der EU-Kommission, der das Vorschlagsrecht zukommt, soll das neue Rahmenprogramm organisch an Horizont 2020, das 2014 startete, anschließen. Der vorgeschlagene Name *Horizon Europe* unterstreicht dieses Streben nach Kontinuität. Das aktuelle Rahmenprogramm Horizont 2020 umfasst ein Fördervolumen von rund 80 Milliarden Euro und schließt drei Programmlinien mit jeweils eigenen Schwerpunkten ein. Die erste soll der Förderung wissenschaftlicher Exzellenz dienen und macht rund ein Drittel des Gesamtvolumens von Horizont 2020 aus. Darunter fallen vor allem die kompetitiven, personengebundenen Ausschreibungen des Europäischen Forschungsrats European Research Council (ERC) und die Stipendien im Marie-Skłodowska-Curie-Mobilitätsprogramm. Das Interesse der zweiten Förderlinie gilt der industrie- und anwendungsorientierten Forschung, dem traditionellen Kern der EU-Wissenschaftspolitik. Unter dem Primat einer Stärkung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit werden hier etwa 22 Prozent des Budgets investiert. Unter dem Titel *Societal Challenges* fördert die EU in Horizont 2020 schließlich mit rund 40 Prozent des Gesamtbudgets von der Kommission thematisch vordefinierte Projekte, zum Beispiel in den Bereichen nachhaltiger Energiequellen, Ernährung, Umweltschutz und Sicherheitsforschung.

Das Verhältnis zwischen kompetitiver Förderung exzellenter Grundlagenforschung in der ersten Programmlinie und der traditionell bedarfs- und industrieorientierten EU-Forschungsförderung ist wissenschaftspolitisch gesehen nicht frei von Spannungen. Obwohl der ERC nach anfänglicher Skepsis und massiven Widerständen aus Politik und Teilen der Wissenschaft längst als hochkarä-

Summary: Currently, the EU institutions and the member states are entering into negotiations on the next EU-framework programme for research and technological development. The EU Commission has suggested strengthening mission-oriented and applied research in addition to excellent basic science. Several other stakeholders, ranging from member states to research organisations and business companies, have provided additional input. However, it is an open-ended question what shape the next framework programme will take. Among other topics, the actors have to deal with the consequences of Brexit, disagreements over funding criteria, and the future role of the social sciences and humanities in European research policy.

Kurz gefasst: Derzeit beginnen die Verhandlungen für das neue Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union. Die EU-Kommission hat bereits erste Vorschläge erarbeitet, welche Förderlinien dabei verfolgt werden sollen. Neben der exzellenten Grundlagenforschung soll dabei vor allem Forschung gestärkt werden, die problemorientiert, bedarfsgeleitet und *mission-oriented* ist. Über die genaue Ausgestaltung des Rahmenprogramms verhandeln die Mitgliedsstaaten mit den EU-Institutionen. Auch viele Interessenverbände, Wissenschaftsorganisationen und Unternehmen beteiligen sich an den Debatten. Unklar ist, welche Förderkriterien festgeschrieben werden sollen, wie sich der Brexit auswirken wird und welche Rolle die Geistes- und Sozialwissenschaften spielen werden.

tiges Gütesiegel von Forschung in Europa angesehen wird, gibt es nach wie vor starke Vorbehalte und Widerstände gegen diese Förderlinie. Kritik entzündet sich vor allem daran, dass sie keineswegs einen an Proporz orientierten Umverteilungsmechanismus darstellt oder auf eine Kompensation von Schwächen innerhalb der EU abzielt, sondern im Gegenteil die massiven Unterschiede in der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit einzelner Mitgliedsländer offen zutage treten lässt und unter Umständen weiter zementiert. Das behagt weder den nicht so forschungsstarken Mitgliedsländern noch Teilen der EU-Kommission und des EU-Parlaments.

Carlos Moedas, Kommissar für Forschung, Wissenschaft und Innovation, skizzierte beim Frühlingsempfang der Leibniz-Gemeinschaft in Berlin im März 2018 seine Vorstellungen des neuen FP9. Demzufolge soll die Förderung der Grundlagenforschung zwar fortgesetzt, aber durch eine Förderlinie ergänzt werden, die sich an die Societal Challenges von Horizont 2020 anlehnt und *mission-oriented* ist. Mission-oriented meint dabei eine Forschungspolitik, die problembezogene und disziplinübergreifende Forschung mit starkem Anwendungsbezug fördern will. Das dritte Standbein von FP9 soll unter dem Stichwort der *Open Innovation* firmieren. Das Flaggschiff dieser Förderlinie soll dabei ein Europäischer Innovationsrat werden, der in Analogie zum ERC und diesen flankierend innovative Projekte der industriellen Umsetzung von Forschungsergebnissen ermöglichen soll. Ein Pilotprojekt dazu ist bereits in Horizont 2020 angelaufen.

Wie der genaue Zuschnitt und das Fördervolumen des neuen Rahmenprogramms aussehen werden, hängt mit einer Reihe von Fragen zusammen, von denen hier nur drei herausgegriffen seien: die schwer abzuschätzenden Auswirkungen des Brexits vor allem auf die Finanzierung von Projekten, die Rolle der Geistes- und Sozialwissenschaften und die asymmetrische Verteilung von Fördermitteln innerhalb der Union.

Eine der zentralen Fragen im Vorfeld des nächsten Rahmenprogramms ist: Wer soll das bezahlen? Und um welche Summe geht es überhaupt? Das Europäische Parlament hat dazu Mitte 2017 einen Pflock eingeschlagen, als es in einer Resolution Mittel in Höhe von 120 Milliarden Euro – eine Aufstockung um rund 50 Prozent gegenüber Horizont 2020 – forderte. Kommissionspräsident Juncker ging sogar noch weiter, als er im März davon sprach, das Volumen solle auf 160 Milliarden Euro steigen. Die finanzielle Ausstattung von FP9 hängt jedoch wesentlich vom mehrjährigen Finanzrahmen der EU und damit vom Verhandlungsergebnis zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten ab. Im Mai dieses Jahres wurde dann ein Volumen von rund 100 Milliarden Euro als Planungsgröße von der Kommission ausgegeben. Die Erfahrung mit den bisherigen Rahmenprogrammen lehrt, dass um die Höhe des Budgets noch länger zwischen Kommission, Parlament und Mitgliedsstaaten gerungen wird.

Daher gleichen Prognosen zum jetzigen Zeitpunkt eher dem Blick in die Kristallkugel. Der Austritt Großbritanniens aus der EU dürfte eine Lücke von etwa 12 Milliarden Euro im Budget der EU hinterlassen, die durch andere Mitglieder geschlossen werden müsste, um Horizon Europe wie avisiert umsetzen zu können. So überrascht es nicht, dass die Summen von 120 oder sogar 160 Milliarden Euro in weite Ferne gerückt sind, auch wenn bisher noch jedes Rahmenprogramm gegenüber seinen Vorgängern finanzielle Zuwächse verzeichnen konnte. Hinzu kommt, dass die Forschungsförderung der EU bei der Mittelverteilung nicht nur mit nationalen Akteuren konkurriert, sondern auch mit verschiedenen anderen Politikfeldern innerhalb der EU. Bemerkenswert ist daher schon jetzt, dass die Kommission als Reaktion auf den Brexit Einsparungen im Agrarsektor und in der Regionalförderung vorsieht. Das Forschungsbudget bleibt diesen Planungen zufolge von Einschnitten verschont.

Die klar bekundete Priorisierung der oben beschriebenen Forschungsausrichtung, die auf wirtschaftliche Innovationen abzielt, bedeutet nicht zuletzt eine Herausforderung für die Geistes- und Sozialwissenschaften. Diese stehen bereits jetzt deutlich hinter den Natur- und Ingenieurwissenschaften zurück, wenn es um die Beteiligung an Horizont 2020 geht. Lediglich 19 Prozent der Förderung durch den ERC entfällt auf die Geistes- und Sozialwissenschaften.

Selbst in der dritten Förderlinie von Horizont 2020 (Societal Challenges), in der man am ehesten eine starke Beteiligung von Gesellschaftswissenschaftlern erwarten würde, kamen 2014 29 Prozent aller Projekte ohne jede Beteiligung aus diesen Disziplinen aus. Der Trend zu missionsorientierter, bedarfsgetriebener Forschung könnte die Sozial- und Geisteswissenschaften in der EU-Forschungsförderung noch weiter marginalisieren. Insbesondere steht zu befürchten, dass diese Disziplinen unter die Räder kommen, wenn die Prioritäten der EU-Kommission künftig bei größtmöglichem Impact und disruptiven technologischen Innovationen als Quelle und Motor wirtschaftlichen Wachstums liegen.

Die Auseinandersetzungen um die Gestalt des nächsten Rahmenprogramms verlaufen nicht zuletzt auch entlang geografischer Grenzen. Schon ein knapper Blick in die Jahresberichte des ERC oder die Verteilung von Mitteln auf Projektpartner zeigt ein starkes Nord-Süd- und West-Ost-Gefälle zwischen Mitgliedsländern der EU. Der Löwenanteil der ERC Grants, die auf Basis begutachteter individueller Anträge vergeben werden und den Geförderten weitgehende Mobilität zusichern, entfällt auf Großbritannien, Deutschland und Frankreich. Für die Legitimität und Akzeptanz der europäischen Forschungsförderung bedeutet dieses Ungleichgewicht ein ernstes Problem. So ist es kein Wunder, dass diese Förderlinie gerade osteuropäischen Staaten wie Polen oder der Tschechischen Republik, aber auch südeuropäischen Mitgliedsländern wie Italien nicht behagt. Dementsprechend votieren sie für veränderte Förderkriterien. Die größten Profiteure loben demgegenüber allerdings die bestehenden Verfahren als qualitätsfördernd und zielführend im Hinblick auf eine Stärkung gesamteuropäischer Wettbewerbsfähigkeit. Auch hier dürfte der Brexit eine nicht unerhebliche Dynamik auslösen, da Großbritannien bisher der größte Nutznießer des ERC und ein starker Fürsprecher qualitätsgetriebener Forschungsförderung war. Es bedarf nur geringer Fantasie, um sich die Konflikte und zähen Verhandlungen zwischen allen Beteiligten aus Ost und West auszumalen. Denn die Rezeptur des neuen FP9 wird maßgeblich davon bestimmt werden, welche Chancen auf ein möglichst großes Stück vom Förderkuchen sich die staatlichen und nichtstaatlichen Bäcker ausrechnen.

Über das Ergebnis der Verhandlungen zum nächsten Rahmenprogramm lässt sich derzeit nur spekulieren. Die konkreten Modalitäten des Brexits sind noch unklar und weder Wissenschaftler noch Politiker diesseits und jenseits des Kanals wissen genau, wie eine künftige Beteiligung Großbritanniens am nächsten FP der EU für die Jahre 2021 bis 2027 aussehen wird. Hinzu kommt, dass auch die Ergebnisse der Europawahlen im Mai 2019 die Verhandlungen beeinflussen dürften. Die Reise zur Standortbestimmung und weiteren Ausrichtung der europäischen Forschungspolitik hat begonnen, doch wohin sie gehen wird, ist noch unklar. Es bleibt abzuwarten, ob ihr auf halber Strecke die Luft ausgehen wird.

Literatur

Flink, Tim: „EU-Forschungspolitik – von der Industrieförderung zu einer pan-europäischen Wissenschaftspolitik?“ In: Dagmar Simon/Andreas Knie/Stefan Hornbostel/Karin Zimmermann (Hg.): *Handbuch Wissenschaftspolitik*. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Springer 2016, S. 79–97.

High Level Group on Maximising the Impact of EU Research & Innovation Programmes: LAB – FAB – APP. *Investing in the European Future We Want*. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2017.

Mazzucato, Mariana: *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A Problem-solving Approach to Fuel Innovation-led Growth*. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2018.



Nicolas Rüffin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Projektgruppe der Präsidentin und Forscherin im Projekt „EL-CSID: New Horizons and Domains for Science Diplomacy“. Seine Forschungsthemen umfassen unter anderem die Wissenschaftspolitik und die internationale Großforschung. (Foto: Martina Sander)

nicolas.rueffin@wzb.eu