

Wie demokratisch ist die europäische Forschungs- und Technologiepolitik?

Die Einbindung von Interessengruppen in den Bereichen Aeronautik und Sozioökonomie im 5. Forschungsrahmenprogramm der EU

Das wichtigste Politikinstrument, mit dem die forschungs- und technologiepolitischen Zielsetzungen der Europäischen Union umgesetzt werden, stellen die gemeinschaftlichen Rahmenprogramme dar, in denen ausgewählte Forschungsbereiche gezielt finanziell gefördert werden. Ausgehend von der These, wonach im Vergleich zu anderen distributiven Politikbereichen, wie etwa der Struktur- und Kohäsionspolitik, die europäische Forschungs- und Technologiepolitik (FTE) von ExpertInnen dominiert und politisch weniger umstritten ist, fragen wir nach der demokratischen Legitimation der FTE-Entscheidungen. Anhand einer Analyse der europäischen FTE-Politik geht es uns um die Verortung einer optimalen Kombination von Output- (Effektivität) und Input-Legitimation (repräsentative Einbindung kollektiver europäischer Interessen) der Politikfindung auf supranationaler und österreichischer Ebene im Bereich der Aeronautik und der Sozialwissenschaften. In Anlehnung an Konzepte der „assoziativen Demokratie“ lässt sich eine authentische Repräsentation der Anliegen der europäischen Öffentlichkeit durch die ergänzende Beteiligung organisierter Interessengruppen erreichen. Eine Konzentration der De-facto-Entscheidungskompetenz auf wenige ausgewählte AkteurInnen droht dennoch die Effektivität im Hinblick auf eine gesellschafts- und umweltverträgliche Techniksteuerung zu unterminieren, worunter auch die Verwirklichung der zentralen Zielsetzungen der FTE-Politik, nämlich Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, leiden könnten.

1. Einleitung¹

Der Politikbereich Forschung und technologische Entwicklung (FTE) stellt nach der Agrarpolitik und den strukturpolitischen Maßnahmen mit einem Ausgabenvolumen von etwa 3,7 Mrd. EURO den drittgrößten Haushaltsposten der Europäischen Union (EU) dar. Mit Hinweis auf den internationalen Technologiewettbewerb zwischen Europa, den USA und Japan propagierte die Europäische Kommission spätestens seit Mitte der 1980er Jahre kontinuierlich die zunehmende Bedeutung der Forschung im europäischen Binnenmarkt (Europäische Kommission 1985; 1995) und vergrößerte in den letzten Jahren sukzessive ihre Kompetenzen in diesem Politikfeld. Das wichtigste distributive Politik-

instrument, mit dem die forschungs- und technologiepolitischen Zielsetzungen der EU umgesetzt werden, stellen die jeweils auf fünf Jahre angelegten gemeinschaftlichen Rahmenprogramme dar, in denen ausgewählte Forschungsbereiche gezielt finanziell gefördert werden. Das erste trat 1984 in Kraft; derzeit läuft das 5. Forschungsrahmenprogramm (RP5) der EU mit einem Budget von insgesamt 14,96 Mrd. EURO (1998–2002).²

Die Forschungsrahmenprogramme sind – ebenso wie die Struktur- und Agrarpolitik – einem, für gewöhnlich konfliktären, distributiven Politikbereich³ zuzurechnen. Im Gegensatz zu (de)regulativen Politiken, die primär auf Marktsteuerung und Wettbewerb zielen, kommt es in den genannten Politikfeldern zu einer Um-

verteilung finanzieller Mittel zwischen den Mitgliedstaaten. Während allerdings die Struktur- und Kohäsionspolitik, etwa im Hinblick auf die Osterweiterung der Europäischen Union und die damit einhergehende Umschichtung der Strukturhilfen, politisch hoch umstritten und umkämpft abläuft (Weidenfeld/Wessels 2000, 55f.), handelt es sich bei der FTE-Politik um ein Politikfeld, in dem eine technokratische Entscheidungsfindung vorherrscht, die von der Europäischen Kommission, ExpertInnen und TechnokratInnen aus der Industrie und der Wissenschaft sowie BeamtInnen und ExpertInnen aus den Mitgliedsländern dominiert wird.

Insgesamt lassen sich zwei Gründe als Erklärung dafür anführen, warum die FTE-Politik, insbesondere die Rahmenprogramme, weniger umstritten sind als andere distributive Politikbereiche im Mehrebenensystem der EU:

Erstens wird die gemeinschaftliche FTE-Politik und ihr wichtiger Beitrag zur Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der europäischen Wohlfahrt in keinem der fünfzehn Mitgliedstaaten substanziell in Frage gestellt. Die Vorstellung, dass die Bündelung der Forschungsanstrengungen auf supranationaler Ebene zur Erreichung höchstmöglicher Effektivität, im Sinne der Schaffung einer kritischen Masse an Finanz- und Humanressourcen für die Forschung, führt, bildet dabei den Kern der Outputlegitimation der Entscheidungsorgane Rat, Europäisches Parlament (EP) und Europäische Kommission. Die rechtzeitige Verabschiedung des 5. Rahmenprogramms war deshalb trotz des Einstimmigkeitserfordernisses im Rat, das selbst kleinen Mitgliedstaaten eine absolute Vetoposition einräumt,⁴ und dem Mitscheidungsrecht des Europäischen Parlaments nie ernsthaft gefährdet (Biegelbauer et al. 2001).

Zweitens sind die Forschungsrahmenprogramme durch ihre komplexe Materie und Zersplitterung in eine Vielzahl verschiedener Forschungsbereiche gekennzeichnet, so dass die Kommission notwendigerweise auf eine Reihe von Ausschüssen von ExpertInnen und VertreterInnen aus den nationalen Verwaltungen zurückgreifen muss, um sowohl fachliche Expertise als auch die Interessen der Regelungs-

betroffenen und Mitgliedstaaten im Vorschlag berücksichtigen zu können. Die Einbindung von ExpertInnen und Interessengruppen in den *informellen Teil der Entscheidungsfindung* jenseits der politischen Arena in Rat und EP resultiert aus der Annahme, dass sich die formalen Entscheidungsprozesse im Legislativverfahren bei komplexen Materien verzögern und sich daher kontraproduktiv auf das Gesamtergebnis eines Rahmenprogramms auswirken würden (vgl. Scharpf 1998, 16).

Die genannte Vielfalt und Komplexität der Rahmenprogramme führt dazu, dass sowohl die inhaltlichen Forschungsschwerpunkte als auch das Budget durch kommissionsinterne Debatten zwischen den verschiedenen Generaldirektionen und Expertenausschüssen der Kommission maßgeblich vorstrukturiert werden können. Die demokratisch legitimierten VertreterInnen im Rat, im EP und in den nationalen Parlamenten verfügen zwar in der *formellen Phase der Entscheidungsfindung* noch über Möglichkeiten, im Fall der Verletzung ihrer substanziellen Interessen den Kommissionsvorschlag zu korrigieren, die wesentlichen Inhalte des Rahmenprogramms werden jedoch in der Regel nicht mehr maßgeblich verändert.

Die Dominanz der Kommission in der Politikfindung, also in einer Phase, in der die Gesetzgebungsorgane Rat und Europäisches Parlament kein formales Mitspracherecht besitzen, führt zwar einerseits zu einer zeit- und kosteneffizienteren Politikenstehung. Andererseits drängt sich dabei die Frage nach der authentischen Abbildung der Interessen der Regelungs-betroffenen auf, was die Inputlegitimation erneut auf den Prüfstand stellt. Ergibt sich nämlich die Tendenz, dass nur jene Regelungs-betroffenen bzw. -interessierten in dieses Stadium der Entscheidungsfindung einbezogen werden, die bereits über enge Kontakte zur Kommission verfügen, dann besteht die Gefahr, dass Teile der kollektiven europäischen Interessenlagen unberücksichtigt bleiben. Den Kreis der von einem Forschungsrahmenprogramm Betroffenen kann man eng oder weit fassen. Er reicht von den ForscherInnen, die sich an einem Rahmenprogramm beteiligen wollen, bis zu den europäischen BürgerInnen, die die

Technikfolgen der geförderten Forschungsbereiche langfristig tragen müssen. „What is required is no more than the perception of a range of *common interests* that is sufficiently broad and stable to justify institutional arrangements for collective action“ (Scharpf 1998, 11).

Die demokratiepolitischen Voraussetzungen, die für alle supranationalen Politikfelder und Entscheidungsprozesse zu erbringen sind und für die FTE-Politik näher untersucht werden sollen, bestehen aus zwei Teilen. Während sich technologiepolitische Entscheidungen in der EU einerseits outputseitig („*government for the people*“) durch ihre effektive Förderung der gemeinschaftlichen Wohlfahrt und Wettbewerbsfähigkeit demokratisch legitimieren lassen, gelten sie andererseits inputseitig („*government of the people*“) dann als legitim, wenn sie den „Willen des Volkes“ (Scharpf 1998, 6) repräsentieren, also die authentischen Präferenzen der Einzelnen in der Gemeinschaft berücksichtigen.

In Ermangelung eines in der Realität erprobten, alternativen demokratischen Referenzmodells stellen wir in Anlehnung an Greven (1998) und Grimm (1995) an die supranationale Ebene die gleichen substanziellen normativen Anforderungen betreffend die repräsentative Einbindung der Öffentlichkeit wie an das innerstaatliche politische Entscheidungsverfahren. Die demokratiepolitische Problematik auf der Inputseite entsteht unserer Ansicht nach deshalb, weil eine *Akzeptanz* der Ergebnisse einer steuernden Technologiepolitik nur durch die breite Einbindung von Regelungs-betroffenen gewährleistet werden kann.

Diese Annahme leitet zu unseren Fragestellungen über:

1. Wie setzen sich Interessengruppen und Mitgliedstaaten unter den gegebenen strukturellen Bedingungen im Meinungsfindungsprozess zu einem Forschungsrahmenprogramm durch?
2. Welche „important points of access“ (Almond 1958, 278) stehen ihnen auf supranationaler und nationaler Ebene zur Verfügung, um ihre forschungspolitischen Anliegen erfolgreich einbringen zu können?

3. Und welches Ausmaß an Einbindung in die Politikgestaltung um ein Forschungsrahmenprogramm soll und kann unter demokratiepolitischen und Effektivitätskriterien erreicht werden?

In unserem Artikel thematisieren wir die Zunahme der institutionalisierten Entscheidungskompetenz der Kommission und des Europäischen Parlaments im FTE-Bereich seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 und dem Vertrag von Maastricht 1993. Dabei wird die oben genannte demokratiepolitische Problematik bei der Entstehung eines Forschungsrahmenprogramms einer Analyse unterzogen. Anhand von zwei Fallbeispielen, namentlich der Aeronautik und den Sozialwissenschaften,⁵ werden anschließend zwei durch das RP5 geförderte Forschungsbereiche im Hinblick auf die Einflusslogik und -potenziale ihrer Interessensvertretung auf supranationaler und österreichischer Ebene vergleichend untersucht.

2. Der Kompetenzzuwachs von Kommission und Europäischem Parlament in der FTE-Politik

Die seit Ende der 1980er Jahre intensivierte Triadekonkurrenz zwischen Europa, den USA und Japan erforderte eine rasche und koordinierte Umsetzung von technologischen Entwicklungspotenzialen, die der EU eine logische Promoterrolle zukommen ließ. Mit der EEA und dem Vertrag von Maastricht wurden richtungsweisende Entscheidungen getroffen, mit denen es zu einer Verlagerung technologiepolitischer Agenden von der nationalstaatlichen auf die supranationale Ebene gekommen ist. Die EEA begründete die weitreichende forschungspolitische Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft und stärkte die Position der Kommission als Agenda-Setterin und Moderatorin des Verhandlungsverfahrens in diesem Bereich. Ihr Initiativrecht sichert der Kommission „(a) tremendous influence over the final shape of policy within the Community“ (Peters 1992, 89), der aufgrund des technokratischen Charakters der FTE-Politik hier noch über ihren üblichen Gestaltungseinfluss hinausgeht. Die nur indirekt

demokratisch legitimierte Kommission, respektive die Generaldirektion Forschung, verfügt in diesem Politikfeld über ein Quasi-Wissensmonopol, weil nur sie über ein Gesamtbild des komplexen Forschungsrahmenprogramms verfügt.

Um den stetigen Fluss an Expertise und Informationen über technologiepolitische Steuerungsbedürfnisse zu erhalten und sowohl RegelungsadressatInnen als auch Regelungs-betroffene in den Prozess der Politikentstehung einbinden zu können, richtete die Kommission parallel zur Einführung der Forschungsrahmenprogramme 1984 beratende Ausschüsse mit VertreterInnen der Industrie (*Industrial Research and Development Advisory Committee*, IRDAC) und der Wissenschaft (*Industrial Research and Development Committee*, CODEST) ein. Bereits seit 1974 existiert ein mit nationalen SpitzenbeamtenInnen (*Comité de la recherche scientifique et technique*, CREST) besetztes Gremium, das Rat und Kommission berät. 1994 wurde CODEST von ESTA⁶ (*European Science and Technology Assembly*) abgelöst, deren Ziel es ist, „to work for closer links between the European scientific community and both industry and the Union“ (Guzzetti 1995, 175; zit. nach Grande/Peschke 1999, 57). Aufgrund der Heterogenität der Interessen und Weltanschauungen ihrer Mitglieder hat es ESTA bisher nicht geschafft, eine strategische Rolle in der gemeinschaftlichen FTE-Politik zu spielen (Grande/Peschke 1999, 58).

Zwar können die EU-Mitgliedstaaten ihre Anliegen gegenüber der Kommission in der informellen Phase vorbringen, über formale Mitsprachemöglichkeiten verfügen sie jedoch erst in der formellen Phase des *Legislativverfahrens*. Der Legislativprozess beginnt mit dem offiziellen Vorschlag der über das Initiativrecht verfügenden Kommission, die ihn neben den Gesetzgebungsorganen Ministerrat und EP auch dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen zur Stellungnahme zuweist. Neben den bereits erwähnten Expertenausschüssen IRDAC und ESTA nehmen am Prozess der Meinungsbildung auch der die Willensbildung des Ministerrats vorstrukturierende Rat der Ständigen VertreterInnen

(Coreper) und die diesem zuarbeitende Ratsarbeitsgruppe (RAG) Forschung, ferner parlamentarische Ausschüsse, CREST sowie nationale und europäische Interessenorganisationen teil.

Erst durch den Vertrag von Maastricht, der die Gleichstellung des Europäischen Parlaments mit dem Rat im Gesetzgebungsverfahren verankerte, erhielt die gemeinschaftliche FTE-Politik eine breitere demokratische Fundierung. Das Mitentscheidungsverfahren (auch Kodizitionsverfahren) des Artikels 189b EGV (seit dem Vertrag von Amsterdam Artikel 251) vergrößerte aber nicht nur die Einflussmöglichkeiten des Europäischen Parlaments, sondern verkomplizierte auch das Verfahren der Rechtsetzung. Mit insgesamt drei Lesungen im EP und dem Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat entwickelte sich die formelle Phase des legislativen Verfahrens zu einem zeit- und ressourcenaufwendigen Prozess der Politikgestaltung.⁷

Die Verlagerung von forschungspolitischen Kompetenzen auf die EU-Ebene hat die Rahmenbedingungen für eine politische Einflussnahme entscheidend verändert. Wir gehen davon aus, dass bei der supranationalen Politikfindung zur Forschung und technologischen Entwicklung drei verschiedene Entscheidungsarten vorliegen: Grundlegende Entscheidungen, *policy-setting* und *policy-shaping* (siehe Abbildung 1). Während die grundlegenden Entscheidungen in der Forschungs- und Technologiepolitik, genauso wie etwa die Änderung der Gründungsverträge durch den Vertrag von Maastricht im Sinne von Kompetenzverschiebungen, oft hochpolitisch und umkämpft verlaufen, werden die Grobstruktur und die Inhalte eines Rahmenprogramms eher auf technokratische und konsensuale Weise in den EU-Gremien und -Organen erarbeitet.

Die Dominanz technokratischer zu Lasten politischer Entscheidungsmechanismen in der inhaltlichen Gestaltung eines Rahmenprogramms lässt sich wohl mit der inhaltlich heterogenen, viele Disziplinen und Technologiebereiche umfassenden Materie erklären, die kein einzelner Akteur im Detail überblicken kann und die ohnedies die meisten Bedürfnisse der po-

Abbildung 1: Analyseebenen von EU-Entscheidungen

Entscheidungsart	Dominante Akteure	Rationalität
grundlegende Entscheidungen (z. B. EEA, EU-Budget)	Europäischer Rat, Regierungen, Europäisches Parlament	politisch
<i>policy-setting</i> (z. B. Grobstruktur, Budget)	Rat, Kommission, Europäisches Parlament	politisch technokratisch
<i>policy-shaping</i> (z. B. Inhalt eines RP)	Kommissionsabteilungen, Ratsarbeitsgruppe, Coreper, CREST, CERT/ITRE ¹ , Programmkomitees	technokratisch konsensual

1 CEST/ITRE = Committee on Energy, Research and Technology; seit 1999 Committee on Industry, External Trade, Research and Energy
 Quelle: Peterson/Sharp (1998), adaptiert und ergänzt.

tenziellen AntragstellerInnen in den Rahmenprogrammen abdecke, meint etwa der frühere Industriekommissar Etienne Davignon, der kritisiert, dass die Rahmenprogramme „turn out to be shopping lists of national priorities“ (1997, zit. in Grande 1999, 94).

Die Verhandlungen über das Budget eines Rahmenprogramms finden zwar im Wesentlichen in der politisch umkämpften Arena des formalen Entscheidungsverfahrens statt, sind aber wegen der grundlegenden Überzeugung hinsichtlich des europäischen Mehrwerts von Großprojekten durch die jeweils führenden Mitgliedstaaten weniger umstritten als etwa die Verabschiedung des Budgets in der Strukturpolitik. Was die Höhe des RP5-Gesamtbudgets betrifft, so bildeten insbesondere jene Länder, deren Beitrag den jeweiligen *juste retour*⁸ übersteigt (etwa Frankreich, Deutschland, Großbritannien und auch Österreich), eine Koalition des Skeptizismus gegenüber einer weiteren Erhöhung des gemeinschaftlichen Forschungsbudgets.

3. Wie demokratisch ist die europäische Forschungs- und Technologiepolitik?

Die oben beschriebene technokratische Vorgangsweise erhöht zwar einerseits die Effektivität im Sinne einer raschen Meinungsfindung zu einem Rahmenprogramm, das die internati-

onale Wettbewerbsfähigkeit steigern soll. Andererseits besteht die Gefahr, dass jene Forschungsfelder, die nicht durch starke Interessengruppen vertreten sind, wie etwa die Sozialwissenschaften, vergleichsweise weniger berücksichtigt werden, wobei es auch zu einer Einbuße der langfristigen Outputlegitimität kommen kann, weil die gesellschaftlichen Technikfolgen bei der Formulierung der Forschungsfelder nur unzureichend berücksichtigt werden.

Im Zentrum der folgenden Analyse steht daher die Frage, wie eine optimale Kombination von Output (Steigerung der gemeinschaftlichen Wohlfahrt und Wettbewerbsfähigkeit) und Input-Legitimation (repräsentative Einbindung kollektiver europäischer Interessen) der politischen Entscheidungen auf supranationaler und österreichischer Ebene im Falle der ausgewählten Beispiele Aeronautik und Sozialwissenschaften zu erreichen ist. Dabei gehen wir in Anlehnung an Benz (1998, 202) davon aus, dass demokratische Legitimation nicht nur durch die gleichen Partizipationsmöglichkeiten der Betroffenen hergestellt wird, sondern auch dadurch, dass in Entscheidungsverfahren effektive Problemlösungen gefunden werden, die von den Betroffenen als solche anerkannt werden. Die breite Akzeptanz gegenüber dem Politikoutput spielt demnach eine ebenso gewichtige Rolle für eine demokratische Bewertung wie die Tatsache, ob den Betroffenen Partizipations-

chancen eröffnet werden oder nicht. Diese Einschätzung folgt vor allem Beiträgen zur „assoziativen Demokratie“ (Cohen/Rogers 1992; 1993), welche das Erfordernis betonen, dass alle Interessen eine realistische Chance zur Selbstorganisation haben müssen, und die weiters hervorheben, dass ihre pluralistischen Vertretungen über demokratische interne Strukturen und Verfahren verfügen sollen (vgl. Scharpf 1998, 19).

Aus der Fülle verschiedener Demokratietheorien und Definitionsversuche von Demokratie, die meist jeweils ein Element als besonders kennzeichnend herausstellen – wie etwa Volkssouveränität, Gleichheit, Partizipation, Mehrheits Herrschaft, Toleranz, Herrschafts-legitimierung und -kontrolle, Grundrechte, Gewaltenteilung, Rechts- und Sozialstaatlichkeit, Mehrparteiensystem, Öffentlichkeit u. a. m. (Guggenberger 1995, 37) –, wird der folgenden Analyse ein Begriff von Demokratie zugrunde gelegt, der verschiedene Legitimationsquellen subsumiert. Im Sinne einer komplexen Demokratietheorie (siehe Benz 1998, Naschold 1968; Putnam 1993; Scharpf 1970; Schmidt 2000; Steffani 1981) soll staatliches Handeln dann als demokratisch legitimiert gelten, wenn die in Abbildung 2 genannten Prinzipien erfüllt sind. Die im Zusammenhang mit nationalstaatlichen parlamentarischen Strukturen und Verhandlungssystemen entwickelten Prinzipien können und sollen unserer Ansicht nach mit zunehmender Integration, einschließlich des

Machtzuwachses des Europäischen Parlaments, auch auf die EU angewandt werden.

Die Verwirklichung dieser normativen Prinzipien scheitert teilweise allerdings an dem in der Literatur seit Mitte der 1990er Jahre rezipierten so genannten „strukturellen Demokratie-defizit“ der Europäischen Union, das insbesondere auf der schwach ausgebildeten kollektiven Identität der UnionsbürgerInnen, der geringen übernationalen Diskursfähigkeit, der nicht demokratisch gewählten Kommission und dem immer noch schwachen Europäischen Parlament bei gleichzeitigem Machtverlust der nationalen Parlamente etc. beruht (vgl. Grimm 1995, Eder et al. 1998; Greven 1998; Kohler-Koch 1998; Lord 1998). Abhilfe für eine Realisierung insbesondere des Prinzips der politischen Gleichheit wird auf supranationaler Ebene meist beim EP gesucht, das zwar als gewählte Vertretung unmittelbare demokratische Legitimation genießt, aber – im Vergleich zu nationalen Parlamenten – de facto über wenig Einfluss im politischen Prozess verfügt. Immerhin gelang es dem EP, im Mitentscheidungsverfahren zum RP5 Interessen einzubringen, die von der Kommission und der Mehrheit im Rat nicht ausreichend beachtet worden wären, wie etwa die Berücksichtigung der Sozialwissenschaften als eigene Leitaktion.

Die Dominanz der Europäischen Kommission – insbesondere in der informellen Phase des Meinungsfindungsprozesses – vertieft in der

Abbildung 2: Prinzipien für demokratisch legitimiertes staatliches Handeln

	Prinzipien	Staatliches Handeln
Input-Perspektive	Prinzip der Interessenvermittlung zwischen Regierten und Regierenden Prinzip der politischen Gleichheit	Einräumen von gleichen Beteiligungsmöglichkeiten für die betroffenen BürgerInnen, die es ihnen ermöglichen, ihre Interessen authentisch einzubringen
	Prinzip der Öffentlichkeit Prinzip der Verantwortlichkeit	Schaffung von Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Kontrollierbarkeit bei politischen Entscheidungsprozessen und beim Handeln von RepräsentantInnen
Output-Perspektive	Prinzip der Effektivität	Finden von effektiven Problemlösungen, die von den BürgerInnen als solche anerkannt/akzeptiert werden

Quelle: Benz (1998, 202).

FTE-Politik das demokratiepolitische Dilemma, indem an die Stelle der demokratisch legitimierten Organe Rat und Europäisches Parlament zunehmend kooperative Formen der administrativen „Staatstätigkeit“ treten (vgl. Benz 1998, 201ff.). Die Kooperation zwischen der supranationalen Exekutivinstitution und den

AdressatInnen/Betroffenen ihrer Entscheidungen wird im Vorfeld des formellen Gesetzgebungsverfahrens bedeutsamer.

Durch eine etwaige selektive Einbindung von Interessengruppen kann sich die für eine effektive Problemlösung erforderliche Akzeptanz jedoch auf einen kleinen Kreis von ExpertInnen

**Abbildung 3: Fünftes Forschungsrahmenprogramm (1998–2002):
thematische und horizontale Programme**

<i>Thematische Programme:</i>	Leitaktionen:
Lebensqualität und Management lebender Ressourcen	Lebensmittel, Ernährung, Gesundheit Bekämpfung von Infektionskrankheiten „Zellfabrik“ Umwelt und Gesundheit Nachhaltige Land-, Fischerei- und Forstwirtschaft Alternde Bevölkerung und Behinderte
Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft	Systeme und Dienste für den Bürger Neue Arbeitsmethoden und elektronischer Geschäftsverkehr Multimedia-Inhalte und -Werkzeuge Grundlegende Technologien und Infrastrukturen
Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum	Innovative Produkte, Verfahren und Organisationsformen Nachhaltige Mobilität und Zusammenwirken der Verkehrsträger Landverkehrs- und Meerestechnologien Neue Perspektiven für die Luftfahrt
Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung	Umwelt und nachhaltige Entwicklung: Nachhaltige Bewirtschaftung der Wasservorräte und Wasserqualität Globale Veränderungen, Klima und Artenvielfalt Nachhaltige Ökosysteme des Meeres Stadt von morgen und kulturelles Erbe Energie: Umweltfreundliche Energiesysteme, einschließlich erneuerbarer Energiequellen Wirtschaftliche und effiziente Energieversorgung für ein Wettbewerbsfähiges Europa
<i>Horizontale Programme:</i>	
Sicherung der internationalen Rolle der Gemeinschaftsforschung	
Förderung von Innovation und der Einbeziehung von KMU	
Ausbau des Potenzials an Humanressourcen für die Forschung und Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage	Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage

und potenziellen AntragstellerInnen reduzieren. Damit ist die Gefahr verbunden, dass Programminhalte in erster Linie die Vorstellungswelt und Interessensstrukturen der Kommission und der von ihr eingebundenen AkteurInnen widerspiegeln. Dies stiftet zwar Konsens und schafft die notwendige Akzeptanzbereitschaft für das RP5 auch bei heterogenen Interessensgruppen, die sich an diesem beteiligen möchten, widerspricht aber dem demokratischen Prinzip der grundsätzlichen Gleichberechtigung bei der Teilhabe an Politik.

Zudem reduziert die Konzentration der De-facto-Entscheidungskompetenz auf wenige ausgewählte Akteure die Bandbreite möglicher langfristiger Zielsetzungen der FTE-Politik, die durch eine erweiterte gesellschaftliche Partizipation thematisiert würden. Darunter könnte auch die Effektivität im Hinblick auf eine gesellschafts- und umweltverträgliche Techniksteuerung leiden, was die Basis für nachhaltiges Wirtschaftswachstum unterminieren würde. Die Repräsentation breiter Bevölkerungsgruppen in der Problem- und Politikformulierung würde kurzfristig zwar mit einer Erhöhung der Transaktionskosten aufgrund der längeren Verhandlungsdauer und schwierigeren Konsensfindung einhergehen. Die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher AkteurInnen in wichtige Entscheidungsprozesse gerade in sensiblen Politikbereichen, wie beispielsweise der Bio- und Gentechnologie, ist aber eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass diese das Politikergebnis langfristig auch mittragen (Pernicka 2001).

4. Aeronautik und Sozioökonomie im 5. Forschungsrahmenprogramm (RP5)

Das am 22. Dezember 1998 von den ForschungsministerInnen politisch verabschiedete RP5⁹ gliedert sich in vier thematische und drei horizontale Programme (vgl. Abb. 3). Eine zentrale Bedeutung kommt den insgesamt 21 Leitaktionen zu, mit denen die Inhalte der thematischen Programme auf eindeutige, interdisziplinär zu lösende Problemstellungen fokussiert werden.

Bei einem Gesamtbudget des Programms „Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum“ von 2.705 Mio. EURO entfallen auf die Leitaktion Aeronautik insgesamt 700 Mio. EURO (RP5 gesamt: 14,96 Mrd. EURO). Die mit 165 Mio. EURO dotierte Leitaktion Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage stellt insofern einen Spezialfall dar, als sie die einzige Leitaktion in einem horizontalen Programm verkörpert. Darüber hinaus wurde mit dieser Leitaktion die Erforschung der sozioökonomischen Folgewirkungen neuer Technologien erstmals auch als eine echte Querschnittsmaterie in den einzelnen Programmen des RP5 verankert.

5. Der politische Entscheidungsprozess zu den Leitaktionen Aeronautik und Sozioökonomie auf supranationaler und österreichischer Ebene

5.1. Aeronautik

Im Verhandlungsprozess über das 5. Forschungsrahmenprogramm auf supranationaler Ebene stellte die Aeronautik eine Leitaktion dar, die aufgrund ihrer strategischen Schlüsselposition im internationalen Wettbewerb inhaltlich kaum umstritten war. Das Engagement der europäischen Forschungsförderung in der Aeronautik basiert auf den hohen Erwartungen, die in ihr ökonomisches Wachstumspotenzial und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen gelegt werden. Dies erlaubte eine effektive Politikformulierung und -durchsetzung im Hinblick auf die Zielsetzung der Europäischen Union, ihre Spitzenposition in diesem Bereich zu sichern und auszubauen. Die rasche Einigung auf die Forschungsinhalte in der informellen Phase und die vorgesehene hohe Dotierung der Leitaktion Aeronautik lagen ganz im Interesse einer Handvoll von Regelungsbetroffenen, namentlich der Allianz der Airbus-Staaten.

Auch wenn die allgemeine Akzeptanz des angestrebten Politikergebnisses – die Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – in diesem Fall außer Zweifel stand, fanden jedoch nicht alle Beteiligten interessiertem Zugang zu

dem exklusiven Netzwerk der europäischen Luftfahrtindustrie (Airbus) und deren Forschungsprojekten. Diese von der Kommission indirekt geförderte und von den großen Mitgliedstaaten und dem Parlament mitgetragene monopolistische Struktur kann auch nicht durch eine Beteiligung kleinerer Länder mit hohem KMU-Anteil in der Luftfahrt an der politischen Meinungsfindung beseitigt werden. Nicht zuletzt deshalb standen einander bei der Frage um die Höhe der finanziellen Mittel für die Luftfahrt zwei Interessengruppen gegenüber: die Allianz der Airbus-Staaten, die über gute Kontakte zur Kommission verfügen, und die Gruppe der kleineren Länder – darunter Österreich –, die keine oder nur eine sehr spezialisierte Luftfahrt(zulieferer)industrie haben und daher zwar die Luftfahrt im RP5 nicht grundsätzlich in Frage stellten, aber für eine Reduktion der für diese Leitaktion vorgesehenen finanziellen Ressourcen eintraten, um einen angemessenen *juste retour* zu erzielen (Biegelbauer et al. 2001, Teil 1, 88).

Die strukturellen Voraussetzungen in der Luftfahrtindustrie erschwerten eine Partizipation oben genannter Interessengruppen an der Politikfindung zum RP5, insbesondere in der informellen Phase des Entscheidungsprozesses. In dieser Zeitspanne ist die politische Entscheidungsfindung auf supranationaler Ebene durch die „starken, fast schon ritualisierten Beziehungen zwischen der Kommission und AECMA¹⁰ und dann zwischen AECMA und EREA¹¹ sowie den forschungsrelevanten Einrichtungen gekennzeichnet“, meinte ein Gesprächspartner. Diese „techno-elitären Verhandlungssysteme“ (Martinsen 2000, 12) lassen eine Einflussnahme kleinerer Zuliefererfirmen insbesondere auf die Vorabsprachen zwischen den großindustriellen Akteuren um die Verteilung der Fördergelder als illusorisch erscheinen. Ein Einstieg sei nur denkbar, wenn man über eine besondere Technologie verfügen würde, was aber für die zuliefernde, nicht-produzierende Industrie schwer vorstellbar sei, argumentierte der Gesprächspartner weiter.

Die Interessen der österreichischen – sowohl universitärer als auch unternehmerischer – Forschung richten sich demnach danach, in die ex-

klusiven Netzwerke aufgenommen zu werden, um an den durch ein Rahmenprogramm finanzierten Projekten teilnehmen zu können. Ende 1999 ging die österreichische Luftfahrtindustrie daher den direkten Weg nach Brüssel und bewarb sich als erste Vertretung eines kleinen EU-Mitgliedstaats mit der auf Initiative des Bundesministeriums für Wissenschaft und Verkehr (BMWV, heute BMBWK/Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur) gegründeten AAI-(Austrian Aeronautic Industries) Group erfolgreich um die Aufnahme in den europäischen Dachverband AECMA. Mit dem wissenschaftlichen Pendant in Seibersdorf konnte auch die universitäre und außeruniversitäre Forschung in den europäischen Verband EREA eingebunden werden, wodurch sich auch die Kontakte in den nationalen Netzwerken intensivierten.

Die *nationale* Politikfindung gestaltete sich aufgrund der sehr kleinräumig strukturierten österreichischen Luftfahrtindustrie dementsprechend einfach, und deren Interessen konnten aufgrund guter personeller Kontakte insbesondere zwischen der industriellen Forschung und dem Wissenschaftsministerium ausreichend berücksichtigt werden. Die bevorzugte und hoch dotierte Stellung der Aeronautik im Rahmenprogramm konnte von den Delegationen der kleineren Mitgliedsländer – darunter Österreich – zwar nicht verhindert werden, es gelang ihnen jedoch, den Finanzanteil der Aeronautik gegenüber den drei weiteren Leitaktionen des thematischen Bereichs „Wachstum“ zu reduzieren (Biegelbauer et al. 2001, Teil 1, 79ff.).

5.2. Sozialwissenschaften

Innerhalb des industriellastigen und naturwissenschaftlich dominierten RP5 verkörpern die Sozialwissenschaften den einzigen ideologischen Bereich. Im Verhandlungsprozess standen einander zwei Positionen gegenüber: Während die eine Gruppe von sozialdemokratisch regierten Mitgliedsländern den Sozialwissenschaften eine prominente Rolle als prospektive Technikfolgenforschung einräumen wollte, versuchten die konservativ geführten Länder die

sozialwissenschaftliche Forschung im RP5 auf den eigenen disziplinären Bereich zurückzudrängen. Hinsichtlich der Zielsetzung, die soziale Dimension in Richtung der Ermittlung der Bedürfnisse der europäischen Gesellschaft zu erweitern, bestand zwar unter den EU-Organen und den Mitgliedstaaten breiter Konsens, nicht jedoch über deren strukturelle Verortung und ihr budgetäres Ausmaß.

Die letztlich durchgesetzte Berücksichtigung der Sozialwissenschaften als eigene Leitaktion bei gleichzeitiger Integration von sozialwissenschaftlichen Fragestellungen in die thematischen Programme und Leitaktionen geht zurück auf den Einsatz kleinerer Mitgliedstaaten im Rat, allen voran der damals sozialdemokratisch (mit)regierten Länder Schweden, Portugal und – mit Abstrichen – Niederlande und Österreich, sowie des Europäischen Parlaments, und hier vor allem der Fraktionen der SozialdemokratInnen und der Vereinigten Linken. Namentlich Schweden konzentrierte seine Anstrengungen bei den Verhandlungen auf die Sozialwissenschaften und stellte seine sonstigen Interessen hinten.

Die Verhandlungen über die Sozialwissenschaften bestätigten letztlich das Muster, wonach es kaum prinzipielle Widerstände der VerhandlungspartnerInnen gegenüber einzelnen Disziplinen oder Förderprogrammen gibt, sondern sich deren Kritik lediglich gegen die Höhe des betreffenden Budgets wendet – vorausgesetzt, die Akteure haben zuvor ihre eigenen Themengebiete erfolgreich im Rahmenprogramm untergebracht. Weiters zeigte sich, dass sich sowohl die Mitgliedstaaten als auch das Parlament bei ihren Änderungsvorschlägen Zurückhaltung auferlegten, um die endgültige Annahme des im Rat einstimmig zu beschließenden Rahmenprogramms nicht zu gefährden.¹²

Im Ergebnis der Verhandlungen kam es zu einer umfangreichen Berücksichtigung der Sozialwissenschaften. So heißt es etwa im Beschluss zum 5. Rahmenprogramm: „Die sozioökonomischen Auswirkungen der Verwirklichung und Nutzung der von jedem einzelnen Programm erfassten Technologien“ seien ebenso wie „(die) nachhaltige Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes, auch hinsichtlich öko-

logischer Aspekte“ zu berücksichtigen. Was die Verwirklichung dieser interdisziplinären Forschungsvorhaben und damit die Effektivität ihrer Umsetzung betrifft, so muss diese von einer breiten Gruppe an ForscherInnen aktiv vorangetrieben und letztendlich auch von der europäischen Bevölkerung akzeptiert werden. Sonst droht die Gefahr, dass eine langfristige und nachhaltige Wohlfahrtssteigerung an bloßen Lippenbekenntnissen scheitert.

Für die österreichische Verhandlungsdelegation stellten die Sozialwissenschaften von Beginn an einen Schwerpunkt dar. Österreich hegte zwar vor allem am Anfang der Verhandlungen andere Ansichten über die strukturelle Verankerung der Sozialwissenschaften, schwenkte dann jedoch auf die schwedisch-portugiesische Linie ein und unterstützte diese in den Ratsgremien. Die heimischen SozialwissenschaftlerInnen beteiligten sich relativ intensiv an der nationalen Willensbildung, wobei die Beteiligten praktisch ausschließlich von kleineren außeruniversitären Instituten stammten und über einen guten Zugang zum BMWV verfügten (vgl. ausführlich Biegelbauer et al. 2001, Teil 1, 48ff.).

6. Analytischer Vergleich der Aeronautik und der Sozioökonomie auf supranationaler und österreichischer Ebene

6.1. Europäische Ebene

Die Beteiligung von Interessengruppen an der Willensbildung zur Grobstruktur eines Rahmenprogramms findet – wie an den Fallbeispielen Aeronautik und Sozioökonomie gezeigt werden konnte – vor allem in der informellen Phase des supranationalen Entscheidungsprozesses statt. Wenn die Europäische Kommission etwa zwei bis drei Jahre vor Ablauf eines Forschungsrahmenprogramms mit den offiziellen Vorbereitungen für das nächste Rahmenprogramm beginnt, neigt sich für die europäischen Dachverbände, für Unternehmen und Forschungsinstitute, aber auch für die Mitgliedsländer und

das Europäische Parlament eine Phase der informellen Zusammenarbeit mit der Kommission bereits ihrem Ende zu.

In dieser informellen Zeitspanne legt die Kommission unter inhaltlicher Federführung der Generaldirektion Forschung (bis 1999: GD XII) und beratender Unterstützung durch die genannten Ausschüsse ihre strategischen Ziele für das neue Rahmenprogramm fest und ist dementsprechend offen für – auch grundlegende – inhaltliche Vorschläge von Mitgliedstaaten und Interessengruppen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Einflussnahme bilden sehr gute informelle Kontakte zu den Kommissions-MitarbeiterInnen, welche erst den Zugang zu informellen Diskussionsprozessen und Dokumenten ermöglichen. Notwendig ist es auch, sehr deutlich Stellung zu den Kommissionsvorschlägen zu beziehen sowie proaktiv eigene Vorschläge in konzentrierter Form einzubringen und falls möglich Interessenkoalitionen noch vor Beginn der formellen Phase mit anderen Mitgliedstaaten oder dem Europäischen Parlament zu bilden (Biegelbauer et al. 2001).

Die institutionelle Dominanz der Kommission bei der Ausarbeitung des offiziellen Vorschlages zu einem Rahmenprogramm, der – im Gegensatz zu anderen Politikfeldern – im formellen Verfahren kaum mehr abgeändert wird (vgl. Peterson/Bomberg 2000, 216), ist unserer Ansicht nach aus demokratiepolitischer Perspektive problematisch.

So kommt es etwa im Bereich der Aeronautik bereits sehr frühzeitig zu Kontakten zwischen der Kommission und den europäischen Dachverbänden sowie den interessierten Mitgliedstaaten. Hier haben sich aufgrund des spezifischen Interesses der Kommission an der europäischen Luftfahrtindustrie als strategischem Wettbewerbsfaktor „symbiotische Verhältnisse“ (Grande 1996, 319) zwischen europäischen Institutionen und Interessengruppen herausgebildet, die eine Berücksichtigung der Aeronautik im 5. Rahmenprogramm bereits im ersten Vorschlag garantierten.

Kleinere Länder, die kein Interesse an einer Expansion des Aeronautik-Budgets haben, bot sich in realiter erst sehr spät die Chance, ihre Opposition an einem greifbaren Punkt aufzu-

hängen. Die europäische Luftfahrt ist daher ein von hochgradig selektiven Interessen geprägtes (vgl. Abbildung 4) und kaum einer wirksamen demokratischen Kontrolle unterliegendes Technik- und Politikfeld, das sich trotz hoher Legitimationsdefizite stabil und ohne größere Brüche entwickeln kann. Die dominanten Akteursgruppen (insbesondere das Airbus-Konsortium in Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien und Spanien) agieren durch die Dachorganisationen AECMA und EREA, die bis zur Verabschiedung des RP5 durch ihre Exklusivität gekennzeichnet waren und kein allzu großes Interesse zeigten, neue KonkurrentInnen ihrer traditionellen Zulieferer teilhaben zu lassen.

Anders als die Aeronautik bildeten die Sozialwissenschaften für die Kommission im RP5 keine Schlüsseldisziplin, womit es den sozialwissenschaftlich interessierten Staaten oder Gruppen schwer fiel, frühzeitig effektives Lobbying zu betreiben. Dies, obwohl der Kommission bekannte SozialwissenschaftlerInnen in jeder Phase des Diskussionsprozesses die Möglichkeit haben, durch schriftliche Eingaben, Anrufe oder persönliche Kontakte, ihre Vorstellungen an die Generaldirektion Forschung heranzutragen.

In den Sozialwissenschaften ist der Kreis der potenziellen ProjektnehmerInnen ungleich größer und viel inhomogener als in der Aeronautik, insbesondere treten sie nicht in organisierter Form auf (vgl. Abbildung 4). Es existiert keine übernationale Vertretungsorganisation, die für „die“ europäische *Scientific Community* sprechen könnte, ja häufig bestehen nicht einmal auf Ebene der Mitgliedstaaten derartige repräsentative Organisationen. Die Interessen der europäischen SozialwissenschaftlerInnen sind heterogen und unstrukturiert, vor allem aber denken viele SozialwissenschaftlerInnen, nicht zuletzt aufgrund der die internationalen Abhängigkeiten ausblendenden nationalen Förder-systeme, meist noch im nationalen Kontext. Eine oder einige wenige repräsentative sozialwissenschaftliche Organisationen auf europäischer Ebene könnten der Kommission nur recht sein, besäße sie dann doch klare AnsprechpartnerInnen.

Abbildung 4: Europäische Interessenstruktur

EU	Aeronautik	Sozioökonomie
Interessen	homogen und konzentriert	heterogen und diffus
Form der Interessensvertretung	exklusive Netzwerke	keine repräsentative supranationale Vertretung
Zugang zu den „important points of access“	„ritualisierte“ institutionalisierte Verbindungen	ad hoc, persönliche Verbindungen, Senioritätsprinzip

Mit WISE (*Women's International Studies Europe*) existiert immerhin eine übernationale Vertretung für Wissenschaftlerinnen. Der Sektor Frauen und Wissenschaft innerhalb der Generaldirektion Forschung fördert aktiv die weitere Vernetzung der nationalen wissenschaftlichen Frauenorganisationen, erwarten sich dessen MitarbeiterInnen doch von diesen ihren Verbündeten ein wirksames Lobbying für Gender-Aspekte auf nationaler Ebene und in Brüssel. In Österreich findet keine entsprechende Netzwerkbildung statt, beklagte eine Gesprächspartnerin (vgl. ausführlich Biegelbauer et al. 2001, Teil 1, 64ff.).

Die Chancen, dass Interessen authentisch und repräsentativ in die europäische Forschungs- und Technologiepolitik eingebunden werden, verteilen sich also ungleichmäßig. Es gibt ein deutliches Ungleichgewicht zwischen der Vertretung diffuser Interessen, die von vielen geteilt werden (Sozioökonomie), und konkreter Partialinteressen von einigen wenigen (Aeronautik), konstatiert auch Beate Kohler-Koch (2000, 146). Unter dem Gesichtspunkt der Demokratieverträglichkeit ist dieses Ungleichgewicht der politischen Einbindung von Interessen durch die Kommission problematisch, weil die strukturellen Voraussetzungen für eine gleiche Einbindung der Interessen (noch) fehlen.

Ein ähnlich geartetes Spannungsfeld zwischen der demokratischen Legitimation politischen Handelns und der effektiven Findung eines gemeinsamen Standpunktes findet sich auch im nationalen Aushandlungsprozess zwischen politisch-administrativer Ebene (z. B. dem BMWV) und potenziellen Betroffenen eines Rahmenprogramms.

6.2. Österreichische Ebene

Österreichs Beitritt zur Europäischen Union Anfang 1995 eröffnete die Möglichkeit, als vollwertiges Mitglied der Gemeinschaft an der Erstellung der Rahmenprogramme teilzunehmen. Dies wurde zum ersten Mal mit dem RP4 möglich, das sich allerdings zum Zeitpunkt des österreichischen Beitritts bereits im Endstadium der Verhandlungen befand. Somit bot sich für Österreich in realiter mit dem RP5 das erste Mal die Möglichkeit, in direkter Weise auf die EU-F-E-Politik Einfluss zu nehmen. Zu diesem Zweck musste durch das federführende Wissenschaftsministerium möglichst von Beginn der Diskussionen um RP5 an – also bereits Ende 1995 – eine nationale Position gefunden und auf supranationaler Ebene vertreten werden.

Unter den Rahmenbedingungen eines neokorporatistischen Systems, mit den spezifisch österreichischen Ausprägungen der Sozialpartnerschaft, bedeutete dies zuerst die Einbindung von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen. Unter den neuen Voraussetzungen der EU-Mitgliedschaft hatte außerdem die Koordination mit den anderen im Politikbereich relevanten Fachministerien und den Ländern an Bedeutung gewonnen (vgl. Müller 1999). Darüber hinaus war seitens des BMWV der politische Wille gegeben, die Meinungsfindung zum RP5 einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Neben den bereits genannten AkteurInnen wurden Interessengruppen aus dem Bereich der Wirtschaft sowie der universitären und außeruniversitären Forschungsinstitutionen zu den insgesamt sieben Workshops (1996–98) und zur regelmäßigen, aber

Abbildung 5: Interessenstruktur in Österreich (bis Ende 1998)

Österreich	Aeronautik	Sozioökonomie
Interessen	homogen und konzentriert	heterogen und diffus
Form der Interessensvertretung	keine	keine repräsentative Vertretung
Zugang zu den „important points of access“	personenbezogen	ad hoc, persönliche Verbindungen, Senioritätsprinzip

zeitlich befristeten Abgabe von Stellungnahmen eingeladen.

Es handelt sich bei dem Politikfeld Forschung und Entwicklung um einen Bereich, in dem staatliche AkteurInnen auch auf außerstaatliches Expertenwissen – und deshalb auf eine Beteiligung von Forscherinnen und Forschern sowie Unternehmen, Universitäten und Instituten im Prozess der politischen Meinungsfindung – angewiesen sind. Nicht zuletzt spielte der Anspruch, demokratisch legitimierte Entscheidungen zu treffen, um bei den partizipierenden Interessengruppen ein gewisses Maß an Akzeptanz zu erreichen, eine ausschlaggebende Rolle für die manchmal langwierige und schwierige Einigung auf eine nationale Position. Wie auf europäischer Ebene, so unterscheiden sich auch auf österreichischer Ebene die Aeronautik und die Sozialwissenschaften markant hinsichtlich ihrer Interessenstruktur und Einflusslogik.

Die Akteure der österreichischen Luftfahrtzuliefererindustrie und deren Interessen sind überschaubar, homogen und auf die Bedürfnisse der oligopolistisch strukturierten Luftfahrtindustrie (insbesondere Airbus) ausgerichtet (vgl. Abbildung 5). In der Aeronautik finden sich hauptsächlich KMU, deren Beteiligung am RP4 vernachlässigbar war, die sich allerdings in den letzten Jahren als geschätzte Zulieferanten für die großen Flugzeug- und Triebwerkshersteller etabliert haben, argumentierte ein Gesprächspartner. Waren die österreichischen Unternehmen und Forschungsinstitute bei den Politikvorbereitungsprozessen zum RP5 nur auf nationaler Ebene über die Koordinierungsleistungen des BMWV in die Entscheidungsfindung eingebunden, so findet ihre Stimme heute aufgrund der Gründung einer österreichischen Interessensvertretung in

Form der AAI-Group und deren Mitgliedschaft in den Dachverbänden AECMA und EREA auf europäischer Ebene Gehör.

Aus der heimischen sozialwissenschaftlichen *Community* beteiligten sich am österreichischen Meinungsfindungsprozess zum RP5 nur wenige Personen. Die meisten Beteiligungen stammen von kleineren außeruniversitären Forschungsinstituten, für die EU-Projekte aus finanzieller Sicht überlebenswichtig sind. Die Universitäten sind dagegen unterrepräsentiert, waren sie doch bisher nicht auf eine Drittmittelfinanzierung angewiesen. Dementsprechend sind die Interessen nicht repräsentativ und – aufgrund der Vielfältigkeit der Sozialwissenschaften – diffus und heterogen (vgl. Abbildung 5). Die österreichische Vorgehensweise bei der Findung eines nationalen Standpunktes zur Sozioökonomie war zwar von dem Versuch gekennzeichnet, alle potenziellen InteressentInnen in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Letztendlich resultierte sie aber aus Gründen wie Desinteresse oder Zeitmangel vieler Angesprochener in einer partikularistischen Berücksichtigung jener Stellungnahmen, die bei den Verantwortlichen im Wissenschaftsministerium eintrafen. Am aktivsten brachten sich in die Meinungsfindung jene Personen ein, die bereits im RP4 die meisten Projekte eingereicht hatten und Ähnliches für das RP5 planten. Damit entstand quasi automatisch eine Deckungsgleichheit zwischen den politisch Aktiven und den vom Rahmenprogramm potenziell Begünstigten (Biegelbauer et al. 2001, Teil 1).

6. Schlussfolgerungen

Die Dominanz der Europäischen Kommission als Agenda-Setterin und Moderatorin in

Entscheidungsprozessen auf supranationaler Ebene wirkt sich aufgrund des technokratischen Charakters der Forschungs- und Technologiepolitik in einer Art und Weise aus, die noch über das in der Literatur rezipierte „strukturelle Demokratiedefizit“ der EU hinausgeht. Im Gegensatz zu anderen Politikbereichen wird der ursprüngliche Kommissionsvorschlag im formellen Verfahren von den beiden Gesetzgebern Rat und Europäisches Parlament inhaltlich kaum mehr substantiell abgeändert (vgl. auch Peterson/Bomberg 2000, 216). Dies ist aus demokratiepolitischer Sicht problematisch, besteht doch die Gefahr, dass Programminhalte in erster Linie den Interessenslagen der Kommission und den von ihr eingebundenen AkteurInnen entsprechen, weil sowohl die Inhalte als auch das Budget im Wesentlichen in einer informellen Phase maßgeblich vorstrukturiert werden.

In dieser Zeitspanne eröffnet sich für die Interessengruppen, aber auch für die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament das entscheidende Zeitfenster, um substantielle Interessen einzubringen. Gerade weil die Mitgliedstaaten und das EP nicht nur für eine zunehmende ökonomische Integration und für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit eintreten und realpolitisch unter dem Entscheidungsdruck des Einstimmigkeitserfordernisses im Rat standen (seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 reicht die qualifizierte Mehrheit aus), reduzierten sich ihre Handlungsoptionen auf die Propagierung einiger weniger ausgewählter Forschungsfelder.

Das Vorbringen darüber hinausgehender Anliegen und damit einer authentischen Repräsentation der europäischen Forschungsinteressen verbleibt somit im Bereich der organisierten Gruppen. Deren Chancen zur effektiven Interesseneinbringung verteilen sich jedoch ungleichmäßig, je nach Struktur und Einflusslogik ihrer Vertretung.

Anhand der beiden Fallbeispiele Aeronautik und Sozioökonomie konnte gezeigt werden, dass sich in der informellen Phase der Beschlussfassung über ein Forschungsrahmenprogramm das Einflusspotenzial jener Interessengruppen erhöht, die bereits über etablierte

Kontakte zur Kommission verfügen, beziehungsweise denen es gelingt, ihren Anliegen „mit einer Stimme“ Gehör zu verschaffen. Auch wenn die Kommission eine Politik der gleichen Zugangschancen für alle Interessierten verfolgte, ist eine solche Form der politischen Einbindung immer selektiv – und aus der Perspektive der inputorientierten Demokratieverträglichkeit bedenklich. Denn selbst wenn sich die Beteiligungsinteressierten im Meinungsfindungsprozess einbringen möchten – was nicht unbedingt immer der Fall sein muss –, wird ihr Einfluss je nach Struktur ihrer Interessen und dem Institutionalisierungsgrad ihrer Vertretung unterschiedlich sein. Damit käme es auch zu einer Einbuße an Effektivität (Outputorientierung) im Sinne einer unzureichenden Berücksichtigung der vorhandenen Forschungspotenziale, wie zum Beispiel in den Sozialwissenschaften, sowie einer Vernachlässigung jener Faktoren, die für eine langfristige und nachhaltige Wohlfahrtssteigerung nötig wären. Aus der Untersuchung ergibt sich die Annahme, dass es im Falle der Existenz einer repräsentativen Interessengruppe während der Verhandlungen zu RP5 gelungen wäre, die Sozialwissenschaften stärker zu fördern.

Analog zur supranationalen Ebene zeigt sich auch auf der österreichischen Ebene, dass die umfassende Einbindung von Interessengruppen selbst bei grundsätzlicher Bereitschaft, an der Meinungsfindung zum RP5 eine breite Öffentlichkeit teilhaben zu lassen, nicht automatisch gewährleistet sein muss. Aus Gründen wie Desinteresse, Zeitmangel vieler Angesprochener und einer fehlenden Organisation der Interessen konnte nur eine partikularistische Berücksichtigung der Stellungnahmen erzielt werden. Die Authentizität der repräsentierten Interessen war deshalb nicht gegeben.

In Anlehnung an Konzepte der assoziativen Demokratie kann für die europäische FTE-Politik folgender normativer Anspruch formuliert werden: Die Partizipation am Entscheidungsprozess kann nicht als bloße „Holschuld“ gesehen werden, sondern muss auch in Bezug auf die Schaffung struktureller Voraussetzungen für eine Beteiligung eine „Bringschuld“ sowohl nationaler Institutionen (Ministerien) als auch

der EU-Organe sein, zum Beispiel in Form der Initiierung und finanziellen Unterstützung von Netzwerken. Damit bekämen zumindest jene AkteureInnen und Interessengruppen, die sich an der Politikfindung zu einem Forschungsrahmenprogramm beteiligen möchten, die realistische Möglichkeit der demokratischen Teilhabe an der Forschungs- und Technologiepolitik.

Legt man allerdings die normativen Prinzipien der parlamentarischen Demokratie – des zur Zeit einzigen real existierenden, demokratischen Referenzmodells – an, so bildet die Einbeziehung von Interessengruppen noch keine hinreichende Bedingung, um der europäischen FTE-Politik eine ausreichende demokratische Legitimation zuzugestehen. So muss für eine authentische Abbildung europäischer Interessen nicht nur die Einbindung von organisierten Gruppen, dem Europäischen Parlament und den nationalen Regierungen im Rat gewährleistet sein. Es muss auch ein Mindestmaß von gemeinsamer europäischer Identität vorhanden sein, um den politischen Entscheidungen Legitimität zu verleihen und um sicherzustellen, dass deren Output langfristig vom Volk getragen wird. Dies gilt insbesondere für technologiepolitische Entscheidungen, deren Konsequenzen weitreichend und teilweise unvorhersehbar sind.

ANMERKUNGEN

- 1 Der Aufsatz stellt eine konzeptionelle Erweiterung einer Studie des Instituts für Höhere Studien (IHS) dar, die von Peter Biegelbauer, Alfred Gerstl und Susie Pernicka erarbeitet wurde: „Politikvorbereitungsprozesse und Verhandlungsmechanismen im EU-Politikfeld Forschung und Technologie. Österreichs Weg in das Fünfte Forschungsrahmenprogramm in vergleichender Perspektive (RP5-POL-Projekt)“, Wien 2001. Wir stützen uns in den folgenden Ausführungen auf empirisches Datenmaterial, insbesondere auf ca. 50 Interviews mit VertreterInnen aus Kommission, Rat, Europäischem Parlament, Coreper, RAG, Programmkomitees und InteressenvertreterInnen auf europäischer und österreichischer Ebene sowie auf in diesem Beitrag zitierte Dokumente.
- 2 Das Forschungsrahmenprogramm der EU gliedert sich in einen EG- und einen Euratom-Teil. Das Euratom-Programm wurde mit 1,26 Mrd. Euro ausgestattet. Sein Anteil am Gesamtprogramm beträgt da-

- her 8,4 Prozent. In den folgenden Ausführungen konzentrieren wir uns nur auf den EG-Teil des RP5.
- 3 Nach der klassischen Einteilung von Lowi (1964, 1970, 1972) werden regulative, distributive und redistributive Politiken unterschieden. Der Großteil der europäischen Politik entfällt auf den regulativen Bereich.
- 4 Seit dem Vertrag von Amsterdam erfolgt die Beschlussfassung über ein Rahmenprogramm im Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit.
- 5 Unter Sozialwissenschaften wird in der Folge die Leitaktion „Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage“ verstanden, für die auch synonym der Begriff „Sozioökonomie“ verwendet wird.
- 6 ESTA und IRDAC wurden mit Ende der Beschlussfassung zum RP5 zu einem neuen Gremium zusammengefasst, dem ERF (*European Research Forum*).
- 7 Die informelle Entscheidungsphase des RP5, in der das Politikergebnis schon wesentlich vorstrukturiert wurde, dauerte über ein Jahr. Die formelle Entscheidungsphase, in der Rat und Europäisches Parlament gleichberechtigt am legislativen Verfahren teilnahmen, begann mit der Vorlage des ersten offiziellen Vorschlages der Kommission (KOM(97) 142 endg.) im April 1997 und endete mit der endgültigen Annahme des fünften Rahmenprogramms durch den Forschungsministerrat im Dezember 1998.
- 8 Gleichmäßige finanzielle Beiträge zur und Rückflüsse aus der Europäischen Union.
- 9 Beschluss Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.12.1998 über das Fünfte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (1998–2002).
- 10 AECMA steht für „European Association of Aerospace Industries“ und umfasste bis zur Beschlussfassung des RP5 ausschließlich die großen Produktions- und Zulieferfirmen des Airbus-Konsortiums. Erst 1999 wurde durch den Beitritt der AAI (*Austrian Aeronautic Industries Group*) erstmals die Industrie eines KMU-dominierten Landes in diesen europäischen Dachverband aufgenommen.
- 11 Die 1993 gegründete AEREA (*Association of European Research Establishments in Aeronautics*) – heute EREA – repräsentiert die Research Establishments in sieben EU-Mitgliedsländern und arbeitet als europäischer Interessenverband der Forschungsinstitutionen im Luftfahrtbereich eng mit der AECMA zusammen.
- 12 Es wird interessant sein zu beobachten, wie das bei der Beschlussfassung des RP6 zur Anwendung gelangende Mehrheitsprinzip den Verhandlungsprozess beeinflussen wird.

LITERATURVERZEICHNIS

- Almond, Gabriel A. (1958). A comparative study of interest groups and the political process, in: *American Political Science Review*, 52(1), 270–282.

- Benz, Arthur* (1998). Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Michael *Greven* (Hg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, 201–222.
- Biegelbauer, Peter/Alfred Gerstl/Susanne Pernicka* (2001). Politikvorbereitungsprozesse und Verhandlungsmechanismen im EU-Politikfeld Forschung und Technologie. Österreichs Weg in das Fünfte Rahmenprogramm in vergleichender Perspektive, IHS-Forschungsbericht, Teil 1–3, Wien.
- Czada, Roland* (1991). Korporatismus/Neo-Korporatismus, in: Dieter *Nohlen* (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik, München, 365–370.
- Cohen, Joshua/Joel Rogers* (1992). Secondary Associations and Democratic Governance, in: *Politics and Society*, 20 (4), 393–472.
- Cohen, Joshua/Joel Rogers* (1993). Associations and Democracy, in: *Social Philosophy and Policy*, 10 (2), 282–312.
- Davignon-Panel* (1997). 5-Year Assessment of the European Community RTD Framework Programmes, Study prepared by an independent panel chaired by Viscount Etienne Davignon, Brüssel.
- Eder, Klaus/Kai-Uwe Hellmann/Hans-Jörg Trenz* (1998). Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa, in: Beate *Kohler-Koch* (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft, Nr. 29), Opladen, 321–344.
- Europäische Kommission* (1985). Weißbuch der Kommission. Die Vollendung des Binnenmarkts, KOM(85) endg./SYN 159, 21.10.1985, Brüssel.
- Europäische Kommission* (1995). Grünbuch Innovation, Luxemburg.
- Europäische Kommission* (1997). Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Fünfte Rahmenprogramm der EG im Bereich der FTD (1998–2002) und Beschluss des Rates über das 5. Rahmenprogramm der Euratom für Maßnahmen im Bereich der Forschung und Ausbildung (1998–2002), KOM(97) 142, 30.4.1997, Brüssel.
- Grande, Edgar* (1996). The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, 3 (3), 318–338.
- Grande, Edgar* (1999). Innovationspolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zur neuen Architektur des Staatlichen, in: Klaus *Grimmer/Stefan Kuhlmann/Frieder Meyer-Kramer* (Hg.): Innovationspolitik in globalisierten Arenen, Opladen, 87–103.
- Grande, Edgar* (1999). Forschungspolitik in der Politikverflechtungs-Falle? Institutionelle Strukturen, Konfliktdimensionen und Verhandlungslogiken europäischer Forschungs- und Technologiepolitik, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 36, 460–483.
- Grande, Edgar/Anke Peschke* (1999). Transnational cooperation and policy networks in European science policy-making, in: *Research Policy*, 28 (1), 43–61.
- Greven, Michael* (Hg.) (1998). Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen.
- Grimm, Dieter* (1995). Braucht Europa eine Verfassung?, in: *Juristen Zeitung*, 50, 16.6.1995, 581–591.
- Guggenberger, Bernd* (1995). Demokratie/Demokratietheorie, in: Dieter *Nohlen* (Hg.): Politische Theorien (Lexikon der Politik, Bd. 1), München, 36–49.
- Guzzetti, Luca* (1995). A Brief History of European Union Research Policy, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Kohler-Koch, Beate* (Hg.) (1998). Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft, Nr. 29), Opladen.
- Kohler-Koch, Beate* (2000). Unternehmensverbände im Spannungsfeld von Globalisierung und Europäisierung, in: Werner *Bühner/Edgar Grande* (Hg.): Unternehmensverbände und Staat in Deutschland, Baden-Baden, 132–148.
- Lord, Christopher* (1998). Democracy in the European Union, Sheffield.
- Lowi, Theodore J.* (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and political Theory, in: *World Politics*, 16 (July), 677–715.
- Lowi, Theodore J.* (1970). Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy, in: *Public Administration Review*, 3 (May/June), 313–325.
- Lowi, Theodore J.* (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: *Public Administration Review*, 4 (July/August), 298–310.
- Martinsen, Renate* (2000). Demokratie und Technik, Opladen.
- Müller, Wolfgang C.* (1999). EU Co-ordination in Austria: Challenges and Responses, in: Hussein *Kassim/B. Guy Peters/Vincent Wright* (Hg.): EU Policy Co-ordination: The National Dimension, Oxford, 201–218.
- Naschold, Frieder* (1968). Demokratie und Komplexität, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 9 (4), 494–518.
- Pernicka, Susanne* (2001). Wem gehören die Gene? Patente auf Leben für ein neues Wachstumsregime, Hamburg.
- Peters, B. Guy* (1992). Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, in: A. M. *Sbragia* (Hg.): Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the New European Community, Washington, D. C., 75–122.
- Peterson, John/Elizabeth Bombard* (2000). Decision Making in the European Union, Basingstoke.
- Peterson, John/Margaret Sharp* (1998). Technology Policy in the European Union, New York.
- Putnam, Robert D.* (1993). Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, NJ.
- Scharpf, Fritz* (1970). Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz.
- Scharpf, Fritz* (1998). Governing in Europe. Effective and Democratic, Oxford.
- Schmidt, Manfred G.* (2000). Demokratietheorien, 3. Auflage, Opladen.

Steffani, Winfried (1981). Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen.

Weidenfeld, Werner/Wolfgang *Wessels* (Hg.) (2000). Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn.

AUTORINNEN

Alfred GERSTL, geb. 1971, Studium der Politikwissenschaft in Wien, zuletzt Projektassistent am IHS, seit August 2001 Mitarbeiter der Gesellschaftspolitischen Abteilung im Wissenschaftsministerium. Forschungsschwerpunkte: Forschungs- und Technologiepolitik, Europäische Union, Liberalismus, Kommunitarismus, österreichisches politisches System, Parteiensysteme.

Korrespondenzadresse: Embelgasse 5/10, 1050 Wien, email: a.gerstl@gmx.at.

Susanne PERNICKA, geb. 1973, Studium der Wirtschaftswissenschaften an der WU Wien; Scholarin der Politikwissenschaft am IHS; derzeit Projektassistentin am IHS und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Staatswissenschaften, Abteilung Wirtschaftssoziologie. Forschungsschwerpunkte: Forschungs- und Technologiepolitik, Europäische Union, Arbeitsbeziehungen, Politische Ökonomie und Biotechnologie. Aktuelle Publikation: „Wem gehören die Gene? Patente auf Leben für ein neues Wachstumsregime“, Hamburg 2001.

Korrespondenzadresse: Institut für Höhere Studien, Stumpergasse 56, A-1060 Wien, email: pernicka@ihs.ac.at.

Walter Kolbow/Heinrich Quaden (Hrsg.)

Krieg und Frieden auf dem Balkan – Makedonien am Scheideweg?

Chancen, Herausforderungen und Risiken des Aufbruchs nach Europa

Makedonien steht am Rande eines Bürgerkrieges. Nur mit internationaler Hilfe auf allen Politikfeldern wird das Land zu stabilisieren sein. Gelingt dies nicht, droht Gefahr für die gesamte Region.

Das Buch zeigt hierzu Wege auf.

Die Herausgeber sind Kenner des Landes. Walter Kolbow, MdB und Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung, war 1999 Beauftragter der Bundesregierung für Makedonien und Oberst Heinrich Quaden sein Büroleiter in Skopje. Neben dem Vorwort des makedonischen Staatspräsidenten Boris Trajkovski geben die ca. 30 Beiträge makedonischer Regierungsmitglieder und hochrangiger Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft dem Buch eine hohe Aktualität.

2001, 290 S., brosch., 48,- DM, 43,- sF; ISBN 3-7890-7561-2
(Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 141)



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden