

**Prozesse politischer Entscheidungsfindung
im institutionellen Kontext der Europäischen Union**

**Eine Einzelfallstudie über den Gesetzgebungsprozess zur Etablierung des
Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT)**

DISSERTATION

zur Erlangung

des akademischen Grades

eines Doktors der Philosophie

(Dr. phil.)

an der Philosophischen Fakultät der
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

vorgelegt von

Marco Brückner

aus Bonn

Betreuer: Prof. Dr. Ulrich von Alemann

Zweitgutachter: Prof. Dr. Stefan Marschall

Promotionsfach: *Politikwissenschaft*

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis.....	7
1 Einleitung	15
Teil I: Forschungskontext und theoretischer Rahmen.....	25
2 Der Forschungsstand in der EU-Forschung	26
2.1 Zur Theorieentwicklung in der EU-Forschung	27
2.2 Die Policy-Forschung als Teilbereich der EU-Forschung – Erklärungsansatz, Entwicklung und Erkenntnisinteresse	30
2.2.1 Die Betrachtung der EU als „dynamisches Mehrebenensystem“	35
2.2.2 Der Multi-Level-Governance Ansatz	37
2.2.3 Eignet sich „Multi-Level-Governance“ als Leitkonzept europäischer Policy Forschung?.....	40
3 Der Theoretische Analyserahmen	47
3.1 Der Multiple Streams Ansatz	50
3.1.1 Grundlegende Prämissen des Multiple Streams Ansatzes	51
3.1.2 Der Problemstrom.....	54
3.1.3 Der Policy-Strom oder Optionsstrom	56
3.1.4 Der Politics-Strom	58
3.1.5 „Policy windows“, politische Unternehmer und das “Coupling” der Ströme	60
3.1.6 <i>Exkurs</i> : Die Handlungskonzeption des Multiple Streams Ansatzes	63
3.2 Die Ergänzung des theoretischen Analyserahmens durch Annahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus	66
3.2.1 Korporative, individuelle und kollektive Akteure	67
3.2.2 Der institutionelle Kontext.....	69
4 Methodologische Überlegungen	73
4.1 Die Stärken von guten wissenschaftlichen Fallstudien	73
4.2 Die Methodenauswahl für die Fallstudie	75
5 Das Forschungsdesign.....	77
5.1 Leitfadenorientierte Experteninterviews und ihre Auswertung.....	77
5.2 Die vertiefende Dokumentenanalyse	81

Teil II: Die empirische Untersuchung..... 82

6. Auswahl und Aufbau der Fallstudie 83

- 6.1 Auswahl der Fallstudie 83
- 6.2 Aufbau der Fallstudie..... 85

7. Historischer Teil – Frühere Versuche zur Etablierung einer dem Europäischen Innovations- und Technologieinstitut (EIT) vergleichbaren Struktur in Europa..... 88

- 7.1 Der Versuch der Gründung eines International Institute of Science and Technology (IIST) in den 1950er und 1960er Jahren..... 89
 - 7.1.1 Der Problemstrom 89
 - 7.1.2 Der Optionsstrom 92
 - 7.1.3 Der Politics-Strom 95
 - 7.1.4 Policy Windows und politische Unternehmer 98
 - 7.1.5 Coupling und Bewertung – Gründe für das Scheitern des IIST 100
- 7.2 Die Initiative zur Gründung eines European Technology Institute (ETI) in den 1980er Jahren..... 102
 - 7.2.1 Der Problemstrom 102
 - 7.2.2 Der Optionsstrom..... 104
 - 7.2.3 Der Politics-Strom 106
 - 7.2.4 Policy Windows und politische Unternehmer 107
 - 7.2.5 Coupling und Bewertung – Gründe für das Scheitern 108
- 7.3 Schlussfolgerungen aus den historischen Versuchen zur Gründung eines Europäischen Technologieinstituts 110

8. Die Etablierung des EIT im Rahmen des Neubeginns der Lissabon-Strategie114

- 8.1 Die Frühphase - Ankündigung der EIT-Initiative und unmittelbare Reaktionen114
 - 8.1.1 Der Problemstrom114
 - 8.1.2 Der Optionsstrom..... 123
 - 8.1.3 Der Politics-Strom 130
 - 8.1.4 Policy Windows und politische Unternehmer 137
 - 8.1.5 Coupling und Bewertung 144
- 8.2 Die erste Zwischenphase – Online-Konsultation und erste Mitteilung der Kommission..... 148
 - 8.2.1 Der Problemstrom..... 149
 - 8.2.2 Der Optionsstrom..... 152
 - 8.2.3 Der Politics-Strom 159
 - 8.2.4 Policy Windows und politische Unternehmer 164
 - 8.2.5 Coupling und Bewertung 170
- 8.3 Die zweite Zwischenphase – verstärkte Konsultation und Diskussion des EIT-Vorschlags bis zum Verordnungsvorschlag 175
 - 8.3.1 Der Problemstrom..... 175
 - 8.3.2 Der Optionsstrom..... 177
 - 8.3.3 Der Politics-Strom 187
 - 8.3.4 Policy Windows und politische Unternehmer 195

8.3.5 Coupling und Bewertung	201
8.4 Erster Teil der Hauptphase – vom Verordnungsvorschlag bis zur Einigung auf eine allgemeine Ausrichtung im Rat unter Deutscher Ratspräsidentschaft	206
8.4.1 Der Problemstrom	206
8.4.2 Der Optionsstrom	208
8.4.3 Der Politics-Strom	217
8.4.4 Policy Windows und politische Unternehmer	225
8.4.5 Coupling und Bewertung	229
8.5 Zweiter Teil der Hauptphase – die Verabschiedung der Verordnung	233
8.5.1 Der Problemstrom	233
8.5.2 Der Optionsstrom	236
8.5.3 Der Politics-Strom	241
8.5.4 Policy Windows und politische Unternehmer	245
8.5.5 Coupling und Bewertung	247
8.6 Die Implementationsphase	254
8.6.1 Die Sitzfrage	255
8.6.2 Der Aufbau der Verwaltungsstruktur des EIT	257
8.6.3 Die Auswahl und Einrichtung der ersten drei Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs)	261
8.6.4 Erfolgskriterien: Ist das EIT auf einem guten Weg?	268
8.6.5 Nachtrag: Letzte Entwicklungen des EIT bis Ende 2011	276
9. Schlussfolgerungen aus der Einzelfallstudie	279
9.1 Politik als organisierte Anarchie – ‚Process makes Politics‘	280
9.2. Vorschläge zur Erweiterung des Multiple Streams Ansatzes (MSA)	281
9.2.1 Die Erweiterung des MSA durch Prämissen des akteurzentrierten Institutionalismus	282
9.2.2 Die Logik der innovativen Kopplung	286
9.3 Aus der Einzelfallstudie abgeleitete Schlussfolgerungen über weiteren Forschungsbedarf	288
9.3.1 Leadership in Policy Prozessen und die Beteiligung von Interessenvertretern, Experten und Medien	288
9.3.2 Die Pfadabhängigkeit von politischen Ideen auf EU-Ebene – EU-typische Veränderungsprozesse politischer Inhalte	293
9.3.3 Die Konsensorientierung europäischer Entscheidungsfindung im Spannungsverhältnis zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus	297
9.4 Die Europäische Kommission als supranationaler Akteur europäischer Innovationspolitik	303
9.5 Zur Anwendbarkeit des theoretischen Analyserahmens	307
Literaturverzeichnis	309
Anhang	363
Codesystem zur Auswertung der Experteninterviews	364
Leitfadenorientierte Experteninterviews: Dokumente	365

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der theoretische Analyserahmen (erweiterter Multiple Streams Ansatz).....	72
Abbildung 2: Anteil der Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung am Bruttoinlandsprodukt (GERD in % des GDP) in wichtigen Regionen der Welt, 1995 - 2005	117

Abkürzungsverzeichnis

ACSP	Advisory Council on Scientific Policy
AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
ALDE	Alliance of Liberals and Democrats in Europe / Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
ARWU	Academic Ranking of World Universities
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BEPA	Bureau of European Policy Advisers
Biotech	Biotechnologie
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BNE	Bruttonationaleinkommen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie
BUDG	Ausschuss für Haushalt im Europäischen Parlament
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Caltech	California Institute of Technology
CCA	Consultative Committee on Appointments
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial
CEO	Chief Executive Officer
CERN	Conseil Européen de Recherche Nucléaire
CESAER	Conference of European Schools for Advanced Engineering Education and Research
CIE	Center für Innovation & Entrepreneurship
CIP	Competitiveness and Innovation Framework Programme / Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation

CLORA	Club des Organismes de Recherche Associés
CMI	Cambridge-MIT Institute
CN	China
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
COMETIS	Committee for a European Technology Institute in Strasbourg
CONT	Ausschuss für Haushaltskontrolle im Europäischen Parlament
CORDIS	Community Research and Development Information Service
COREPER	Comité des représentants permanents / Ausschuss der Ständigen Vertreter
COST	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique
CPR	Campaign for Parliamentary Reform
CPVO	Community Plant Variety Office / Gemeinschaftliches Sortenamnt
CREST	Comité de la recherche scientifique et technique
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
CULT	Ausschuss für Kultur und Bildung im Europäischen Parlament
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DFKI	Deutsches Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz
DG	Directorate General
DG EAC	Directorate General for Education and Culture
DG ENTR	Directorate General Enterprise and Industry
DG INFSO	Directorate General Information Society and Media
DG REGIO	Directorate General for Regional Policy
DGRST	Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique
DG RTD	Directorate General Research, Technology and Development
DGS	Deutsche Gesellschaft für Soziologie
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EARTO	European Association of Research and Technology Organisations
ECIU	European Consortium of Innovative Universities
ECTP	European Construction Technology Platform
EDS	Europäischer Datenservice

EEA	Einheitliche Europäische Akte
EeB	Energy-efficient Buildings
EERP	European Economic Recovery Plan
EFR	Europäischer Forschungsraum
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EIRMA	European Industrial Research Management Association
EIS	European Innovation Scoreboard
EIT	Europäisches Innovations- und Technologieinstitut / European Institute of Innovation and Technology
ELDO	European Launcher Development Organisation
EMBL	European Molecular Biology Laboratory
EMBO	European Molecular Biology Organization
EP	Europäisches Parlament / European Parliament
EPP	European People's Party
EPS	European Political Science
EPWS	European Platform of Women Scientists
ERA	European Research Area
ERAB	European Research Area Board
ERAC	European Research Area Committee
ERC	European Research Council / Europäischer Forschungsrat
ERT	European Round Table of Industrialists
ESA	European Space Agency
ESF	European Science Foundation
ESPRIT	European Strategic Programme for Research and Development in Information Technologies
ESRO	European Space Research Organisation
ESTEP	Europäische Technologieplattform für Stahltechnologie
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
ETI	European Technology Institute / Europäisches Technologieinstitut
ETI	European Technological Institutes
ETP	European Technology Platform / Europäische Technologieplattform
EU	Europäische Union

EUA	European University Association
EUI	European University Institute
EUP	European Union Politics
EUR	Euro
EURAB	European Research Advisory Board
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUROCADRES	Council of European Professional and Managerial staff
Eurochambres	Association of European Chambers of Commerce and Industry
EUROHORCs	European Heads of Research Councils
EuroStat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVP	Europäische Volkspartei
EVP-ED	Fraktion der Europäischen Volkspartei und Europäischen Demokraten
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
F&E	Forschung und Entwicklung
FDP	Freie Demokratische Partei
FhG	Fraunhofer-Gesellschaft
FoF	Factories of the Future
FP	Forschungsrahmenprogramm
FP7	7. EU-Rahmenprogramm für Forschung, Technologische Entwicklung und Demonstration / 7. Forschungsrahmenprogramm
FranceBiotech	Association française des Biotechnologies
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
FRP	Forschungsrahmenprogramm
FTE	Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GC	Green Cars
GD	Generaldirektion

GD EAC	Generaldirektion Bildung und Kultur
GD ENTR	Generaldirektion Unternehmen und Industrie
GDP	Gross Domestic Product / Bruttoinlandsprodukt
GEPA	Group of Economic Policy Analysis
GERD	Gross Expenditures on Research and Development
GFZ	GeoForschungsZentrum
GG	Grundgesetz
GNSS	Global Navigation Satellite System
GPC	Groupe de haute niveau pour la Programmation Conjointe / Hochrangigen Gruppe für die gemeinsame Planung
HABM	Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle)
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
IAD	Institutional Analysis and Development
IAS	Institute for Advanced Study
IBM	International Business Machines Corporation
ICT	Information and Communication Technology
IIST	International Institute of Science and Technology
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMI	Gemeinsame Technologieinitiative zu Innovativer Medizin / Innovative Medicines Initiative
IPR	Intellectual Property Rights
ITRE	Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie im Europäischen Parlament
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
JET	Joint European Torus
JP	Japan
JPI	Joint Programming Initiative
JRC	Joint Research Center
JTI	Joint Technology Initiative / Gemeinsame Technologieinitiative
JURI	Ausschuss für Recht im Europäischen Parlament
KIC	Knowledge and Innovation Community / Wissens- und Innovationsgemeinschaft

KIT	Karlsruhe Institute of Technology
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KoWi	Kooperationsstelle EU der Wissenschaftsorganisationen
KR	Republik Korea
LB-BW	Landesbank Baden-Württemberg
LERU	League of European Research Universities
MBA	Master of Business Administration
MEP	Member of the European Parliament
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MLG	Multi-Level-Governance
MPG	Max-Planck-Gesellschaft
MSA	Multiple Streams Ansatz
NAC	North Atlantic Council
NAP	Nationaler Aktionsplan
NASA	National Aeronautics and Space Administration
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NAVSTAR GPS	Navigational Satellite Timing and Ranging – Global Positioning System
NGO	Non-Governmental Organization
NoE	Network of Excellence
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSF	National Science Foundation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OMK	Offene Methode der Koordinierung
ParisTech	Institut des sciences et technologies de Paris
PES	Party of European Socialists
PhD	Philosophiae doctor
PIK	Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PMS	Philips Medical Systems
PPP	Public-Private Partnership
PR	Public Relations / Öffentlichkeitsarbeit
PSE	Parti socialiste européen
QDA	Qualitative Data Analysis
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals

RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule
SIA	Strategische Innovationsagenda / Strategic Innovation Agenda
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
StäV	Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU
SubsProt	Protokoll (Nr. 2) „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“
SUCCESS	Searching Unprecedented Cooperations on Climate and Energy to ensure Sustainability
SusChem	Europäische Technologieplattform für nachhaltige Chemie
TPK	Technologiepark Karlsruhe
TPWind	Europäische Technologieplattform für Windenergie
TU	Technische Universität
UEAPME	Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises / European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises
UKAEA	United Kingdom Atomic Energy Authority
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe
UNU-MERIT	United Nations University – Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology
US	United States
USA	United States of America
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau
WEP	West European Politics
WEU	Westeuropäische Union

1 Einleitung

Innovationspolitik steht im Mittelpunkt der Strategie „Europa 2020“, der zentralen Wachstumsstrategie für die EU, deren Umsetzung intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum innerhalb der Union im gerade begonnenen Jahrzehnt ermöglichen soll (vgl. Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig).

Die europäische Innovationspolitik als Querschnittspolitik umfasst zuvorderst Aktivitäten und Fördermaßnahmen im sogenannten Wissensdreieck, bestehend aus den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation mit dem Ziel, die Entwicklung neuer, marktfähiger Dienstleistungen und Produkte zu unterstützen, die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken, die Beschäftigungsquote in Europa zu steigern und zur Bewältigung großer gesellschaftlicher Herausforderungen (z. B. des Klimawandels) beizutragen. Die Betonung der Bedeutung von Bildung, Forschung und Innovation spiegelt sich im gewachsenen Anteil dieser Bereiche am gesamten EU-Haushalt, insbesondere im Anstieg der für Forschungsaktivitäten bereitgestellten Finanzmittel seit 1984 wider (vgl. Stajano 2009: 178).

Als Nachfolgeprogramm der Lissabon-Strategie bietet die Europa 2020-Strategie den übergreifenden Leitfaden für europäische Entscheidungen in allen Politikbereichen bis zum Jahr 2020. Die Lissabon-Strategie, die bis 2010 den übergreifenden Rahmen für die europäische Politik bildete, wurde im März 2000 von den europäischen Staats- und Regierungschefs der damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten mit dem Ziel verabschiedet, die EU „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“ (vgl. Europäischer Rat 2000: SN 100/00: 2). 2004 wurde im Rahmen der Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie festgestellt, dass die hochgesteckten Ziele voraussichtlich nicht erreicht werden würden (vgl. Europäische Kommission 2004a; KOM(2004)29 endgültig/2).

Als Reaktion auf diese Bewertung wurde von Kommissionspräsident José Manuel Durão Barroso und dem damaligen Vizepräsidenten der Kommission Günter Verheugen eine Mitteilung „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“ für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2005 verfasst (Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 24 endgültig). In dem 35 Seiten starken

Papier, welches eine Neuausrichtung der Lissabon-Strategie mit dem stärkeren Fokus auf die Umsetzung der in vielen Bereichen angekündigten Maßnahmen bewirken sollte, wird die Gründung eines Europäischen Technologie-Instituts vorgeschlagen.

Das European Institute of Innovation and Technology (EIT) wurde schließlich nach einem dreijährigen, keinesfalls konfliktfreien Diskussions- und Entscheidungsprozess, am 11. März 2008 durch eine EU-Verordnung gegründet (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008).

Der europäische Gesetzgebungsprozess zur Etablierung eines Innovations- und Technologieinstituts auf EU-Ebene als „Flaggschiff für Exzellenz“ (Europäische Kommission 2006: IP/06/201), in dessen Rahmen Bildung, Forschung und Innovation stattfinden soll, ist Thema der hier vorgelegten Arbeit.

Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei die Frage, welche politischen Prozesse nach der Vorstellung der EIT-Initiative im Rahmen der Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie Anfang 2005 zur Etablierung des EIT führten, nachdem eine vergleichbare Initiative zuvor mindestens zweimal gescheitert war. Welche spezifischen Probleme waren Politikauslöser bzw. traten im Verlauf der Debatte auf die Tagesordnung, welche Optionen wurden diskutiert und welche Lösungen wurden gewählt beziehungsweise verworfen? Welche Bedeutung hatten einzelne Akteure, deren Strategien und die auf der Basis institutioneller Macht ausgeübte „political leadership“ in einem dicht gedrängten Ablaufplan europäischer Entscheidungsfindung?

Insbesondere sollte im Rahmen der Analyse eines bereits durch seine prominente Platzierung auf der politischen Agenda hervorgehobenen Einzelfalles gezeigt werden, wie unter den gegebenen inhaltlichen und institutionellen Bedingungen eine Idee gegen vielfachen Widerstand durchgesetzt wurde. Inwiefern fortlaufende prozessuale Dynamiken, sowie Strategien und Initiativen bestimmter politischer Akteure, die Inhalte der Entscheidung für die Implementierung des EIT prägten und in einem kontingenten Entscheidungsprozess zur Veränderung der ursprünglichen Initiative führten. Welche Mechanismen und individuellen Handlungen schließlich zu einer Konsensfindung und zur Verabschiedung der EIT-Verordnung führten?

Ziel der explorativen Einzelfallstudie über die Gründung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts war es, ein holistisches Erklärungskonzept für eine ausgewählte politische Entscheidung zu erreichen und eine Analyse vorzulegen, die sowohl das

systemische Prozessieren auf der Makro-Ebene, als auch das individuelle Handeln einzelner Akteure auf der Mikro-Ebene beinhaltet. Anhand einschlägiger Dokumente und leitfadensorientierter Experteninterviews wurden Schlussfolgerungen gezogen, die vor allem interne Gültigkeit für den Bereich der Fallstudie beanspruchen können (Mayntz 2009: 83 ff.). Weiterhin sollte durch die Einordnung der Schlussfolgerungen in einen allgemeinen, fachlichen Kontext zur theoretischen Entwicklung der angewendeten theoretischen Ansätze bzw. zur Theorieentwicklung in der Forschung über die Europäische Union allgemein beitragen werden.

Die Forschung über das EIT war dabei von einem Interesse an konkreten Inhalten der Politik und konkreten Prozessen der Machtausübung geprägt. Es sollte keine Theorievorstellung bzw. kein Theorieabgleich, kombiniert mit einer oder mehreren kleineren Falluntersuchung(en), sondern eine detaillierte, inhaltlich fundierte Fallstudie vorgelegt werden. Empirische Untersuchungen dieser Größenordnung im Feld sind zeitaufwendig und arbeitsintensiv, bergen jedoch neben dem Sammeln von Erfahrungswissen und der Möglichkeit des innerfachlichen Ergebnisabgleichs den zusätzlichen Vorteil, dass bestehende Theorieansätze auf ihre Praxisrelevanz überprüft werden können. Politische Prozesse im dynamischen System der EU eignen sich durch ihre Komplexität und die stetigen Veränderungen, die für das politische System der EU prägend sind, besonders als Gegenstand von explorativen Policy Studien. Angesichts des dynamischen Forschungsgegenstandes herrscht hier eher ein Mangel als ein Überangebot, insbesondere an solchen Policy-Studien, die auch den Machtaspekt im Rahmen von Policy-Entscheidungen in der Analyse berücksichtigen (vgl. Kritzinger/Michalowitz 2009: 247 f.; Greven 2009).

Der Etablierungsprozess des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts wurde im Rahmen einer induktiven Einzelfallanalyse untersucht. Angesichts der Tatsache, dass zumindest zweimal zuvor, einmal Anfang der 1960er Jahre und einmal in den 1980er Jahren, eine ähnliche Initiative gescheitert war, wäre eine vergleichende Analyse dieser drei Fälle anhand der Frage, warum die aktuelle Initiative zur Gründung des EIT führte und die vorhergehenden Initiativen nicht, denkbar gewesen. Da jedoch zu den gescheiterten Initiativen nicht ausreichend Material zugänglich war, werden diese in einem der EIT-Fallstudie vorangehenden Kapitel vorgestellt, um zumindest eine vergleichende Einordnung zu ermöglichen.

Die Untersuchung des europäischen Gesetzgebungsprozesses zum EIT erfolgte in drei

Schritten. Zunächst ergab sich eine Internetrecherche, um einen Basissatz relevanter Dokumente wie beispielsweise EU-Gesetzgebungsdokumente, Stellungnahmen von Interessengruppen, Zeitschriften- und Zeitungsartikel, Sachverständigenberichte, Regierungsmitteilungen, Mitteilungen der Europäischen Kommission, des Europäischen Rates, des Rates der Europäischen Union, des Europäischen Parlaments, des Ausschusses der Regionen, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Bundestags und Bundesrats, intrainstitutionelle Mitteilungen, Power Point Präsentationen von Veranstaltungen, Redemanuskripte, Broschüren, Pressemitteilungen, Agenden von Veranstaltungen usw. zu erhalten.

Auf der Basis einer qualitativen Analyse der in dieser ersten Recherche erhaltenen 207 Dokumente zur EIT-Gesetzgebungsdebatte wurden Ansprechpartner für Experteninterviews identifiziert. Dabei wurde ein besonderes Augenmerk darauf gelegt, Experten zu befragen, die direkt am politischen Entscheidungsprozess beteiligt waren. Hier sollten alle gemäß den institutionellen Vorgaben beteiligten Hauptakteure auf den drei, bezogen auf Deutschland, am Diskussionsprozess beteiligten Ebenen, der EU-Ebene, der nationalen Ebene und der Ebene der Bundesländer einbezogen werden. Außerdem wurden Repräsentanten der Interessenvertretungen befragt, die sich über Stellungnahmen, Positionspapiere etc. am aktivsten an der politischen Debatte beteiligt hatten.

Den zweiten Schritt der Analyse bildete die Durchführung von insgesamt 33 Experteninterviews in deutscher und englischer Sprache mittels nichtstandardisierter, offener Leitfadeninterviews, um den unterschiedlichen Experten gemäß ihrem Bezug zum Gesetzgebungsprozess Freiräume zur Erörterung einzuräumen und gleichzeitig sicherzustellen, dass alle relevanten Aspekte im Gespräch berücksichtigt wurden. Die Interviews wurden anschließend transkribiert und der so gewonnene Textkörper mit Hilfe einer Software zur qualitativen Inhaltsanalyse untersucht. Angelehnt an die von Philip Mayring entwickelte Praxis der qualitativen Inhaltsanalyse wurden vor derselben Kategorien aus dem angewendeten theoretischen Analyserahmen abgeleitet und anschließend an das Material herangetragen (vgl. Mayring 2008: 11).

Das Textmaterial wurde also zunächst aufbereitet, das heißt, zusammengefasst, auf Redundanzen und Widersprüche geprüft und den Kategorien zugeordnet, wobei eine mehrfache Zuordnungen einzelner Aussagen zu verschiedenen Kategorien möglich war. So entstand eine strukturierte Informationsbasis, die alle anhand der theoretischen Vorgaben als relevant klassifizierten und im Textmaterial enthaltenen Informationen enthält (vgl. Gläser/Laudel 2009: 218).

Eine ergänzende, vertiefende Dokumentenanalyse diene im dritten Schritt der inhaltlichen Absicherung und Ergänzung der anhand des Kategorienrasters durchgeführten Auswertung der Interviews. Insgesamt wurden 536 Dokumente, die als relevant eingeschätzt wurden, in die Analyse einbezogen. Dabei wurden hauptsächlich unmittelbar den legislativen Vorgang betreffende Dokumente analysiert, um dadurch sich ergebende Veränderungen des Diskussions- und Entscheidungsprozesses und der inhaltlichen Ausgestaltung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts nachvollziehen zu können. Über das Internet ist heutzutage eine Vielzahl an Texten öffentlich zugänglich und es erscheint wünschenswert, dass sich die EU-Forschung dieser Quelle bedient und sich nicht nur auf die Auswertung von offiziellen Texten der Europäischen Kommission beschränkt.

Aktuell stellen Multi-Level-Governance-Ansätze die gängige theoretische Basis für Policy Studien europäischer Politik (vgl. Tömmel 2008: 13). Aus Sicht des Autors sind diese jedoch nicht zur Anwendung für explorative Policy Studien geeignet, die eine möglichst holistische Erklärung eines Einzelfalles und, darüber hinaus reichend, das Aufzeigen von weiterem Forschungsbedarf zum Ziel haben.

Für den theoretischen Ansatz der vorliegenden Arbeit bot der von John Wells Kingdon entwickelte und durch Arbeiten von Nikolaos Zahariadis erweiterte Multiple Streams Ansatz die Basis (vgl. Kapitel 3.1). Dieser Ansatz geht davon aus, dass politische Entscheidungen das Ergebnis von Problemen und Lösungsoptionen sowie konflikthaften Macht- bzw. Verhandlungsprozessen sind, die durch politische Unternehmer im Rahmen von sich eröffnenden politischen Gelegenheiten verknüpft werden (vgl. Zahariadis 2003: 1 f.). Probleme, Lösungsoptionen und Machtkonstellationen werden dabei als Ströme konzipiert, die durch politische Unternehmer im Fall geöffneter Policy Windows verkoppelt werden können. Das Prozessieren der Ströme und wiederkehrende Verkopplungsversuche politischer Unternehmer bringt diesem Verständnis zufolge politische Entscheidungen hervor.

Der Multiple Streams Ansatz ist insbesondere für die Untersuchung von Machtprozessen geeignet, da die zugrunde liegende Handlungskonzeption von der Kontingenz sozialer Phänomene ausgeht und das Handeln der Akteure entsprechend weder als normgeleitet, noch als zweckrationales Handeln beschreibt, ohne diese Möglichkeiten des Handelns auszuschließen. Der Ansatz berücksichtigt aber ebenso die Möglichkeit von Akteuren zu spontanem, ungeplantem oder kreativem Handeln, lässt die Handlungsorientierung also prinzipiell offen.

Durch das Konzept des politischen Unternehmers und die Idee des Verkoppelns von Problemstrom, Optionsstrom und Politics-Strom ermöglicht es der Multiple Streams Ansatz, individuelles Handeln in die Analyse einzubeziehen. Kollektive oder korporative Akteure werden als Handlungssubjekte jedoch vernachlässigt. Ebenso wenig berücksichtigt der Ansatz Ordnung stiftende Strukturen und Regelungen, die beispielsweise die Mitwirkung politischer Unternehmer an Entscheidungsfindungsprozessen regulieren oder den politischen Prozess zeitlich strukturieren.

Der Multiple Streams Ansatz wurde daher durch Prämissen aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus nach Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf ergänzt (vgl. Kapitel 3.2). Einerseits wurde das Konzept des „institutionellen Kontext[es]“ übernommen, um den Einfluss institutioneller Regelungen auf das Handeln der Akteure in die Analyse einbeziehen zu können. Andererseits wurden korporative und kollektive Akteure als handlungsfähige Akteure berücksichtigt.

Durch die Kombination verschiedener Ansätze zu einem theoretischen Analyserahmen konnte ein analytischer Mehrwert erzielt werden, der sich in einer größeren Detailschärfe der Untersuchung niederschlägt.

Die hier vorliegende Arbeit bietet eine narrative Erklärung des Etablierungsprozesses des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) ab 2005 bis zum Redaktionsschluss der Arbeit Ende Mai 2011. Aktuellere Entwicklungen wurden, soweit möglich, eingefügt.

Im Rahmen der Untersuchung bestätigte sich zunächst die Anwendbarkeit des theoretischen Analyserahmens. Die Ergänzungen durch Prämissen aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus erwiesen sich als gewinnbringend, es konnten also Rückschlüsse für eine mögliche Ergänzung des MSA gezogen werden (vgl. Kapitel 9.2). Insbesondere wurde ein (erwartbarer) Zusammenhang zwischen dem institutionellen Kontext und politischen Gelegenheiten festgestellt.

Im Rahmen der EIT-Debatte zeigte sich weiterhin, dass das klassische Spannungsverhältnis zwischen nationaler Ebene und EU-Ebene, also zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus, nach wie vor prägender auf EU-Entscheidungen zu wirken scheint, als beispielsweise Konflikte entlang parteipolitischer Linien. Zumindest konnte dies für den Einzelfall EIT bestätigt werden.

Die Europäische Union verfügt nach wie vor nicht über die Kompetenz-Kompetenz, um

eigene Befugnisse festzulegen und ist daher bei der Etablierung eigener Institutionen wie dem Europäischen Innovations- und Technologieinstitut (EIT) eingeschränkt handlungsfähig. Die Europäische Kommission ist also auf die Zustimmung der anderen am europäischen Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union angewiesen. Im Rat verhandeln die Regierungen der Mitgliedstaaten über die Zustimmung, die im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit der Stimmen erfolgen muss.

Wie im Folgenden gezeigt wird, wurde die EIT-Initiative im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens signifikant verändert und mit Verweis auf die Etablierung anderer europäischer Einrichtungen kann vermutet werden, dass es sich hierbei um EU-typische Veränderungsprozesse handelt, die zumindest im Bereich der Forschungspolitik auch für weitere Initiativen gelten. Häufig werden neue Initiativen durch existierende Vorbilder, vor allem aus den Vereinigten Staaten von Amerika, angeregt. Im Fall des EIT wurden beide zuvor gescheiterte Initiativen und auch das aktuelle, gelungene Vorhaben durch das Vorbild des weltberühmten Massachusetts Institute of Technology (MIT) und vergleichbarer Einrichtungen beeinflusst.

Aufgrund der Struktur der Europäischen Union als eines Staatenverbundes mit mittlerweile 27 Mitgliedstaaten wird in der Folge die Existenz nationaler Strukturen ins Feld geführt, die vergleichbare Aufgaben bislang auf nationaler Ebene wahrgenommen haben. Ein Vorschlag zur Etablierung einer neuen Institution auf der europäischen Ebene wandelt sich dann unter Umständen schnell in einen Vorschlag zur Vernetzung bestehender, nationaler Strukturen. Nationale Äquivalente, das heißt führende Technische Universitäten und Verbände dieser Universitäten, die im EIT auch einen neuen Konkurrenten um knappe öffentliche Gelder sahen, betonten im Lauf der Debatte, dass aufgrund ihrer Existenz keine neue Institution notwendig sei. Schließlich wurde beschlossen, das EIT auf diesen bestehenden Strukturen aufzubauen, die sich im Rahmen so genannter Wissens- und Innovationsgemeinschaften für einen begrenzten Zeitraum vernetzen und die Kernaktivitäten des EIT in diesen Netzwerken ausführen. Dennoch hat das EIT eine Chance, zum Vorreiter und Beispiel für nachfolgende Institutionen zu werden, da seine übergeordnete Struktur als eine europäische Agentur sui generis mit weitgehender Unabhängigkeit gegründet worden ist und weit weniger unter dem Schuttschirm der europäischen Kommission oder dem Einfluss nationaler Strukturen agieren kann, wie dies bei anderen europäischen Agenturen der Fall ist.

Angesichts des Spannungsverhältnisses zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus, welches die EIT-Entscheidung grundlegend prägte, stellt sich die Frage nach der europäischen Handlungsfähigkeit und etablierten Konfliktlösungsmechanismen. Mitte der 1980er Jahre ging Fritz W. Scharpf in dem von ihm entwickelten Konzept einer Politikverflechtungsfalle noch davon aus, dass Mehrebenensysteme unter der Annahme gewisser Bedingungen weitgehend reformunfähig sind (vgl. Scharpf 1985). Seither hat sich die Europäische Union weiterentwickelt, beispielsweise hat eine Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip im Rat stattgefunden. Hier werden heute die weitaus meisten europäischen Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet.

In der explorativen Fallstudie konnten Konfliktlösungsprozesse beobachtet werden und insbesondere stellte sich heraus, dass der seit dem Lissabon-Vertrag bestehende Mechanismus des informellen Trilogs zwischen den am Gesetzgebungsprozess hauptsächlich beteiligten Institutionen, der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union, eine der größten Innovationen zur europäischen Konsensfindung darstellt, was bisher mit einigen Ausnahmen kaum Beachtung in den Politikwissenschaften findet (als Ausnahmen vgl.: Héritier/Farrell 2009, mit weiteren Verweisen). Die Bedeutung des informellen Trilogs spiegelt sich in einem statistisch erfassten Trend zur Verabschiedung von europäischen Rechtsakten in erster Lesung oder in zweiter Lesung ohne Veränderung (vgl. Europäisches Parlament 2009a: 13 ff.). Hier besteht weiterer Forschungsbedarf.

Auch in anderen Bereichen konnte im Lauf der detaillierten Einzelfalluntersuchung Forschungsbedarf festgestellt werden, beispielsweise hinsichtlich der Bedeutung von „political Leadership“, der Bedeutung von politischer PR für die Durchsetzung von Gesetzesinitiativen, des keineswegs konfliktfreien Binnenverhältnisses zwischen Teilen der Kommission (insbesondere zwischen verschiedenen Generaldirektionen) oder der vermuteten Existenz politischer Themenkonjunkturen auf EU-Ebene.

Der Aufbau der Arbeit gliedert sich in einen theoretischen Teil und die darauf basierende empirische Fallstudie zum EIT-Gesetzgebungsprozess.

In **Kapitel 2** werden zunächst Forschungsstand und Theorieentwicklung in der EU-Forschung und im Anschluss die Policy Forschung als Teilbereich der EU-Forschung beschrieben. Nach einer Vorstellung der gängigen Betrachtungsweise der Europäischen

Union als „dynamisches Mehrebenensystem“ werden Überlegungen zur Anwendbarkeit des Multi-Level-Governance Ansatzes vorgestellt, die schließlich zu einer Nicht-Anwendung des Ansatzes führten.

Kapitel 3 behandelt den theoretischen Analyserahmen, der für die Falluntersuchung angewendet wurde. Kapitel 3.1 stellt den Multiple Streams Ansatz (MSA) als Basis des theoretischen Analyserahmens vor und schließt mit einem Exkurs über die Handlungskonzeption des MSA. Ergänzungen dieses Modells durch aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus übernommene Annahmen werden in Kapitel 3.1 thematisiert.

Methodologische Überlegungen stehen im Mittelpunkt von **Kapitel 4**. Einerseits werden die Stärken von guten wissenschaftlichen Fallstudien vorgestellt, andererseits wird die Entscheidung für ein qualitatives Vorgehen im Rahmen der empirischen Untersuchung erläutert.

Kapitel 5 beschreibt detailliert das zugrunde liegende Forschungsdesign. Der Schwerpunkt liegt auf Ausführungen zur Durchführung von 33 leitfadenorientierten Experteninterviews und der Auswertung des so erhaltenen Textmaterials und der vertiefenden Dokumentenanalyse von insgesamt 536 relevanten Dokumenten.

Der zweite Teil zur empirischen Fallstudie beginnt in **Kapitel 6** mit der Erläuterung der Gründe für die Auswahl des EIT-Gesetzgebungsprozesses. Darauf folgend wird der Aufbau der Fallstudie präsentiert.

Kapitel 7 thematisiert in erster Linie zwei frühere Versuche zur Etablierung einer dem EIT vergleichbaren Struktur in Europa. Der Versuch der Gründung eines International Institute of Science and Technology (IIST) in den 1950er und 1960er Jahren ist Gegenstand des ersten Teilkapitels 7.1, die Initiative zur Gründung eines European Technology Institute (ETI) in den 1980er Jahren thematisiert das zweite Unterkapitel 7.2. Beide Unterkapitel gliedern sich wiederum in jeweils fünf Unterabschnitte zu „Problemstrom“, „Optionsstrom“, „Politics-Strom“, „Policy Windows und politische Unternehmer“ sowie „Coupling und Bewertung“.

Diese Struktur wird im **Kapitel 8** der vorliegenden Arbeit beibehalten, welches auf die in Kapitel 7.3 präsentierten Schlussfolgerungen aus den historischen Fehlversuchen zur Etablierung eines EIT folgt und den eigentlichen Hauptteil darstellt. Die Fallstudie über den mehrjährigen EIT-Gesetzgebungsprozess wurde dabei aufgrund der Komplexität des Gegenstandes in fünf zeitlich aufeinander folgende Phasen unterteilt. Im Anschluss wird in Kapitel 8.6 die erste Implementationsphase des Europäischen Innovations- und

Technologieinstituts im Anschluss an die Verabschiedung der EIT-Verordnung bis zum Redaktionsschluss Ende Mai 2011 beschrieben.

Kapitel 9 stellt schließlich Schlussfolgerungen der Einzelfallstudie vor und ist mit seinen Vorschlägen zur Erweiterung des Multiple Streams Ansatzes sowie Hinweisen auf weiteren Forschungsbedarf als Reservoir der Inspiration für zukünftige Forschungsthemen nutzbar.

Die hier vorgelegte Arbeit hat den Gesetzgebungsprozess der zur Etablierung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) zum Thema. Der Leser wird jedoch feststellen, dass der Inhalt der Arbeit an vielen Stellen zwangsläufig über das Kernthema EIT hinausgeht, da politische Entscheidungen nicht in einem luftleeren Raum und ohne Verbindung zu anderen gesellschaftlichen und politischen Prozessen getroffen werden.

Teil I: Forschungskontext und theoretischer Rahmen

2 Der Forschungsstand in der EU-Forschung

Niemals zuvor war der Bestand akademischer Forschung über die EU reicher als heute, die Zahl der Veröffentlichungen größer. Die European Studies in den Politikwissenschaften¹ repräsentieren dabei zusehends die Vielfalt der Mitgliedstaaten der EU, wie ein Blick in die Liste der Autorinnen und Autoren einschlägiger Fachzeitschriften² verdeutlicht, die Forschung geht auch hier zunehmend in ein Stadium der Detailforschung über, wenngleich es noch große Theoriendebatten, z. B. über die demokratische Legitimation der EU³, gibt. Es ist jedoch kaum zu leugnen, dass die Flut von Veröffentlichungen in Kombination mit der Vielsprachigkeit der Forschung die Politikwissenschaft in Europa mit dem Problem neuer Unübersichtlichkeit konfrontiert.

Neben den Bereichen „Politisches System“, „Politische Theorie und Ideengeschichte“, „Vergleichende Politikwissenschaft“ und „Internationale Beziehungen“ hat sich die politikwissenschaftliche Forschung über die Europäische Union mittlerweile an deutschen Hochschulen in prominenter Position etabliert. Dabei entwickelt sie sich bis heute aufbauend auf theoretischen Prämissen der verschiedenen anderen Forschungsbereiche, hat aber gleichzeitig zu einer eigenständigen Theorieentwicklung, getragen von einer lebhaften Theoriediskussion (vgl. beispielsweise: Rosamond 2007; Schimmelfennig/Rittberger 2006; Pollack 2006; Risse 2004; für einen Überblick vgl. Grimmel/Jakobeit 2009) gefunden.

¹ Eine gute Einführung in EU-spezifische Thematiken bieten Jorgensen/Pollack/Rosamond (2006), Pollak/Slominski (2006), Holzinger et al. (2005) und insbesondere Wessels (2008) mit vielen weiterführenden Literaturhinweisen. Darüber hinaus sind folgende Standardwerke, ebenfalls jeweils in ihrer neuesten Auflage, empfehlenswert: Cini (2007), Hix (2005), Nugent (2006), Peterson/Shackleton (2006), Richardson (2006), Wallace/Wallace/Pollack (2005), Wiener/Diez (2004).

² Wie der gesamte Literaturbestand über die EU, verdeutlichen auch die Veröffentlichungen in den politikwissenschaftlichen Fachzeitschriften, die sich mit der EU und ihrer Politik befassen, die Dominanz der angelsächsisch-amerikanischen Forschung. Einige wichtige Zeitschriften sind: Journal of Common Market Studies (JCMS), Journal of European Public Policy (JEPP), European Union Politics (EUP), European Political Science (EPS), West European Politics (WEP), European Journal of Political Research, Comparative European Politics, Journal of European Integration. Eine weitere Quelle stellt das im Internet verfügbare European Research Papers Archive (ERPA) dar. Unter <http://eiop.or.at/erpa/> (zuletzt abgerufen am 2.1.2012) sind die Online-Veröffentlichungen der European Integration online Papers (EIoP), sowie diverse Working Paper Serien verschiedener Forschungszentren, unter anderem des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln und des Centre for European Studies in Oslo (ARENA Working Paper Series) verfügbar.

³ Für einen Überblick vgl. Schmidt (2010) und Kohler-Koch/Rittberger (2007). Viel Aufmerksamkeit wurde den Veröffentlichungen von Moravcsik (2002) und Majone (2006) über das Demokratiedefizit der EU und der Weiterführung der Diskussion durch Follesdal/Hix (2006) entgegengebracht.

2.1 Zur Theorieentwicklung in der EU-Forschung

Die EU-Forschung war historisch zunächst eine Domäne der Teildisziplin der Internationalen Beziehungen. Bis in die 1970er Jahre wurde das Feld der Theoriebildung dabei von Integrationstheorien, namentlich den beiden „Familien“ von Integrationstheorien, Intergouvernementalismus und Supranationalismus/ Neofunktionalismus, beherrscht, die in verschiedenen theoretischen Ausarbeitungen nach wie vor bedeutsam sind (vgl. Schimmelfennig/Rittberger 2006).

Während der Intergouvernementalismus die Rolle und Dominanz der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ im Integrationsprozess betont (die EU verfügt bis heute nicht über eine Kompetenz-Kompetenz und ist auf die freiwillige Übertragung von Hoheitsrechten durch die Mitgliedstaaten angewiesen), verweisen Vertreter des Supranationalismus und Neofunktionalismus auf die treibende Kraft der europäischen Institutionen, die als eigenständige Akteure den Europäisierungsprozess in verschiedenen Politikfeldern vorantreiben (vgl. Pollak/Slominski 2006: 52 ff.). Diese Dichotomie beschreibt bis heute grundlegend das Spannungsfeld, in dem europäische Politikgestaltung erfolgt.

Mit der Ausdifferenzierung der Forschung kam es in den 1970er Jahren sowohl in den Sozialwissenschaften allgemein, als auch analog in der EU-Forschung als einem Teilbereich der Politikwissenschaften, zur Genese und zur vermehrten Anwendung von Theorien mittlerer Reichweite und einer Abkehr von Großtheorien wie dem Intergouvernementalismus oder Neofunktionalismus (vgl. Rosamond 2006: 14; Esser 2002: S. 128 ff.).

Die zweite große Theoriedebatte, die in den letzten zwanzig Jahren zu produktiven theoretischen Auseinandersetzungen geführt hat, wurde von der neuen Aufmerksamkeit für die Rolle von Institutionen in der Politikwissenschaft ab Mitte der 1970er und vor allem in den 1980er Jahren ausgelöst (vgl. insbesondere March/Olsen 1989).

Durch die relativ unabhängige Entwicklung eines Historischen, eines Soziologischen und eines Rational Choice Institutionalismus rückte die Frage in den Mittelpunkt, ob rationalistische oder soziologisch-konstruktivistische Grundannahmen die weitere Forschung leiten sollten (vgl. Checkel 2006; Pollack 2006; Risse 2004; für einen Überblick: Hall/Taylor 1996 und Waarden 2009).

Die Theorie rationalen Handelns geht dabei davon aus, dass der jeweilige Akteur seinen Präferenzen entsprechend „konsistent und kalkulierend handelt, indem er unter den ihm jeweils verfügbaren Handlungsalternativen diejenige auswählt, die ihm selbst den größten Nutzen bringt“ (Mayntz 2009: 68). Dem Rational Choice Institutionalismus liegt die Annahme zugrunde, dass institutionelle Strukturen dieses Verhalten entscheidend beeinflussen und regulieren, ohne jedoch die stabilen Präferenzen der Akteure zu ändern (Hall/Taylor: 1996: 942 ff.).

Diesem Paradigma steht das des Soziologischen Institutionalismus gegenüber, demzufolge soziale Interaktionen an der „gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit“ (Berger/Luckmann 1969), an sozialen Normen und institutionalisierten Regeln ausgerichtet werden. Institutionen liefern den kulturellen und normativen Kontext für Ausformungen von sozial angepasstem Handeln (Hall/Taylor 1996: 946 ff.).

Der Historische Institutionalismus schlägt einen Mittelweg ein, indem er den Fokus auf die historische Einbettung legt, durch die zu einem gewissen Zeitpunkt bestehende, institutionelle Arrangements das weitere Verhalten im Laufe der Zeit beeinflussen, Möglichkeiten limitieren und Akteure zwingen, ihre Präferenzen gegebenenfalls zu ändern (Schneider/Aspinwall 2001: 10). Politischer Wandel und auch institutioneller Wandel sind demzufolge „pfadabhängig“ (vgl. Pierson 2004: 17 ff.).

Parallel zur Diskussion um rationale oder sozial-konstruktivistische Sichtweisen und die neuen Institutionalismen entdeckten auch die Forscherinnen und Forscher der vergleichenden Politikwissenschaft und der Policy-Forschung in zunehmendem Ausmaß die Europäische Union als Studienobjekt (Rosamond 2006: 14). Es fand ein Prozess wechselseitiger Theoriebeeinflussung statt, der zur Entwicklung EU-spezifischer Konzepte wie Multi-Level-Governance (MLG) führte (vgl. Grimmel/Jakobeit 2009: 314 ff.).

Bereits Mitte der 1970er Jahre, spätestens aber nach der ersten großen Vertragsreform durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) 1986, wuchs also das mit dem Entstehen einer eigenen politischen Ordnung verbundene Bedürfnis, jenseits der Dichotomie supranationale bzw. funktionale Integration (Supranationalismus/Neofunktionalismus) versus Dominanz nationaler Regierungen (Intergouvernementalismus), Erklärungen für das spezifische politische Eigenleben der EU zu finden (vgl. Rosamond 2007: 118).

Eine Vielzahl von Studien widmet sich seither aus verschiedenen Perspektiven den konkreten Inhalten, Institutionen und Entscheidungsprozessen der EU, hierbei wird auf nationale Perspektiven und Theorien der vergleichenden Politikwissenschaft, Theorien politischer

Systeme, Politikfeldanalyse und Demokratietheorie rekurriert (vgl. Holzinger et al. 2005: 16). So werden beispielsweise vormals im nationalen Kontext entwickelte Theorien der Interessenvermittlung und der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure adaptiert und unter dem neuen Etikett der „Lobbyismusforschung“ in der EU thematisiert (vgl. beispielsweise: Michalowitz 2007; Chari/Kritzinger 2006; Greenwood 2007).

Als ein neuer Zweig nimmt die Europäisierungsforschung die Wirkungen der EU auf die Mitgliedstaaten in den Fokus ihrer Untersuchungen, teilweise auch aus einem regionalen Blickwinkel heraus (vgl. beispielsweise: Alemann/Münch 2006; Kohler-Koch 2002; Trondal 2005; Reiter 2010; für einen Überblick: Holzinger et al. 2005: 153 ff.). Auch die Diskussionen um die Entstehung bzw. das Vorhandensein einer „Europäischen Zivilgesellschaft“ lassen sich hier verorten (vgl. für einen Überblick folgende Sammelbände: Knodt/Finke 2005; Maloney/Van Deth 2008).

Nach einer beschaulichen Startphase getragen von der Kontroverse zwischen den Integrationstheorien, begann ab den 1970er Jahren also ein beschleunigter Prozess der Theorieentwicklung, oder wie Johannes Pollak und Peter Slominski es formulieren: „Funktionalismus, Neo-Funktionalismus, Regimeanalyse, Liberaler Intergouvernementalismus, Institutionalismus, Mehrebenen-Governance, Konstruktivismus, Regulationstheorien, Rationalismus, Transaktionalismus – es herrscht wahrlich kein Mangel an Theorien zur Erklärung des europäischen Integrationsprozesses und seiner Konsequenzen.“ (Pollak/Slominski 2006: 53 f.)

Diese Entwicklung ist zum einen bedingt durch die im Laufe der Jahre gestiegene (politische) Bedeutung der EU, zum anderen durch die Komplexität der EU, denn da sich die institutionelle Struktur durch Erweiterungen und Vertiefungen immer wieder veränderte und weitere Veränderungen erwartbar sind, haben wir es mit einem „moving target“ (Marks et al. 1996: vii), einem dynamischen Forschungsgegenstand, zu tun.

Der Überfluss an theoretischer Literatur im Bereich der EU-Forschung mag zu Teilen auch eine simple Konsequenz modernen akademischen Drucks sein, der Wissenschaftler anhält, möglichst viel zu publizieren, da die Konstruktion theoretischer Literatur in zusammenfassender Form, mit leichter Veränderung oder Erweiterung bestehender Theorien häufig einfacher und schneller zu bewältigen ist, als eine detaillierte empirische Forschung im Feld (vgl. Peterson/Bomberg 1999: 3).

2.2 Die Policy-Forschung als Teilbereich der EU-Forschung – Erklärungsansatz, Entwicklung und Erkenntnisinteresse

Die Policy Forschung oder Politikfeldanalyse⁴ stellt einen eigenständigen Forschungsbereich der Politikwissenschaft dar, der einen starken Praxisbezug aufweist. Politikfeldanalyse befasst sich einer ersten Definition entsprechend „(...) mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns.“ (Schubert/Bandelow 2009a: 3). Die Politikfeldanalyse fragt danach, „was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken.“ (in Anlehnung an: Dye 1976; vgl.: Schubert/Bandelow 2009a: 4; Blum/Schubert 2009: 15; Schneider/Janning 2006: 11).

Im vorliegenden Fall sollte untersucht werden, warum es vor dem Hintergrund einer wahrgenommenen europäischen Innovationslücke ab 2005 zur politischen Unternehmung der Etablierung eines Europäischen Technologieinstituts auf der EU-Ebene kam, welche Akteure dabei aus welchen Intentionen heraus handelten und wie diese Handlungen durch einen spezifischen institutionellen Kontext geprägt wurden. Die Beobachtung von politischem Verhalten, von Machtprozessen, von sich eröffnenden politischen Handlungsspielräumen und die Frage, wie sich aus verschiedenen Problemlösungsoptionen ein bestimmtes Resultat herauskristallisierte bzw. verdichtete, bildeten den Ausgangspunkt des Erkenntnisinteresses.

Steht ein solches inhaltliches Interesse an einer bestimmten Policy, in diesem Fall an der Etablierung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) per EU-Verordnung, im Vordergrund, so bietet die Untersuchung der gegebenen institutionellen Struktur, der an der Entscheidung beteiligten Akteure und der Interaktionen dieser Akteure einen sinnvollen Ausgangspunkt für eine Analyse (vgl. Michalowitz 2007: 21).

Den Termini der Politikwissenschaft entsprechend sind Politikinhalte (Policy) somit in ihrer Entstehung durch die Kenntnis politischer Prozesse (Politics) und politischer Strukturen (Polity) erklärbar.

Die Policy Forschung widmet sich seit den 1970er Jahren verstärkt der Europäischen Union

⁴ Weitgehend synonym werden die folgenden Begriffe verwendet, wenngleich sie nicht beliebig austauschbar sind, sondern spezifische Eigenbedeutungen transportieren: Policy Forschung, Politikfeldanalyse, Policy Analyse, Policy Studies, Policy Sciences, Public Policy, Comparative Public Policy, New Science of Politics (Auflistung übernommen aus: Blum/Schubert 2009: 8).

und begann zunächst damit, Inhalte europäischer Politiken zu klassifizieren, deren Entstehungsprozesse und die Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu untersuchen (Holzinger et al. 2005: 16). Häufig wurden in Einzelanalysen europäische Politikfelder analog oder komplementär zu den jeweiligen nationalen Politikfeldern untersucht und im Vergleich mit diesen zumeist als defizitär bewertet (Tömmel 2008a: 15).

Zwei wichtige Umstände stimulierten im weiteren Verlauf die Beschäftigung der Policy Forschung mit den Politiken in der EU (vgl. Kohler-Koch/Rittberger 2006; Jachtenfuchs 2006: 260).

Zum einen wurde 1977 die erste Auflage des Buches „Policy-making in the European Community/European Union“ von Helen Wallace und William Wallace publiziert, das in der Folge einen starken Einfluss auf die weitere Forschung in diesem Bereich hatte (ebd.: Jachtenfuchs 2006: 260).

Zum anderen erhielt die Europäische Union nach einer Phase der Stagnation in etwa zwischen 1973 und 1984 (bekannt geworden unter dem Begriff „Eurosclerosis“) durch das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) zur Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes im Jahr 1987 einen neuen Integrationsschub. Diese erste große Vertragsreform führte zu institutionellen Änderungen, einer Erweiterung der Kompetenzen und verstärkten Deregulierungsmaßnahmen (Pollak/Slominski 2006: 38 ff.). Die Kompetenzerweiterung beinhaltete unter anderem auch die Aufnahme des Titels VI. „Forschung und technologische Entwicklung“ in den damaligen EWG-Vertrag (Artikel 24 EEA). Diese Reform und Vertiefung gemeinsamer europäischer Politikgestaltung sowie die Erweiterungsrounden von 1981 (Griechenland) und 1986 (Portugal und Spanien) boten mithin reichlich Anlässe für die Beschäftigung der Policy Forschung mit der EU.

Stark orientiert an der amerikanischen und jeweiligen nationalen Forschung dominierten in der Folge mechanistisch-rationale Konzeptionen des Policy-making, insbesondere Policy-Phasenmodelle boten einen beliebten Analyserahmen (vgl. Héritier 1993: 11 f.).

Die Phasenheuristik wurde zu Beginn der 1990er Jahre zunehmend für ihre Starrheit und die schematische Vorstellung einer Abfolge von Phasen kritisiert. Man beobachtete, dass reale Politikprozesse dieser Idealvorstellung eines geordneten Ablaufs nicht entsprechen, da sie eben nicht durch funktional getrennte, logisch nacheinander ablaufende Phasen, sondern durch Überschneidungen, Rückkopplungen und Simultaneität gekennzeichnet sind. Etwas herablassend wurde dieser herkömmliche Ansatz daher von einigen Autoren als „textbook approach“ bezeichnet (Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 1 ff).

Die Kritik führte zur Etablierung neuer Erklärungsansätze (vgl. Héritier 1993: 15 f.; Kohler-Koch/Rittberger 2006). Beispiele sind die Policy-Netzwerkanalyse (Börzel 1997; Peterson 2003), der Policy-Advocacy-Koalitionenansatz (Sabatier/Jenkins-Smith 1993; Sabatier/Weible 2007) oder das Garbage Can-Modell (Cohen/March/Olsen 1972; Richardson 2006: 14 ff.), die in verschiedenen Modifizierungen bis heute präsent sind.

Eine Alternative zur Phasenheuristik stellten auch Ansätze des rationalen Institutionalismus dar, die vor allem hier in Deutschland angewendet wurden (Sabatier 2007a: 9). Fritz W. Scharpf entwickelte seine im internationalen Kontext stark rezipierte Theorie der Politikverflechtung (Scharpf 1985), bei der er unter der Annahme gewisser Bedingungen⁵ davon ausging, dass Mehrebenensysteme weitgehend reformunfähig sind (vgl. Holzinger et al. 2005: 138 f.).

Dem schien die Entwicklung der EU bereits ein Jahr nach der Publikation dieser These mit den nach 1986 erfolgten Reformen im Zuge der EEA zu widersprechen. Dieses Paradox erwarteten Stillstands und dann doch häufiger politischer Veränderungen führte in der Folge zu einer ertragreichen Forschungstätigkeit (vgl. Héritier 1999: 1 ff.; De Bièvre/Neuhold 2007: xxi ff.; Holzinger et al. 2005: 137 ff.), auch getragen von diversen europäisch und national finanzierten Forschungsprogrammen (vgl. Kohler-Koch/Rittberger 2006).

Insbesondere kam es durch die Beschäftigung mit Theorien der Mehrebenensteuerung zur Entwicklung eines Straußes an Multi-Level-Governance (MLG) Konzeptionen, die zahlreich Verwendung in der Policy Forschung über die EU fanden und die heutige Forschung dominieren (vgl. Tömmel 2008; Piattoni 2009; Piattoni 2010; Benz/Dose 2010; jeweils mit vielen weiteren Verweisen). In den Kapiteln 2.2.2 und 2.2.3 werden Gemeinsamkeiten dieser Ansätze vorgestellt und ihre Eignung für eine explorative Fallstudie über die Etablierung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) in Europa diskutiert.

Das Erkenntnisinteresse der Policy-Forschung begründet sich, wie oben beschrieben, durch

⁵ Die Bedingungen für ein Zuschnappen der Politikverflechtungsfälle nach Scharpf sind im Einzelnen:

- Staaten kooperieren dauerhaft in einem Mehrebenensystem;
- die Einstimmigkeitsregel wird angewandt;
- der Austritt einzelner Länder ist praktisch unmöglich;
- die anstehenden Probleme beinhalten auch Verteilungsprobleme;
- es gibt keinen „Schatten der Hierarchie“ oder keine Mehrheitsentscheidung;
- es gibt keine Hegemonie eines einzelnen Mitglieds (vgl. Scharpf 1985: 350-352; Holzinger et al. 2005: 139).

ihre Orientierung am Einzelfall oder an einigen wenigen Fällen bzw. bestimmten Politikbereichen. Vertreter eines in den 1990er Jahren erstmals in den USA formulierten „argumentative turn“ in der Policy Forschung betonen entsprechend die Zentralität von Inhalten und Argumenten als den eigentlichen Gegenständen der Policy Analyse (vgl. Fischer/Forester 1993: 1 ff.; Fischer 2003; Dryzek 1993: 213 ff.; Saretzki 2009 431 ff. mit weiteren Verweisen). Darüber hinaus sehen sie, von der Praxis der Policy-Analyse ausgehend, „policy analysis and planning as argumentative practices“ (Fischer/Forester 1993: 2), verfolgen also einen eher normativen Ansatz.

Andere Fachvertreter wiederum bevorzugen einen empirisch-analytischen Ansatz einer Policy Forschung, deren Ziel es ist, dem Vorbild der Theoriebildung in den Naturwissenschaften entsprechend, über die Beschreibung von Ist-Aussagen zu theoretisch verallgemeinernden Aussagen über Wirkungszusammenhänge zu kommen bzw. aufgestellte Kausalhypothesen zu operationalisieren und an der Wirklichkeit zu überprüfen (vgl. Mayntz 2002; Mayntz 2009: insbesondere 7 ff., mit vielen weiteren Verweisen; zur Unterscheidung des normativ-ontologischen Ansatzes und des empirisch-analytischen Ansatzes vgl.: Alemann/Forndran 2002: 48 ff.). Von Vertretern des analytischen Ansatzes werden argumentative Ansätze teilweise als unwissenschaftlich kritisiert (vgl. Sabatier 2007a: 11).

Bezogen auf die Zielorientierung existiert darüber hinausgehend ein Spannungsfeld zwischen einer eher akademisch orientierten und einer stärker praxisorientierten Policy-Forschung, die gleichfalls akademisch fundiert sein kann, jedoch in erster Linie das Ziel der Einflussnahme auf die Politik bzw. Politikberatung verfolgt (Fischer 2003: 201 f.; vgl. hierzu insbesondere: Bandelow/Schubert 2009: 475 ff).

In diesem Fall nähert sich die Policy Forschung in einem wichtigen Punkt wieder den Vorstellungen ihres amerikanischen Wegbereiters Harold D. Lasswell an, der bereits 1951 forderte, die Policy Forschung müsse, neben ihrer Multidisziplinarität und Fokussierung auf den Inhalt, problemlösungsorientiert und explizit normativ orientiert sein (vgl. Lasswell 1951; Schubert/Bandelow 2009a: 13).

Einer alternativen Definition zufolge, die ebenfalls auf Lasswell zurückgeht, geht es in der Policy Forschung dementsprechend immer (auch) um die Frage: „Who gets what, when, how?“; also um die Analyse von Einflussnahme und Machtausübung (Lasswell 1958).

Diese zweite Definitionsvariante ist insofern hilfreich, weil eine gute Policy Analyse nicht vergessen sollte, dass, jenseits von allem Argumentieren und der Beteiligung gesellschaftlicher Interessen in partizipatorischen Policy-Experimenten, das politische System

einen gesellschaftlichen Teilbereich darstellt, in dem es letztlich um Macht in Prozessen geht, die durch legitimierte Amtsgewalt bzw. Mehrheitsentscheidung entschieden werden (vgl. Greven 2009: 465 ff.).

Die hier vorliegende empirische Fallstudie über die Etablierung des EIT beruht auf einem theoretischen Analyserahmen und hat das Ziel, ein holistisches Verständnis eines europäischen Entscheidungsprozesses anhand einschlägiger Dokumente und leitfadenorientierter Experteninterviews zu ermöglichen. Eine detaillierte Rekonstruktion realer Machtprozesse erlaubt es auch, Schlussfolgerungen zu ziehen, die zumindest eine interne Gültigkeit für den Bereich der Fallstudie beanspruchen können (Mayntz 2009: 83 ff.). Die Tiefe der Analyse des Einzelfalles bedingt den explorativen Charakter der Studie, da neue Zusammenhänge identifiziert werden können, die eventuell auch in einem anderen Kontext gelten würden.

Für eine explorative Analyse von Politik in ihrer praktischen Dimension bietet die Policy Forschung, ihrer Entwicklung entsprechend, ein eigenständiges Set an Theorien, Forschungsansätzen und Methoden⁶.

Die Politikfeldanalyse oder Policy Analyse in der EU-Forschung wird mittlerweile jedoch sehr einseitig von der Multi-Level-Governance-Forschung dominiert (vgl. Tömmel 2008; Piattoni 2009; Piattoni 2010; kritisch: Carter/Smith 2008). Bevor MLG als das „Leitkonzept europäischer Politikfeldanalyse“ (Tömmel 2008a: 13) kurz vorgestellt und die Eignung für die Fallstudie über die Etablierung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts diskutiert wird, behandelt der folgende Abschnitt in aller Kürze die entscheidende, mittlerweile als Grundkonsens in der Politikwissenschaft etablierte Betrachtung der EU als dynamisches Mehrebenensystem, wie sie auch dem Multi-Level-Governance-Ansatz zugrunde liegt.

⁶ Es ist ein großes Verdienst einiger neuerer Veröffentlichungen einen Überblick über die Entwicklung der Policy Forschung und die zur Verfügung stehenden Theorien und Ansätze zu geben: vgl. Sabatier 2007; Schneider/Janning 2006; Schubert/Bandelow 2009.

2.2.1 Die Betrachtung der EU als „dynamisches Mehrebenensystem“

In den Politikwissenschaften werden die vielfachen theoretischen Ansätze mittlerweile zusammengehalten von einer geteilten Betrachtung der Europäischen Union als „dynamisches Mehrebenensystem“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996: 15-44; vgl. ebenso: Pollak/Slominski 2006: 53; Grande/Hartenberger 2008: 209, jeweils mit weiteren Verweisen). Demnach hat der Prozess der europäischen Integration ein neues, komplexes politisches Mehrebenensystem hervorgebracht, in dem Mitgliedstaaten und EU-Institutionen gemeinsam entscheiden (vgl. grundlegend: Hix 2005; Nugent 2006)⁷.

Die institutionelle Struktur der EU kann hierbei am besten vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung verstanden werden (vgl. Nugent 2006; Pollak/Slominski 2006).

Einer gängigen Einordnung in den Rechtswissenschaften entsprechend, handelt es sich bei der EU nicht um eine Internationale Organisation, da die EU im Gegensatz zu Internationalen Organisationen über eigene hoheitliche Kompetenzen verfügt, jedoch ist sie ebenso wenig ein Bundesstaat, da sie keine Kompetenz-Kompetenz hat und somit auf die freiwillige Übertragung von Hoheitsrechten durch die beteiligten Mitgliedstaaten angewiesen bleibt. Das Bundesverfassungsgericht sprach in diesem Zusammenhang etwas sperrig von einem „Staatenverbund“ (näher definiert in der Entscheidung zum Lissabon-Vertrag: BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. 6. 2009).

Im Mehrebenensystem der EU sind neben der Europäischen Kommission und dem Europaparlament die Nationalstaaten bzw. in erster Linie ihre Regierungen über den Rat der Europäischen Union bzw. die Regierungschefs über den Europäischen Rat an der Rechtsetzung und politischen Willensbildung beteiligt⁸. Zusätzlich wirken die Gemeinden, Städte und Regionen im Ausschuss der Regionen (AdR), Gewerkschaften, Arbeitgeber und

⁷ An diesem grundlegenden Umstand ändert sich auch nach dem Inkrafttreten des Reformvertrages von Lissabon im Wesentlichen nichts. Eine sehr gute Analyse der Veränderungen bieten: Hellmann 2009; Weidenfeld 2008 und Leiß 2010.

⁸ Im Europäischen Rat sind die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, der Präsident des Europäischen Rates sowie der Präsident der Europäischen Kommission vertreten, wobei EU-Ratspräsident und Kommissionspräsident kein Stimmrecht besitzen. Auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt beratend an den Arbeiten teil (vgl. Art. 15 EUV). Der Europäische Rat ist nicht an der alltäglichen Rechtsetzung in der Europäischen Union beteiligt, sondern erfüllt die Funktion eines „politische[n] Leitungsgremium[s] und Dachorgan[s] der EU“ (Pollak/Slominski 2006: 73). Im Rat der Europäischen Union tagen die Fachminister der Mitgliedstaaten. Jede anhand verschiedener Politikbereiche gebildete Ratsformation setzt sich aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene zusammen. Die Vertreter sind befugt, im Namen ihrer Regierungen verbindlich zu handeln. Die wohl wichtigste Aufgabe des Rates besteht in der Verabschiedung der europäischen Gesetze in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und auf Vorschlag der Europäischen Kommission (vgl. Art. 13 ff. EUV, Art. 223 ff. AEUV, insbesondere Art. 294 AEUV).

einige weitere „verschiedene Interessen“⁹ im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), sowie eine Vielzahl organisierter Interessen im Rahmen institutionalisierter Konsultationsverfahren und Ausschüsse beratend an der gemeinsamen Politikgestaltung und Politikumsetzung mit¹⁰. Im Laufe der Zeit wurden die Kompetenzen der EU entlang dieser grundlegenden Mehrebenen-Verfasstheit kontinuierlich erweitert. Mit der Osterweiterung um zwölf neue Mitgliedstaaten in den Jahren 2004 und 2007, sowie dem Inkrafttreten der Reformen des Lissabon-Vertrages nach einem langwierigen Ratifikationsprozess wurde die Entwicklung der EU fortgeschrieben, hat jedoch sicher nicht ihren Endpunkt erreicht.

Der Begriff des Mehrebenensystems in den Politikwissenschaften geht ursprünglich auf Arbeiten von Gary Marks zur Strukturpolitik der EU zurück, wobei sich zwei Lesarten unterscheiden lassen (vgl. Marks 1992, 1993; Hooghe/Marks 2001).

Die erste, allgemeine Betrachtungsweise versteht die verschiedenen Ebenen, angelehnt an nationalstaatliche Föderalismuskonzeptionen, „im Sinne getrennter, territorial organisierter Gebietskörperschaften (EU – Nationalstaat – Region)“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 170), wobei sich gegenseitig ausschließende Zuständigkeiten in einem relativ stabilen System auf limitierte zuständige Ebenen und eine beschränkte Anzahl von Institutionen verteilt sind (ebd.; Hooghe/Marks 2001).

Die zweite Lesart entstand angesichts der Schwächen der Erklärungskraft der traditionellen Ansätze der Integrationstheorien und der gleichzeitigen Beobachtung von Besonderheiten der politischen Steuerung im System der EU (vgl. Jachtenfuchs 1997). Weder das auf die Rolle der Staaten fixierte Modell des Intergouvernementalismus, noch der die Rolle europäischer Institutionen in den Mittelpunkt stellende supranationale Funktionalismus boten einen geeigneten Rahmen für die Erklärung von europapolitischen Phänomenen eigener Art wie die Entwicklung von Strukturfonds (vgl. Heinelt/Knodt 2008: 8, mit weiteren Verweisen).

In der Europäischen Union schienen zudem die Willensbildungsprozesse unter der Beteiligung auch nicht-staatlicher Akteure auf supranationaler, nationaler und regionaler Ebene in besonderer Weise miteinander verflochten zu sein (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 171).

Es wurde daher gefordert, sich bei der Beschreibung der EU von den Kategorien des

⁹ Laut der Homepage des EWSA umfassen diese: Landwirte, Verbraucher, Umweltschutzorganisationen, Familienverbände, NGOs usw. Vgl. <http://www.eesc.europa.eu>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012.

¹⁰ Der Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss stellen europäische Institutionen dar, die gegenüber dem Rat der Europäischen Union und der Kommission eine beratende Funktion ausüben, deren Einfluss auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Gemeinschaft aber als sehr gering einzustufen ist (Pollak/Slominski: 97 f.).

souveränen Nationalstaats zu lösen und das Ziel ausgegeben, zu einer Theorie des alltäglichen Policy-making in der EU zu gelangen (Warntjen/Wonka 2004: 9, mit weiteren Verweisen).

Dieser Kontext führte zur Entwicklung theoretische Ansätze des Multi-Level-Governance, welche das Regieren im Mehrebenensystem erforschen. Die Beschreibung der EU als Mehrebenensystem ist damit zunächst zu einer allgemein gebräuchlichen Metapher für die EU und ihre Prozesse geworden. Andererseits hat sich Multi-Level-Governance in jeweils mehr oder weniger theoretisch spezifizierten Ausformungen zu einem „Leitkonzept europäischer Politikfeldanalysen“ (Tömmel 2008a: 14) entwickelt.

2.2.2 Der Multi-Level-Governance Ansatz

Als das bestimmende theoretische Konzept zur Erfassung der verschiedenen Charakteristika des EU-Mehrebenensystems und der in ihm stattfindenden Entscheidungsfindung, hat sich seit dem Beginn der 90er Jahre der „Multi-Level-Governance“-Ansatz (MLG) etabliert (vgl. zum MLG: grundlegend: Marks 1993; zusammenfassend: Piattoni 2009 mit weiteren Verweisen; Tömmel 2009: 10 ff). Hier werden Ebenen entsprechend der zweiten Lesart des Mehrebenenbegriffs als über verschiedene Ebenen hinweg „ineinandergreifende Handlungssysteme“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 170) verstanden und mit dem Begriff „Governance“ verknüpft.

Dieser Begriff geht auf ein Konzept des „Erweiterten Regierens“ bzw. des „Regierens ohne Regierung“ („Governance without Government“) aus den Internationalen Beziehungen zurück (Rosenau/Czempiel 1992) und berücksichtigt die Tatsache, dass politische Entscheidungen vermehrt in deliberativen Prozessen des Zusammenspiels und der Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen politischen Entscheidern und Repräsentanten relevanter gesellschaftlicher Interessen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten, getroffen werden (Eising/Kohler-Koch 2005: 11 ff.). In der Policy-Forschung kümmerte sich insbesondere der Ansatz der Policy-Netzwerkanalyse seit dem Beginn der 1990er Jahre um diese wahrgenommenen Veränderungen in den politischen Entscheidungsstrukturen (vgl. Héritier 1993: 16 ff und 23; Börzel 1997; Peterson 2003).

Bislang hat sich jedoch aus der intensiven Beschäftigung der Forschung mit diesem Konzept noch kein einheitlicher Governance-Begriff herauskristallisiert, ebenso wenig existiert eine einheitliche Multi-Level-Governance-Theorie (Benz et al. 2007a: 12; Tömmel 2008a: 13; Tömmel/Verdun 2009: 2; Kohler-Koch/Rittberger 2006: 42-43). Es handelt sich vielmehr um

ein „Cluster verwandter Theorien“ (Pollack 2005: 36).

„Governance“ steht in Abgrenzung zum englischen Begriff „Government“, der das hierarchische Handeln einer Regierung im Nationalstaat meint, und bezieht sich auf das netzwerkartige Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure sowie die zugrunde liegende Regulationsstruktur (Benz et al. 2007a: 18 f.; Mayntz 2004: 66 f.).

Politische Entscheidungen im Mehrebenensystem werden nicht alleine von nationalen Regierungen, Parteien und europäischen Institutionen getroffen. Über den Governance-Aspekt wurde der Blick auch auf die am Regieren in Europa beteiligten gesellschaftlichen Interessen und Gruppierungen gerichtet. Die neue Aufmerksamkeit für gesellschaftliche Akteure, die keine politischen Mandatsträger sind, und politische Arenen des Austauschs stellen einen wichtigen Beitrag der MLG-Forschung zur EU-Forschung dar, denn Interessenvermittlung ist ein wichtiger Bestandteil europäischer Politikgestaltung¹¹ (vgl. Eising/Kohler-Koch 2005; Michalowitz 2007).

Das Konzept der „Governance“ grenzt sich dabei zunächst von einem Government-Begriff ab, der alleine auf hierarchische politische Steuerung oder eben staatlich-hoheitliche Regelungen fokussiert (Benz et al. 2007a: 19 f.; Mayntz 2004: 66 f.). „Governance“ richtet dagegen den Blick auf politische Steuerung und Koordinierung insgesamt und schließt als Oberbegriff alle verschiedenen Formen sozialer Handlungskoordination (Modi der Governance) und somit auch, aber eben nicht nur, hoheitliches Handeln staatlicher Akteure ein (ebd.). Vier elementare Modi der Governance werden dabei von der einschlägigen Literatur in der Form von Idealtypen, die in einem jeweils spezifischen Mix in der Realität zu finden sind, unterschieden (Benz 2009: 27 ff.; Tömmel 2009: 9 ff.; ähnlich: Scharpf 2000: 90 ff.): Hierarchie, Verhandlung, Konkurrenz und Kooperation.

Ausgehend von der Abgrenzung gegenüber althergebrachtem hoheitlichem Handeln wird gerne ein diagnostizierter historischer Wandel zu so genannten „new modes of governance“ oder „soft modes of governance“, neuerdings „innovative modes of governance“ konstatiert (Héritier 2002; Kohler-Koch/Rittberger 2006: 36-37; Tömmel/Verdun 2009: 2). Darunter werden solche Modi verstanden, die „1. nicht oder in vergleichsweise

¹¹ Beginnend mit dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (Europäische Kommission 2001: KOM(2001) 428 endgültig) aus dem Jahr 2001 und weitergehend mit dem Programm für „bessere Rechtsetzung“ (vgl. Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 543 endgültig; vgl. auch die Homepage der Europäischen Kommission zur Initiative: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 2.1.2012), hat die Europäische Kommission eine Reform des europäischen Regierens eingeleitet. Ein wichtiger Punkt betrifft die stärkere Nutzung von Folgeabschätzungen und öffentlichen Konsultationen.

geringem Maße Gebrauch machen von hierarchischen Mitteln der Steuerung, die 2. nicht auf der ausschließlichen Steuerung des Staates, sondern auf der Handlungskoordination zwischen Staat und nicht-staatlichen Akteuren beruhen, und die 3. die Fähigkeit nicht-staatlicher Akteure zur Selbstregulierung systematisch in den Modus der Governance einbeziehen“ (Tömmel 2008a: 18). Zugleich als Beweis und Analysegegenstand für diesen Wandel wird häufig die Offene Methode der Koordinierung in der EU¹² angeführt (stellvertretend für viele: Benz 2008: 36 ff.), die einen Mechanismus der horizontalen Koordination der Mitgliedstaaten für Bereiche darstellt, in denen eine Kompetenzzentralisierung derzeit unmöglich erscheint, die vor allem auch „staatliche Wohlfahrtsproduktion und Leistungsaufgaben betreffen und damit stärker als die regulative Politik in den Kern der Staatlichkeit vordringen“ (ebd.: 47).

Der MLG-Ansatz beschreibt also den theoretischen Versuch, die Besonderheiten und die Entwicklung der Politikprozesse in der Europäischen Union, sowie den Wandel in der Regelungsstruktur der EU zu erfassen. Inwiefern sich der Ansatz als „Leitkonzept europäischer Politikfeldanalyse“ (Tömmel 2008a: 13) eignet soll im Folgenden ungeachtet der Tatsache, dass MLG die Policy-Forschung im Bereich der EU-Forschung derzeit dominiert, kritisch diskutiert werden.

¹² Eine solche Methode der Koordinierung als „dritter Weg“ zwischen der Gemeinschaftsmethode (Rechtsetzung durch die Zusammenarbeit von Kommission, Parlament und Rat) und intergouvernementaler Kooperation, kam erstmals 1993 in dem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“ im Kontext der Initiativen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie auf das Tableau europäischer Politikgestaltung (Europäische Kommission 1993: KOM(93) 700). Aufgrund mangelnder regulativer Handlungsmöglichkeiten wurde ein alternativer Mechanismus zur Koordinierung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten erdacht. Auf der Basis einer wissenschaftlich fundierten Analyse der „Stärken und Schwächen der europäischen Ökonomien“ sollte ein „makro-ökonomischer Referenzrahmen“ auf der europäischen Ebene gebildet werden, der die Mitgliedstaaten anleiten sollte (ebd.: 12, 39-53; vgl. Bauer/Knöll 2003: 33 ff.). Detaillierte Zielvorgaben ergänzten diesen Referenzrahmen. Später wurde dieser Koordinationsmodus erweitert, sodass nun Leitlinien, die Definition prioritärer Interventionsfelder, Benchmarking, Monitoring der Umsetzung, sowie die Evaluierung der Ergebnisse und Verbreitung von Best Practices zu den Bestandteilen gehören (ebd.). Im Rahmen der Lissabon-Strategie wurde dieser Mechanismus zum ersten Mal offiziell als „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) bezeichnet (Europäischer Rat 2000: SN 100/00: 2). Die OMK bildet heute einen Oberbegriff für unterschiedlich intensive Koordinierungsverfahren und wird fallweise angewendet. Während politische Ziele auf der europäischen Ebene festgelegt werden, sind die Mitgliedstaaten angehalten, diese im Rahmen so genannter „nationaler Aktionspläne“ (NAPs) umzusetzen. Indikatoren und Benchmarks werden durch die Regierungen der Mitgliedstaaten (gewöhnlich nach Rücksprache mit der Kommission) erstellt, europäische Expertengremien und die Kommission sorgen für ein kontinuierliches Monitoring. Ziel der OMK, wie es insbesondere in der Lissabon-Strategie zum Ausdruck gekommen ist, ist dabei die „Entwicklung einer europäischen Dimension“ (vgl. Rodrigues 2009: 12) in vorher nicht erschlossenen Politikbereichen. Sie findet also in Bereichen statt, die bislang in erster Linie unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Die OMK lässt sich daher als „soft mode of governance“ klassifizieren und soll zur Einleitung weiterer Schritte der Vergemeinschaftung von EU-Politiken angewendet werden (vgl. zur OMK: Rodrigues 2003: 20 ff.; Bauer/Knöll 2003; Giering/Metz 2004; Humburg 2008).

2.2.3 Eignet sich „Multi-Level-Governance“ als Leitkonzept europäischer Policy Forschung?

Ein Grund für den Erfolg des MLG-Ansatzes in der Policy-Forschung ist die Limitiertheit der klassischen Debatte zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus (vgl. Rosamond 2007: 119 ff.). Beide Theorien kommen ursprünglich aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen und bleiben in ihren Erklärungen weiterhin nationalstaatlichen Kategorien verhaftet.

Hier bietet die Entwicklung des MLG in einem Umfeld, in dem es ansonsten vermehrt zur Entwicklung und Anwendung verschiedener Theorien mittlerer Reichweite kam, die Möglichkeit, mit einem eigenen, EU-spezifischen und übergreifenden Konzept zu forschen. Es geht dabei nicht um die „Entwicklung einer universellen Integrationstheorie, sondern um eine integrierende Perspektive“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 14).

Das Hauptaugenmerk des MLG lag von Anfang an auf einer Analyse der institutionellen Dynamik der EU (Marks/Hooghe/Blank 1996: 346, mit weiteren Verweisen) und dem Versuch, einen Beitrag für Veränderungen zu leisten. Es handelt sich um eine Perspektive politischer Steuerung, die einen Wandel der gesellschaftlichen Regelungsprozesse zum Gegenstand hat und sie beobachtet (vgl. Tömmel 2008; Tömmel/Verdun 2009; Benz/Dose 2010). Damit sollte auch auf empirischer Basis ein blinder Fleck der klassischen, dem Phasenmodell verhafteten Policy-Forschung behoben werden, in der politische Institutionen tendenziell als stabile Rahmenbedingungen gelten (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 14).

Der von der MLG-Forschung konstatierte Wandel von der klassischen hierarchischen Steuerung zu neuen Modi weicher Politiksteuerung wird jedoch verschiedentlich in Zweifel gezogen (vgl. Goetz 2008). Auch Autorinnen und Autoren des MLG-Ansatzes betonen neuerdings wieder den „Schatten der Hierarchie“ (Börzel 2008: 61), die „meta-governance“ von Rat und Kommission (Benz 2008: 52) sowie allgemein die Tatsache, dass die legislative Gesetzgebung nach wie vor der dominante Modus europäischer Politikgestaltung ist (Tömmel 2009: 16 f., die jedoch betont, dass hierarchische Steuerung in der EU weniger hierarchisch ist, als in den Mitgliedstaaten).

Die schöne neue Welt ‚softer‘, selbstregulierender Politikgestaltung und Steuerung durch Verhandlungen, Koordination und Deliberation, nicht-hierarchisch, beruhend auf der Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure in Netzwerken scheint also in Teilen ein Projekt einer politikwissenschaftlichen Literatur zu sein, deren Protagonisten vor allem die

Politikfelder untersucht haben, in denen sie von einer Anwendung der „new modes of governance“ ausgehen konnten, wobei es zu einer Bedeutungsüberschätzung gekommen ist, wie mittlerweile sogar vereinzelt explizit in der Governance-Literatur zugegeben wird (Tömmel 2008a: 19).

Ein Mangel an hierarchischer Regulierung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung wurde nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages zum 1. Dezember 2009 auch auf EU-Ebene diskutiert. Als Zukunftsfrage in diesem Gebiet stellt die Universitätsprofessorin und prominente Vordenkerin der Lissabon-Strategie¹³, Maria João Rodrigues, hier die Verknüpfung der OMK mit der legislativen Gesetzgebung der EU in den Vordergrund (Rodrigues 2009a: 269) und betont, dass die OMK im Jahr 2000 eingerichtet wurde, da die politischen Bedingungen zu dieser Zeit die Einigung auf eine ökonomische und soziale Strategie, basierend auf stärker verpflichtenden, vertragsbasierten Instrumenten nicht möglich machten (Rodrigues 2009: 11). Nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages und der Entwicklung der neuen Strategie „Europa 2020“ (vgl.: Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig) scheint das vorübergehende Konstrukt der OMK angesichts verbesserter europäischer Handlungsmöglichkeiten bereits historisch überholt, wenngleich es noch nicht gänzlich ad acta gelegt wurde.

Im Rahmen der Neubelebung der Lissabon-Strategie wurde 2005 erstmals eine Einigung auf ein Paket von 24 integrierten Leitlinien zu Grundzügen der Wirtschaftspolitik in der EU erzielt (vgl. Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 24 endgültig; Rat der Europäischen Union 2005: 7619/1/05 REV1). Die neue Strategie „Europa 2020“, die auf der Lissabon-Strategie aufbaut, enthält diesbezüglich weitere Änderungen im Sinne einer Reduzierung der Anzahl an Zielen und somit stärkeren Konzentration auf Wesentliches (vgl. Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig). Fünf messbare Kernziele sollen einerseits durch eine Umsetzung von sieben thematisch orientierten europäischen Leitinitiativen erreicht werden, um so die Entwicklung intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums in der EU zu fördern (ebd.). Andererseits sollen durch den Europäischen Rat auf EU-Ebene integrierte Leitlinien verabschiedet und ein System der Länderberichte und nationalen Ziele installiert werden. Den Berichten der Länder sollen abgestimmte Empfehlungen für das

¹³ Verabschiedet auf einem Sondergipfel des Europäischen Rats in Lissabon im März 2000, verfolgte dieses Programm das strategische Ziel, die EU bis zum Jahr 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“ (vgl. Europäischer Rat 2000: SN 100/00: 2). Die Lissabon-Strategie bildete seither den übergreifenden Rahmen für Wirtschafts-, Arbeits-, Sozial- und später auch Umweltpolitik der EU. Anfang 2010 wurde die Lissabon-Strategie durch die neue Strategie „Europa 2020“ ersetzt, welche die drei Prioritäten eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums verfolgt (Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig).

weitere Vorgehen folgen, die von der Kommission vorgeschlagen und vom Rat gemäß Verordnung Nr. 1466/97 bzw. Artikel 121 Absatz 3 beschlossen werden (ebd.: 33).

Damit liegen die Kontrolle der Durchführung der Strategie und die Steuerung der Strategie im Gegensatz zur Lissabon-Strategie beim Europäischen Rat und damit letztlich bei den nationalen Regierungen, die zur strategischen Koordinierung in einem jährlichen politischen Zyklus angehalten sind (ebd.: 39). Zehn integrierte Leitlinien statt der vormaligen 24 wurden am 27. April 2010 von der Kommission vorgeschlagen und sollen den Rahmen für die Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ und Reformen auf der Ebene der Mitgliedstaaten abstecken und eine im Vergleich zum letzten Jahrzehnt kohärentere Politik hervorbringen (Europäische Kommission 2010: SEK(2010) 488 endgültig; KOM(2010) 193 endgültig). Das hierarchische Element wird also wieder betont, der Europäische Rat, der Rat und zu Teilen die Kommission übernehmen Führungsrollen bei der politischen Steuerung der EU.

Neue, „softe“ Governance-Methoden der EU, wie sie in der MLG-Literatur häufig thematisiert worden sind und Unterstützung gefunden haben, können ihren Teil zu einer sinnvollen Harmonisierung innerhalb der EU beitragen (beispielsweise durch die schrittweise Entwicklung hin zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung¹⁴). Sie wirken jedoch allenfalls vorstrukturierend und ergänzend und ändern aufgrund ihrer schwächeren Wirksamkeit bislang wenig an der Dominanz der klassischen Gemeinschaftsmethode bzw. den gängigen Mechanismen der EU-Rechtsetzung und der intergouvernementalen Verhandlungen im Rat (Télo 2009: 273).

In einer Resolution, die das Europäische Parlament am 10. März 2010 zur „Europa 2020“-Strategie verabschiedete, forderten die EU-Abgeordneten, dass „eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und die Verstärkung von wirtschaftlicher Governance mittels verbindlicher Regelungen ... im Mittelpunkt der EU2020-Strategie stehen“ solle (Europäisches Parlament 2010: 20100310IPR70323). Das Europäische Parlament forderte den Rat auf, „die auf dem „Austausch bewährter Vorgehensweisen“ basierende „Methode der offenen Koordinierung“ aufzugeben und den Lissabonner Vertrag zu nutzen, um die Wirtschaftsreformen und die Aktionspläne der Mitgliedstaaten besser zu koordinieren“ (ebd.).

¹⁴ Das Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ wurde mittlerweile durch ein neues Programm „Allgemeine und berufliche Bildung 2020“ (ET 2020) ersetzt, welches den strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf diesem Gebiet darstellt und sich in die Europa 2020-Strategie einpasst (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2009: C 119/02).

Die MLG-Forschung scheint sich also in weiten Teilen an einem Phänomen abgearbeitet zu haben, welches in der politischen Realität nunmehr (vorerst) in den Hintergrund tritt. Dies wäre aber ohne Weiteres gerechtfertigt, wenn der MLG-Ansatz als Leitkonzept europäischer Policy-Forschung signifikante Arbeiten mit Praxisbezug hervorgebracht hätte, die eine Analyse konkreter Inhalte, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns sowie der Prozesse der Einflussnahme und Machtausübung geboten hätten.

Die MLG Forschung ist jedoch zugleich die abstrakteste Perspektive der Politikanalyse (Schneider/Janning 2006:40). Sie tendiert in Teilen zu ausufernden Kategorisierungen, beispielsweise bezogen auf Arten politischer Steuerungen in verschiedenen Politikfeldern (vgl. Börzel 2008) oder Implementationsmodi zur Erklärung nationaler Beendigungseffekte (Bauer/Knill 2008).

Der tiefere Sinn solcher Forschung ist zu hinterfragen, wenn im Ergebnis steht, dass nationale Beendigungseffekte im Falle europäischer Politikverbote stärker sind als bei EU-Geboten, die auf Beendigung abzielen (Bauer/Knill 2008: 201). Ebenso wenig überraschend ist auch die Erkenntnis, „(...) dass es sich bei der EU um ein Mehrebenenverhandlungssystem handelt. Allerdings sind die Verhandlungssysteme (...) überwiegend in hierarchische Strukturen eingebettet. Zum anderen sind es fast ausschließlich öffentliche Akteure, die über EU-Politik im Schatten supranationaler Institutionen verhandeln.“ (Börzel 2008: 86).

Entsprechenden Fallstudien mangelt es zudem auf dem Weg der Identifizierung der verschiedenen Modi von Governance häufig an argumentativer bzw. inhaltlicher Fundierung. Darüber hinaus werden Machtaspekte weithin ausgeklammert: Es ist durch die dominierende Governance-Perspektive eine Verschiebung der Politikwissenschaften zu erkennen, die vernachlässigt, „dass „politisch“ und durch „Politik“ nicht nur Probleme gelöst, sondern auch (...) erzeugt und verstärkt werden könnten.“ (Greven 2009: 464).

Der Verzicht auf inhaltliche Tiefe und die Konzentration der MLG-Forschung auf die „new modes of governance“ hat beispielsweise auch dazu geführt, dass dem innovativen Instrument des informellen Trilogs¹⁵ im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens, welches mittlerweile

¹⁵ Trilog bezeichnet ein Dreiertreffen zwischen Vertretern des Rates, insbesondere der EU-Ratspräsidentschaft, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission mit dem Ziel, einen Kompromiss zu finden. Triloge sind insbesondere im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (ehemals Mitentscheidungsverfahren) nach Artikel 294 AEUV von Bedeutung. Für den Fall, dass der Rat auch in zweiter Lesung die Änderungen des Parlaments ablehnt, ist die Einberufung eines Vermittlungsausschusses, bestehend aus Vertretern des Rates und des Parlaments, vorgesehen. Häufig wird im Rahmen des Vermittlungsausschussverfahrens ein Trilog einberufen, um im kleinen Kreis von maximal zehn Personen Kompromisse auszuhandeln. Der informelle Trilog wird insbesondere in der Phase zwischen der ersten und zweiten Lesung mittlerweile extensiv genutzt, um das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen (vgl.

in standardisierter Form angewendet wird und vielfach durch den Abschluss eines so genannten „early agreements“¹⁶ zur Verfahrensverkürzung beiträgt, nicht annähernd dieselbe Aufmerksamkeit entgegengebracht wird wie der Offenen Methode der Koordinierung, wengleich EU-Praktiker seine empirische Wichtigkeit betonen. In den Politikwissenschaften hat sich insbesondere Adrienne Héritier in einigen Texten mit dem Mechanismus des informellen Trilogs auseinandergesetzt (vgl. Farrell/Héritier 2002, 2004, 2007 und Héritier 2007, jeweils mit weiteren Verweisen).

Auch die Erweiterung exekutiver Macht durch die Etablierung zahlreicher europäischer Agenturen findet bislang verhältnismäßig wenig Berücksichtigung, wengleich in neuerer Zeit einige Arbeiten zu diesem Thema verfasst wurden (zur Bedeutung der Agenturen: vgl. insbesondere: Egeberg/Martens/Trondal 2009; Egeberg/Trondal 2009).

Die Governance-Forschung hat sicherlich zum Verständnis des Wandels von Politikprozessen in der EU und des Wandels institutioneller Strukturen beigetragen. Ein Großteil der MLG-Forschung theoretisiert jedoch vom Schreibtisch aus diese Veränderungsprozesse und zieht Inhalte allenfalls zwecks Einordnung oder selektiv zur Bestätigung heran. Beispielsweise wird die Kommission für ihre Initiativen zu mehr Transparenz und die Institutionalisierung so-genannter Offener Konsultationen im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzgebungsinitiativen und wichtigen Strategiepapieren gelobt und „ein bedeutsamer Wandel im Verhältnis der Kommission zur Gesellschaft“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2010: 82) attestiert. Diese Folgerung beruht aber nicht auf einer qualitativen Untersuchung dieser Konsultationen und ihrer Eignung zur Meinungsäußerung geschweige denn der Verwendung etwaiger Ergebnisse, welche den Intentionen der Kommission zuwiderlaufen (zur Offenen Konsultation im Rahmen der Fallstudie vgl.: Kapitel 8.2). Die Kommissionsinitiativen werden unkritisch als Bestätigung der aufgestellten Good Governance-These übernommen und nicht daraufhin geprüft, ob es sich womöglich nur um politische Absichtserklärungen bzw. Etablierung von Rechtfertigungsinstrumenten handelt.

Wenn nun eine bestimmte Policy als zu erklärende Variable in den Mittelpunkt einer Untersuchung gestellt wird und der MLG-Ansatz als Rahmen einer Policy-Studie Anwendung

Europäisches Parlament 2004: „First and second reading agreements: guidelines for best practice within Parliament“).

¹⁶ So genannte „Early Agreements“ bezeichnen eine frühe Einigung im Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, welches bis zu drei Lesungen im Europäischen Parlament und Ministerrat vorsieht, d.h. eine Einigung in erster Lesung oder eine Einigung ohne Änderungen in zweiter Lesung im Parlament (vgl. ebd.; Art. 294 AEUV).

findet, dann offenbaren sich entscheidende Mängel.

Zwar kann die Analyse von Interaktionsmodi bzw. Regelungsstrukturen und Prozessen der Regelung eingesetzt werden, um bestimmte Handlungen der wechselseitigen Anpassung von Akteuren und somit auch die Entstehung von Politikergebnissen zu erklären. Es besteht jedoch die Gefahr eines „selektiven Interesse[s] an Problemlösungsprozessen als Auswahlkriterium für Forschungsfragen“ (Mayntz 2004a: 7) und damit auch der Nichtbeachtung von Machtprozessen und dadurch bedingten Verschiebungen und Innovationen. Die die Policy-Forschung kennzeichnenden Fragen nach konkreten Inhalten und nach konkreten Prozessen der Machtausübung treten in den Hintergrund (vgl. Greven 2009: 464 f.). Multikausalität und die Kontingenz sozialer Phänomene können ebenso wie das zeitliche Prozessieren von Inhalten nur beschreibend hinzugefügt, jedoch nicht bis zur Mikroebene komplexer institutioneller Strukturen und Handlungen individueller Akteure hinunter untersucht werden. Dadurch verlieren entsprechende Policy-Studien ihre explorativen Qualitäten, wie die oben beschriebene Nichtbeachtung der Ausbildung exekutiver europäischer Macht im Rahmen von europäischen Agenturen oder innovativer Trilog-Verhandlungen beispielhaft deutlich macht. Eine Folge ist die Theorielastigkeit der MLG-Forschung, eine weitere Folge ist die geringe inhaltliche Analysetiefe.

Erst in neuerer Zeit, nachdem sich der wissenschaftliche „Hype“ um die „soft modes“ und auch um die OMK aufgrund des eher marginalen Erfolgs in der Praxis etwas legt, sind erste Versuche zu einer Erweiterung der MLG-Forschung zu beobachten (vgl. Heinelt/Knodt 2008; Tömmel 2009). Der MLG-Ansatz bietet selbst offensichtlich nicht in ausreichendem Maße das notwendige analytische Werkzeug für problemorientierte Politikfeldstudien, die zur Erklärung einer bestimmten „policy“ auch die „polity“, d.h. institutionelle Strukturen und Akteure, heranziehen und nicht nur abstrakt auf policy-politics-Beziehungen rekurren (Cini/McGowan 2009: 199; Carter/Smith 2008; Heinelt/Knodt 2008a: 313).

Eine Rückbesinnung der Policy-Forschung in der EU auf ihre Verbindungen zur politischen Soziologie und auf die Vielzahl eigener theoretischer Ansätze und Konzepte scheint somit wünschenswert: Einerseits um wieder inhaltliche Tiefe empirischer Forschung zu gewährleisten und neue Erkenntnisse über den Analysegegenstand EU zu gewinnen, andererseits um den blinden Fleck der Governance-Forschung hinsichtlich der Policy-Polity-Dimension zu korrigieren und Machtfragen, also Fragen eben nach dem Politischen an der Politik, wieder eine prominentere Stelle in der Analyse einzuräumen (vgl. Carter/Smith 2008; Greven 2008; Kritzinger/Michalowitz 2009: 247 f.).

Als „Leitkonzept europäischer Politikfeldanalyse“ (Tömmel 2008a: 13) eignen sich die MLG-Konzeptionen bislang jedenfalls nicht. Gegen ein Leitkonzept und für die Anwendung eines Theorienpluralismus und gegebenenfalls für die Kombination verschiedener Theorien spricht auch die erfolgreiche, vielseitige Forschungstradition der Politikfeldanalyse (vgl. Sabatier 2007; Blum/Schubert 2009; Bandelow/Schubert 2009; Schneider/Janning 2006; Janning/Toens 2008).

Im nächsten Kapitel wird nun der theoretische Rahmen für eine Einzelfallstudie über die Etablierung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts vorgestellt, der auf den oben vorgestellten Überlegungen beruht. Insbesondere erfolgt eine Rückbesinnung auf typische theoretische Ansätze der Politikfeldforschung, um die notwendige inhaltliche Tiefe für ein holistisches Verständnis des Einzelfalles zu erreichen.

3 Der theoretische Analyserahmen

Eine Untersuchung der Gesetzgebungsdebatte um ein Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT), die erklären soll, warum und vor allem wie es unter bestimmten institutionellen Bedingungen zur Verabschiedung dieser Gesetzgebung und Implementation des EIT in einer spezifisch europäischen Struktur kam und zu dieser Erklärung auf die politischen Prozesse und institutionellen Rahmenbedingungen zurückgreift, kann sinnvoll nur vor einem geeigneten theoretischen Hintergrund durchgeführt werden. Hierfür wird ein theoretischer Analyserahmen herangezogen.

Dabei erscheint es im Sinne wissenschaftlicher Klarheit wichtig, zunächst zwischen einer Theorie, einem analytischen Rahmen und einem Modell zu unterscheiden (Sabatier 2007a: 6; Ostrom 2007: 25 f.; Schlager 2007; Schubert/Bandelow 2009a: 7 ff.).

Modelle erlauben demnach „konkrete Aussagen über konkrete Situationen“ (Schubert Bandelow 2009a: 9). In einem normalerweise engeren Anwendungsfeld werden Modelle entwickelt, die konkrete Annahmen über eine begrenzte Anzahl an Variablen und Parametern enthalten (Ostrom 2007: 26). Modelle enthalten häufig mathematische Vermutungen über Korrelationen, die es ermöglichen, spezifische Bestandteile von Theorien im Rahmen passender empirischer Settings zu testen (vgl. Schlager 2007: 294).

Theorien umfassen dem gegenüber „ein logisch zusammenhängendes Set von Beziehungen zwischen Variablen“ (Schubert/Bandelow 2009a: 8). Je nach ihrem Abstraktionsgrad ist die Reichweite einer Theorie, die deskriptive oder kausale Aussagen über die Realität enthält, auf wenige Fälle beschränkt oder umfassender angelegt (Sabatier 2007b: 321 f.; Schlager 2007: 296; Schubert/Bandelow 2009a: 11 f.)

Ein analytischer Rahmen bietet „Vorgabe[n] hinsichtlich der zu beachtenden Variablen und der Beziehungen zwischen diesen“ (Schubert/Bandelow 2009a: 8). Um bestimmten Fragestellungen gerecht zu werden, bietet ein analytischer Rahmen die Möglichkeit, Elemente verschiedener Theorien miteinander zu verknüpfen. Diese Elemente können dann wiederum auf einer metatheoretischen Ebene diskutiert und Theorien somit verglichen oder im Bedarfsfall erweitert werden.

Das Zustandekommen einer EU-Verordnung stellt einen „Prozess verflochtenen Handelns heterogener Akteure“ dar, bei dem das „Wie“ des Zustandekommens in den Mittelpunkt des Untersuchungsinteresses rückt (Mayntz 2009: 89). Das Ziel der Untersuchung soll also nicht die Entwicklung eines (Erklärungs-)Modells für das Zustandekommen der EIT-Verordnung sein.

Vielmehr sollen die situativen Gegebenheiten und die prinzipiell kontingenten Handlungen kollektiver und individueller Akteure in einem institutionell geprägten Handlungskontext in einer Policystudie möglichst umfangreich erfasst werden. Daher bietet es sich an, den theoretischen Ansatz für die Untersuchung so zu strukturieren, dass ein möglichst differenziertes Verständnis der dem Fall zugrunde liegenden Dynamik und der Eigenheiten des Etablierungsprozesses des EIT erreicht wird. Die Fallstudie ist so zu konzipieren, dass sie der Ontologie sozialer Phänomene¹⁷, echten Machtprozessen und dem Interesse an Inhalten Rechnung tragen kann (vgl. Mayntz 2009: 83 ff.).

Konkret ist von Interesse, wie unter den gegebenen institutionellen Umständen eine Idee umgesetzt wurde und inwiefern fortlaufende politische Diskussionsprozesse sowie Strategien und Initiativen bestimmter politischer Akteure in einem komplexen Entscheidungsprozess die Inhalte der EIT-Entscheidung prägten (vgl. Rüb 2009: 348 ff.). Im Mittelpunkt der Analyse stehen somit die beteiligten Akteure, der institutionelle Rahmen sowie thematische Linien, Konflikte, zeitliche Prioritätensetzung, Argumentationen, Entscheidungen und Strategien der Ausübung politischer Macht.

Der Veto Player-Ansatz von George Tsebelis bietet generell auch für Fallstudien einen Rahmen, das Stattfinden oder Ausbleiben politischen Wandels zunächst durch eine systematische Analyse von Akteurskonstellationen auf der Makro-Ebene zu erklären (vgl. Merkel 2003; Tsebelis 2002). Zentral ist dabei die These, dass politische Entscheidungen von der Zustimmung bestimmter individueller, kollektiver, institutioneller und parteilicher Akteure abhängen, die durch ihr „Veto“ diese Entscheidungen verhindern können (Tsebelis 2002: 19 ff.). Dabei spielen die Anzahl der Vetospieler, ihre Kongruenz und Kohäsion eine entscheidende Rolle (ebd.). Die institutionelle Struktur prägt dabei die unterschiedliche Fähigkeit der Akteure, als Veto-Player im Rahmen einer Entscheidung aufzutreten.

Ursprünglich wurde die Theorie für den Bereich der vergleichenden Regierungslehre entwickelt und wengleich Tsebelis die Anwendbarkeit im Rahmen der EU für gegeben

¹⁷ Soziale Phänomene sind demnach gekennzeichnet durch Multikausalität, Prozessualität, Historizität und strukturelle Komplexität (vgl. Mayntz 2009: 86 ff.).

ansieht (ebd.: 248 ff.), wurde bei der Anwendung, sowohl in vergleichenden Studien als auch insbesondere in Mehrebenensystemen, Mängel offensichtlich (vgl. Ganghof 2003; Merkel 2003; Falkner/Hartlapp/Treib 2007).

Zunächst ist demnach die Identifizierung der entscheidenden Vetospieler in der EU schwieriger als auf nationaler Ebene. Gerade komplexe Mehrebenensysteme bieten vielfältige Möglichkeiten für Allianzen, politikfeldübergreifende Paketlösungen oder kompensierende Tauschgeschäfte (so genannte „side payments“), so dass die Veto-Player-Theorie hier unter Umständen ins Leere greift. Weiterhin spielen parteiliche Akteure in der EU eine eher nachgeordnete Rolle, wenngleich ihnen die jüngere Forschung vermehrt Aufmerksamkeit zuwendet¹⁸. Die Theorie berücksichtigt außerdem nur Strategien, die auf der Präferenz einer bestimmten Policy beruhen. Präferenzen können sich aber im Laufe einer Entscheidung ändern, Politiker können Strategien des „vote-seeking“ (Ausrichtung der Handlungen an dem Ziel, Wählerstimmen zu gewinnen) oder „office-seeking“ (Ausrichtung der Handlungen an dem Ziel, im Amt zu bleiben oder ein bestimmtes Amt zu bekommen) verfolgen. Der Ansatz erweist sich somit als zu starr und ist nicht für eine Mehrebenen-Fallstudie geeignet, wie Wolfgang Merkel im Ergebnis seiner Veto-Player-Fallstudien feststellt, das weitere Kritikpunkte vorbringt¹⁹ (vgl. Merkel 2003: 186 ff.).

Da sich neben dem Veto-Player-Ansatz auch der Multi-Level-Governance-Ansatz nicht eignet (vgl. Kapitel 2.2.3), erscheint es sinnvoll, die Untersuchung auf der Basis eines theoretischen Analyserahmens durchzuführen, eventuell verschiedene theoretische Ansätze zu verknüpfen und in einem ersten Schritt auf einen Ansatz zurückzugreifen, der es erlaubt, die im Rahmen der EIT-Entscheidungsfindung getätigten Handlungen, wenn nötig bis hinunter zur Ebene wichtiger individueller Akteure und der Entwicklung der politischen Idee sowie den Prozesscharakter umstrittener politischer Entscheidungsfindung in eine Analyse einzubeziehen.

¹⁸ Vgl. *Journal of European Public Policy* (2008), Jg. 15, Sonderheft 8: The Role of Political Parties in the European Union, S. 1107-1265, mit neun Beiträgen zur Rolle der Parteien auf europäischer Ebene, unter anderem bezogen auf die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, den Rat der Europäischen Union und den Europäischen Rat.

¹⁹ Beispielsweise führt Merkel aus: „Die Vetospieler-Theorie scheint ungeeignet, um den Unterschied zwischen potenziellen und tatsächlichen Vetospielern zu erfassen. Das Modell kennt keine politischen Strategien der Umgehung, des „Kaufens“ oder der „Bestechung“ von Vetospielern durch Paketlösungen und Quersubventionierungen. Dies ist speziell in föderalistischen Systemen von Bedeutung, in denen die Akteure auf mehreren Ebenen miteinander verhandeln.“ (Merkel 2003: 187).

3.1 Der Multiple Streams-Ansatz

Der Multiple Streams-Ansatz (vgl. insbesondere: Kingdon 2003; Zahariadis 2005; Zahariadis 2007; Rüb 2009) bietet die Basis für einen theoretischen Analyserahmen, der eine explorative Fallstudie ermöglicht, welche vor allem eine detaillierte, rekonstruierende Untersuchung eines herausgehobenen Einzelfalls gewährleistet.

Der Multiple Streams-Ansatz (MSA) wurde von John W. Kingdon entwickelt und bereits 1984 in dem Buch „Agendas, Alternatives and Policies“ vorgestellt (vgl. Kingdon 1984).

Wie bereits der Titel seines Buches verdeutlicht, ging es Kingdon ursprünglich um die Frage, warum bestimmte Inhalte auf der politischen Agenda auftauchen und andere nicht, warum bestimmte Alternativen berücksichtigt, andere dagegen abgelehnt werden. In Kingdon's eigenen Worten stand die Frage im Mittelpunkt: „What makes an idea's time come?“ (Kingdon 2003: 1).

Über die Anwendbarkeit für das Agenda Setting hinaus erweitert wurde der MSA insbesondere von Nikolaos Zahariadis, da Kingdon selbst offenkundig kein Bestreben zeigt, seinen Ansatz durch weitere Publikationen fortzuentwickeln bzw. bekannter zu machen (vgl. Zahariadis 2003; Zahariadis 2005; Zahariadis 2007; Rüb 2009). In Deutschland findet der Ansatz zunehmend Verwendung und wurde insbesondere von Friedbert W. Rüb im wegweisenden Lehrbuch der Politikfeldanalyse, herausgegeben von Klaus Schubert und Nils C. Bandelow, vorgestellt (Schubert/Bandelow 2009; Rüb 2009). Ein Beispiel für eine gelungene Anwendung des Ansatzes im Rahmen einer Fallstudie im Bereich des Gesundheitswesens bietet Nagel 2009.

Der MSA geht grundsätzlich davon aus, dass politische Entscheidungen das Resultat von Problemen, Lösungsoptionen und konflikthaften Entscheidungsprozessen sind, die durch politische Unternehmer im Rahmen von sich eröffnenden politischen Gelegenheiten verknüpft werden (Zahariadis 2003: 1 f.).

3.1.1 Grundlegende Prämissen des Multiple Streams-Ansatzes

Eng angelehnt an Ausführungen von Friedbert W. Rüb sollen hier zunächst fünf grundlegende Prämissen des MSA vorgestellt werden, die verdeutlichen, inwiefern sich dieser Ansatz dazu eignet, einer detaillierten Policy-Fallstudie zugrunde gelegt zu werden (vgl.: Rüb 2009: 349 ff.).

Erstens betrachtet der MSA ein politisches System als eine prinzipiell konflikthafte Organisation (ebd.). Dabei ist festzuhalten, dass der Ansatz auf das Garbage-Can-Modell des organisationalen Entscheidens zurückgeht. Cohen, March und Olsen haben dieses Modell bereits 1972 entwickelt und es liegt in Teilen der von ihnen konzipierten Variante des Neo-Institutionalismus zugrunde (vgl. Cohen/March/Olsen 1972; March/Olsen 1984; Bendor/Moe/Shotts 2001).

Dem „Mülleimer-Modell“ der Organisation zufolge erscheinen Entscheidungsprozesse als „organisierte Anarchien“ (Cohen/March/Olsen 1972), in denen Lösungsmöglichkeiten und Probleme nicht notwendigerweise logisch miteinander verknüpft sind. Rational-Choice-Erklärungen greifen also mitunter nicht, da Entscheidungen nicht unbedingt das Ergebnis zweckrationaler oder an Normen orientierter Handlungen sind, sondern aus einer bestimmten Situation heraus in der Folge eigendynamischer Organisationsprozesse mehr oder weniger zufällig zustande kommen können.

Entscheidungen entstehen der Konstruktion des Multiple Streams-Ansatzes zufolge vielmehr aus dem Zusammentreffen von drei unabhängigen Strömen: Als da wären Probleme, Lösungen und die Dynamik der Machtverteilung, die im Rahmen von Entscheidungsgelegenheiten durch politische Unternehmer verkoppelt werden. Diese Betrachtungsweise, auf der der MSA aufbaut, entbindet den Forscher somit von einem für die Forschung unter Umständen problematischen Problemlösungsbias, wie es beispielsweise Governance-Konzeptionen kennzeichnet (vgl. oben: Kapitel 2.2.2 und Kapitel 2.2.3). Politische Akteure agieren demnach nicht notwendigerweise als rationale Träger des Gemeinwohls und politische Prozesse sollten als konflikthafte Prozesse mit offenem Ausgang, in denen Macht eine entscheidende Rolle spielt, analysiert werden.

Der zweite Aspekt betrifft das Denken in Strömen und wurde hier bereits angesprochen: Politische Entscheidungsfindung erfolgt demnach im Rahmen einer prozessartigen Struktur (vgl. Kingdon 2003: 86 ff.; Rüb 2009: 350 f.).

Zeit ist dabei eine grundsätzlich knappe Ressource und es kann vorkommen, dass im Falle von Zeitknappheit Entscheidungen auf der Basis unzureichender Information getroffen werden müssen oder vorhandene Informationen nicht mehr berücksichtigt werden, da sie den Ablauf verzögern könnten (Zahariadis 2007: 67). Zeitliche Beschränkungen wirken darauf hin, dass Entscheidungen getroffen werden. Auch vor dem Hintergrund, dass unterschiedliche Deutungen vorhandener Sachinhalte möglich sind, müssen politische Entscheider bildlich gesprochen das Eisen schmieden, solange es heiß ist, notfalls unter Bedingungen unzureichender Information oder unsortierter Überinformation.

Mehrdeutigkeit muss also in Eindeutigkeit überführt werden, wobei es zu Konflikten kommt, die durch Ausübung von politischer Macht entschieden werden. Organisationsstrukturen sind demnach mit einer „Logik der Unbestimmtheit“ konfrontiert (Rüb 2009: 351). Politische Organisationen sind in sich variable Strukturen, die für die Bearbeitung von Entscheidungen beispielsweise hinsichtlich Zuständigkeiten und Kompetenzen (re-)organisiert werden müssen (vgl. Rüb 2009: 350 f.).

Drittens theoretisiert der MSA von der Makroebene zur Mikroebene (ebd.). Der MSA schreibt nicht, beispielsweise dem Konzept eines begrenzt rationalen und sozial konstruierten Handelns folgend, dem Prozess des Policy-Making von vorneherein eine bestimmte rationale Logik zu, sondern geht zunächst von der Makro-Ebene systemischen Prozessierens aus, und versucht erst später, rationale Strukturen im Verhalten der Akteure zu entdecken (Zahariadis 2007: 68). Damit trägt der Ansatz der Tatsache Rechnung, dass Individuen, die auf der Basis ihrer Wahrnehmungen handeln, kognitiven Beschränkungen hinsichtlich der Verarbeitung dieser Wahrnehmungen unterliegen (vgl. Jones/Baumgartner 2005: 16). Organisationen dagegen können parallel prozessieren, also ihre Aufmerksamkeit durch institutionell strukturierte Arbeitsteilung auf eine Vielzahl verschiedener Sachverhalte richten (vgl. Zahariadis 2007: 68). Aus diesem Grunde kommt der zeitlichen Prioritätensetzung, dem „temporal sorting“ (Zahariadis 2003: 4 f.) und der Frage, wie oder durch wen die Strukturierung von Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen erfolgt, eine entscheidende Bedeutung zu. Für Politiker hat effektives Zeitmanagement somit eine größere Bedeutung als die sachrationale Aufgabenbewältigung (Rüb 2009: 351; Zahariadis 2007: 68, mit weiteren Verweisen).

Viertens geht der MSA explizit von der Multikausalität und der Kontingenz sozialer Phänomene aus (Kingdon 2003: 76; Rüb 2009: 351 f.).

Der Soziologe Niklas Luhmann bezeichnete Kontingenz treffend als „etwas, was weder notwendig ist noch unmöglich ist; was also so, wie es ist (war, sein wird), sein kann, aber auch anders möglich ist.“ (Luhmann 1984: 152).

Der MSA bezieht, wie schon Cohen, March und Olsen, Kontingenz auf Organisationen (vgl. Cohen/March/Olsen 1972). Demnach sind Organisationsstrukturen bzw. politische Entscheidungsprozesse gekennzeichnet durch fluktuierende Teilnehmer, mehrdeutige bzw. variable Präferenzen und unklare Technologien (vgl. Rüb 2009: 351 f.; Kingdon 2003: 84; Zahariadis 2007: 67). Politische Akteure widmen sich Entscheidungsprozessen im zeitlichen Verlauf mit unterschiedlicher Intensität, sie gehen von einem Inhalt zum nächsten. Präferenzen werden von ihnen vor dem Hintergrund der Zeitknappheit situativ festgelegt. Hier spielt die logische Unbestimmtheit der Probleme und Lösungsoptionen eine Rolle, die eine eindeutige Präferenzbestimmung erschwert. Unklare Technologien betreffen die Schwierigkeiten für einzelne Akteure, den gesamten Entscheidungsprozess zu überblicken und ihre eigene Rolle in diesen Gesamtprozess rational einzuordnen (ebd.).

Kontingenz darf jedoch nicht mit Beliebigkeit verwechselt werden, da auch der MSA die Pfadabhängigkeit politischer Prozesse²⁰ nicht in Zweifel zieht.

Der fünfte Aspekt betrifft die Rolle und Bedeutung von politischen Akteuren. Im MSA werden zunächst einzelne Personen betrachtet, die letztlich als zentrale Figuren verantwortlich für das Zustandekommen bestimmter Policies sind. So genannte „politische Unternehmer“ ergreifen Gelegenheiten, um Tragweite und Substanz einer bestimmten Politik bestimmen zu können (vgl. Kingdon 2003: 179 ff.; Rüb 2009: 352). Dadurch erreicht die Analyse eine Tiefenschärfe, die beispielsweise durch eine Verwendung einer Multi-Level-Governance Konzeption so nicht erreicht werden kann. Andererseits erscheint es sinnvoll, im Rahmen der Untersuchung auch korporative Akteure bzw. kollektive Akteure zu berücksichtigen, die als „politische Unternehmer“ aktiv werden können, und den MSA entsprechend zu ergänzen (vgl. Kapitel 3.2.1).

Die Beschreibung der grundlegenden Prämissen des MSA verdeutlicht bereits, dass es sich um einen theoretischen Ansatz handelt, der darauf gerichtet ist, politische Entscheidungen auf der Basis von Machtprozessen nachvollziehbar zu untersuchen.

Im Folgenden wird der Multiple Streams-Ansatz vor dem Hintergrund der eben beschriebenen

²⁰ Kingdon betont mit der Formulierung „An idea (...) has a history“ (Kingdon 2003: 73) die Historizität von Entscheidungsprozessen.

Prämissen im Detail vorgestellt. Daher werden zuerst die drei Ströme, Problemstrom, Optionsstrom und Politics-Strom vorgestellt. Politische Gelegenheiten, politische Unternehmer und politische Strategien komplettieren den Ansatz und werden im Anschluss behandelt. Die abgeleiteten Kategorien, welche später in der qualitativen Inhaltsanalyse des aus Experteninterviews gewonnenen Textmaterials zur Untersuchung herangezogen wurden und diese strukturierten, sind in den folgenden Kapiteln hervorgehoben.

3.1.2 Der Problemstrom

Der Problemstrom enthält alle *potenziellen Probleme*, die um Anerkennung und Aufmerksamkeit im politischen System konkurrieren (vgl. Kingdon 2003: 90 ff.; Rüb 2009: 353 f.; Zahariadis 2007: 70 ff.).

Es handelt sich zunächst um Sachverhalte, für die bestimmte politische und/oder gesellschaftliche Akteure eine allgemeinverbindliche Regelung anstreben. Einige dieser Sachverhalte werden schließlich als relevante Probleme definiert, wobei die Definition eines Sachverhaltes als Problem immer ein „perceptual, interpretive element“ (Kingdon 2003: 110) enthält und somit für Anspruchsgruppen einiges auf dem Spiel steht. Die Tatsache, dass es immer mehr adipöse Menschen in Europa gibt, kann beispielsweise als Problem mangelhafter Lebensmittelkennzeichnung, Bewegungsproblem, Problem mangelnder Aufklärung über Ernährung oder ein gänzlich in der Eigenverantwortung der einzelnen Menschen liegendes Problem interpretiert werden. Je nach Problemwahrnehmung bzw. Problemdefinition könnten von politischen Akteuren im Anschluss strengere Vorgaben der Lebensmittelkennzeichnung gefordert werden oder nicht.

Wie aber kommt ein Problem zu Aufmerksamkeit auf der politischen Bühne, wenn die Liste potenzieller Probleme lang ist und politische Akteure ihre Aufmerksamkeit nur auf eine begrenzte Anzahl von Sachverhalten lenken können? Kingdon benennt Indikatoren, Focusing events und feedback als die Aufmerksamkeit lenkende Faktoren (vgl. hierzu: Kingdon 2003: 90 ff.; Rüb 2009: 353 f.; Zahariadis 2007: 70 ff.):

- Mehr oder weniger systematische *Indikatoren*, z. B. in Statistiken oder Studien, geben Auskunft über Existenz und Ausmaß eines Problems bzw. über Veränderungen von Sachverhalten (ebd.). Ein potenzielles Problem „zählbar“ zu machen, kann politische Aufmerksamkeit auf einen Sachverhalt lenken und ist daher ein Anliegen

verschiedener Interessengruppen. Die jeweilige Methodologie und Interpretation der Ergebnisse spielt dabei eine große Rolle, wie z. B. verschiedene Klimawandelszenarien verdeutlichen.

- **Focusing events** wie z. B. Krisen oder Katastrophen lenken Aufmerksamkeit unmittelbar auf bestimmte Sachverhalte (ebd.). Lebensmittelskandale wie die BSE-Krise, Glykolweinpantscherei oder Gammelfleisch-Fälle werden von Medien und politischen Akteuren als Thema aufgegriffen. Auch die Entstehung und Verbreitung kraftvoller **Symbole** kann zu politischen Reaktionen führen. Der „polnische Klemptner“ wurde beispielsweise zum Symbol für die Angst vor billigen Arbeitskräften aus Osteuropa im Rahmen der Diskussion zur Volksabstimmung der EU-Verfassung in Frankreich und später in der Diskussion um die EU-Dienstleistungsrichtlinie.
- **Feedback** über das Funktionieren existierender Programme ist ebenfalls ein wichtiger Faktor der Aufmerksamkeitslenkung (ebd.). Häufig gibt es im Rahmen der Umsetzung von politischen Entscheidungen ein systematisches Monitoring, aber auch Bürger oder Anspruchsgruppen geben Rückmeldungen. Im Erfolgsfall sind dann Spill-over-Effekte möglich, ein Nicht-Funktionieren zieht dagegen eher die Notwendigkeit einer Änderung nach sich.

Alle drei Faktoren strukturieren die Aufmerksamkeitslenkung auf politische Probleme. Eine hohe **Problemladung**, also eine große Anzahl wahrgenommener potenzieller Probleme, führt dabei tendenziell zu einer größeren Wahrscheinlichkeit der Nichtbeachtung von Indikatoren, Focusing events und Feedback (Zahariadis 2007: 72).

Dagegen lenken politische Akteure ihre Aufmerksamkeit eher auf derart angezeigte potenzielle Probleme, wenn die Problemladung im Politikfeld oder im politischen System gerade niedrig ist. Entscheidend ist dabei die Wahrnehmung und Interpretation durch die politischen Akteure. Hierbei spielen deren Präferenzen, Einstellungen und erwartbare politische Gewinne, wie etwa ein Zuwachs an Macht, eine wichtige Rolle (vgl. Kingdon 2003: 110 f.). Politische Unternehmer steuern Aufmerksamkeit häufig aktiv. Als EU-Kommissarin Margot Wallström noch für die Vorbereitung und Durchsetzung der neuen Chemikalienpolitik der EU (REACH) zuständig war, ließ sie sich vor laufender Kamera Blut abnehmen. Analytiker fanden darin Spuren von verschiedenen Chemikalien. Die Presse schenkte der Aktion große Beachtung, was den Druck der EU-Kommission auf die damals noch widerspenstige Industrie verstärkte (vgl. Chatzimarkakis 2007: 46).

Probleme beinhalten manchmal *Vergleiche*, zum Beispiel wenn einem ähnlichen Problem in anderen Ländern schon auf eine bestimmte Weise begegnet wurde. Außerdem ist die politische Kategorie, in die ein Problem eingeordnet wird, für die mögliche Bearbeitung des Problems durch die Politik wichtig. Lange Zeit waren Häuserbau und Hausrenovierungen ein Thema der kommunalen Stadt- und Bauplanung, welches nun unter dem Aspekt des „Energiesparens“ zunehmend auf allen Ebenen in den Fokus politischer Akteure gerückt ist²¹.

Der Problemstrom beinhaltet somit eine Vielzahl von Sachverhalten, die einer politischen Entscheidung oder Neuverhandlung prinzipiell zugänglich sind. Damit spiegelt sich im Problemstrom die Kontingenz heutiger Gesellschaften wieder (Rüb 2009: 354).

3.1.3 Der Policy-Strom oder Optionsstrom

Im Policy- oder Optionsstrom konkurriert eine Vielzahl von *Ideen und Handlungsoptionen* um Anerkennung im jeweiligen Politikfeld (vgl. Kingdon 2003: 116 ff.; Rüb 2009: 355 f.; Zahariadis 2007: 72 f.).

In Politik-Netzwerken kreieren Bürokraten, gewählte Politiker, Interessenvertreter, Mitglieder von Think Tanks, Wissenschaftler und weitere relevante Akteure politische Ideen, die sie in Anhörungen, Kommissionen, Gesprächen, über Fachaufsätze oder in Positionspapieren verbreiten, zum Beispiel aus einem persönlichen Interesse heraus oder in der Hoffnung auf einen Karrierefortschritt (Rüb 2009: 355; Kingdon 2003: 123). Nicht immer ist dabei ein drängendes Problem der Auslöser, teilweise werden Lösungsoptionen auch um ihrer selbst willen verfolgt.

Dabei steigern bestimmte Faktoren die Chancen einer bestimmten Idee, als Politikoption ausgewählt und weiterverfolgt zu werden. Was realisiert wird, hängt auch von der technischen Machbarkeit, der normativen Akzeptanz und von antizipierten Widerständen ab (vgl. Kingdon 2003: 131 ff.; Rüb 2009: 355):

- *Technische Machbarkeit* beschreibt den Umstand, dass vorhandene Ideen bis zu einem gewissen Grad ausgearbeitet sein sollten, um eine Umsetzung in rechtliche und organisatorische Formen möglich erscheinen zu lassen (ebd.). Die EU fertigt zu

²¹ Vgl. die Neufassung der Europäischen Gebäuderichtlinie zur Energieeffizienz (Richtlinie 2010/31/EU in: Amtsblatt der Europäischen Union: L 153/13).

vordringlichen Problemen sogenannte Grünbücher an, in denen zur Diskussion verschiedener Lösungsoptionen in der Policy-Community aufgerufen wird. Auf der Basis eines Konsultationsprozesses schließt sich dann gewöhnlich die Veröffentlichung eines Weißbuchs an, welches offizielle Vorschläge für ein gemeinschaftliches Vorgehen in einem bestimmten Bereich enthält und wiederum als Basis möglicher Rechtsakte eine Rolle spielt.

- Die **normative Akzeptanz** kennzeichnet die „Einfügarkeit einer Idee in einen gegebenen Wertekonsens“ (Rüb 2009: 355). Optionen haben dann eine Chance auf Realisierung, wenn sie mit den Präferenzen der wichtigen Akteure eines Politikfeldes oder dem Wertekanon einer Gesellschaft kompatibel sind, wenn in ihrer möglichen Umsetzung ein „**Mehrwert**“ erkannt bzw. zugesprochen wird oder sie als effektive Lösungen eines Problems angesehen werden.
- Auch **antizipierte Widerstände oder Beschränkungen** beeinflussen die Realisierbarkeit einer Handlungsoption. Vor allem Budgetfragen und **antizipierte Kosten** stellen einen entscheidenden Faktor dar (vgl. Kingdon 2003: 138). Finanzielle Umverteilungen auf neue Programme sind beispielsweise möglich, führen aber unter Umständen zu heftigem Widerstand der von Kürzungen betroffenen Anspruchsgruppen. Andererseits kann Widerstand von Interessengruppen, aus Parteikreisen oder in der medialen Öffentlichkeit zum Abrücken von einer Option führen.

Die Argumentation von Inhalten und Handlungsoptionen erfolgt häufig durch „**politische Unternehmer**“ (siehe Kapitel 3.1.5), die in der Öffentlichkeit und unter den Spezialisten des jeweiligen Policy-Netzwerkes Überzeugungsarbeit leisten und so den Weg für einen Vorschlag freimachen können, ganz im Sinne von Max Weber, der Politik als ein „Bohren von harten Brettern“ bezeichnet hat²². Kingdon verwendet hierfür den Begriff „Softening up“ und beschreibt den Prozess der Abschwächung bestehender Widerstände durch eine Art erziehende Argumentation und deren Wiederholung (Kingdon 2003: 127 ff.).

Im Policy-Strom dominiert also Konsensfindung durch Überzeugung mittels politischer Argumentation und von Zeit zu Zeit werden hier „**Testballons**“ gestartet, beispielsweise wird eine Formulierung in eine Ministerrede eingebaut, um zu sehen, ob eine Idee von anderen Akteuren aufgegriffen oder abgelehnt wird (vgl. Kingdon 2003: 129 ff.). Dann kann es zu

²² „Die Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich.“ (Weber 1919: 66).

Mitläufereffekten kommen, die eine Idee unter Umständen rasant populär werden lassen. Je wahrscheinlicher dabei die Realisierung einer politischen Unternehmung wird, desto eher treten solche Effekte auf, da weitere Akteure auf den Erfolg versprechenden Zug aufspringen (sogenannter „bandwagon effect“) und Gegner eventuell ihre Meinung ändern, da sie sehen, dass sich eine Realisierung wahrscheinlich nicht mehr verhindern lässt (ebd.).

Ältere Ideen können neu „aufgekocht“²³ werden, um Reaktionen der Policy-Community und der Öffentlichkeit erneut zu testen. Manchmal werden Optionen ins Spiel gebracht, die in erster Linie dazu dienen, Wählerinnen und Wähler zu mobilisieren, wie dies von Guido Westerwelle mit seiner Forderung nach einem „einfacheren, niedrigeren und gerechteren Steuersystem“ (beispielsweise anlässlich der Unterzeichnung eines „Steuer-Schwurs“: vgl. BILD, 29.06.2009) in den Wahlkämpfen 2002, 2005 und 2009 gemacht wurde. Selten kommen gänzlich neue Vorschläge auf die politische Agenda, vielmehr geht es angesichts der **Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen** immer um die Fähigkeit einer Policy mit bereits Bestehendem kombiniert zu werden (Kingdon 2003: 141).

Die Dynamik im Optionsstrom führt letztlich zur Auswahl einer „**Shortlist**“ aus einer Vielzahl möglicher Handlungsoptionen im jeweiligen Politikfeld.

3.1.4 Der Politics-Strom

Der „Political Stream“ oder Politics-Strom beschreibt die **Dynamik der Macht- und Legitimitätsverteilung** hinsichtlich der potenziellen Probleme und möglichen Handlungsoptionen, die entscheidend dafür ist, welche Inhalte letztlich auf die politische Agenda kommen bzw. welche Entscheidungen getroffen werden (vgl. Kingdon 2003: 145 ff.; Rüb 2009: 356 f.; Zahariadis 2007: 73).

Kingdon macht für diese Dynamik drei Faktoren verantwortlich:

- „National mood“ (vgl. Kingdon 2003: 146 ff.) bezeichnet die **politische Stimmung** in der Bevölkerung, welche die politischen Akteure aufzunehmen versuchen. Diese Stimmung schlägt sich in Stellungnahmen, Kommentaren, Denk- und Wissensmustern nieder (Rüb 2009: 356). Das Entstehen sozialer Bewegungen beispielsweise begründete sich auf und signalisiert zugleich den Wechsel politischer Stimmungen. So

²³ John W. Kingdon spricht beim Policy-Strom von einer „Policy Primeval Soup“, in der Optionen von Zeit zu Zeit wieder neu „aufgekocht“ werden (Kingdon 2003: 116 ff.).

rückte seit den 1970er Jahren der Umweltschutz als zentrales Thema auf die politische Agenda. Politische Akteure versuchen, diese Stimmungen aufzuspüren oder selbst Stimmung zu machen, um ihre Entscheidungen an wichtige populäre Bedürfnisse anzugleichen.

- Die **Machtverteilung der organisierten Interessen** beeinflusst die Erfolgswahrscheinlichkeit politischer Ideen. Eine ausgeglichene Verteilung der Interessen oder eine Befürwortung durch wichtige Interessengruppen führt eher zur Realisierung einer bestimmten Policy. Umgekehrt wird eine Policy, gegen die versammelte Interessengruppen in einem Politikfeld mobil machen, seltener auch ohne Unterstützung der Lobby durchgesetzt. Jedes politische Programm kreiert so eine eigene Klientel, die von diesem Programm profitiert und sich gegen seine Abschaffung oder substanzielle Veränderungen, die zu Einbußen führen, stemmen wird (Kingdon 2003: 152).
- Den mit Abstand wichtigsten Faktor stellt die „**Regierung im weiteren Sinne**“ dar. Die Macht- und Legitimitätsverteilung in der Verwaltung und im Rahmen der gesetzgebenden Gewalt unterliegt immer wieder Veränderungen, die Chance oder Restriktion für Themen sein können. Kingdon benennt hier zwei wichtige Prozesse (vgl. Kingdon 2003: 153 ff.): Zum einen ermöglicht die **Neubesetzung von Schlüsselpositionen** in Exekutive und Legislative eine Neuausrichtung politischer Prioritäten. Hier spielen Wahlen eine wichtige Rolle. Zum anderen machen Aufgabenbereiche, deren Zuschnitt und die **Neuorganisation von Zuständigkeiten** einen Unterschied. Es kann zu Konflikten über Zuständigkeiten kommen, wobei die Popularität eines Themas meistens dessen Attraktivität bestimmt. Jedoch kann selbst ein drängendes Problem möglicherweise keine Bearbeitung erfahren, wenn es keinen passenden Ansprechpartner gibt.

Während im Policy-Strom Konsensfindung durch Überzeugung dominiert, überwiegt im political stream die Konsensfindung durch Verhandlung, Kompromissbildung und Austausch von Vor- und Nachteilen. Es handelt sich dabei allerdings um einen konflikthaften Prozess und „sobald politische oder interessierte Akteure eine Bewegung in eine bestimmte Richtung wahrnehmen, tauchen sie in der politischen Arena auf, versuchen Einfluss zu nehmen, schließen gut verhandelte oder auch ad hoc gebildete Kompromisse, um aussichtsreich im Spiel zu bleiben.“ (Rüb 2009: 357). Auch hier kann es wiederum zu Mitläufereffekten kommen, die die Machtverteilung, die in einem Politikfeld bezüglich eines Themas herrscht,

verändern können (Kingdon 2003: 161 f.).

3.1.5 „Policy windows“, politische Unternehmer und das “Coupling” der Ströme

Politische Entscheidungen werden getroffen, wenn die drei Ströme zu bestimmten Zeitpunkten miteinander verbunden werden. Kingdon bezeichnet diesen Vorgang als „*Coupling*“, also als Koppelung der Ströme (Kingdon 2003: 172 f.).

Die Zeitpunkte, an denen eine Verkopplung stattfinden kann, bieten die so benannten „*policy windows*“, das heißt, politische Akteure nutzen eine sich auftuende Möglichkeit, beispielsweise ausgelöst durch ein „focusing event“, welches die mediale Aufmerksamkeit auf ein Thema lenkt, oder einen Machtwechsel im Anschluss an eine Wahl o. Ä., um in einem Themengebiet aktiv zu werden und ihre präferierte Lösung voranzutreiben (vgl. Kingdon 2003: 165 ff.; Rüb 2009: 361; Zahariadis 2007: 73 f.).

Solche Zeitfenster schließen gewöhnlich schnell wieder. Sie können *vorhersehbar* sein, wie die Veröffentlichung eines Jahresberichts des Europäischen Rechnungshofes, aber auch *unvorhersehbar* wie der Fußball-Wettskandal im Winter 2009, der zu Forderungen nach EU-weiten Regelungen führte (vgl. FAZ.net, 22.11.2009, zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Politische Akteure können aktiv versuchen, ein „policy window“ zu öffnen. Machtvolle politische Akteure setzen Prioritäten auf die politische Agenda, werden aber nur solche Themen wählen, für die sie eine Chance auf Realisierung sehen.

Die Verhandelbarkeit eines Themas, das heißt, die Flexibilität der Akteure hinsichtlich ihrer Präferenzen nimmt ebenfalls mit steigenden Chancen der Realisierung zu (vgl. Kingdon 2003: 167 f.). Es kann dann im Laufe von politischen Entscheidungen zu Mitläufereffekten auch beim politischen Gegner kommen, sobald eine Themensetzung gelungen erscheint und eine Umsetzung in eine allgemein verbindliche Regelung in greifbare Nähe rückt.

„policy windows“ werden dem MSA gemäß durch Veränderungen der politischen Macht- und Legitimitätsstruktur oder durch ein drängendes Problem, also durch die Dynamik des „Political Stream[s]“ oder des Problemstroms geöffnet (Rüb 2009: 364). Damit unterscheidet der MSA zwischen zwei *Typen politischer Entscheidungen (bzw. Logiken des Couplings)*:

- Wird ein Zeitfenster durch den Problemstrom geöffnet, so sind Policies *konsequentialistisch* und Optionen werden als Reaktion auf bestimmte, gleichwohl

konstruierte Probleme entwickelt (ebd.).

- Öffnet sich das Zeitfenster durch Ereignisse im Politics-Strom, dann kommt es zu **ideologisch** gefärbten Politikentscheidungen. Policy-Optionen suchen dann nach Problemen, mit denen sie verkoppelt werden können und die Entwicklung von Lösungen geht den Problemen insofern zeitlich voraus (ebd.).
- Es ist auch denkbar, dass ein „policy window“ mitunter durch Ereignisse im Policy-Strom bzw. neu verfügbare Optionen entsteht, wenn etwa durch neue Technologien Probleme kosteneffizienter bearbeitet werden können. Neue Optionen können über ideologische Grenzen hinweg Unterstützung erfahren, eine Möglichkeit, die von Kingdon nicht berücksichtigt wird (vgl. Kingdon 2003: 172 ff.). Ich schlage vor, in einem solchen Zusammenhang die entsprechende Logik der Verknüpfung als **„innovativ“** zu bezeichnen (vgl. Kapitel 9.2.2).

In allen Fällen kommt **„politischen Unternehmern“** oder „political entrepreneurs“ eine entscheidende Rolle zu, denn sie sind es, die für das „Coupling“ der drei Ströme bzw. der einzelnen Sachverhalte der drei selbstständigen Ströme sorgen (vgl. Kingdon 2003: 179 ff.; Rüb 2009: 362 f.; Zahariadis 2007: 74 ff.).

Politische Unternehmer können dabei einzelne Personen oder korporative Akteure mit unterschiedlichsten Positionen im politischen System sein (Zahariadis 2007: 74; Kingdon 2003: 179) und es ist ihr „genuin politisches Handeln (...), das Kontexte verändert und Chancen und Möglichkeiten neu strukturiert“ (Rüb 2009: 363). Dabei geht es nicht nur um Verhandeln und Argumentieren, sondern politische Strategien der Manipulation und der Kampf um die Macht mit allen verfügbaren Mitteln (z. B. mit der Unterstützung von professionellen Marketingexperten, Lobbying-Agenturen oder Anwaltskanzleien) sind essenziell.

Politische Unternehmer sind erfolgreicher, wenn sie über einen guten **Zugang** zu den Spitzenpositionen des politischen Entscheidungsnetzwerkes und über bestimmte **Ressourcen** verfügen (vgl. Kingdon 2003: 179 ff.; Zahariadis 2007: 74; Rüb 2009: 366). Ein gewisses Anrecht, gehört zu werden, kann aus dem Fachwissen resultieren, über das ein Akteur verfügt oder aus der Tatsache, dass er eine größere Gruppe, z. B. eine bedeutende Interessengruppe, vertritt. Wenn ein Akteur über ein großes Netzwerk politischer Kontakte verfügt und seine Fähigkeiten in der Verhandlungsführung bekannt sind, dann lässt dies seine Erfolgchancen ebenso steigen. Eine machtvolle Position im Entscheidungsprozess stellt per se eine gute Ausgangsposition dar, aber auch in machtvollen Positionen sind nicht selten Ausdauer und der

eingebraachte Zeitaufwand entscheidende Faktoren. Politische Unternehmer schreiben Positionspapiere, Briefe an wichtige Akteure, stellen Anträge, sprechen auf Veranstaltungen oder organisieren Gesprächskreise, schreiben Artikel und vieles mehr. Zeit, Geld und Informationen stellen wichtige Ressourcen dar, die eingesetzt werden können (vgl. Kingdon 2003: 180 f.).

Um ihre Positionen durchzusetzen, bedienen sich politische Unternehmer bestimmter **Strategien der politischen Manipulation**, insbesondere sind dies Taktiken des „Framing“, der „Symbolisierung“, „salami tactics“ und „affect priming“ (vgl. Zahariadis 2007: 77 f.; Rüb 2009: 362 f.):

- **„Framing“** bedeutet, dass ein Akteur die Mehrdeutigkeit politischer Sachverhalte in eine (scheinbare) Eindeutigkeit überführt. Sachverhalte sind gekennzeichnet durch ihre Ambiguität, das heißt, die prinzipielle Möglichkeit den Sachverhalt in verschiedener Weise zu verstehen oder zu interpretieren. Politische Akteure können sich einer Entscheidung bemächtigen, wenn es ihnen gelingt, diese Unbestimmtheit in ihrem Sinne zu bestimmen, also ihre Interpretation durchzusetzen (ebd.).
- Mit dem Framing verbunden ist die Fähigkeit, komplexe Sachverhalte durch eine **„Symbolisierung“** zu vereinfachen und deutlich zu machen. Durch die Reduktion von Komplexität und Überführung in eine allgemein verständliche Symbolik können Emotionen geschürt und Unterstützung gewonnen werden (vgl. das Beispiel „polnischer Klempner“). So kann unter Umständen die Symbolisierung einer Maßnahme als Verlust, eine Erfolg versprechende Strategie sein (ebd.).
- **„Salami tactics“** betreffen die strategische Manipulation des zeitlichen Ablaufs von Entscheidungsprozessen. Entscheidungen können von verschiedenen Akteuren beschleunigt oder verzögert werden. Für politische Akteure ist es wichtig, zu wissen, wann im Laufe der Entscheidung Kompromisse zu suchen und Koalitionen zu bilden sind und wann es adäquat ist, mit dem Argumentieren aufzuhören und die Machtkarte auszuspielen (ebd.).
- **„Affect priming“** bezeichnet schließlich den Versuch von politischen Unternehmern, die mit einem Thema verbundenen Emotionen zu beeinflussen (z. B. mittels Symbolisierung), da sie wichtig für die Richtung und Form sind, welche Policy-Entscheidungen annehmen können (ebd.).

Politische Unternehmer engagieren sich also für bestimmte Sachverhalte und bemühen sich

um das „*Coupling*“ der Ströme, um so politische Entscheidungen herbeizuführen, die im Ergebnis ihren Interessen entsprechen. Der MSA geht dabei von der Annahme aus, dass die drei Ströme unabhängig voneinander sind und einer jeweils eigenen Logik folgen. Dass zum Beispiel Probleme die Suche nach Optionen beeinflussen, wird nicht bestritten, jedoch ermöglicht die analytische Konzeption dreier unabhängiger Ströme, zugrunde liegende Rationalitäten eher zu entdecken als von ihnen auszugehen (Zahariadis 2007: 81).

3.1.6 Exkurs: Die Handlungskonzeption des Multiple-Streams-Ansatzes

Die Handlungskonzeption des MSA differiert von den gängigen Handlungskonzeptionen der Politikwissenschaft, die auf einer Unterscheidung zwischen zweckrationalem und an sozialen Normen orientiertem Handeln aufbauen. Der Unterschied soll in einem kurzen, theoretischen Exkurs herausgearbeitet werden. Die Handlungskonzeption des MSA bringt insbesondere wesentliche Vorteile für die Untersuchung von Machtprozessen mit sich.

Zwei grundlegende Handlungskonzeptionen prägen gemeinhin das Bild der Forschung in den Politikwissenschaften. Die Frage, ob Akteure Entscheidungen rational auf der Basis ihrer Präferenzen oder eher orientiert an gesellschaftlichen Normen treffen, führte, wie bereits in Kapitel 2.1 beschrieben, zur separaten Entwicklung eines Rational Choice Institutionalismus und eines Soziologischen Institutionalismus. Ansätze, die beide Positionen zu vereinen versuchen, verorten menschliches Handeln, wie beispielsweise in der vielfach verwendeten Terminologie von March und Olsen, zwischen einer „logic of appropriateness“ (normorientiertes Handeln) und einer „logic of consequentiality“ (zweckrationales Handeln) auf einem Kontinuum liegend (vgl. March/Olsen 2004).

Anthony Giddens verwendet in seiner Strukturierungstheorie den Begriff des „intentionalen Handelns“ (vgl. Mayntz 2009: 86; Giddens 1984: 5 ff.) für absichtsvolles, begrenzt rationales und sozial konstruiertes, d. h., durch Institutionen (struktur-)gesteuertes Handeln. Das Konzept des „begrenzt rationalen Handelns“ bzw. der „bounded rationality“ (vgl. Simon 1987) unterscheidet sich dabei vom vollständig rationalen Handeln dadurch, dass Akteure auf der Basis unvollständiger Information handeln, wobei sich aber am Grundgedanken des rationalen Handelns prinzipiell nichts ändert.

Diese Konzeptionen des Akteurhandelns vereinbaren also (begrenzt) rationales Handeln eines

„homo oeconomicus“ und durch soziale Normen geleitetes Handeln eines „homo sociologicus“, wobei beiden Handlungsbegriffen ein unterstellter Dualismus zwischen Bewusstsein/Denken und Handeln bzw. Theorie und Praxis zugrunde liegt (vgl. Schubert 2009: 53; Joas 1996).

Hans Joas beschreibt in seinem Buch „Die Kreativität des Handelns“, wie sehr auch soziologische, normorientierte Handlungsbegriffe implizit am Zweck-Mittel-Schema rationalen Handelns, wie es schon Max Weber beschrieben hat²⁴, orientiert sind (vgl. Joas 1996; Weber 1985 [1904]: 149). Demnach wird dem Handeln „eine Phase der intentionalen Orientierung und Planung“ zeitlich vorangestellt (vgl. Miebach 2010: 64). Handlungstypen der verschiedenen soziologischen Varianten normorientierten Handelns werden quasi „als defiziente Modi des rationalen Handelns (...) kategorisiert“ (Joas 1996: 63).

In seinem Aufsatz über die ideengeschichtlichen Wurzeln der Policy-Analyse kommt Klaus Schubert über eine Analyse der Denkfiguren des Pluralismus und Pragmatismus im angelsächsischen Raum zu dem Schluss, dass das „rationalistische „bias“ des soziologischen Handlungsbegriffs einen Zugewinn an theoretischer Klarheit und abstrakter Stimmigkeit [bewirkt], der allerdings mit einem ganz erheblichen Verlust an Situations- und Realitätsbezug „erkauft“ wird“. (Schubert 2009: 53).

Ralf Dahrendorf verweist in seinem Vorwort zur 16. Auflage des „Homo Sociologicus“ darauf, dass der „homo sociologicus“ „als enger Verwandter des homo oeconomicus konzipiert“ wurde (Dahrendorf 2010: 14) und dass gleichzeitig menschliches Handeln „mehr und anderes als die Konstruktion des Spielers sozialer Rollen“ (ebd.) kennzeichnet.

Auf der Basis dieses dualistischen Handlungsbegriffs wird eine Analyse leicht statisch, insofern sie Zufallszüge, spontanes Reagieren und Lernen, kurzfristigen Aktionismus und ungeplantes Verhalten ebenso wenig berücksichtigt wie Winkelzüge auf der Basis machtpolitischen Kalküls und damit den Prozess menschlichen Handelns unter Umständen

²⁴ „Jede denkende Besinnung auf die letzten Elemente sinnvollen menschlichen Handelns ist zunächst gebunden an die Kategorie „Zweck“ und „Mittel“. (...) Da wir (innerhalb der Grenzen unseres jeweiligen Wissens) gültig festzustellen vermögen, *welche* Mittel zu einem vorgestellten Zwecke zu führen geeignet oder ungeeignet sind, so können wir auf diesem Wege die Chancen, mit bestimmten zur Verfügung stehenden Mitteln einen bestimmten Zweck überhaupt zu erreichen, abwägen und mithin indirekt die Zwecksetzung selbst, auf Grund der jeweiligen historischen Situation, als praktisch sinnvoll oder aber als nach Lage der gegebenen Verhältnisse sinnlos kritisieren. Wir können weiter, *wenn* die Möglichkeit der Erreichung eines vorgestellten Zweckes gegeben erscheint, natürlich immer innerhalb der Grenzen unseres jeweiligen Wissens, die *Folgen* feststellen, welche die Anwendung der erforderlichen Mittel *neben* der eventuellen Erreichung des beabsichtigten Zweckes, infolge des Allzusammenhangs alles Geschehens, haben würde.“ (Weber 1985 [1904]: 149 f., Hervorhebungen im Original).

lückenhaft erklärt. Politische Prozesse sind häufig durch Zeitdruck und unklare Präferenzen gekennzeichnet, sodass sich „trial and error“-Orientierungen erst im Laufe des Prozesses zu stabileren Handlungsorientierungen verdichten können.

Die rationalistische Semantik von Politik als Problemverarbeitungs- und Problemlösungsprozess, welche auch Governance-Konzeptionen kennzeichnet (vgl. Mayntz 2004a), kann spontanes, pragmatisches oder intuitives Handeln als solches nicht erfassen und führt latent zur Ausblendung einer machtrealistischen Einschätzung von Politik und der Tatsache, dass es bei konfligierenden Interessen nach einer politischen Entscheidung „vor allem gesellschaftliche Gewinner und Verlierer gibt“ (vgl. Greven 2009: 466).

Der MSA beschreibt das Handeln politischer Akteure demgegenüber als ein mit einer grundsätzlichen Mehrdeutigkeit aller Phänomene konfrontiertes, ambiges Handeln. Ambiguität bezeichnet die Tatsache, dass ein Sachverhalt in verschiedener Weise verstanden und interpretiert werden kann. Kontingente soziale Phänomene ziehen Mehrdeutigkeit nach sich, und insofern Ambiguität für Policy-Making zentral ist, „ist politische Manipulation die Technik, Ambiguität zu kontrollieren und Herrschaft auszuüben, indem Mehrdeutigkeiten in scheinbare Eindeutigkeiten überführt werden.“ (Rüb 2009: 358 f.; vgl. Zahariadis 2007: 68).

Damit ist keineswegs unterstellt, dass die untersuchten Prozesse politischer Entscheidungsfindung irrational sind: Sie sind, wie es John W. Kingdon formuliert, „just about as orderly as human beings can make them, under the circumstances“ (Kingdon 2003: 79). Das zeitliche Prozessieren, die zeitliche Strukturierung von Aufmerksamkeit und die „temporale Ordnung“ politischer Entscheidungsfindung rückt vielmehr in den Fokus der Untersuchung, wie es beispielsweise auch in einer Spezialausgabe des Journal of European Public Policy gefordert wurde (vgl. Goetz/Meyer-Sahling 2009; Goetz 2009; Meyer-Sahling/Goetz 2009; alle in: Journal of European Public Policy, Vol. 16, Issue 2, 2009: „The EU Timescape“).

3.2 Die Ergänzung des theoretischen Analyserahmens durch Annahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus

Der große Vorteil der Handlungskonzeption des MSA, die Akteure mit dem Problem der Mehrdeutigkeit konfrontiert sieht und entsprechend Techniken der Manipulation unter die Lupe nimmt, durch welche politische Unternehmer diese Mehrdeutigkeit in Eindeutigkeit überführen, wird zum Nachteil, wenn eine ausschließliche Konzentration auf individuelle, politische Unternehmer erfolgt und die Rolle von handlungsfähigen korporativen und kollektiven Akteuren in politischen Prozessen unbeachtet bleibt (vgl. Rüb 2009: 367).

Ein weiterer Nachteil der Handlungskonzeption des MSA liegt in der tendenziellen Nicht-Beachtung von Ordnung stiftenden Strukturen und Regelungen, welche beispielsweise Zeitvorgaben im politischen Prozess errichten oder den Zugang politischer Unternehmer regulieren, d.h., ermöglichen oder unter Umständen erschweren oder verhindern (ebd.).

Im Folgenden wird der theoretische Analyserahmen daher durch Prämissen des Akteurzentrierten Institutionalismus erweitert, die zum einen die Akteurkonzeption und zum anderen das Konzept eines institutionellen Rahmens betreffen.

Entstanden ist der von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf entwickelte Akteurzentrierte Institutionalismus im Zuge einer breiteren Debatte über gesellschaftliche Fehlentwicklungen und politische Steuerung²⁵ in der Bundesrepublik Deutschland in den 1990er Jahren (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 7). Es handelt sich um einen Ansatz, der wesentlich zur Entwicklung der Governance-Forschung beigetragen hat (vgl. ebd.: 60; Mayntz 2004). Der Akteurzentrierte Institutionalismus ist dabei in den Rahmen der Theorien einzuordnen, die auf der Basis der neuen Aufmerksamkeit für die Rolle von Institutionen entstanden sind (vgl. March/Olsen 1989; Kapitel 2.1). Als Erklärungsfaktoren werden also zum einen Institutionen und zum anderen ihre Interessen verfolgende Akteure spezifiziert (vgl. Mayntz 2009: 83). Wie andere institutionalistische Ansätze auch, versucht der Akteurzentrierte Institutionalismus diese Doppelperspektive in einem Ansatz zu integrieren, da „die Analyse von Strukturen ohne Bezug auf Akteure (...) genauso defizitär [bleibt] wie die Analyse von Akteurhandeln ohne

²⁵ „Politische Steuerung ist ein Sammelbegriff für diejenigen politischen Theorien und Forschungsgegenstände, die sich mit der zielgerichteten und zweckorientierten (absichtsvollen) Gestaltung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher (Rahmen-)Bedingungen befassen.“ (Schubert/Klein 2006).

Bezug auf Strukturen.“ (Mayntz/Scharpf 1995: 46)²⁶.

Es ist für die Einzelfallstudie über das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) sinnvoll, den MSA durch die Unterscheidung verschiedener Kategorien von Akteuren zu ergänzen, da neben individuellen Akteuren korporative Akteure eine entscheidende Rolle spielten. Außerdem sollten kontextabhängige bzw. rollenspezifische Präferenzen in die Untersuchung einbezogen werden. Dabei sind insbesondere institutionelle Regelsysteme entscheidend für die Konstitution von Akteuren mit Mitgliedschaftsregeln und Kompetenzzuteilungen für die Mitglieder (vgl. Schneider/Janning 2006: 93), aber auch für die Zuweisung von Zuständigkeiten, den Zugang zu Entscheidungsprozessen und insgesamt für eine Strukturierung der Handlungsverläufe.

Diese institutionell eröffneten Handlungsspielräume werden im Rahmen des Multiple-Streams-Ansatzes nicht systematisch berücksichtigt. Daher wird der Multiple-Streams-Ansatz zusätzlich durch das Konzept eines institutionellen Rahmens, er ist wie die verschiedenen Akteurkategorien ebenfalls aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus von Mayntz und Scharpf übernommen, ergänzt.

3.2.1 Korporative, individuelle und kollektive Akteure

Häufig hat man es in der Politik mit korporativen Akteuren zu tun, also mit Regierungen, Interessenverbänden, politischen Parteien u. a., die das Geschäft des Verkoppelns betreiben (vgl. Rüb 2009: 367). „*Korporative Akteure*“ sind, einer Definition von James Coleman (vgl. Coleman 1974) folgend, „handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (zum Beispiel in Unternehmen oder Behörden) oder majoritär (zum Beispiel in Parteien oder Verbänden) entschieden werden kann.“ (das Zitat wurde übernommen aus: Mayntz/Scharpf 1995: 49 f.).

Die Handlungsfähigkeit der korporativen Akteure gründet sich dabei auf die Fähigkeit zur kollektiven Willensbildung und die Fähigkeit zur Steuerung des Handelns der eigenen

²⁶ Die gleiche Sichtweise vertritt beispielsweise Elinor Ostrom in dem von ihr in Kooperation mit anderen Forschern entwickelten Analyserahmen „Institutional Analysis and Development“ (IAD), die insbesondere den notwendigen Praxisbezug institutionalistischer Analysen betont (vgl. Ostrom 2007: 26 ff; Ostrom 2005).

Mitglieder (ebd.: 50). Typischerweise offerieren hierarchisch strukturierte, korporative Akteure somit den Zusammenhang, in dem ihre Mitglieder als „*individuelle Akteure*“ tätig werden können (ebd.: 50 f; Scharpf 2000: 96 f.).

Als Rollen- und Funktionsträger werden individuelle Akteure gewöhnlich mit dem jeweiligen korporativen Akteur gleichgesetzt, um die Komplexität einer Untersuchung zu reduzieren. Da individuelle Mitglieder häufig im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches inhaltlichen Vorgaben gemäß (d. h., gebunden an ein imperatives Mandat) repräsentativ im Sinne ihrer Organisation tätig werden, ist dies im Allgemeinen zulässig. Dennoch kann die Mikro-Ebene der Handlungsorientierung unter Umständen ins Zentrum der Untersuchung rücken, da individuellen Akteure ein erheblicher Handlungsspielraum zur Verfügung stehen kann, vor allem in Situationen, für die der jeweilige korporative Akteur noch keine Strategie festgelegt hat (ebd.). Auch verfolgen politische Entscheidungsträger oftmals eigene Ziele, deren Realisation sie anstreben²⁷ (vgl. Rüb 2009: 367).

Neben dieser Unterscheidung zwischen korporativen und individuellen Akteuren muss noch eine weitere Kategorie von Akteuren in die Untersuchung miteinbezogen werden. Da sowohl zwischen einzelnen Mitgliedern als auch zwischen korporativen Akteuren Beziehungsnetzwerke auf der Basis von Ressourcentransfers und Gruppenbildungsprozessen entstehen können, kann in so einem Fall von einem „*kollektiven Akteur*“ gesprochen werden (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 51; Schneider/Janning 2006: 94 f.).

Kollektive Akteure können in diesem Sinne Quasi-Gruppen sein, das heißt Kategorien von Personen, die ein bestimmtes handlungsrelevantes Merkmal gemeinsam haben (Mayntz/Scharpf 1995: 51). So genannte „Advocacy Koalitionen“ (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1993; Sabatier/Weible 2007), die in einem Policy-Feld handlungsleitende Überzeugungen teilen und ihre Handlungen über einen längeren Zeitraum zu einem nicht-trivialen Grad koordinieren, sind per se zwar keine handlungsfähigen Akteure, können in diesem Sinne aber als Akteure modelliert werden.

Auch korporative Akteure und kollektive Akteure werden somit systematisch in die Untersuchung einbezogen und können als politische Unternehmer handeln, wobei ihre Interaktionen durch institutionelle Regelungen strukturiert werden. Beispielsweise existieren institutionelle Vorgaben, die einen Rahmen für die Prozesse stellen, die zum Erlassen einer

²⁷ Die aus den Wirtschaftswissenschaften kommende Principal-Agent-Theorie behandelt dieses Verhältnis zwischen dem Auftraggeber (dem „Principal“) und seinem Agenten und mögliche Handlungsmotivationen der Befolgung oder Nichtbefolgung der Vorgaben. Für eine Anwendung in den Politikwissenschaften vgl. Michalowitz 2004.

EU-Verordnung führen.

3.2.2 Der institutionelle Kontext

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, den Begriff „Institution“ in einer Definition zu fassen. In der Soziologie sind Institutionen bereits von Beginn an Forschungsgegenstand, da sie eine Antwort auf eine der zentralen Fragen der Soziologie²⁸, wie soziale Ordnung möglich ist, geben (vgl. Joas/Knöbl 2004: 37).

Im Akteurzentrierten Institutionalismus wird ein enger Institutionenbegriff angewandt, der „Regelsysteme (...), die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren“, erfasst (vgl. Scharpf 2000: 77); das heißt, es findet eine Konzentration auf Regelungsaspekte für soziale Interaktionen statt (vgl. Schneider/Janning 2006: 92; Mayntz/Scharpf 1995: 47). Diese können sowohl in formal rechtlichen Regeln zum Ausdruck kommen als auch in der Form sozialer Normen Wirkung entfalten (ebd.).

Damit wird der Begriff einerseits abgegrenzt gegenüber Definitionen, die unter Institutionen Konzepte von Regeln, Normen und Strategien für sich wiederholende Handlungssituationen verstehen, die von individuellen Akteuren geteilt werden. Dabei werden durch die verbreitete Akzeptanz Kosten und Nutzen, welche die Akteure je nach Handlungsweise zu erwarten haben, zu einem gewissen Grad planbar (vgl. Ostrom 2005). In einer solchen Sichtweise wird vor allem der formale Regelungsaspekt betont.

Andererseits wird unter Institutionen im Akteurzentrierten Institutionalismus keineswegs eine geteilte „Kultur“ verstanden, die individuelles Verhalten in einer jeweils angemessenen Weise anleitet, wobei sich Individuen über einen Prozess der Institutionalisierung eine gemeinsame Definition der sozialen Wirklichkeit aufbauen (Mayntz/Scharpf 1995: 42; vgl. Berger/Luckmann 1969).

Außerdem grenzt sich der von Mayntz und Scharpf verwendete Institutionenbegriff gegenüber Ansätzen ab, die den Begriff so erweitern, dass neben sozialen Normen und kulturellen Bedeutungssystemen auch soziale Organisationen erfasst werden, die über die Fähigkeit verfügen, zweckgerichtet zu handeln (vgl. beispielsweise: March/Olsen 1989).

²⁸ Nach Hans Joas und Wolfgang Knöbl hat sich die Theorieentwicklung in den Sozialwissenschaften entlang dreier spezifischer Fragen vollzogen, welche lauten: 1. Was ist Handeln? 2. Was ist soziale Ordnung (und wie ist sie möglich)? 3. Was bestimmt sozialen Wandel? (Joas/Knöbl 2004: 37).

Das Konzept des „*institutionellen Kontexts*“ (Mayntz/Scharpf 1995: 47 ff.; Scharpf 2000: 78 ff) sieht in institutionellen Regelungen den wichtigsten Einflussfaktor auf Akteure und Interaktionen, da sie „wechselseitige Erwartungssicherheit begründen und so soziales Handeln über die Grenzen persönlicher Beziehungen hinaus überhaupt erst möglich machen“ (Mayntz/Scharpf 1995: 47). Die den institutionellen Kontext bildenden Regelungsinhalte erfüllen somit als eine Art „politischer Spielregeln“ (Waarden 2009: 292) bestimmte Funktionen der Koordinierung von Handlungssituationen (Mayntz/Scharpf 1995: 47 f.; Scharpf 2000: 78 ff.):

- sie legen (materielle) Verhaltens- und (formale) Verfahrensnormen fest
- sie weisen die Verfügung über finanzielle, rechtliche, personelle, technische und natürliche Ressourcen den politischen Akteuren zu
- sie regeln den Zugang von Personen, aber auch von Themen, Problemen und Lösungen zu Handlungssituationen und generieren somit Anlässe und Arenen für Interaktionen
- sie legen Relationen zwischen bestimmten Akteuren fest und legitimieren also Interaktionen vor dem Hintergrund vor allem von Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen

Dabei wird der institutionelle Kontext als *unabhängige und abhängige Variable* betrachtet. Institutionen können demnach absichtsvoll gestaltet und verändert werden (Mayntz/Scharpf 1995: 45; Scharpf 2000: 82).

Institutionelle Regelungen zeichnen sich jedoch auch durch ihr Beharrungsvermögen aus, sodass bei einmal geschaffenen Regelungen eine Veränderung meist mit hohen Kosten verbunden ist, da Akteure sich auf die etablierte Koordinationsfunktion verlassen. Somit sind institutionelle Entwicklungen pfadabhängig (Scharpf 2000: 82; vgl. zur Pfadabhängigkeit insbesondere: Pierson 2004). Sozial konstruierte Regeln bilden einen Handlungskontext, der Handeln ermöglicht und Handeln einschränkt, dabei aber nicht determiniert (Mayntz/Scharpf 1995: 45). Institutionelle Regelungen erfüllen somit eine Koordinationsfunktion im Hinblick auf Interaktionen zwischen Akteuren, eröffnen für diese jedoch ebenso Gestaltungsspielräume.

Der MSA erfährt dadurch, dass das Konzept eines „institutionellen Kontexts“ einbezogen wird, eine sinnvolle Ergänzung, da der Ansatz ansonsten politische Institutionen unterschätzt

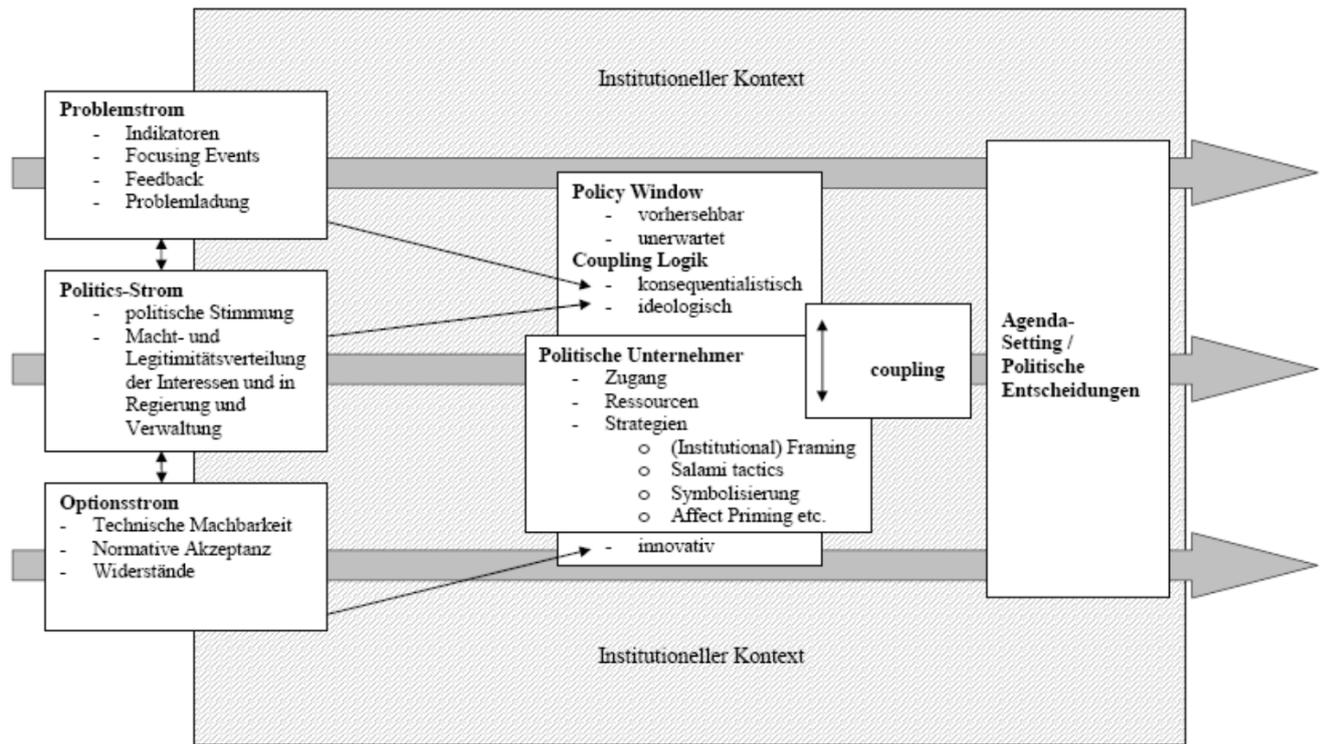
und vernachlässigt (vgl. Rüb 2009: 367). Zahariadis betont die Wichtigkeit institutioneller Strukturen, insofern sie hochrangige politische Akteure entlasten und deren Aufmerksamkeit auf bestimmte Sachverhalte lenken (Zahariadis 2007: 75).

Der institutionelle Kontext bewirkt aber weitergehend eine Strukturierung der zeitlichen Prozessabläufe, eine Zuweisung von Kompetenzen und von sachlichen sowie zeitlichen Zuständigkeiten. Wie Rüb feststellt, müssten „gerade, weil situative Faktoren eine Rolle spielen, (...) Interaktionen und Prozessmuster in einen institutionellen Kontext eingebettet werden, um die institutionell bedingten Positionen von Akteuren präziser analysieren zu können.“ (Rüb 2009: 367). Institutionelle Regelungen eröffnen im Prozessablauf Zeitfenster für politisches Handeln und bieten Möglichkeiten oder Restriktionen für die von den Regelungen betroffenen Akteure.

Kingdon stellt seiner Konzeption des MSA eine Analyse der am US-amerikanischen Agenda-Setting beteiligten Akteure voran und beschreibt deren Kompetenzen, Zuständigkeiten und Ressourcen, welche sich aus der institutionellen Struktur des US-amerikanischen Regierungssystems ergeben, ohne explizit auf diesen Zusammenhang hinzuweisen (vgl. Kingdon 2003: 21 ff.). Der Multiple-Streams-Ansatz wird auf der Basis dreier Ströme konstruiert, die im Rahmen dieser Struktur fließen (Kingdon 2003: 86), wobei das Regierungssystem insgesamt nach March und Olsen als „organisierte Anarchie“ betrachtet wird. Kingdon erklärt in diesem Zusammenhang, „we will find our emphasis being placed more on the „organized“ than on the „anarchy““ (ebd.), bezieht aber Institutionen nicht explizit in seine Konzeption ein, sondern unterscheidet ausschließlich zwischen Akteuren und Prozessen, wobei Akteure in allen drei Strömen eine Rolle spielen können (ebd.: 87). Implizit sind die drei Ströme jedoch in einen spezifischen institutionellen Kontext eingebettet. Der institutionelle Kontext beeinflusst den Zugang von Problemen und die Auswahl bestimmter Optionen ebenso wie die Dynamik der Macht- und Legitimitätsverhältnisse.

Abbildung 1 gibt noch einmal einen Überblick über den erweiterten Multiple-Streams-Ansatz, welcher als theoretischer Analyserahmen für die Fallstudie zur Etablierung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) verwendet wurde.

Abbildung 1: Der theoretische Analyserahmen (erweiterter Multiple-Streams-Ansatz)



Quelle: Eigene Übersicht auf Grundlage von Rüb 2009: 366, Kingdon 2003, Zahariadis 2007.

4 Methodologische Überlegungen

Seit Anfang der 90er Jahre und bedingt durch die Dominanz des „Multi-Level-Governance“-Ansatzes ist in der europäischen Politikfeldanalyse ein Rückgang der auf die EU fokussierten, inhaltlich fundierten Politikfeldanalysen zu verzeichnen, welche auf spezifischen theoretischen Konzepten der Fachrichtung beruhen (vgl. Tömmel 2008a: 13; Cini/McGowan 2009: 199; Carter/Smith 2008). Die Zahl der Einzelfallstudien in der Policy-Forschung ist hoch, jedoch mangelt es insbesondere den technokratisch orientierten Fallstudien an inhaltlicher Tiefe und explorativer Natur. Häufig fehlt eine Berücksichtigung des Machtaspekts in Policy-Entscheidungen (vgl. Greven 2009; Kritzinger/Michalowitz 2009: 247).

Damit vernachlässigt ein großer Teil der aktuellen Fallstudien deren besonderes Potenzial, gerade im dynamischen System der EU, eine Vielzahl bestehender Konzepte und Theorieansätze anzuwenden und deren Praxisrelevanz im Einzelnen zu überprüfen und neu gefundene Zusammenhänge mittels einer detaillierten, explorativen Analyse eines Einzelfalles darzustellen.

4.1 Die Stärken von guten wissenschaftlichen Fallstudien

Die Wissenschaftlichkeit von Fallstudien wird zuweilen angezweifelt, gleichzeitig existiert trotz der vielfachen Anwendung ein überschaubarer Bestand an theoretischer Literatur über die Fallstudie (vgl. Yin 2003; Gerring 2007; George/Bennett 2005; Blatter/Janning/Wagemann 2007: 123 ff., mit weiteren Verweisen).

Fallstudien sind zunächst von der umgangssprachlichen Begriffsverwendung im Sinne von Fallbeispielen oder Anekdoten abzugrenzen. Analog zu einer Formulierung von John Gerring kann die Fallstudie definiert werden als Forschungsprojekt, bei dem das Ziel darin besteht, durch das intensive Studium eines Einzelfalles Gesetzmäßigkeiten aufzudecken, die vermutlich auch für eine größere Anzahl von Fällen gelten können (Gerring 2007: 20).

Dabei profitieren Fallstudien von der vorherigen Entwicklung theoretischer Annahmen, die die Datenerhebung und Analyse leiten (Yin 2003: 13). Häufig verwenden Fallstudien einen analytischen Rahmen, in dem verschiedene theoretische Ansätze kombiniert werden, um so unterschiedliche Aspekte des behandelten Falles untersuchen zu können (vgl. Schubert Bandelow 2009a: 8).

Einem empirisch-analytischen Theorieverständnis der Sozialwissenschaften entsprechend bieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten, zu wissenschaftlichen Aussagen über die Wirklichkeit zu kommen. Bei einem deduktiven Vorgehen werden theoretische Aussagen, allgemeine Annahmen bzw. Hypothesen operationalisiert und an der Wirklichkeit getestet, die Richtung der Erkenntnisgewinnung geht vom Allgemeinen zum Besonderen. Bei einem induktiven Vorgehen geht es dagegen darum über einzelne Beobachtungen in der Wirklichkeit und deren Systematisierung zur Formulierung von Hypothesen zu gelangen, die sich dann wiederum in anderen Fällen bewähren müssen, um über ein logisch zusammenhängendes Set von Hypothesen zur Bildung einer Theorie zu gelangen (vgl. Alemann/Forndran 2002: 50 ff.). Da es sich bei der Fallstudie um die Analyse eben eines Falles handelt, ist ein deduktives Vorgehen eher selten, da Hypothesen am besten an einer großen Anzahl von Fällen getestet werden und eine Ablehnung aufgrund eines einzelnen Falles äußerst fragwürdig erscheinen müsste (vgl. Gerring 2007: 42).

Die große Stärke von explorativen Fallstudien liegt in ihrer Tiefe und der Möglichkeit auf der Basis eines holistischen Verständnisses des behandelten Gegenstandes induktiv auf vermutlich dahinter stehende allgemeine Gesetzmäßigkeiten schließen zu können (Borchardt/Göthlich 33 ff.; Gerring 2007: 41). Die intensive Beschäftigung mit dem Einzelfall führt in den meisten Fällen dazu, dass Fallstudien, die per se zwar keine Repräsentativität haben, eine hohe interne Gültigkeit beanspruchen können.

Die Analyse eines Einzelfalles bedingt auch, dass die Fallstudie eher zu detaillierten als zu verallgemeinernden Aussagen neigt, und sie somit inhaltliche und analytische Tiefe besser gewährleisten kann, als dies bei Studien mit Berücksichtigung (möglichst) vieler Fälle möglich ist (Mayntz 2009: 24; 83 ff.). Hierbei ist ein möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenheiten eines spezifischen, komplexen Prozesses des Policy-Making im Rahmen einer Einzelfallerklärung schon ein wichtiges Erkenntnisziel (ebd.: 83 ff.). Dabei geht es nicht um „Abstraktion und maximale Vereinfachung (...), sondern Konkretisierung und hinreichende Komplexität der Erklärung.“ (ebd.: 84).

4.2 Die Methodenauswahl für die Fallstudie

Zur Bearbeitung politikfeldanalytischer Fallstudien können quantitative und qualitative Methoden verwendet werden. Der „Methodenstreit“ zwischen Befürwortern der jeweiligen Methode war lange Zeit kennzeichnend für die empirische Sozialforschung und wird erst in neuerer Zeit zunehmend durch ein Plädoyer für eine gegenseitige Öffnung und Kombination beider Ansätze ersetzt (vgl. Kritzinger/Michalowitz 2009; Kelle 2008, mit weiteren Verweisen).

Qualitative Methoden wie teilnehmende Beobachtungen, interpretative Dokumentenanalyse oder Experteninterviews bieten sich zur nachvollziehenden Erfassung von Zusammenhängen, zur Erfragung von Qualität und Inhalten von Beziehungen sowie zur Erfassung von Einstellungen von Individuen oder Gruppen an. Kontextfragen können in der Untersuchung berücksichtigt werden und es ist möglich, Bedeutungs- und Interpretationsfragen in die Analyse einzubeziehen (vgl. Kritzinger/Michalowitz 2009; Rosenthal 2005; Gläser/Laudel 2004; Blatter/Janning/Wagemann 2007; Bogner/Littig/Menz 2009).

Quantitative Methoden umfassen insbesondere repräsentative Umfragen, statistische Verfahren, Textcodierung und weitere Instrumente. Sie untersuchen gewöhnlich eine große Anzahl von Fällen, um zu generalisierbaren Aussagen über die empirische Realität zu kommen oder um bestimmte Hypothesen anhand einer Vielzahl von Daten zu überprüfen (vgl. Kühnel/Krebs 2010). Quantitativ ausgerichtete Einzelfallstudien sind in der Policy-Forschung selten. In der vergleichenden Fallstudie kommt der quantitativen Analyse eine größere Bedeutung zu, da hier, für eine gewisse Anzahl von Fällen, Variablen mit unterschiedlichen Ausprägungen verglichen werden können (vgl. Gerring 2007).

Beide Methoden können in einer so genannten „Triangulation“ (vgl. Kelle 2008; Kritzinger/Michalowitz 2009) kombiniert verwendet werden. Im vorliegenden Fall hätte theoretisch auch eine Analyse des Beziehungsnetzwerkes der Debatte um ein Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT) in der Form einer sozialen Netzwerkanalyse erfolgen können. Es wäre möglich gewesen, Akteure, deren Wichtigkeit und Einfluss, sowie die Veränderung dieses Einflusses über die Zeit zu untersuchen und einem entsprechenden Untersuchungsdesign eine Triangulation quantitativer und qualitativer Methoden zugrunde zu legen. Auf eine quantitative Expertenumfrage zur Identifizierung der Verbindungen zwischen formellen und informellen Akteuren zu verschiedenen Zeitpunkten des

Entscheidungsprozesses hätte eine repräsentative Stichprobe mittels einer quantitativen Befragung beteiligter Stakeholder folgen können, um Machtbeziehungen, Wichtigkeit und Einflussnahme einzelner Akteure zu identifizieren. In anschließenden, qualitativen Experteninterviews, aufbauend auf den Erkenntnissen der ersten beiden Schritte, hätten vertiefend Kontextfaktoren einbezogen und ein Raum für persönliche Erörterungen der Experten geboten werden können (vgl. Kritzinger/Michalowitz 2009: 255 ff.).

Da die Zielgruppe der mit den Entscheidungsprozessen zum EIT befassten Personen aber aus viel beschäftigten Experten und hochrangigen Politikern bestand, und zudem vor allem in Brüssel eine große Konkurrenz, auch von privater Seite, auf dem Markt für quantitative Umfragen an EU-Politiker besteht, wäre voraussichtlich eine bestimmte Anzahl entscheidender Akteure unberücksichtigt geblieben. Dieser Umstand hätte sich im Rahmen einer begrenzten Anzahl wichtiger Akteure zuungunsten der Repräsentativität ausgewirkt.

Obwohl grundsätzlich ein Methodenpluralismus zu befürworten ist, gilt für die explorative Einzelfallstudie zum Etablierungsprozess des EIT zudem entsprechend der oben angeführten unterschiedlichen Anwendbarkeit von qualitativen und quantitativen Methoden: „(...) ist [es] das Ziel der Studie, komplexe Aktivitäten und Prozesse zu untersuchen (...), so bieten quantitative Methoden keinen guten Analyserahmen. Quantitative Studien können meistens nur ein eingeschränktes Ziel verfolgen, da komplexe Realitäten nicht unbedingt durch sich wiederholende Beobachtungen erfasst werden können.“ (vgl. Kritzinger/Michalowitz 2009: 251).

5 Das Forschungsdesign

Die Studie zum EIT wurde aus den oben vorgestellten Überlegungen heraus in mehreren Schritten mithilfe zweier Instrumente aus dem Werkzeugkasten der qualitativen Sozialforschung bewerkstelligt. Vorangehend wurde eine Suche relevanter Dokumente über das Internet und eine anschließende Dokumentenanalyse zur Identifizierung entscheidender Stakeholder durchgeführt. In einem zweiten Schritt wurden wichtige Stakeholder in qualitativen Experteninterviews befragt und das auf diese Weise gesammelte Textmaterial ausgewertet. Drittens lieferte eine vertiefende Dokumentenanalyse weitere inhaltliche und kontextuelle Informationen, über die sowohl institutionelle Bedingungen, Interaktionsprozesse als auch inhaltliche Argumentationsprozesse in Verknüpfung mit den Ergebnissen der Interviews rekonstruierend nachvollzogen werden konnten. Praktisch bis zum Abschluss der Schriftfassung wurden kontinuierlich neue Dokumente in die Arbeit einbezogen.

5.1 Leitfadenorientierte Experteninterviews und ihre Auswertung

Für eine fallbasierte Untersuchung, in deren Rahmen soziale Prozesse rekonstruiert werden sollen, bietet die Befragung von Experten eine Möglichkeit, umfassend Informationen zu erhalten und eine besondere Tiefe der Analyse zu erreichen, da mithilfe dieses Erhebungsinstrumentes das besondere Wissen der in die Situationen und Prozesse involvierten Menschen zugänglich gemacht werden kann (vgl. Gläser/Laudel 2004; Bogner/Littig/Menz 2009).

Um die Gesprächsteilnehmer über alle wichtigen Aspekte befragen zu können und auch eine gewisse Offenheit für neue Sachverhalte zu gewährleisten, wurde kein „standardisiertes“ oder „halb-standardisiertes“ Vorgehen gewählt, sondern eine Datenerhebung mittels eines nicht standardisierten Leitfadeninterviews durchgeführt (Gläser/Laudel 2004: 39 ff; Helfferich 2005: 24 mit weiteren Verweisen).

In einem offenen, leitfadenorientierten Interview besitzen die Teilnehmer alle Freiheiten zu intensiven Erörterungen. Mit der Erstellung eines individuell angepassten Leitfadens wird gleichzeitig sichergestellt, dass alle relevanten Aspekte im Gespräch berücksichtigt werden können. Dieses Vorgehen bietet die notwendige Flexibilität, da Personen, die in unterschiedlichen Arbeitszusammenhängen mit der Entscheidung über ein EIT zu tun hatten, beispielsweise als Interessenvertreter, Kommissionsmitarbeiter, Parlamentarier, Regierungsvertreter oder Sachverständiger, auf der Basis eines an diesen Arbeitszusammenhang individuell angepassten Leitfadens befragt werden konnten. Gleichzeitig sichern die in jedem Interviewleitfaden vorhandenen Themenkreise die Vergleichbarkeit der getroffenen Aussagen und erhöhen somit die Plausibilität einzelner Aussagen (Gläser/Laudel 2004: 39 ff.). Zwei Interviewleitfäden sind als Beispiele im Anhang aufgeführt (Anhang 8 und Anhang 9).

Experten in dem hier bezeichneten Sinn sind Menschen, die ein besonderes Wissen über einen speziellen sozialen Sachverhalt besitzen (ebd.: 10). Sie agieren in dem zu untersuchenden sozialen Kontext und verfügen somit über Informationen, die nicht allgemein zugänglich sind. Durch eine offene Gesprächsführung und die gezielte Erweiterung von Antwortspielräumen wurde es den beteiligten Experten ermöglicht, aus der eigenen Perspektive zu antworten und selbst inhaltliche Schwerpunkte im Rahmen des Interviews zu setzen. Bezogen auf die vorliegende Studie hat zunächst Expertenstatus, wer am politischen Entscheidungsfindungsprozess zum EIT beteiligt war. Da es sich hierbei um eine europaweit nur schwer überschaubare Anzahl von Personen handelt, wurde der Fokus auf Akteure, die diesen Prozess in Brüssel oder bzw. und in Deutschland begleitet haben, gelegt.

Zur Auswahl der Befragungsgruppe wurden in einem ersten Schritt mittels einer Analyse von im Internet recherchierten Dokumenten wichtige kollektive und individuelle Akteure, die am Entscheidungs- und Implementationsprozess zu einem EIT beteiligt waren, identifiziert. Hierfür wurden zunächst 207 einschlägige Dokumente zum Thema EIT untersucht.

Daraufhin wurden in einem zweiten Schritt 121 Interviewanfragen per Brief versendet. Da aus den Dokumenten nicht immer der konkrete Ansprechpartner ermittelt werden konnte, wurden Anfragen an verschiedene Institutionen und Organisationen mehrfach versendet, beispielsweise an das Büro des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) in Brüssel und an das DIHK-Büro in Berlin. Berücksichtigt man diese mehrmaligen Versendungen bzw. Doppelungen, so ergibt sich bei einer Anzahl von 67 an verschiedene Akteure versendeten Interviewanfragen und der Zusage von 22 Experteninterviews eine

Beteiligungsquote von rund 33 % der angefragten Experten.

Insgesamt wurden zwischen dem 12. Januar und dem 21. September 2009 jedoch 33 Experteninterviews zum Thema EIT in deutscher und englischer Sprache geführt (Anhang 2 enthält eine Liste der durchgeführten Interviews). Zu weiteren Interviews kam es, da die Experten am Ende des Gesprächs nach anderen Experten gefragt wurden und sich neue Interviewpartner zudem fortlaufend aus dem Zuwachs an und der Analyse von neuen Dokumenten und weiteren Anfragen ergaben. Hier erfolgte die Kontaktaufnahme zumeist direkt per Telefon oder E-Mail. Hochrangige Experten konnten insbesondere auch durch persönliche Gespräche im Rahmen des „EIT – Entrepreneurship Seminar & Info Day“, einem Informationsseminar der Europäischen Kommission, das vom 6. bis 8. Mai 2009 in Wrocław, Polen, stattfand, von einer Teilnahme überzeugt werden.

Den Interviewpartnern wurde jeweils ein Informationsblatt zum Datenschutz ausgehändigt, in dem die Einhaltung von Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes zugesichert sowie darauf hingewiesen wurde, dass die Interviews gemäß dem Ethik-Kodex der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS)²⁹ durchgeführt werden. Zusätzlich zu dem Informationsblatt über den Datenschutz wurde den Befragten eine Einwilligungserklärung zur Veröffentlichung einzelner Zitate, die keine Rückschlussmöglichkeit auf die jeweilige Person zulasse, zur Unterschrift vorgelegt. Jedes Interview wurde auf einem Protokollbogen mit Datum, Dauer und weiteren Angaben zur interviewten Person, zum Ort etc. erfasst und nummeriert. Das Informationsblatt zum Datenschutz und die Einwilligungserklärung befinden sich jeweils in deutscher und englischer Sprache im Anhang, ebenso ein Muster des Protokollbogens (Anhänge 3-7).

Der verwendete Interviewleitfaden wurde jeweils dem Interviewpartner, der von ihm repräsentierten Organisation und der jeweiligen Rolle in der EIT-Debatte angepasst. Abweichungen vom vorgegebenen Leitfaden, beispielsweise durch Thematisierung bislang unbekannter Sachverhalte durch die Interviewpartner, wurden als Möglichkeit zusätzlicher Informationsgewinnung unterstützt, wenn genügend inhaltliche Relevanz vorlag. Die Interviewdauer betrug durchschnittlich ca. 50-55 Minuten.

Alle 33 Experteninterviews wurden anschließend transkribiert und lagen somit für die Auswertung in schriftlicher Form vor. Insgesamt umfasste das Interviewmaterial 286 abgetippte Textseiten (Formatierung: Times New Roman, Schriftgröße 12, einfacher

²⁹ Abrufbar unter <http://www.soziologie.de/index.php?id=19> (zuletzt abgerufen am 1.2.2012). Eine praxisorientierte Einführung zur Durchführung qualitativer Interviews mit nützlichen Hinweisen zur Interviewdurchführung und Interviewplanung bietet Helfferich 2009.

Zeilenabstand).

Die Auswertung wurde mit Hilfe einer QDA Software³⁰ durchgeführt (vgl. Kuckartz 2009). Zunächst wurde jedoch, angelehnt an die von Philipp Mayring entwickelte Praxis der qualitativen Inhaltsanalyse, eine Strukturierung vorgenommen, bei der Kategorien, einer deduktiven Analyserichtung entsprechend, theoriegeleitet vor der Analyse entwickelt und anschließend an das Material herangetragen wurden (vgl. Mayring 2008: 11). Hierfür wurden die im Theorieteil vorgestellten Kategorien des MSA einschließlich der Erweiterung durch den Akteurzentrierten Institutionalismus herangezogen. Im Gegensatz zu den Empfehlungen von Mayring sollte die Untersuchung keine Häufigkeiten analysieren, sondern vielmehr mittels des als Kategoriensystem entwickelten Suchrasters relevante Informationen extrahieren, um sie im Anschluss an die Extraktion zu interpretieren (vgl. Gläser/Laudel 2004: 199 ff.). Das Codesystem befindet sich im Anhang (Anhang 1).

Eine Analyse von Häufigkeiten, z. B. hinsichtlich der Anzahl des Auftretens einzelner Kategorien, oder auch eine Typenbildung bezogen auf die jeweiligen Interviewpartner wurde nicht durchgeführt, da die verschiedenen Experten aufgrund ihrer teilweise sehr unterschiedlichen Bezugspunkten zum EIT auch deutlich unterschiedlich auf die Fragen geantwortet haben. Ein langjähriger Berater der Kommission tendierte beispielsweise eher zum Einordnen der EIT-Gesetzgebung in einen großen, zusammenhängenden Kontext europäischer Forschungspolitik und gab Hinweise auf entsprechende, wissenschaftliche Literatur, wohingegen ein jüngeres Mitglied des Europäischen Parlaments eher eine praktische, politische Argumentation verfolgte.

Die durch die Extraktion erhaltenen Rohdaten wurden also zunächst aufbereitet, das bedeutet zusammengefasst, auf Redundanzen und Widersprüche geprüft, und den für die Auswertung relevanten Kategorien zugeordnet, wobei eine mehrfache Zuordnungen einzelner Aussagen möglich war. Im Ergebnis entstand so eine strukturierte Informationsbasis, die alle im empirischen Material zugänglichen, anhand der theoretischen Vorgaben als relevant eingeschätzten Informationen, enthält (vgl. Gläser/Laudel 2004: 218).

³⁰ Mittlerweile gibt es verschiedene Anbieter von Computersoftware, welche die qualitative Analyse größerer Datenmengen bzw. Textmengen erleichtert. Für die hier vorgelegte Arbeit wurde das Programm MAXQDA verwendet (vgl. Kuckartz 2009).

5.2 Die vertiefende Dokumentenanalyse

Am Anfang der Beschäftigung mit der Debatte um das Europäische Innovations- und Technologieinstitut stand eine Sammlung relevanter Dokumente, die über das Internet recherchiert wurde. Die Internetrecherche wurde von Zeit zu Zeit wiederholt. Von zwei Interviewpartnern wurde im weiteren Verlauf der Untersuchung die eigene Datensammlung zum Thema EIT inklusive Korrespondenz für eine Auswertung zur Verfügung gestellt, sodass sich die Anzahl der relevanten, analysierten Dokumente auf insgesamt 536 beläuft.

Es handelt sich dabei um EU-Gesetzgebungsdokumente, Mitteilungen von Interessengruppen, Zeitschriften- und Zeitungsartikel, Sachverständigenberichte, Regierungsmitteilungen, Mitteilungen der verschiedenen Institutionen wie Europäische Kommission, Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union, Europäisches Parlament, Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuss, Bundestag, Bundesrat, intra-institutionelle Mitteilungen, Power Point Präsentationen von Veranstaltungen, Redemanuskripte, Broschüren, Pressemitteilungen, Veranstaltungsagenden und private Korrespondenzen sowie Notizen.

Eine Auswertung der Dokumente diente der inhaltlichen Vertiefung und Absicherung der anhand des Kategorienrasters unternommenen Auswertung der Interviews. Dabei lag ein Schwerpunkt auf den unmittelbar den legislativen Vorgang betreffenden Dokumenten. Hier wurde vor allem auf die sich ergebenden Veränderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung des EIT im Verlauf des Diskussions- und Entscheidungsprozesses geachtet.

Das hier beschriebene Vorgehen ist ein äußerst zeitaufwendiges, es verpflichtet Forschende, große Textmengen zusätzlich zu der von ihnen ausgewählten wissenschaftlichen Literatur zu lesen und zu analysieren. Gleichzeitig ist eine Vielzahl an Texten öffentlich und relativ einfach über das Internet zugänglich und es scheint daher wünschenswert, dass sich die EU-Forschung zukünftig nicht mehr, wie bislang häufig der Fall, alleine auf die Auswertung der einschlägigen Kommissionsdokumente beschränkt, welche Entwicklungen eben in erster Linie aus Kommissionsperspektive beschreiben, sondern der Vielzahl beteiligter Stakeholder Rechnung trägt.

Die über die Analyse der Experteninterviews und Dokumente erhaltenen Informationen wurden im weiteren Verlauf im Rahmen der Auswertung sechs verschiedenen Phasen zugeordnet, welche auch die textliche Präsentation der Ergebnisse strukturieren (vgl. Kapitel 6.2).

Teil II: Die empirische Untersuchung

6. Auswahl und Aufbau der Fallstudie

6.1 Auswahl der Fallstudie

Wie in der Einleitung bereits beschrieben, bildete das konkrete Interesse an der Etablierung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) den Hintergrund für die Untersuchung eines Politikprozesses der legislativen Gesetzgebung unter Einbeziehung der Bundes- und Länderebene in Deutschland und der Ebene der EU.

Konkret sollte untersucht werden, welche politischen Prozesse nach der Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie (vgl. Europäische Gemeinschaften 2004), beginnend im Frühjahr 2005 zur Etablierung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) als einer Leuchtturminitiative im Rahmen der Neubelebung der Lissabon-Strategie (vgl. Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 24 endgültig; Borrás 2009) auf europäischer Ebene führten.

Die Policy-Analyse widmet sich somit einer herausgehobenen europäischen Initiative zur Gründung eines Innovations- und Technologieinstituts, in dessen Rahmen Bildung, Forschung und Innovation stattfinden soll. Das Ziel ist es, langfristig einen signifikanten Beitrag zum Wachstum und zur Steigerung der weltweiten Konkurrenzfähigkeit der Europäischen Union in diesen Bereichen zu leisten. Unter anderem soll durch die Einbeziehung einer „Entrepreneurship Education“ eine neue Generation von Studenten zur Gründung eigener Unternehmen befähigt werden (vgl. <http://eit.europa.eu/education/overview.html> , zuletzt abgerufen am 1.2.2012). Das EIT soll somit zur weiteren Transformation der EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft beitragen (vgl. Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 24 endgültig; Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1, Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig; Hummer 2007).

Das Vorhaben der Gründung eines EIT wurde persönlich angekündigt und verfolgt von Kommissionspräsident José Manuel Barroso, der in der Informationsbroschüre des EIT wie folgt zitiert wird: „The EIT will help make Europe competitive on the global scene. It will unlock Europe’s potential for innovation.“ (EIT 2010 Broschüre, abrufbar unter <http://eit.europa.eu> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Vergleichbare europäische Initiativen der Etablierung einer solchen europäischen Struktur, deren Zielsetzungen mit denen etwa des MIT³¹ in Amerika vergleichbar ist, wurden um das Jahr 1960 (vgl. Krige 2006: 208 ff.) und in den späten 1980er Jahren (vgl. Pease 1983), also mindestens zweimal vorher, diskutiert und kamen trotz der Diagnose einer europäischen Innovationslücke (vgl. insbesondere: Servan-Schreiber 1969) nicht über den Status der Diskussion hinaus.

Eine vergleichende Analyse der aktuellen, erfolgreichen Debatte mit früheren Diskussionen über die Etablierung eines EIT wäre ein möglicher Forschungsgegenstand gewesen, wurde jedoch nicht weiterverfolgt, da zu den früheren Initiativen wenig Material vorhanden ist, welches analysiert werden könnte, eben weil es damals nicht zu einer europäischen Gesetzgebung kam (vgl. Krige 2006: 208 ff; Pease 1983). Dennoch werden beide Initiativen basierend auf den vorhandenen Daten in Kapitel 7 vorgestellt, wodurch ein einordnender Vergleich ermöglicht wird, der die Pfadabhängigkeit politischer Ideen verdeutlicht und Schlussfolgerungen für die 2005 begonnene, aktuelle Initiative zulässt.

Das ursprüngliche Interesse bestand darin, im Rahmen einer explorativen Fallstudie zu erklären, mittels welcher konkreten Prozesse der politischen Entscheidungsfindung die neue Initiative, die sich anfangs von allen Seiten vehementer Kritik ausgesetzt sah, dennoch umgesetzt werden konnte und welche Rolle dabei die beteiligten politischen Unternehmer und Akteure sowie der institutionelle Rahmen im Mehrebenensystem spielten. Neben den institutionellen Gegebenheiten und dem dadurch geprägten Interaktionsverhalten der Akteure sollte dabei untersucht werden, inwiefern das Konzept eines Europäischen Technologieinstituts sich im Verlauf der Debatte veränderte.

Damit ist ein substanziell besonderer Fall ausgewählt, der nur sehr bedingt mit anderen Fällen verglichen werden könnte und somit im engeren Sinn keine Varianz bei der abhängigen Variablen, also der EIT-policy, aufweist. Die Etablierung als relativ unabhängige europäische Agentur sui generis (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1; zur sog. „agencification“ vgl.: Egeberg/Martens/Trondal 2009) verdeutlicht diese herausgehobene Sonderstellung des EIT.

³¹ Das Massachusetts Institute of Technology (MIT) ist eine der weltweit führenden Universitäten im Bereich technologischer Forschung und Lehre und berühmt für das hohe Niveau einer stark forschungsorientierten, marktorientierten Ausbildung, die dort herrschende antiautoritäre und wissensverbreitende Kultur und für die beachtliche Anzahl an Nobelpreisträgern und Start-Up- bzw. Spin-off-Unternehmen (vgl. <http://web.mit.edu/>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Wie im Laufe der Arbeit zu zeigen sein wird, repräsentiert das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) eine Verknüpfung der drei Bereiche Bildung, Forschung und Innovation (Wirtschafts- bzw. Industriekomponente) und verdeutlicht als Gemeinschaftsprojekt der Generaldirektionen Bildung und Kultur, Unternehmen und Industrie, sowie Forschung einen Trend verstärkter Überschneidung und notwendiger Kooperation zwischen diesen Politikbereichen in der Europäischen Union, welcher sich beispielsweise in der Entstehung eines systematischen Ansatzes für die Querschnittsthematik der Innovationspolitik widerspiegelt und unter Umständen zu Konkurrenz bzw. Abstimmungsschwierigkeiten und Spannungen zwischen den beteiligten Generaldirektionen in der Europäischen Kommission führen kann (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 502 endgültig; Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig, KOM(2010) 546 endgültig, SEC(2010) 1161 final).

Für die Studie über das Europäischen Innovations- und Technologieinstitut (EIT) sollten auf der Basis eines theoretisch fundierten Analyserahmens ein narratives Erklärungskonzept gefunden werden, welches zur weiteren theoretischen Entwicklung der angewendeten theoretischen Ansätze bzw. zur Theorieentwicklung in der Forschung über die Europäische Union allgemein beitragen kann. Insbesondere war es auch ein Ziel, durch die Kombination typischer theoretischer Konzepte der Politikfeldforschung deren Erklärungskraft an einem Fallbeispiel zu demonstrieren.

6.2 Aufbau der Fallstudie

Da der Multiple-Streams-Ansatz auf die Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen verweist und es, wie eben erwähnt, bereits mindestens zwei Mal vorher Initiativen zur Etablierung einer dem EIT vergleichbaren Einrichtung gegeben hat, wird die Fallstudie durch einen historischen Teil eröffnet. Dabei werden vorhandene Informationen über die früheren Initiativen den im theoretischen Teil vorgestellten Kategorien und der getrennten Analyse (in dieser Abfolge) von Problemstrom, Optionsstrom, Politics-Strom, Policy Windows und der Rolle politischer Unternehmer folgend sowie das zusammenfassende „Coupling“, jeweils unter Beachtung der verschiedenen Akteurkonzeptionen und vor allem unter Beachtung der

Strukturierung des Akteurhandelns durch einen institutionellen Kontext, präsentiert.

Auch die Ergebnisse der Untersuchung des Prozesses der Etablierung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) ab Februar 2005 werden in einer entsprechend strukturierten Analyse präsentiert. Es erfolgt hier jedoch aufgrund der Fülle des vorhandenen Materials eine Gliederung in sechs Phasen, die sich an die Abfolge des legislativen Prozesses hält, dabei aber *nicht* den Prämissen eines Phasenmodells politischer Entscheidung folgt (vgl. zum Phasenmodell: Jann/Wegrich 2009: 75 ff.; zur Kritik am Phasenmodell vgl. Jann/Wegrich 2009: 102 f. und Sabatier 2007). Vielmehr ist diese sequentielle Art der Darstellung sinnvoll, da die Präsentation von Untersuchungsergebnissen den Forscher im Falle eines solchen komplexen Prozesses, welcher sich im Kern über fünf volle Jahre erstreckt hat, vor ein großes Problem stellt und daher sinnvoll nur schrittweise erfolgen kann.

Folgende sechs Phasen gliedern dementsprechend die auf den historischen Teil folgende Fallstudie über die Etablierung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts seit 2005:

1. Die Frühphase der Ankündigung im Rahmen einer Mitteilung „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“ von Kommissionspräsident Barroso im Einvernehmen mit dem Kommissionsvizepräsidenten Verheugen für die Frühjahrstagung des Europäischen Rats im Februar 2005 (Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 24 endgültig) und der unmittelbaren Reaktion auf diese Mitteilung.
2. Die erste Zwischenphase eingeleitet durch eine Online-Konsultation der Europäischen Kommission (vgl. Europäische Kommission 2005a) und abgeschlossen durch eine erste Mitteilung der Kommission zum EIT an den Europäischen Rat: „Umsetzung der erneuerten Partnerschaft für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Markenzeichen für Wissen: Das Europäische Technologieinstitut“ (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 77 endgültig).
3. Die zweite Zwischenphase eines verstärkten Konsultationsprozesses mit diversen Stakeholdermeetings der Kommission mit Interessenvertretern und Konsultationstreffen mit Vertretern der Mitgliedstaaten bis zur Veröffentlichung einer zweiten Mitteilung der Kommission zum EIT an den Europäischen Rat: „Das Europäische Technologieinstitut: Die nächsten Schritte“ (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 276 endgültig) und der Veröffentlichung des

Verordnungsvorschlags durch die Europäische Kommission „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Technologieinstituts“ (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604 endgültig/2).

4. Der erste Teil der Hauptphase des offiziellen Rechtsetzungsverfahrens vom Verordnungsvorschlag der Kommission (ebd.) über die Verhandlungen im Rat und im Parlament, bis zur Einigung auf eine sogenannte „allgemeine Ausrichtung“³² im Rat für Wettbewerbsfähigkeit der EU auf der Tagung am 25.07.2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft (Rat der Europäischen Union 2007: 11155/07).
5. Der zweite Teil der Hauptphase des offiziellen Rechtsetzungsverfahrens mit der ersten Lesung im Europäischen Parlament, dem anschließenden informellen Trilog bis hin zur Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 294/2008 durch Parlament und Rat, einschließlich der zur Finanzierung von Galileo und des EIT unternommenen, außergewöhnlichen Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013.
6. Die Phase der Implementation mit der Ernennung des ersten EIT-Verwaltungsrates, der Ausschreibung für die ersten „Knowledge and Innovation Communities“ (KICs) des EIT, der Erstellung eines dreijährigen Arbeitsprogramms, Benennung eines ersten EIT Direktors und schließlich der öffentlichen Benennung der ersten drei „Knowledge and Innovation Communities“ am 16. Dezember 2009 als den Hauptbestandteilen des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) bis hin zur Übermittlung der ersten Strategischen Innovationsagenda an die Europäische Kommission durch den Verwaltungsrat des EIT am 15. Juni 2011 (vgl.: <http://eit.europa.eu/about/strategy.html> , zuletzt abgerufen am 08.08.2011).

Falls die Zukunft es ermöglicht, in einer entsprechenden Arbeit mit so genannten Hyperlinks und Vernetzungen zwischen verschiedenen Textabschnitten zu hantieren, so könnte sich aus dieser Art der Darstellung vielleicht ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn in Richtung auf ein „möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenart und Ursachen der spezifischen Prozesse des Policy Making“ (Mayntz 1983: 14 ff.) ergeben. Der empirischen Fallstudie über die Etablierung des EIT ist ein historischer Teil über zwei vorangegangene Fehlversuche der Etablierung einer solchen Struktur vorangestellt.

³² „Eine „allgemeine Ausrichtung“ ist erzielt, wenn über den Inhalt eines künftigen Rechtsakts weit gehendes Einvernehmen herrscht, jedoch noch geringfügige Abstimmungen erforderlich sind, damit eine politische Einigung erzielt werden kann“ (Rat der Europäischen Union 2007: 11155/07: 7).

7. Historischer Teil – Frühere Versuche zur Etablierung einer dem Europäischen Innovations- und Technologieinstitut (EIT) vergleichbaren Struktur in Europa

Die Initiative zur Gründung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts ab 2005 war nicht die erste Initiative dieser Art im europäischen Kontext. Es gab zumindest einmal in den späten 1950er bzw. frühen 1960er Jahren und einmal in den späten 1980er Jahren gescheiterte Versuche zur Gründung einer dem berühmten Massachusetts Institute of Technology (MIT) vergleichbaren Institution in Europa.

Der erste, praktisch unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erfolgte Versuch, ging von den USA aus und entwickelte sich im Kontext der NATO und eines sich zum „Kalten Krieg“ zuspitzenden Ost-West-Konflikts (vgl. Krige 2006: 208 ff.).

Der zweite Versuch in den 1980er Jahren war im Vergleich zum ersten weniger von politischen Motiven angetrieben. Im Kontext sich entwickelnder multinationaler Unternehmen wurde die Umsetzung der Idee in erster Linie durch den neu gegründeten European Round Table of Industrialists (ERT) forciert. Es liegt eine veröffentlichte Ausarbeitung des Konzepts aus dieser Zeit vor (vgl. Pease 1983).

Beide Initiativen waren nicht von Erfolg gekrönt, belegen aber die immer wieder von den Unterstützern dieser Idee gewünschte Etablierung einer gesamteuropäischen Forschungs- und Bildungseinrichtung³³ zur Förderung der Innovation.

Außerdem verdeutlichen die früheren Versuche und die gelungene Institutionalisierung des EIT im Jahr 2008 beispielhaft die Entwicklung einer jenseits der Mitgliedstaaten liegenden

³³ Versuche, die Entwicklung der Integration innerhalb Europas durch eine europäische Universität im Feld der Hochschulbildung zu ergänzen, gehen auf entsprechende Forderungen pro-europäischer Bewegungen auf dem Kongress von Den Haag 1948 zurück. 1955 unterstützte Walter Hallstein, damals deutscher Staatssekretär im Auswärtigen Amt und später von 1958 bis 1967 Präsident der EG-Kommission, die Gründung einer Europäischen Universität auf der Basis des Euratom-Vertrages. Dieses Vorhaben scheiterte zunächst, jedoch wurde 1958/59 auf der Grundlage des Euratom-Vertrages die Gemeinsame Forschungsstelle (JRC) bei der Kommission eingerichtet, die ursprünglich auf europäische Nuklearforschung ausgerichtet war. Im Rahmen von intergouvernementalen Verhandlungen wurde in den 1960er Jahren die Zusammenarbeit in einem Europäischen Hochschulinstitut (EUI) beschlossen, welches 1972 in Florenz seinen Sitz bekam und vor allem der Forschung in den Wirtschafts-, Geschichts-, Rechts-, Politik- und Sozialwissenschaften gewidmet ist. (Vgl.: Tindemans/Soete et al. 2007: 22f.) Im Bereich der Forschung kam es 1971 zur intergouvernementalen Zusammenarbeit im COST Programm (deutsch: Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung), 1974 zur Gründung des Ausschuss für wissenschaftliche und technische Forschung (CREST) durch einen Ratsbeschluss und 1984 zur Auflage des ersten Forschungsrahmenprogramms mit der Zuweisung eines eigenen EU-Budgets für Forschung und Entwicklung (ebd.).

europäischen Handlungsfähigkeit und einer eigenständigen Herauslösung der Europäischen Union aus einem weiteren transatlantischen Kontext.

Die beiden gescheiterten historischen Initiativen erlauben einige Schlussfolgerungen hinsichtlich vorhersehbarer Probleme und Widerstände, welche sich dann auch tatsächlich im Laufe des Prozesses der Etablierung des EIT ab Februar 2005, vor allem in der Anfangsphase, als zu überwindende Hindernisse herausgestellt haben.

7.1 Der Versuch der Gründung eines International Institute of Science and Technology (IIST) in den 1950er und 1960er Jahren

Dem US-amerikanischen Historiker John Krige, tätig am Georgia Institute of Technology, und seiner Forschungsarbeit über die Geschichte der Entwicklung (west-)europäischer Forschung und Forschungspolitik im transatlantischen Kontext nach dem Zweiten Weltkrieg ist es zu verdanken, dass diese interessante und lehrreiche Episode, gestützt auf seine Veröffentlichung und die zahlreichen enthaltenen Verweise, detailliert wiedergegeben werden kann (vgl. Krige 2006: 191 ff.).

Krige hat den Versuch der Gründung eines International Institute of Science and Technology (IIST) anhand historischen Datenmaterials, welches sich teilweise in entsprechenden Archiven in den USA und in Europa befindet oder ihm von Kollegen zugänglich gemacht wurde, umfassend untersucht (vgl. Krige 2006: vii). Der folgende Abschnitt beruht daher weitestgehend auf seinen fundierten Ausführungen.

7.1.1 Der Problemstrom

Wie Krige beschreibt, steht am Anfang der versuchten Gründung einer transatlantischen Technischen Hochschule in Europa zunächst die in den USA entwickelte Wahrnehmung von ausgebildeten Wissenschaftlern, insbesondere von Physikern, als wertvolle und knappe Ressource. Gleichzeitig wurde ein durch die Ausweitung angewandter Forschung in vielen Bereichen steigender Bedarf konstatiert. Weiterhin gab es in den USA Befürchtungen, dass

die westliche Welt im sich immer weiter zuspitzenden Ost-West-Konflikt der Systeme in den 1950er Jahren ihre technologisch-wissenschaftliche Vormachtstellung angesichts eines größeren „Produktionsvolumens“ gut ausgebildeter Wissenschaftler in der Sowjetunion bald verlieren könnte (vgl. Krige 2006: 193 ff.).

Als Indikator für das Problem diene vor allem die Anzahl der erreichten höheren Abschlüsse pro Jahr. 1954 betrug die Anzahl der PhD-Absolventen in allen Wissenschaften in den USA etwa 4300, in der Sowjetunion dagegen erhielten ungefähr doppelt so viele junge Frauen und Männer einen entsprechenden Abschluss mit vergleichbarer, hoher Qualität (der Anteil der Frauen lag dabei etwa bei der Hälfte) (ebd.: 196).

Zahlen, welche die Diagnose einer „Manpower Gap“ untermauerten, wurden bereits 1954 auf einer Kabinettsitzung unter Präsident Eisenhower präsentiert und von einem Bericht „Soviet Professional Manpower“ von Nicholas De Witt von der Harvard Universität bestätigt. Bei anhaltendem Trend war zu erwarten, dass die Sowjetunion ihren Rückstand gegenüber den USA bis 1960 ausgeglichen haben würde (ebd.: 197).

Im Bereich der NATO wurden ebenfalls Daten gesammelt, die einerseits den Vorsprung der Sowjetunion vor den USA bestätigten, andererseits das weit stärkere Zurückbleiben in der Ausbildung in Europa erkennbar machten (vgl. Krige 2006: 199: Table 7.1).

Die geschätzte Zahl der bis zum Bachelor-Abschluss ausgebildeten Wissenschaftler und Ingenieure betrug demnach im Jahr 1955 in den USA 271 pro eine Million Einwohner und in den europäischen Mitgliedstaaten der NATO nur 106 pro eine Million Einwohner. Einem NATO-Durchschnitt von ungefähr 173 Bachelor-Absolventen pro eine Million Einwohner (also insgesamt ca. 74.900 im Jahr 1955) stand ein Durchschnitt von ungefähr 375 Bachelor-Absolventen pro eine Million Einwohner (ca. 75.000 im Jahr 1955) in der Sowjetunion gegenüber (ebd.).

Als „focusing event“ und Symbol für den technologischen Vormarsch im Ostblock verstärkte die Entsendung des ersten künstlichen Erdsatelliten „Sputnik 1“ am 4. Oktober 1957 durch die Sowjetunion auf eine Umlaufbahn um die Erde und ein dadurch ausgelöster „Sputnik-Schock“³⁴ den Willen führender Köpfe in der westlichen Welt, baldmöglichst mit verschiedenen Initiativen den Fortbestand der wissenschaftlich-technischen Vorherrschaft zu

³⁴ Der Sputnik-Schock bezeichnet die Reaktion der westlichen Welt auf das Starten des ersten Erdsatelliten durch die Sowjetunion, nachdem US-Präsident Eisenhower bereits 1955 eine entsprechende Unternehmung der USA angekündigt hatte. In der Folge wurden die Forschungsetats der USA um Milliarden aufgestockt und 1958 wurde die NASA gegründet. Enorm verstärkt wurde die Angst vor dem technischen Zurückbleiben der westlichen Welt dann 1961 durch die erste bemannte Weltraumfahrt des russischen Astronauten Juri Gagarin (vgl. Zimmer 2007).

sichern. Der Start von Sputnik 1 „concentrated NATO’s attention on the importance of increasing the number of scientists being trained in the west“, wie eine Expertengruppe der NATO 1963 unter Vorsitz des französischen Wissenschaftlers und damaligen Direktors im Verteidigungsministerium Pierre Aigrain feststellte (zitiert nach: Krige 2006: 206). Im Jackson Report³⁵ „Trained Manpower for Freedom“ wurden bereits 1957 Empfehlungen zur Stärkung der wissenschaftlich-technologischen Ausbildung im transatlantischen Kontext in Europa ausgesprochen (vgl. Krige 2006: 202).

Um zu verstehen, wie es auf der Basis der konstatierten „Manpower-Gap“-Problematik zu dem Vorschlag der Gründung einer transatlantischen, technischen Hochschule in Europa kommen konnte, ist es sinnvoll, diese Problematik in einen weiteren Problemkontext einzuordnen. Die Teilung Deutschlands musste von den USA und ihren Verbündeten in der NATO Mitte der 1950er Jahre als vorübergehend nicht veränderbar hingenommen werden. West-Deutschland trat 1955 der NATO bei³⁶ und im selben Jahr wurde der Warschauer Pakt von der Sowjetunion als das Militärbündnis der Ostblockstaaten und Gegenstück zur NATO im sich verschärfenden Ost-West-Konflikt gegründet. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) wurden 1957 gegründet, nachdem 1954 die avisierte, politische Zusammenarbeit von Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Italien und den Benelux-Staaten in einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) gescheitert war. Kalter Krieg und Westintegration stellten also den Kontext dar, in dem sich die Initiative entwickelte.

Im Januar 1957 legten die damaligen Außenminister von Italien, Norwegen und Kanada einen Bericht vor, der auf Anfrage des Nordatlantikrats (NAC) erstellt, die Kooperation und Koordination der NATO-Staaten im nicht-militärischen Bereich stärken sollte (vgl. Krige 2006: 199 ff.). Der Bericht kam zu dem Ergebnis, dass im Zeichen der nuklearen Aufrüstung und des Kalten Krieges zwischen den Westmächten unter der Führung der USA und den Ostblockstaaten unter der Führung der Sowjetunion, eine Verlagerung auf einen nicht-militärischen Konflikt bzw. Fortschrittswettbewerb der Systeme zu erwarten sei. Aus diesem Grund wurde die Wichtigkeit der Stärkung der transatlantischen Partnerschaft innerhalb der

³⁵ Benannt nach dem ehemaligen US-Senator Henry M. Jackson.

³⁶ Im selben Jahr traten die Pariser Verträge in Kraft, die eine Westeuropäische Union (WEU) als kollektiven Beistandspakt zwischen Frankreich, Großbritannien, den Benelux-Staaten, Deutschland und Italien gründeten. Mittlerweile wurden die Aufgaben der WEU praktisch vollständig von der EU übernommen und die Auflösung der Organisation wurde bis Juni 2011 vollzogen (vgl. <http://www.weu.int>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Wertegemeinschaft der NATO betont und, ebenfalls als ein Ergebnis des Berichts, ein dringlicher Bedarf der Anhebung der Qualität und Anzahl in der Ausbildung von Wissenschaftlern und Ingenieuren festgestellt (ebd.). Die Schwäche der westlichen Welt und insbesondere Europas in der Ausbildung hoch qualifizierter Arbeitskräfte rückte also im Kontext einer verstärkten Westintegration angesichts der wahrgenommenen Bedrohung aus dem Osten als ein wichtiges Problem in den Fokus der Politik.

Die USA waren, wie oben beschrieben, selbst mit dem Problem fehlender, gut ausgebildeter Wissenschaftler konfrontiert. Als eine Antwort darauf wurden die existierenden Einrichtungen wie das Massachusetts Institute of Technology oder das California Institute of Technology durch finanzielle Investitionen der öffentlichen Hand gestärkt, modernisiert und für Nachwuchswissenschaftler attraktiver gemacht. Das MIT war bereits während des Zweiten Weltkriegs in die militärische Forschung eingebunden und profitierte in der Folge von der Forschungsfinanzierung durch die US-Regierung, was zu einem starken Wachstum der Forschungskapazität und einer Verschiebung des Ausbildungsfokus vom Grundstudium zum Hauptstudium führte (vgl. MIT 1949: 13 ff.).

Der Vergleich mit Europa zeigte demgegenüber, wie Krige schreibt: „By contrast, existing institutions in Europe had too few professorial chairs in important fields and too few rewarding posts for people under the age of thirty-five.“ (Krige 2006: 213).

7.1.2 Der Optionsstrom

Angesichts der oben dargelegten Problematik und ihres Kontexts ist es nicht weiter überraschend, dass als eine mögliche Lösungsoption die Gründung einer transatlantischen Technischen Hochschule ins Auge gefasst wurde. Die Initiative war ein Baustein des Plans der Reformierung und Remodellierung eines in den Augen wichtiger Persönlichkeiten auf beiden Seiten des Atlantiks schlecht angepassten und überkommenen europäischen Universitäts- und Ausbildungssystems nach amerikanischem Vorbild (Krige 2006: 209).

Als direkte Reaktion auf Sputnik 1 kam es bereits im Dezember 1957 zu einem NATO-Gipfeltreffen in Paris, auf dem unter anderem die Einrichtung eines NATO-Wissenschaftsausschusses und Schaffung des Postens eines Wissenschaftsberaters beschlossen wurde (vgl. Krige 2006: 203 ff.). In den Anfangsjahren dominiert von britischen und US-amerikanischen Vertretern, verwendete dieser Ausschuss den Großteil seines Budgets für zwei vom Jackson Report inspirierte Initiativen. Zum einen wurde ein

Stipendienprogramm organisiert und zum anderen ein Programm für Sommerkurse (aus dem später die Advanced Study Institutes der NATO³⁷ entstanden), finanziell unterstützt von der Ford Foundation, in Europa etabliert.

Eine vom NATO-Wissenschaftsausschuss eingesetzte Arbeitsgruppe unter Vorsitz des ehemaligen ersten EURATOM-Präsidenten Louis Armand, der damals die in der Nähe von Paris angesiedelte École Polytechnique leitete, legte schließlich im Oktober 1960 einen Bericht „Increasing the Effectiveness of Western Science“ vor, der den Vorschlag zur Gründung eines Internationalen Instituts für Wissenschaft und Technologie (IIST) enthielt (Krieger 2006: 210 f.).

Es sollte, wie von den damals Beteiligten beschrieben, eine neue und weitreichende Initiative sein, die als Herausforderung für existierende Universitäten zum Aufbrechen verkrusteter nationaler Strukturen innerhalb der europäischen Wissenschaftslandschaft führen würde. Eine transatlantische Universität sollte die kulturelle und ökonomische Einheit der westlichen Welt demonstrieren und stärken³⁸ (ebd.).

Auf der Basis dieses Berichts wurde Ende 1960 eine kleinere High-Level-Arbeitsgruppe eingerichtet, in welcher jeweils ein hochrangiger Experte aus den Niederlanden, Großbritannien, Italien, Frankreich und Deutschland unter dem Vorsitz des früheren MIT-Präsidenten und damaligen Beraters von US-Präsident Eisenhower, James Rhyne Kilian, an der technischen Ausarbeitung in Form einer Machbarkeitsstudie arbeitete (Krieger 2006: 213 ff.). Am 10. Oktober 1961 legte die Gruppe ihren Bericht der NATO vor, der ein Jahr später auch der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Die Machbarkeitsstudie sah die Einrichtung eines Instituts mit fünf interdisziplinären Zentren und einem „Advanced Study Centre“, modelliert nach dem Vorbild des Institute for Advanced Study (IAS) in Princeton, vor. Die fünf avisierten Bereiche waren angewandte Mathematik und theoretische Physik, technologische Prozesse und Systeme (zur Förderung von Innovation), Materialforschung, Geowissenschaften (Geophysik, Meteorologie, Ozeanografie, Weltraumforschung) und Biowissenschaften (Molekularbiologie und andere) (ebd.).

Das Institut sollte Zentren und Programme im Fall ausbleibender Ergebnisse wieder schließen und durch neue ersetzen können. Durch Flexibilität und Modernität, die Einbindung des Instituts in die europäische Gesellschaft und unter Überwindung traditioneller akademischer

³⁷ Vgl. http://www.nato.int/science/nato_funded_activities/grant_mechanisms.htm, zuletzt abgerufen am 2.1.2012.

³⁸ Die Sowjetunion hatte 1960, noch vor der Veröffentlichung des Berichts, eine Peoples' Friendship University gegründet, die unter anderem eine antiwestliche Haltung der aus der Dekolonisation entstandenen Staaten festigen sollte (vgl. Rosen 1973).

Grenzen, sollten junge Leute inspiriert und eine auf höchstem Niveau gebildete, wissenschaftliche Elite geformt werden (vgl. Krige 2006: 215 f.). Mitarbeiter sollten nicht nur aus der Wissenschaft, sondern auch aus der Industrie und von nationalen Forschungseinrichtungen rekrutiert werden. Austausch, externe Beratung und durch die Industrie finanzierte Forschung sollten ermutigt werden (ebd.).

Nach dem Willen der Kilian-Gruppe sollte ein solches IIST ein Vorreiter für die Modernisierung der europäischen Forschungslandschaft und Symbol für die Zusammenarbeit der westlichen Nationen sein. Krige zufolge sprach Kilian von einer „transforming institution“, um die „tradition of the future“ in Europa zu etablieren (Krige 2006: 216).

Hinsichtlich der normativen Akzeptanz berichtete der für den Bereich Wissenschaft und Forschung zuständige stellvertretende NATO-Generalsekretär William Nierenberg von einer großen verbalen Unterstützung durch Vertreter der Regierungen der NATO-Mitgliedstaaten (Krige 2006: 214). Eine solche europäische Unternehmung stieß zunächst auf Wohlwollen, da ein Staat alleine ein solches Projekt entweder finanziell oder aufgrund der Beharrungskräfte der traditionellen europäischen Universitätsstrukturen nicht hätte umsetzen können.

Nierenberg unterrichtet die Kilian-Gruppe jedoch auch, noch bevor diese ihre Arbeit aufnahm, dass es eine große Diskussion gab, ob ein solches Institut in einem großen Campus zusammengefasst oder als ein Netzwerk von in Europa verteilten Zentren mit einer zentralen Verwaltung etabliert werden sollte (ebd.). Dieselbe Diskussion sollte später auch im Rahmen der Barroso-Initiative ab 2005 vehement geführt werden (vgl. Kapitel 8, insbesondere 8.1.4, 8.2.2 und 8.2.5).

Auch der Widerstand, der sich bald aus der wissenschaftlichen Gemeinschaft heraus in den Mitgliedstaaten zu bilden begann, verfolgte eine argumentative Linie, die genauso nach 2005 wieder vertreten worden ist (vgl. Kapitel 8, insbesondere 8.2.2, 8.3.2 und 8.3.3). Kritiker verwiesen auf die existierenden Institutionen, auf denen die Initiative aufbauen sollte. In Frankreich argumentierte die Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique (DGRST), dass bereits in Europa etablierte, hervorragende Institutionen jene Ziele verfolgen könnten, die im Armand-Bericht beschrieben wurden (vgl. Krige 2006: 214). Eine Neugründung wurde als mögliche Geldverschwendung und unter dem Aspekt eines befürchteten, negativen Einflusses auf bestehende Strukturen gesehen.

Problematisch war auch, dass sich insbesondere die französische Regierung eher für die Gründung einer europäischen Institution nach dem Vorbild der US-amerikanischen National

Science Foundation (NSF) zur Stärkung der Grundlagenforschung aussprach (ebd.)³⁹.

Dieser Widerstand gegen eine Neugründung ohne Berücksichtigung existierender Universitäten und Hochschulen („creation from scratch“) und die Angst, ein neues Institut könnte die besten Talente von den nationalen Institutionen abschöpfen („cream off the best talents“) wurden vom Kilian-Bericht nicht als wirkliche Hindernisse eingeschätzt. Der Bericht erklärte, ein neues Institut würde nur eines von vielen in Europa sein und nationale Strukturen eher ergänzen, anstatt in einen Wettbewerb mit ihnen zu treten. Nationale Universitäten und Forschungseinrichtungen sollten die Möglichkeit haben, sich dem IIST anzugliedern bzw. Verbindungen aufzubauen. Auch hier sind frappierende Parallelen zur 2005er Initiative gegeben (vgl. Kapitel 8, insbesondere 8.2.5, 8.3.2, 8.3.4, 8.5.5 und 8.6.3).

Die antizipierten Kosten beliefen sich laut Kilian-Bericht auf etwas mehr als 55 Millionen US-Dollar Investitionskosten und circa 16 Millionen US-Dollar pro Jahr für laufende Kosten. Falls aus politischen oder finanziellen Gründen eine schrittweise Gründung erfolgen sollte sprach sich die Expertengruppe für einen Beginn mit der Etablierung der ersten beiden thematisch orientierten Zentren und des Zentrums für Advanced Studies aus (vgl. Krige 2006: 215).

7.1.3 Der Politics-Strom

John Krige weist darauf hin, dass die Diskussion und Machtverhältnisse in den europäischen Staaten bezüglich der von amerikanischer Seite gesteuerten IIST-Initiative zwischen 1961 und 1963 auch aufgrund des begrenzten Datenzugangs schwer einzuschätzen sind, sich jedoch Grundpositionen rekonstruieren lassen (vgl. Krige 2006: 217 ff.).

Die kleineren Länder mit Ausnahme von Belgien, also Luxemburg, Schottland und insbesondere die Niederlande unterstützten die Gründung eines IIST. Auch Italien befürwortete die Initiative. Hier sprachen sich im Januar 1962 auf einer Konferenz etwa zwei Dutzend Universitätsrektoren, drei Rektoren von Technischen Hochschulen und 60 Mitglieder

³⁹ Auch dieser Plan brauchte mehrere Anläufe bis zur Umsetzung auf der Ebene der Europäischen Union. 1974 wurde die European Science Foundation gegründet, diente in der Folge jedoch zuvorderst als Vernetzungsstelle für nationale Forschungsförderungsinstitutionen. Erst der seit 2007 etablierte European Research Council (ERC, dt.: Europäischer Forschungsrat) verwaltet, als eine der NSF vergleichbare Institution, eine größere Summe Forschungsgelder auf europäischer Ebene.

der Wissenschaftsgemeinschaft für das Konzept aus und die Regierung verwies auf Plätze für eine mögliche Ansiedlung in der Nähe von Rom oder Mailand (ebd.: 218). Auch NATO-Länder, die in der technologischen Entwicklung vergleichsweise zurücklagen, wie Griechenland und die Türkei, waren für die Gründung eines IIST (ebd.).

Die Regierung der Vereinigten Staaten sprach sich für die Option der Gründung eines einzigen, großen, transatlantischen Instituts in Europa aus, das nach seiner Etablierung unabhängig von internationalen Organisationen wie NATO oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sein sollte. Finanziert sollte es zu jeweils relativ gleichen Teilen von den USA und den großen drei europäischen Staaten, Frankreich, Großbritannien und Deutschland sowie durch einen stetig steigenden Anteil von Beiträgen von privater Seite werden (ebd.: 219).

In Deutschland war die Stimmung eher gegen ein IIST gerichtet. Sowohl die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) als auch die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) sprachen sich gegen eine Gründung aus. Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) verhielt sich abwartend (ebd.). Die Einstellung im Außenministerium war, wie Krige schreibt, „negative, if not downright hostile“. (ebd.).

In Großbritannien unterstützte der Advisory Council on Scientific Policy (ACSP) in einer Empfehlung an die britische Regierung die französische Position gegen eine zentralisierte Einrichtung und für den Aufbau der Struktur auf bereits in Europa bestehenden Institutionen, die ein Gefüge zur Erreichung der avisierten Ziele bilden könnten (ebd.: 220). Großbritannien befand sich zu dieser Zeit in einer Art außenpolitischer Zwickmühle zwischen Frankreich und den USA. Einerseits wollte man die guten transatlantischen Beziehungen zu den USA aufrechterhalten, andererseits stellte Großbritannien im Sommer 1961 einen Beitrittsantrag zur EWG und war daher auf gute Beziehungen zu Frankreich angewiesen, auch weil beide Staaten im Jahr darauf Verhandlungen über den gemeinsamen Bau des Überschall-Verkehrsflugzeugs Concorde führten (ebd.).

Im Juli 1962 kam es schließlich in der Folge eines hochrangigen Dreiparteientreffens zwischen Vertretern der USA, Frankreichs und Großbritanniens in England zu einem Kompromissvorschlag unter der Federführung des Vorsitzenden des ACSP, Lord Todd (vgl. Krige 2006: 220 f.). Demnach hätte das IIST aus einem Kern von zwei bis fünf der im Kilian-Bericht vorgeschlagenen Zentren bestanden. Diese „Headquarters“ sollten bei einer bereits existierenden Institution in Europa angesiedelt werden. Die anderen drei Zentren hätte man dem Vorschlag zufolge in verschiedenen Ländern angesiedelt, geografisch angegliedert an,

aber nicht verwaltet von einer existierenden Bildungsinstitution. Der Vorschlag des ACSP Vorsitzenden, das CERN⁴⁰ zum Nukleus dieser übrigen Zentren zu machen konnte sich gegenüber den anderen Mitgliedern nicht durchsetzen (ebd.: 221).

Einige Monate später, im Mai 1963, traf die britische Regierung unter ihrem Minister für Wissenschaft und Technology, Lord Hailsham, auf dieser Basis die Entscheidung für die Befürwortung einer voll dezentralisierten Struktur, wie sie auch die Franzosen bevorzugten. Die französische Regierung hatte sich zu dieser Zeit bereits weitergehend eingesetzt für eine europäische Stiftung zur Finanzierung der in verschiedenen Ländern zu errichtenden Zentren auf der Basis eines internationalen Vertrages. In deren Verwaltungsrat sollten europäische Staaten eine Mehrheit haben (ebd.). Diese Position bewirkte eine weitere Entfremdung vom US-amerikanischen Wunsch, ein großes transatlantisches Institut in Europa zu gründen. Das IIST scheiterte schließlich an den vielfältigen Konflikten um Struktur, Organisation und Finanzierung.

Der amerikanische Wunsch, ein transatlantisches Institut in Europa nach dem Vorbild des MIT zu schaffen, wurde insbesondere von Anspruchsgruppen, vor allem in den wichtigen großen europäischen Staaten Frankreich, Deutschland und Großbritannien von Beginn an eher reserviert bis ablehnend kommentiert. Gerade die nationalen Forschungsgemeinschaften äußerten, wie zu erwarten war, starke Bedenken gegen die Neugründung, da sie einen neuen, starken Konkurrenten im Kampf um begrenzte Mittel fürchteten (Krige 2006: 219 ff.). Diese Bedenken wurden an die Regierungen mit deutlichen Worten vermittelt, wie die ACSP-Formulierung zur Unterstützung der Gründung einer Einrichtung auf der Basis von in Europa existierenden Institutionen „without violence to the natural evolution of existing institutions“ verdeutlicht (ebd.: 220).

Untermauert wurden diese Befürchtungen von einer insbesondere in Frankreich verbreiteten Sichtweise, die die amerikanische Initiative als eine hegemoniale Initiative zur Bildung eines Brückenkopfes in die europäische Forschungslandschaft mit dem Ziel der Teilhabe an europäischen bzw. französischen Forschungskapazitäten sah. Es gab die Befürchtung, dass die USA aufgrund ihrer technologischen und industriellen Vormachtstellung von gemeinsam erreichten Forschungsergebnissen mehr profitieren würden als europäische Staaten (ebd. 221).

⁴⁰ 1954 war es durch eine Vereinbarung von elf europäischen Regierungen zur Gründung einer Europäischen Organisation für Kernforschung CERN (abgeleitet von Conseil Européen de Recherche Nucléaire) und der Ansiedlung des CERN-Laboratoriums in der Nähe von Genf gekommen. Es ist das weltweit größte Forschungszentrum auf dem Gebiet der Teilchenphysik (vgl. Krige 2006: 57 ff. und <http://public.web.cern.ch/public> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Pierre Piganiol, seinerseits immerhin Mitglied der ausarbeitenden Expertengruppe, berichtete, wie Krige schreibt, De Gaulle bereits nach seinem ersten Treffen mit Kilian 1961 sarkastisch: „The United States have decided to provide Europe with an MIT-like Institute to serve as a rallying point for the elite of underdeveloped countries [des pays sous-développés]. They would like this English-speaking institute to be situated near Paris.“ (zitiert nach: Krige 2006: 225). In Deutschland, mit einer dem Vorschlag ebenfalls eher negativ gegenüberstehenden Regierung und Wissenschaftscommunity, wurden die Emotionen durch die Fehlwahrnehmung geschürt, die USA wollten ein NATO-Institut in Europa gründen (ebd. 219).

7.1.4 Policy Windows und politische Unternehmer

Auslöser der politischen Initiative zur Gründung eines International Institute of Science and Technology (IIST) in Europa war, wie oben beschrieben, zum einen, einer konsequentialistischen Logik folgend, das Problem eines Mangels an gut ausgebildeten Wissenschaftlern und Ingenieuren vor allem in (West-)Europa. Zum anderen spiegelt sich in der Initiative der politische Wille der USA zur Restrukturierung der Wissenschaftslandschaft Europas nach US-amerikanischem Vorbild im Rahmen einer „konsensuellen Hegemonie“ wider, wie Krige in seinem Buch „American Hegemony and the Postwar Reconstruction of Science in Europe“ eindrucksvoll anhand mehrerer Beispiele nachweist (Krige 2006). Eine politische Gelegenheit ergab sich also durch Ereignisse im Problem- und im Politics-Strom. Weiter verstärkt wurden die Problemwahrnehmung und der politische Handlungswille verschiedener Akteure durch den Start des sowjetischen Satelliten Sputnik 1. Hier führte ein „focusing event“ mit Symbolkraft zur weiteren Öffnung des Policy Windows.

Letztlich waren es jedoch einige wenige herausragende Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Forschung, innerhalb der NATO sowie innerhalb der Ford Foundation in den USA, die sich für die Idee eines transatlantischen International Institute of Science and Technology (IIST) begeisterten und die Ausarbeitung vorantrieben (Krige 2006: 209).

Im Rahmen der institutionellen Struktur der NATO wurde eine High-Level-Expertengruppe eingesetzt, deren Vorsitz James Rhyne Kilian innehatte. Kilian war von 1948 bis 1959 Präsident des MIT, von 1957 bis 1959 Science Advisor von US-Präsident Eisenhower und später langjähriger Vorsitzender der MIT Corporation (vgl. <http://libraries.mit.edu/archives/mithistory/biographies/killian.html>, zuletzt abgerufen am

2.1.2012). Starke Fürsprecher waren auch die ebenfalls in die Expertengruppe berufenen Sir John Cockcroft, britischer Physiker und Nobelpreisträger (Nobelpreis für Physik 1951), seit 1959 erster Master des neu gegründeten Churchill College der Cambridge-Universität⁴¹, und Hendrik Casimir, niederländischer Physiker und Forschungsdirektor bei Philips, der 1963 eine Schlüsselrolle bei dem Versuch spielte, die Idee trotz vielfacher Widerstände am Leben zu erhalten (vgl. Krige 2006: 218). Weitere Experten waren Piero Cardiola, Direktor am Institut für Physik in Mailand, August Rucker, der frühere Rektor der Technischen Hochschule München und ehemalige bayerische Kultusminister sowie Pierre Piganiol, der als Vertreter der „Délégue Générale à la Recherche Scientifique et Technique“ vom französischen Präsidenten De Gaulle nach dessen Amtsantritt 1958 berufen wurde und diesem direkt Bericht erstattete (vgl. Krige 2006: 209). In das Projekt waren ebenso die höchste Ebene militärischer und politischer Vertreter der NATO-Länder, beispielsweise auch US-Präsident Eisenhower, US-Staatssekretär Dean Rusk oder der britische Minister für Wissenschaft und Technologie, Lord Hailsham, involviert (ebd.).

Eine Schwierigkeit lag in der Vorgehensweise beim Versuch einer Gründung aus dem institutionellen Kontext der NATO heraus. Die eingesetzte Expertengruppe verfügte in einem Prozess auf der Basis zwischenstaatlicher Verhandlungen über kein Druckmittel zur Verfahrensbeschleunigung (beispielsweise als die britische Regierung erst Monate nach der Formulierung eines Kompromisses durch den ACSP eine entsprechende Position formulierte). Außerdem war der Zugang zu und vor allem die Verhandlungsposition gegenüber entscheidenden Akteuren ohne die Einmischung von oberster Stelle teilweise problematisch. Der Wissenschaftsberater der NATO ab 1962, William Allis, notierte (Krige zufolge) nach einer Reise durch Deutschland mit Rucker, wie schwierig es war, „to find people in Germany who [were] sufficiently interested in the project, and who [were] in a position to exert some influence.“ (Krige 2006: 219).

Bezeichnenderweise ist es der französische Präsident de Gaulle, dem schließlich das endgültige Scheitern zugeschrieben wird. Wie Krige unter Berufung auf die Autobiografie von Frederick Seitz⁴² erzählt, soll den Vertreter Frankreichs, Pierre Aigrain, auf einem Dreiparteientreffen in London die überraschende Nachricht erreicht haben, dass sich de

⁴¹ Interessanterweise entstand das Churchill College als Folge der Idee aus dem Umfeld von Winston Churchill, eine dem MIT vergleichbare britische Institution ins Leben zu rufen (vgl. Walsh 1998).

⁴² Der US-amerikanische Physiker Frederick Seitz war unter anderem von 1962 bis 1969 Präsident der National Academy of Science (NAS) und gehörte zur selben Zeit zum wissenschaftlichen Beraterstab des Präsidenten der Vereinigten Staaten (vgl.: <http://newswire.rockefeller.edu/?page=engine&id=724> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Gaulle gegen den Plan entschieden habe. Zumindest scheint gesichert, dass de Gaulle im Laufe des Jahres 1963 entschied, dass es ein IIST nur ohne Beteiligung der USA geben könne, was für die Regierung in Washington inakzeptabel war (Krige 2006: 222).

7.1.5 Coupling und Bewertung – Gründe für das Scheitern des IIST

Wie unter 7.1.1 bis 7.1.4 beschrieben hatte sich in den 1950er und frühen 1960er Jahren, einer konsequentialistischen und teilweise ideologischen Logik folgend, eine politische Gelegenheit zur Kopplung von Problemstrom, Optionsstrom und Politics-Strom eröffnet, die politische Kräfte in den USA und vor allem einige führende Wissenschaftler und Experten auf dem Feld der Forschungspolitik auf beiden Seiten des Atlantiks zur Gründung eines IIST nutzen wollten. Letztlich gelang es jedoch nicht, eine entsprechende Entscheidung in zwischenstaatlichen Verhandlungen im Kontext der NATO herbeizuführen. Das Scheitern, wie John Krige es beschreibt, kann dabei nicht alleine auf de Gaulle bzw. die französische Position zurückgeführt werden, da es auch in Großbritannien bzw. in Deutschland starke Ressentiments gegen ein solches Institut gab und damit die drei wichtigsten europäischen Staaten eher reservierte bis ablehnende Positionen einnahmen (Krige 2006: 193 ff.).

Vielmehr scheiterte es, die versuchte Kopplung der Ströme zur Etablierung eines transatlantischen International Institute of Science and Technology (IIST) zu nutzen, aus mehreren Gründen, von denen die folgenden fünf als entscheidend angesehen werden können:

- Erstens sprachen sich bereits existierende Institutionen gegen einen neuen Wettbewerber aus, der aufgrund der hohen Ambitionen und des präsenten MIT-Vergleichs als bedrohlich wahrgenommen werden musste. Entsprechende Strukturen befanden sich nach dem Zweiten Weltkrieg in einem nationalen Aufbau- und Gründungsprozess (Krige 2006: 223).
- Zweitens hatten die Regierungen (vor allem in Frankreich, Deutschland und Großbritannien) selbst Ressentiments hinsichtlich eines wahrgenommenen hegemonialen Anspruchs der USA⁴³ und konnten sich vor dem Hintergrund der

⁴³ Unter dem damaligen französische Staatspräsident Charles de Gaulle zog sich Frankreich 1966 aus der militärischen Kommandostruktur der NATO zurück, nachdem Forderungen, die Kommandostruktur gleichwertig auf die USA, Großbritannien und Frankreich zu verteilen, nicht durchgesetzt werden konnten (vgl. Cogan 1997:

jeweiligen nationalen Situation nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen. Frankreich zog unter de Gaulle außenpolitisch generell supranationale Lösungen, auch innerhalb Europas bzw. der EWG, vermehrt in Zweifel (vgl. Woyke 2010: 39 ff.).

- Drittens bot die internationale Organisation der NATO offensichtlich keinen geeigneten institutionellen Rahmen für eine solche Initiative, da ein entsprechendes Verfahren auf die freiwillige Teilnahme der Mitglieder angewiesen war.
- Viertens fehlte letztlich der politische Wille der Regierungsoberhäupter, eine solche Gründung mit persönlichem Einsatz weiter voranzutreiben. Eisenhower etwa wies der Initiative zur Gründung eines International Institute of Science and Technology (IIST) in Europa keine Priorität zu (Krige 2006: 209).
- Fünftens war der Versuch, eine Kopie einer amerikanischen Einrichtung (des MIT) im europäischen Kontext zu errichten, generell schwer zu verwirklichen. Amerikanische Institutionen sollten zwar in der Folge immer wieder ein Vorbild für die Modellierung europäischer Institutionen sein (beispielsweise die National Science Foundation für den European Research Council, der 2007 seine Arbeit aufnahm), jedoch mussten entsprechende Institutionen stets verändert und in den europäischen Kontext eingepasst werden (vgl. André 2006: 144 ff.).

Im Ergebnis sind vielfach Parallelen der historischen Debatte um ein IIST und der Debatte um ein EIT ab 2005 festzustellen (vgl. Kapitel 8). Beispielsweise standen die Schlagworte „creation from scratch“ und „cream off talents“ in frappierender Ähnlichkeit auch nach 2005 wieder in ablehnenden Positionspapieren und Berichten (vgl. Kapitel 8.3.4). Die wissenschaftlichen Stakeholder und existierende Institutionen sprachen sich wiederum mehrheitlich gegen die wahrgenommene Bedrohung durch einen neuen Wettbewerber aus. Die Grundfragen Campus oder Netzwerk, Neugründung oder Angliederung an bzw. Aufbau auf bestehenden Institutionen spielten ebenso eine Rolle und nationale Positionen erschwerten den Etablierungsprozess (vgl. Tindemans/Soete et al. 2007).

Auch der zweite historische Versuch zur Gründung eines EIT weist solche Parallelen auf und soll im Folgenden, auf der Basis der wenigen zugänglichen Dokumente, etwas verkürzt, dargestellt werden.

7.2 Die Initiative zur Gründung eines European Technology Institute (ETI) in den 1980er Jahren

Zwischen der Initiative zur Gründung eines European Technology Institute (ETI) aus den 1980er Jahren und der eben beschriebenen ersten Initiative zur Gründung eines International Institute of Science and Technology (IIST) bestanden von vorneherein wesentliche Unterschiede.

Diese weitere Initiative der Einrichtung einer europäischen mit dem MIT in Amerika vergleichbaren Institution wurde nicht im transatlantischen Kontext betrieben, sondern entsprang einem Bedürfnis einiger prominenter europäischer Wissenschaftler und vor allem einer Gruppe von Führungspersonen multinationaler, europäischer Unternehmen, wenngleich es auch hier Verbindungen zu den USA gab. Die 1957 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) stellte also den Rahmen für diesen Versuch der Etablierung eines ETI dar. Zugleich handelte es sich um eine Initiative, die rückblickend vergleichsweise wenig politische Unterstützung fand (vgl. Pease 1983; ERT 2003: 27).

7.2.1 Der Problemstrom

Der damalige Direktor der United Kingdom Atomic Energy Authority (UKAEA) und Initiator des JET-Projekts⁴⁴ von Euratom, Rendel Sebastian Pease, beklagt in einem 1983 veröffentlichten Konzeptentwurf für ein Europäisches Technologieinstitut die Fragmentierung des europäischen Bildungs- und Forschungssystems in einer Zeit, in der Forschung und Ingenieurwesen zunehmend über die nationalen Grenzen und über die Grenzen Europas hinausgehend betrieben werden (Pease 1983: 177; Watson 2006).

Fehlende Vereinbarungen über die Anerkennung von Abschlüssen behinderten die Mobilität der Studenten und Forscher, nicht mehr als 1 Prozent der Mitarbeiter an britischen Technischen Universitäten stammten aus anderen EWG-Mitgliedstaaten (Pease 1983: 178). Später sollten der hier von R.S. Pease beschriebene Reformstau und die (wahrgenommene) Krise der europäischen Integration zwischen etwa 1973 und 1984, die in der Folge einer

⁴⁴ JET steht für Joint European Torus und ist eine europaweit gemeinsam betriebene Versuchsanlage in Culham (Großbritannien) zur Entwicklung von Kernfusionsreaktoren des Typs Tokamak (vgl. <http://www.efda.org/jet/> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Währungskrise (1973) und zweier Ölkrisen (1973 und 1979) und der Rückbesinnung auf nationale Lösungsversuche entstanden, unter dem Begriff „Eurosclerose“ zusammengefasst werden (vgl. Clemens/Reinfeldt/Wille 2008: 182 ff.).

Der französische Journalist und Politiker Jean-Jaques Servan-Schreiber hatte bereits Ende der 1960er Jahre in seinem äußerst einflussreichen Buch „Die amerikanische Herausforderung“ (im Original: „Le Défi Américaine“) auf einen europäischen Innovationsrückstand gegenüber den USA und 1980 in einem neuen Buch („Le Défi mondiale“ – „Die totale Herausforderung“) auf den Innovationsrückstand Europas gegenüber Japan hingewiesen (vgl. Servan-Schreiber 1969; Servan-Schreiber 1980).

Servan-Schreiber beschrieb den Wandel zu einer post-industriellen Gesellschaft und belegte mit entsprechenden Statistiken den Rückstand europäischer Großunternehmen gegenüber ihren US-amerikanischen Konkurrenten wie IBM, General Electric oder General Motors statistisch (Servan-Schreiber 1969: 75 ff.). Er liefert ebenso Zahlen über Defizite im Bildungssystem (Anzahl der Studenten; ebd.: 88). Insbesondere verdeutlichte Schreiber anhand von Einzelfallstudien über die langwierige Konstruktion des Concorde-Überschallflugzeugs und die unglücklich verlaufende Kooperation von sechs europäischen Staaten und Australien in der European Launcher Development Organisation (ELDO) zum Zweck des Baus einer Trägerrakete, dass europäische Industriekooperationen mangelhaft verliefen und ein durch nationale Befindlichkeiten gehemmtes Europa den USA in der technologischen Innovationsfähigkeit hinterherhinkte, unfähig, seine Ressourcen in gemeinsamen Projekten gewinnbringend zu bündeln (vgl. Servan-Schreiber 1969: 117 ff. und 124 ff.).

Schließlich fordert er eine Reihe von Gegenmaßnahmen, insbesondere jedoch eine Rückkehr zu gemeinsamen, europäischen Anstrengungen und eine Etablierung der EWG als globale Wissenschafts- und Wirtschaftsmacht (ebd. 145 ff.). Servan-Schreiber kommt zu dem Ergebnis: „Modern power is based on the capacity for innovation, which is research and the capacity to transform inventions into finished products, which is technology.“ (Ebd.: 240).

Ein Mitarbeiter des Ratssekretariats stellte auf die Frage nach den historischen Vorgängern des EIT fest: „(...) was mir vorher bewusst war, (...) die Diagnose der spezifischen europäischen Schwäche in der Innovationsfähigkeit, (...) das war 1968 das Buch „Die amerikanische Herausforderung“ und das ist auch der Auslöser für die Bemühungen der Industrie in den 70er und 80er Jahren gewesen. Das ist ein Werk, das wirklich an der Schwelle steht zu unserer ganzen europäischen Forschungspolitik. Wir hatten ja bei der Gründung der

EWG (...) eine völlig naive Konzeption (...) [man ging davon aus] eine gemeinsame Forschungspolitik wäre überhaupt nicht notwendig, außer in der EURATOM⁴⁵.

Obwohl in den 1970er und insbesondere 1980er Jahren die multinationalen Unternehmen einen starken Aufschwung erlebten, waren europäische Märkte, trotz des 1957 in den Römischen Verträgen festgeschriebenen Ziels eines gemeinsamen Marktes, mit Ausnahme der Landwirtschaft, nach wie vor national ausgerichtete Märkte (vgl. ERT 2003; Clemens/Reinfeldt/Wille 2008: 221 f.).

Als eine von verschiedenen Initiativen verfolgte daher der 1983 neu gegründete European Round Table of Industrialists (ERT) die Gründung eines European Technology Institute (ETI), wobei wiederum die „great american examples“ (Pease 1983: 177), insbesondere das MIT und das California Institute of Technology (Caltech) als richtungweisende Institutionen galten.

7.2.2 Der Optionsstrom

Mit dem wachsenden Bewusstsein, dass Europa einen Innovationsrückstand gegenüber den USA und zunehmend auch gegenüber Japan zu verzeichnen hatte, kam es zu vermehrten europäischen Initiativen, die diesen Zustand bekämpfen sollten.

Bereits in den 1960er und 1970er Jahren gab es eine Reihe von Forschungsprogrammen, beispielsweise in den Bereichen Energie und Umwelt. Unter dem damaligen EU-Kommissar für Energie und Industrie, Étienne Davignon, entstand zu Beginn der 1980er Jahre das erste Forschungsrahmenprogramm (1984-1987) mit der Absicht, durch die Erstellung eines gemeinsamen Rahmens und die Umstellung von einjähriger auf eine mehrjährige Budgetierung, das in seiner Bedeutung wichtiger werdende Politikfeld der europäischen Forschungspolitik zu ordnen (vgl. FTE Info 2007: 9 ff.; Stajano 2009: 160 ff.). Angesichts der Bestrebungen, durch eine Einbindung und Förderung der Kooperation mit der Industrie eine systematische Kompetenz der EU in der Forschungsförderung zu begründen, ist die Initiative zur Gründung eines ETI als eine zu dieser Zeit von der Politik eher als randständig eingestufte Unternehmung zu bewerten (vgl.: FTE Info 2007: 9 ff.; André 2009: 34 ff.; Stajano 2009: 160 ff.). Davignon verhandelte seit 1979 mit den 12 großen europäischen ICT-Unternehmen über

⁴⁵ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

ein strategisches, europäisches Förderprogramm für Forschung und Entwicklung in der Informationstechnologie, das den Namen ESPRIT⁴⁶ erhielt und zu einem Vorbild europäischer Forschungsförderungsprogramme wurde. Ein systematischer Ansatz europäischer Forschungspolitik wurde erst später durch die Aufnahme des Titels „Forschung und technologische Entwicklung“ in den damaligen EWG-Vertrag durch Artikel 24 der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 geschaffen. Voran gingen zahlreiche Initiativen und Programme mit gesamtwirtschaftlichem Ansatz, die 1984 im ersten Forschungsrahmenprogramm gipfelten (Stajano 2009: 159 ff.).

Der Konzeptentwurf für ein European Technology Institute (ETI), den Pease 1983 zur Beförderung der Debatte in der Zeitschrift „Physics in Technology“ veröffentlichte, sieht langfristig die Einrichtung von etwa 5-10 Campus in verschiedenen Bereichen wie Mathematik, Physik, Chemie, Biowissenschaften, Weltraumforschung, Ingenieurwissenschaften etc., verteilt in den Mitgliedstaaten der EWG und in der Größenordnung von jeweils ca. 2000 Studenten und 350 Lehrenden vor (vgl. Pease 1983: 178 ff.). Diese würden von einer zentralen Verwaltung gesteuert werden, welche gleichzeitig Arbeitgeber der Beschäftigten sein sollte. Diese Institution nach dem Vorbild des Caltech sollte insbesondere den Austausch von Ideen und die Mobilität der Forscher innerhalb Europas (Austauschsemester als verpflichtender Teil des Curriculums) fördern. Ein ETI sollte so zum Vorreiter hinsichtlich europäischer Bildungsstandards und europäisch anerkannter Abschlüsse werden und durch neue Finanzierungsinstrumente die bessere Verteilung von Geldmitteln unter den EWG-Staaten sichern (ebd.). Es sollte demzufolge einen echten Mehrwert für die europäische Industrie schaffen (ebd.: 179).

Das Institut sollte auf der Basis der Generalklausel des Artikels 235 EWGV (später Artikel 308 EGV und heute Artikel 352 AEUV) gegründet werden, was ein Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat begründete (ebd. 180).

Nach Pease war es ein „attempt to pull together the best features of European education in one institution“ (ebd. 182). Er verwies auf die erfolgreichen Gründungen von europäischen Organisationen wie EMBO⁴⁷, ESA⁴⁸, die EURATOM⁴⁹ und CERN⁵⁰. Diese hätten – quasi als

⁴⁶ European Strategic Programme for Research and Development in Information Technologies (ESPRIT).

⁴⁷ Die European Molecular Biology Organization (EMBO) wurde 1964 mit Sitz in Heidelberg gegründet (<http://www.embo.org/aboutembo/history.html>), zuletzt abgerufen am 2.01.2012).

⁴⁸ Die Europäische Weltraumorganisation bzw. European Space Agency (ESA) wurde 1975 durch eine Fusion der European Launch Development Organisation (ELDO) mit der European Space Research Organisation (ESRO) gegründet und hat ihren Hauptsitz in Paris. Derzeit gehören ihr 18 Staaten an, unter anderem die Schweiz und Norwegen (http://www.esa.int/SPECIALS/Space_Year_2007/SEM7VFEVL2F_0.html), zuletzt

Testlauf – gezeigt, dass eine solche Struktur in Europa auf der Basis bestehender Verträge gegründet werden könne (ebd. 179).

Wie wenig Vertrauen die ERT-Mitglieder und weitere Unterstützer des Projekts in die Handlungsfähigkeit der damaligen EWG hatten, zeigt sich auch daran, dass der ursprüngliche Vorschlag beinhaltete, das neue Institut im Umkreis des CERN in der Schweiz anzusiedeln (Pease 1983: 179). Dies stellt eine Parallele zu Vorschlägen dar, die auch während der ersten Initiative gemacht wurden, und verweist wiederum auf die guten Erfahrungen, die man mit der Ansiedlung des CERN in der Schweiz gemacht hatte.

Die von Pease in seinem Text antizipierten Widerstände gleichen jenen, mit denen die Initiative der 1950er und 1960er Jahre konfrontiert war.

Zum einen befürchteten existierende Institutionen eine Schwächung durch die Entstehung eines neuen Wettbewerbers. Da diese die Zielsetzung eines ETI auf der Basis bestehender Strukturen verfolgen könnten, wurde eine neue Initiative in Zweifel gezogen (Pease 1983: 182). Zum anderen sah Pease die Gefahr, dass sich die Mitgliedstaaten nicht auf gemeinsame Standards der Ausbildung bzw. gemeinsame Abschlüsse einigen können. Hier könnten, so meinte Pease, bereits vorhandene bilaterale Abkommen als ausreichend angesehen werden (ebd.). Die antizipierten Kosten bezifferte Pease auf 20 Millionen US-Dollar je Campus. Bei zehn Zentren würden die jährlichen laufenden Kosten der Einrichtung also circa 200 Millionen US-Dollar betragen. Eine Finanzierung sollte durch Mittel der EWG sowie substantielle nationale Mittel des jeweiligen Gastgeberlandes und private Mittel erfolgen (ebd.: 179).

7.2.3 Der Politics-Strom

Wie oben bereits erwähnt, wurde die erneute Initiative zur Gründung eines Europäischen Technologieinstituts vor allem von Vertretern der Industrie betrieben.

Angestoßen durch Industriekommissar Davignon, welcher Vertreter der Industrie, einer

abgerufen am 2.1.2012).

⁴⁹ Die Europäische Atomgemeinschaft wurde ebenso wie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft durch die Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 gegründet. Sie wurde gegründet, „um durch gemeinsame Nutzung der Ressourcen (...), Sicherstellung des Schutzes der Bevölkerung und Einbeziehung anderer Länder und internationaler Organisationen geeignete Bedingungen für die Entwicklung der Kernenergie in Europa zu schaffen.“ (Europäische Kommission 2007: KOM(2007) 124 endgültig: 2).

⁵⁰ Vgl. Fußnote 42.

Anekdote zufolge, mit der Frage „Whom do I call when I want to speak to European Industry?“ zu einer Initiative ermunterte, gründeten 17 Vertreter großer europäischer Unternehmen unter Führung von Pehr Gyllenhammar, dem damaligen Vorstandsvorsitzenden von Volvo, 1983 in Paris den European Round Table of Industrialists (ERT) als Interessenvertretung der größten Wirtschaftsunternehmen Europas (vgl. den Text über die Ursprünge des ERT auf dessen Homepage: <http://www.ert.eu/default/en-us/aboutert/origins.aspx>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012; Green Cowles 1995).

Der ERT initiierte aus seinen Mitgliedern heraus eine Arbeitsgruppe, deren Ziel es war, ein Konzept für die Gründung eines, dem MIT in den USA vergleichbaren, europäischen Instituts für die Entwicklung von Spitzentechnologien auszuarbeiten (Tindemans/Soete et al. 2007: 24). Dem ERT zufolge arbeitete Hans Merkle von Bosch, unterstützt von der Europäischen Kommission, an dem Konzept und eine Task Force entwickelte schließlich einen kompletten Plan (ERT 2003: 27).

Es ist jedoch wenig über den Verlauf des weiteren Prozesses und weitere Verhandlungen zwischen den Beteiligten bekannt und das Projekt wurde schließlich zu den Akten gelegt. Scheinbar schafften es die damit befassten ERT Mitglieder und Kommissionsmitarbeiter nicht, der Initiative einen prominenten Platz auf der gut gefüllten politischen Agenda im Vorfeld der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte am 17. Februar 1986 zu sichern und die nationalen Regierungen von ihrer europäischen Vision zu überzeugen.

7.2.4 Policy Windows und politische Unternehmer

Die Aktivitäten des neu gegründeten ERT bzw. der Vertreter der größten europäischen Industrieunternehmen in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren wurden insbesondere durch ein stagnierendes bis rückläufiges Wirtschaftswachstum und die Wahrnehmung eines „evident lack of dynamism, innovation and competitiveness in comparison with Japan and the United States“ in Europa ausgelöst (ERT Homepage: <http://www.ert.eu/default/en-us/aboutert/origins.aspx>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Wenn man die rege Einflussnahme dieser Anfangszeit unter Beteiligung der höchsten Industrierepräsentanten in Europa wie Pehr Gyllenhammar (Volvo), Umberto Agnelli (Fiat), Carlo de Benedetti (Olivetti), Wisse Dekker (Philips) oder (im Fall der versuchten ETI-Gründung) Hans Merkle (Bosch) betrachtet, dann fällt auf, dass die Industrie aus ihrer neuen Interessenvertretung heraus versuchte, eine Vielzahl an europäischen Initiativen zu begründen

oder zu unterstützen und Inhalte mittels verschiedener Positionspapiere und Expertisen für diese Initiativen zu liefern (vgl. ERT 2003: 24 ff). Die diagnostizierte Krise der EU und die Offenheit bzw. das Engagement insbesondere der Kommission (vgl. die Einbeziehung der zwölf großen ICT-Unternehmen im Rahmen der Diskussion um das ESPRIT-Programm durch EU-Kommissar Davignon) eröffneten Industriekreisen Policy Windows.

Ähnlich wie bei der ersten Initiative entsprang die wahrgenommene Möglichkeit der Gründung eines Europäischen Technologieinstituts, wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, wiederum einer Kopplung aus Problemwahrnehmung und einer passenden ideologischen Dynamik der Macht- und Legitimitätsverteilung. Da sich als Hauptstoßrichtung der europäischen Politik die Festschreibung des Ziels der Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes mit freiem Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital herauskristallisierte (Artikel 8 a EEA), eignete sich der Gründungsversuch eines Instituts, als Symbol und Katalysator der Förderung eines freien Marktes der Wissenschaft und der Forschung, vor dem Hintergrund der fragmentierten Bildungs- und Forschungslandschaft in Europa für eine Platzierung auf der politischen Agenda.

Das MIT stellte neben seiner unbestrittenen Exzellenz noch aus einem weiteren Grund ein Vorbild für die Initiative dar. Wie Pease schreibt, stammte ein dem eben beschriebenen Konzept vorangegangener Entwurf für ein Europäisches Technologieinstitut von Victor Frederick Weisskopf, Professor des MIT und zwischen 1961 und 1965 Direktor des CERN in Genf (Jackson/Gottfried 2003: 6). Er war es auch, der aus der Erfahrung seiner erfolgreichen Zeit beim CERN heraus eine Ansiedlung eines neuen Europäischen Technologieinstituts in Genf vorschlug (Pease 1983: 179). Außerdem gab es zahlreiche weitere Verbindungen in die USA, beispielsweise waren Gyllenhammar und Davignon mit der Consultingfirma des ehemaligen US-Staatssekretärs Henry Kissinger verbunden und Umberto Agnelli war einer der wichtigsten Kunden dieser Firma (vgl. Green Cowles 1995).

7.2.5 Coupling und Bewertung – Gründe für das Scheitern

Die Idee der Gründung eines European Technology Institute (ETI) scheiterte in den 1980er Jahren. Eine Idee, welche schon vor dem Start der EWG in europäischen Kreisen diskutiert wurde, war wieder „aufgekocht“ worden, und es kam zum zweiten Mal nicht zu einer Verwirklichung des ehrgeizigen Plans.

Die ETI-Initiative der 1980er Jahre scheint rückblickend nicht viel politische Aufmerksamkeit auf sich gezogen zu haben. Industriekreise, aus denen der Vorschlag kam, begannen eben erst, gemeinsame Interessen koordiniert auf europäischer Ebene zu vertreten und der Entwicklung eines gemeinsamen Binnenmarktes und der Beseitigung von Handelshemmnissen kam hier die oberste Priorität zu (vgl. ERT 2003). Der ERT war denn auch entscheidend an der Ausarbeitung der Binnenmarktinitiative beteiligt, wie Maria Green Cowles bereits 1995 nachwies (Green Cowles 1995).

Wie in einem kurzen Unterkapitel einer Machbarkeitsstudie von Peter Tindemans und Luc Soete, in Auftrag gegeben vom ITRE- Ausschuss⁵¹ des Europäischen Parlaments während der Debatte um ein EIT im Jahr 2007, nachzulesen ist, konnte offensichtlich unter den ERT-Mitgliedern keine Einigung über die Finanzierung des Instituts erreicht werden (Tindemans/Soete 2007 et al.: 24). Tindemans und Soete schreiben weiter: „That MIT depends heavily on US federal funding for its research, may explain why industry couldn't engage.“ (Ebd.). Der fehlende politische Wille wurde wahrscheinlich durch die, aufgrund der Diskussionen um eine EEA mit ersten institutionellen Reformen, Kompetenzerweiterungen und Festschreibung des Ziels eines gemeinsamen Binnenmarkts, dicht gedrängte politische Agenda verursacht. Zur selben Zeit wurde außerdem das erste Forschungsrahmenprogramm auf den Weg gebracht, in welchem das europäische Forschungsbudget bereits konzentriert wurde.

Das Scheitern des zweiten Versuchs der Gründung eines European Technology Institute (ETI) durch eine Initiative des ERT weist deutliche Parallelen zum oben beschriebenen Versuch der Gründung eines transatlantischen International Institute of Science and Technology (IIST) auf:

- Erstens sprach sich die wissenschaftliche Community aus den existierenden Universitäten und Technischen Hochschulen in den Mitgliedstaaten wiederum gegen eine Neugründung nach dem Vorbild des amerikanischen MIT aus. Diese Ressentiments begründeten sich auf der wahrgenommenen Bedrohung durch einen weiteren Wettbewerber, aber auch auf dem MIT-Vergleich, welcher einen Reflex der Betonung bereits vorhandener Exzellenz in diesen Institutionen hervorrief (Pease 1983: 182).

⁵¹ Der ITRE-Ausschuss ist der Ständige Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie im Europäischen Parlament.

- Zweitens bestand nach wie vor die Schwierigkeit der Gründung in den bestehenden institutionellen und rechtlichen Strukturen. Die Heranziehung der Generalklausel in Artikel 235 EWGV hätte die Notwendigkeit der Einstimmigkeit im Rat mit sich gebracht. Dies wäre, aufgrund des Widerstands der wissenschaftlichen Stakeholder und der möglichen nationalen Kommunikation dieses Widerstands gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten, womöglich ein schwieriges Unterfangen gewesen.
- Drittens spielten also nationale Befindlichkeiten und Positionen der Regierungen der EWG-Mitgliedstaaten eine Rolle, die nach wie vor generelle Bedenken hinsichtlich einer Europäisierung der Bildungs- und Forschungspolitik hatten und die Initiative daher nicht auf die Agenda des Rates brachten. Verhandlungen über gemeinsame Standards für die Ausbildung und Abschlüsse des ETI wurden somit nicht auf den Weg gebracht.
- Viertens fehlte, wie bereits beschrieben, der entscheidende politische Wille die Initiative auf höchster politischer Ebene zu unterstützen und voranzubringen. Es ist zu vermuten, dass gegenüber den ERT-Mitgliedern deutlich signalisiert wurde, dass keine finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden könnten.

Die Ausarbeitung des Konzepts sah eine Netzwerkstruktur mit Standorten in verschiedenen Mitgliedstaaten der EWG und einer zentralen Verwaltung vor. Insofern waren amerikanische Institutionen wie etwa das MIT wiederum Vorbild, jedoch wurde bereits der Versuch einer Einpassung in den europäischen Kontext unternommen.

7.3 Schlussfolgerungen aus den historischen Versuchen zur Gründung eines Europäischen Technologieinstituts

Für die Initiative zur Gründung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts ab 2005 können aus den Analysen zweier historischer Versuche zur Gründung eines vergleichbaren Instituts einige Schlussfolgerungen gezogen werden.

Am offensichtlichsten ist zunächst die Persistenz dieser Idee als solcher. Bezeichnenderweise

ist das Europäische Innovations- und Technologieinstitut nicht die einzige Idee im Feld der europäischen Forschungspolitik, die bis zu ihrer endgültigen Umsetzung einen Vorlauf von einigen Dekaden brauchte.

Beispielsweise wurde der Europäische Forschungsrat (ERC), als eine europäische, der NSF vergleichbare Institution, erst im Verlauf der einsetzenden Diskussion über das EIT gegründet, obwohl es hierzu schon frühere Initiativen gab (vgl. André 2006). Die 1974 gegründete European Science Foundation (ESF) sollte ursprünglich, wie der Name andeutet, eine der National Science Foundation (NSF) vergleichbare Rolle übernehmen. Die Organisation wurde jedoch nur mit einem vergleichsweise geringen Budget ausgestattet und übernahm vor allem Aufgaben der europäischen Vernetzung (<http://www.esf.org/about-esf/what-is-the-european-science-foundation.html>), zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Der langjährige Mitarbeiter und Berater in der Forschungskommission, Michel André, zeigt in einem brillanten Aufsatz, dass auch die im Jahr 2000 wiederbelebte Idee eines Europäischen Forschungsraumes (EFR) bzw. European Research Area (ERA), als einer zweiten Grundstruktur europäischer Forschungspolitik neben dem Forschungsrahmenprogramm, schon von früheren Forschungskommissaren verfolgt wurde. Bereits Ralf Dahrendorf in den 1970er Jahren, der französische Forschungsminister Hubert Curien im Kontext des Rates Mitte der 1980er Jahre (damals unter dem Namen European Scientific Space), Antonio Ruberti in der Mitte der 1990er Jahre und schließlich Philippe Busquin ganz zu Beginn des 21. Jahrhunderts setzten sich für einen EFR ein (vgl. André 2006).

André zeigt auch, dass es eher die Kommissare mit einem universitären Hintergrund waren, die sich für dieses Konzept eines europäischen Forschungsraumes stark machten, welches die drei Komponenten der Koordination nationaler Aktivitäten, der Schaffung eines europäischen Marktes für Forschung und Wissen und der Schaffung eigener europäischer Institutionen zur weiteren Verwirklichung beinhaltet (ebd.).

Kommissare mit einem industriellen Hintergrund wie Étienne Davignon, Karl-Heinz Narjes oder Filippo Maria Pandolfi tendierten eher zur Konzentration auf das Finanzierungsinstrument des Forschungsrahmenprogramms (vgl. André 2006).

Dies belegt auch die wichtige Rolle, die einzelne politische Unternehmer in der Lage sind einzunehmen.

Die Beharrungskräfte solcher Ideen zeugen sowohl von einem offensichtlich erkannten Bedarf, als auch von der Pfadabhängigkeit politischer Ideen (vgl. Pierson 2004: 17 ff.). Dass es in vielen Fällen nicht, oder erst nach längerer Zeit, zu einer Umsetzung kam, verweist auf

die Schwierigkeit, solche genuin europäischen Ideen im institutionellen Rahmen europäischer Politikgestaltung unter den Bedingungen machtvoller Einwirkungsmöglichkeiten nationaler Regierungen durchzusetzen.

John Krige untersuchte die Frage, warum es zehn Jahre von der Gründung der European Molecular Biology Organization (EMBO) bis zur Ansiedlung eines European Molecular Biology Laboratory (EMBL) dauerte. Ein Grossteil der Antwort lautet: Die europäischen Regierungen konnten sich nicht auf einen Sitz einigen (vgl. Krige 2002).

Folgende Schlüsse hätten, auf der Basis einer historischen Analyse, bereits im Vorfeld einer neuen Initiative zur Gründung eines EIT nach 2005 in die Überlegungen einbezogen werden können:

1. Es war absehbar, dass es starke Widerstände der wissenschaftlichen Community aus bereits existierenden, nationalen Institutionen geben würde, da die Initiative wahrscheinlich als eine Bedrohung durch einen neuen Wettbewerber wahrgenommen werden würde und Bedenken auftreten konnten, dass Talente abgeschöpft werden könnten. Eine Symbolisierung als europäisches MIT würde als Reflex den Verweis auf die vorhandene Exzellenz nach sich ziehen.
2. Es war ebenso absehbar, dass ein starker politischer Wille und Verhandlungen auf höchster politischer Ebene notwendig sein würden, eben weil nationale Regierungen dem Widerstand der wissenschaftlichen Community begegnen und, wie weitere politische Stakeholder, von einem Mehrwert der Institution überzeugt werden müssten.
3. Hinsichtlich der Struktur würde es ein einzelnes Institut schwer haben, da eine Kontroverse um die Ansiedlung zu befürchten wäre (vgl. oben den Fall des EMBL). Wahrscheinlicher wäre die Verwirklichung als europäische Netzwerkstruktur, da dies, im Gegensatz zum Versuch des Kopierens des MIT, eine europäische Einpassung einer erfolgreichen Institution bedeuten könnte.
4. Die Etablierung eines Europäischen Technologieinstituts würde Geld kosten und eine Finanzierung durch öffentliche Gelder, entweder zugewiesen von der europäischen Ebene und bzw. oder durch die Regierungen der Mitgliedstaaten bzw. als Preis der Ansiedlung müsste (wenn man den Vergleich mit dem MIT heranzieht) eingeplant werden.
5. Die Versuche der Etablierung eines Europäischen Technologieinstituts und die von

Michel André beschriebenen Beispiele (s.o.) verweisen auf typische Schwierigkeiten, mit denen die EU (und ihre Vorläuferorganisationen) bei der Gründung eigener und vor allem unabhängiger europäischer Einrichtungen konfrontiert war und nach wie vor ist. Die institutionelle Struktur der EU wurde seit den 1980er Jahren mehrfach reformiert und der Prozess der europäischen Integration wurde weiter vorangetrieben. Dennoch ist die wachsende Zahl europäischer Einrichtungen zumeist in der Form europäischer Gemeinschafts- oder Exekutivagenturen nach wie vor eng an die Europäische Kommission und nationale Regierungen bzw. nationale Organisationen angebunden (vgl. Egeberg/Martens/Trondal 2009). Insofern war das Gelingen oder Nicht-Gelingen der Etablierung eines weitgehend unabhängig agierenden Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) nach 2005 auch ein Gradmesser für den Stand der europäischen Handlungsfähigkeit.

Im Folgenden wird nun die Etablierung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts analysiert und es wird sich zeigen, dass die aus den historischen Erfahrungen ableitbaren Schlüsse die neue Initiative nur teilweise leiteten.

8. Die Etablierung des EIT im Rahmen des Neubeginns der Lissabon-Strategie

In Kapitel 6.2 wurde der Aufbau der Fallstudie über den Prozess zur Gründung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts ab Februar 2005 bereits vorgestellt. Die sequenzielle Darstellung anhand von sechs verschiedenen Phasen ist dabei der Menge an Informationen geschuldet und stellt kein Vorgehen nach einem theoretischen Policy-Phasen-Modell dar (vgl. Kapitel 6.2).

8.1 Die Frühphase - Ankündigung der EIT-Initiative und unmittelbare Reaktionen

8.1.1 Der Problemstrom

Die Diagnose einer Wachstums- und Innovationslücke in Europa ist zumindest seit den Publikationen von Jean-Jaques Servan-Schreiber (Servan-Schreiber 1969; Servan-Schreiber 1980) in den zuständigen politischen und gesellschaftlichen Kreisen bekannt.

Mit der Lissabon-Strategie wurde im März 2000 auf einem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs ein Programm verabschiedet, das zum Ziel hatte, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (vgl. Europäischer Rat 2000: SN 100/00: 2). 2002 wurde in Barcelona ein weiteres forschungsspezifisches Ziel hinzugefügt, nämlich bis 2010 EU-weit mindestens 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den Mitgliedstaaten für die Forschung auszugeben; zwei Drittel davon sollten aus der Wirtschaft kommen⁵² (vgl. Europäischer Rat

⁵² Im Jahr 2005 lagen die Bruttoinlandsausgaben für Forschung und Entwicklung in Europa laut Eurostat bei etwa 1,82 Prozent, in den USA dagegen bei 2,56 Prozent und in Japan bei 3,32 Prozent des BIP (vgl. Eurostat online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=de&pcode=tsiir020> ,

2002: SN 100/02: 21).

Als die erste Barroso-Kommission⁵³ am 22. November 2004 ihre Arbeit für die Amtszeit 2004 bis 2009 aufnahm, stand die Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie unmittelbar bevor und es war absehbar, dass die EU weit hinter ihren Ansprüchen zurückbleiben und ein Erreichen der Ziele bis 2010 immer unwahrscheinlicher werden würde (vgl. Europäische Kommission 2004: KOM(2004)29 endgültig/2).

Die in diesem Zusammenhang von verschiedenen Interviewpartnern rückblickend aufgezählten Themen verdeutlichen eine massive Problemladung, mit welcher die europäische Politik nach wie vor konfrontiert war und die bereits unter anderem zur Vereinbarung der Lissabon-Strategie geführt hatte: Eine mangelnde Mobilität der Forscher⁵⁴; Probleme bei der Mobilisierung von öffentlichem, aber vor allem von privatem Kapital zur Finanzierung von Forschung und Entwicklung in der nach wie vor an den Strukturen der Nationalstaaten ausgerichteten Forschungslandschaft Europas⁵⁵; Schwierigkeiten von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die in der EU circa 99 Prozent der Unternehmen darstellen (Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 24 endgültig: 15), auf der Basis ihrer knappen Ressourcen, Kooperationen mit Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen einzugehen⁵⁶; eine fehlende Innovationsorientierung der Wissenschaft allgemein⁵⁷; zu wenig öffentliche Mittel bezogen auf die Anzahl der europäischen Universitäten und ein „Brain Drain“ von gut ausgebildeten jungen Leuten aus der EU und auch aus Asien in Richtung USA⁵⁸ (vgl. ebd.).

Im Mittelpunkt der Problemwahrnehmung stand also nach wie vor, wie schon in den Publikationen von Servan-Schreiber, die Diagnose einer europäischen Innovationslücke. Jedoch wurde das Problem zunehmend als ein dringlicheres betrachtet, wie folgendes Zitat eines Europaabgeordneten belegt: „Es ist tatsächlich so, dass in den 60er Jahren sehr viel

zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Die Zahlen beruhen teilweise auf Schätzungen (ebd.).

⁵³ José Manuel Durão Barroso, damaliger Regierungschef von Portugal, wurde im Juli 2004 zum Präsident der Europäischen Kommission benannt (vgl. den Lebenslauf auf der Homepage des Kommissionspräsidenten: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/about/cv/index_de.htm, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

⁵⁴ Interview mit einer Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 18.03.2009. Ebenso äußerte sich ein Vertreter von EUROCADRES, einer Interessenvertretung für Fach- und Führungskräfte in Europa, 17.02.2009.

⁵⁵ Interview mit einem Vertreter der KoWi (Kooperationsstelle EU der Wissenschaftsorganisationen), 20.01.2009; Interview mit einem ehemaligen Mitglied des European Research Advisory Board (EURAB), 25.03.2009. Die mit hochrangigen Experten besetzte Gruppe berät die Kommission in Fragen, die den Europäischen Forschungsraum betreffen und wurde 2007 in European Research Area Board (ERAB) umbenannt.

⁵⁶ Interview mit einem Vertreter der KoWi (Kooperationsstelle EU der Wissenschaftsorganisationen), 20.01.2009.

⁵⁷ Interview mit einem Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), 10.02.2009.

⁵⁸ Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel', 20.01.2009 und Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

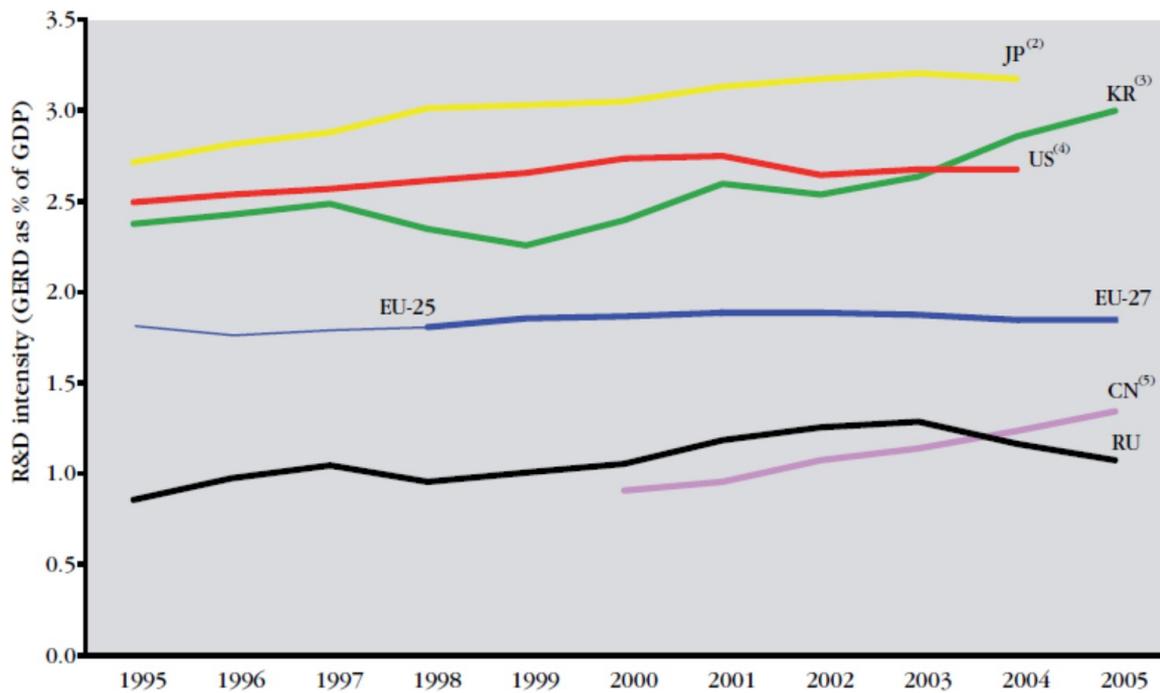
Forschung, aber auch Innovation aus Europa kam und wir jetzt feststellen müssen, dass die Umsetzung grandioser, europäischer Ideen dann doch in anderen Gebieten oder anderen Märkten erfolgt. Also zum Beispiel MP3 [*Anmerkung des Verfassers*: MP3 bezeichnet ein Datenformat. Die MP3-Technik ermöglicht die Kompression digital gespeicherter Audiodaten und damit die Verringerung der Datenmenge ohne hörbaren Qualitätsverlust. Heute ist es das wichtigste Format zur Musikwiedergabe und –speicherung auf Computern und anderen digitalen Abspielgeräten], eine Fraunhofer-Erfindung, die Patentgebühren fließen ohne Ende, aber leider wurde kein Produkt erstellt, umgesetzt wurde das zuerst in den USA, das ist das große Problem. Und deswegen war der Druck, der Handlungsdruck, noch nicht groß genug in der Vergangenheit und jetzt hat man gemerkt, das ist nicht gut, wir haben zu wenige Rahmenbedingungen, die diese Kultur der Innovation fördern.“⁵⁹.

Innovation ist dabei, einer heute gängigen Definition zufolge, die Invention, also die Erfindung, plus deren gewinnbringende Durchsetzung am Markt (Eberl/Puma 2007: 12). Der Europaabgeordnete Jorgo Chatzimarkakis definiert Innovation entsprechend in einem Kapitel über die europäische Innovationslücke, das mit zahlreichen Beispielen versehen ist. In seinem 2007 erschienenen Buch „Europäischer Patriotismus: unsere Interessen zwischen Amerika und China“ schreibt er: „Im Gegensatz zu Forschung, bei der aus Geld Wissen generiert wird, ist Innovation der Prozess, der aus Wissen Güter und Dienstleistungen produziert und somit zum Wohlstand beiträgt.“ (Chatzimarkakis 2007: 36).

Verschiedene Indikatoren verdeutlichten Ende 2004 bzw. Anfang 2005 das Zurückbleiben der Innovationsfähigkeit Europas hinter den USA und China. Abbildung 2 zeigt beispielsweise den Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP in Europa, Japan, Südkorea, China, Russland und den USA zwischen 1995 und 2005 im Vergleich. Auch führte das Academic Ranking of World Universities (ARWU) im Jahr 2004 gerade zwei europäische Universitäten unter den Top 20 Universitäten der Welt (im Gegensatz zu 17 Universitäten aus den USA und einer Universität aus Japan), bezogen auf die Top 100 waren es immerhin 37 europäische Universitäten (vgl. <http://www.arwu.org/ARWU2004.jsp>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

⁵⁹ Interview mit einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 01.04.2009.

Abbildung 2: Anteil der Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung am Bruttoinlandsprodukt (GERD1 in % des GDP2) in wichtigen Regionen der Welt, 1995 - 2005



Source: DG Research

Data: Eurostat, OECD

Notes: (1) US: Break in series between 1998 and previous years; JP: Break in series between 1996 and previous years.

(2) JP: GERD was adjusted by OECD for 1995.

(3) KR: GERD does not include R&D in the social sciences and humanities.

(4) US: GERD does not include most or all capital expenditure.

(5) CN: Hong Kong is not included.

Key Figures 2007

Quelle: Europäische Kommission: Towards a European Research Area, Science, Technology and Innovation - Key Figures 2007 (Europäische Kommission 2007a: 22).

Ein Mitglied des Verwaltungsrates des EIT erklärte den Innovationsrückstand anhand des bekannten Rankings der Wirtschaftszeitung Fortune: „(...) you can look at the top 500 companies, the famous Fortune studies and it's very interesting that, if you go back to the 1960s, it takes about twenty years for one third of the top 500 to change. If you go to 1999 the pace has gone up to four years, so in four years out of five hundred, let's say 150 or 160 have changed. And now the interesting bit comes, where is the change? It's in the US, it's in China, it's in India, it's in Brazil and it's in Russia, it's not in Europe”⁶⁰.

Insbesondere publiziert die Europäische Kommission seit dem Jahr 2000 jährlich das sogenannte European Innovation Scoreboard (EIS)⁶¹ um die Innovationsfähigkeit der EU im internationalen Vergleich anhand wichtiger Innovationsindikatoren⁶² zu messen. Der Bericht aus dem Jahr 2004 stellt dabei fest: „The EU innovation performance, (...), has been relatively constant since 1996, whereas the innovation performance in the US and Japan has further improved, thus widening the gap” (Europäische Kommission 2004: SEC(2004) 1475: 24).

Mit entscheidend für den Start einer neuen Initiative zur Gründung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) war die schlechte Bewertung des Fortschritts der EU in der Umsetzung der Lissabon-Strategie im November 2004. Diese negative Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie war das Ergebnis einer im März 2004 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingesetzten, hochrangigen Sachverständigengruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen Ministerpräsidenten der Niederlande, Wim Kok, die „als unabhängige Instanz einen Beitrag zur Halbzeitüberprüfung der Strategie von Lissabon“ leisten und „eine stimmige Strategie umreißen“ sollte, „die es den europäischen Volkswirtschaften ermöglicht, die Zielsetzungen von Lissabon zu verwirklichen.“ (Europäische Gemeinschaften 2004: 5).

Halbzeitbewertungen dieser Art sind in der Europäischen Union eine gängige, institutionalisierte Praxis⁶³, die Einsetzung einer prominenten Expertengruppe unterstrich

⁶⁰ Interview mit einem Mitglied des Verwaltungsrats des EIT, 01.07.2009.

⁶¹ Mittlerweile wird das European Innovation Scoreboard von der PRO INNO Europe-Initiative, initiiert von der Generaldirektion Unternehmen und finanziert im Rahmen des Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP), erstellt vgl. <http://www.proinno-europe.eu/>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

⁶² 2004 handelte es sich um 20 Indikatoren, die zu einem „Summary Innovation Index“ zusammengefasst wurden. Unter anderem waren dies: Prozent der Bevölkerung mit Hochschulabschluss (in den Altersklassen zwischen 25 und 64 Jahren), private Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Prozent des BIP, Anteil des High-Tech Risikokapitals an den Gesamtinvestitionen, Ausgaben im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), etc. (Europäische Kommission 2004: SEC(2004) 1475: 28).

⁶³ Vgl. beispielsweise die „Halbzeitbewertung der Industriepolitik: Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“ (Europäische Kommission 2007: KOM(2007) 374 endgültig).

dabei die zentrale Bedeutung der Lissabon-Strategie. In der Halbzeitbewertung durch den Kok-Bericht wurden deutliche Worte gefunden, die den Handlungsdruck erhöhten, so ist in der Zusammenfassung des Berichts zu lesen: „Doch es liegt eindeutig auch an der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten selbst, wenn sich Fortschritte nur langsam einstellen.“ (Europäische Gemeinschaften 2004: 6). Vom damaligen wirtschaftspolitischen Sprecher der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament, Alexander Radwan (CSU), wurde der am 3. November 2004 der Kommission vorgestellte Bericht gar als „Offenbarungseid“ gewertet (EVP-Fraktion im Europäischen Parlament 2004).

Ausgelöst durch dieses institutionalisierte und als „focusing event“ vorhersehbare Feedback, welches eine mangelhafte Umsetzung der Lissabon-Ziele feststellte und einen Neubeginn einforderte, kam es im Zuge dieses Neubeginns zur Bekanntmachung einer erneuten Initiative zur Errichtung eines Europäischen Technologieinstituts (Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 24 endgültig; vgl. unten: Kapitel 8.1.2).

Hinsichtlich der Problemladung im Problemstrom muss zunächst festgestellt werden, dass die Lissabon-Strategie, sowie die erneuerte Lissabon-Strategie ab 2005 und insbesondere die Nachfolgestrategie „Europa 2020“, als umfassende bzw. leitende Innovations- und Wachstumsstrategien der EU, verschiedenste Politikbereiche mit jeweils eigenständiger institutioneller Basis betreffen bzw. betroffen haben (vgl. Rodrigues 2009: 3; zur neuen Strategie „Europa 2020“: Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig).

Die Lissabon-Strategie führte beispielsweise zur Neuorientierung folgender Politikbereiche: Informationsgesellschaft, Forschung und Entwicklung, Innovation, Unternehmen, Binnenmarkt, Bildung, Beschäftigung, Soziales, Umwelt, Transport und Telekommunikation (Rodrigues 2009: 3). Die Initiative „Europa 2020“ verdeutlicht diese Mehrdimensionalität, da sie explizit auf sieben verschiedenen, europäischen Leitinitiativen, zum Beispiel einer Leitinitiative „Innovationsunion“, beruht, die wiederum Schnittstellen zwischen den Politikfeldern begründen, und ebenso ein hierauf aufbauendes „System der Länderberichte“ mit länderspezifischen, nationalen Reformzielen beinhaltet (Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig; zur Leitinitiative „Innovationsunion“: Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 546 endgültig).

Im Jahr 2005, zum Zeitpunkt des Neubeginns der Lissabon-Strategie und nach der negativ ausgefallenen Halbzeitbewertung, war die EU also in den betroffenen Politikbereichen mit einer großen Anzahl potenzieller Probleme konfrontiert, deren Bearbeitung in vielen Fällen absehbar Schnittstellen zwischen diesen Bereichen entstehen lassen würde.

Insbesondere hatten im Bereich der Forschung in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 die Diskussionen um die Ausrichtung, den Inhalt und eine Steigerung des Budgets des 7. Forschungsrahmenprogramms⁶⁴ (FP7) für den Zeitraum von 2007 bis 2013 bereits begonnen (vgl. die Roadmap zum FP7 auf der CORDIS⁶⁵ Webseite der Europäischen Kommission: http://cordis.europa.eu/fp7/roadmap-2004_en.html , zuletzt abgerufen am 2.1.2012; zum FP7: vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007). Beispielsweise hatte die Europäische Kommission im November und Dezember 2004 eine Online-Konsultation zur Einreichung von Vorschlägen für die zukünftigen Forschungsthemen im Bereich Sozial- und Lebenswissenschaften durchgeführt (ebd.: http://cordis.europa.eu/fp7/roadmap-2004_en.html). Dieser Konsultation waren bereits eine Mitteilung über die zukünftigen Leitlinien europäischer Forschungsförderungspolitik und eine Reihe von Konsultationen bezogen auf spezifische Themenbereiche wie Nanotechnologie oder Informations- und Kommunikationstechnologie vorausgegangen (vgl. Europäische Kommission 2004: KOM(2004) 353; Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 119 endgültig). Ein Vorschlag für das 7. Forschungsrahmenprogramm wurde für das erste Halbjahr 2005 angekündigt (ebd.: KOM(2004) 353).

Gleichzeitig standen die Diskussionen über die finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013 ganz oben auf der politischen Agenda. Ein Beschluss über den mehrjährigen Finanzrahmen sollte 2006 gefasst werden. In einer korrigierten Version des zugehörigen Arbeitsdokuments der Kommission vom 12. März 2004, der Mitteilung der Kommission über einen „Vorschlag zur Erneuerung der interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens“, also in dem Dokument, das begleitend zum Dokument der Kommission „Finanzielle Vorausschau 2007 – 2013“ konkrete Zahlen vorlegte, waren für den Titel 1 A „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“, aus dem auch das Forschungsrahmenprogramm finanziert wird, 132.755 Millionen Euro veranschlagt,

⁶⁴ „Die Vergabe von Forschungsmitteln aus dem Budget der EU erfolgt im Gegensatz zur nationalen Forschungsförderung in einem zeitlich fest umrissenen Rahmen, dem sogenannten Forschungsrahmenprogramm (FP), in dem alle Maßnahmen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (FTE) zusammengefasst werden.“ (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007: 4). Bis zum 6. Forschungsrahmenprogramm (2002 bis 2006) wurden die Programme für eine Periode von vier Jahren festgelegt. Das siebte, hat als erstes Rahmenprogramm eine Laufzeit von sieben Jahren und deckt damit denselben Zeitrahmen ab wie die finanzielle Vorausschau der EU.

⁶⁵ CORDIS (Community Research and Development Information Service) ist der Forschungs- und Entwicklungsinformationsdienst der Europäischen Union, der über die neuesten Ereignisse in den Bereichen Wissenschaft, Forschung und Entwicklung berichtet. CORDIS ist Teil des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union und offizielle Informationsstelle für aktuelle Ausschreibungen unter dem Siebten Forschungsrahmenprogramm (FP7) (vgl. <http://cordis.europa.eu>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

was einer signifikante Steigerung der Forschungsausgaben⁶⁶ gegenüber der vorangegangenen finanziellen Vorausschau bedingt hätte und so auch in den offiziellen Vorschlag vom 14. Juli 2004 übernommen wurde (Europäische Kommission 2004: KOM(2004) 498 endgültig; KOM(2004) 101 endgültig/3; KOM(2004) 487 endgültig; Amtsblatt der Europäischen Union 2003: EG(2003) 429).

Debatten um die finanzielle Ausstattung und den Inhalt der mehrjährigen finanziellen Vorausschau und des 7. Forschungsrahmenprogramms standen im Mittelpunkt der europäischen Politik bzw. der europäischen Forschungspolitik bis zur Einigung im Mai 2006 nach zähen Verhandlungen (vgl. Kapitel 8.2.1). Dies beeinflusste die EIT-Gesetzgebung wesentlich, wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird (vgl. Kapitel 8.1.2, 8.1.3 und 8.2.1; http://cordis.europa.eu/fp7/roadmap-2006_en.html , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Die mehrdimensionale Thematik, welche der Idee der Gründung eines EIT zugrunde liegt, wurde von den Beteiligten in einen Kontext des globalen Wettbewerbs oder der globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU eingeordnet, wie er auch der Lissabon-Strategie (mit dem Ziel, die EU zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“; vgl. Europäischer Rat 2000: SN 100/00: 2) zugrunde lag. Insbesondere spielte der Vergleich mit den USA und China eine wichtige Rolle. Immer wieder wurde von den Interviewpartnern in diesem Zusammenhang auf eine, insbesondere im Vergleich zu den USA, Innovationen hemmende, europäische Geisteshaltung verwiesen.

Ein Europaabgeordneter verwies auf die fehlende Bereitschaft, Risikokapital zur Verfügung zu stellen, und führte weiter aus: „Diese Mentalität, diese Kultur fehlt in Europa. Oder wir haben in Europa eine Kultur des Konsenses, es wird immer alles ausdiskutiert. (...) auch haben wir sehr starke NGOs oder Meinungsträger, die oftmals bei Innovation ein Veto einlegen (...) basierend auf Ängsten vor diffusen Begriffen wie Nanotechnologie, Gentechnologie.“⁶⁷

Ein Berater der Generaldirektion für Forschung erklärte diese Unterschiede am Beispiel des Begriffs „Exzellenz“:“(...) it’s significant that the word is not coming from the world of research, (...) it’s coming directly from the world of business (...). And I think it’s trivial to add it to research policy, because ‘excellence’ encapsulates the idea of a ranking and it’s not

⁶⁶ Die geplanten Ausgaben für Forschung im vorangegangenen mehrjährigen Finanzrahmen der EU für den Zeitraum 2000-2006 waren in der Budgetlinie 3 „Interne Politikbereiche“ veranschlagt. Für den gesamten Zeitraum wurden hier 61 592 Millionen Euro an Ausgaben eingeplant (Amtsblatt der Europäischen Union 2003: EG(2003) 429).

⁶⁷ Interview mit einem Europaabgeordneten, 01.04.2009.

always possible to rank, because criteria are so complex, but I would say that the damages are less important in the US than in Europe, because, issuing the psychological environment that we have in the US, ‘excellence’ there is a kind of quality you deserve when you demonstrate it. You have to show that you are excellent. If you are a researcher from Stanford University or even Yale or MIT and you are presenting a proposal which is weak, it will be turned down, nevermind where it came from. Here in Europe we have a magical conception of ‘excellence’, we behave as if ‘excellence’ is a quality you have for the eternity. Once you have been considered excellent, you are excellent forever. It’s like, excuse me, but in my jargon, I call it the Max Planck syllogism, this means ‘I work in the Max Planck Gesellschaft, the Max Planck Gesellschaft is the best institution of the world thus I am the best researcher in the world’, that kind of thinking. That’s the reason why it’s more dangerous to use the word excellence in Europe than it is in the US. And there is still the danger in Europe to create closed shops, because people are behaving on the basis of reputation (...) and you don’t have the climate of competition which would help in Europe to shake the system constantly.”⁶⁸

Auch ein Mitglied des Verwaltungsrats des EIT bestätigte in Gesprächen die Problematik eines Innovationen hemmenden europäischen “mindsets” im globalen Vergleich: „First of all, entrepreneurship in education hardly plays a role for Europe, (...) , it will require a different mindset to get that done and I strongly believe that part of the success, particularly in China (...), is due to the fact that entrepreneurship is purely integrated in the engineering programmes (...). The second part of the culture that really needs a change is, (...) the old established industry, all of them struggle with innovation (...) and part of the story is (...) the extrem complexity of Europe, because as soon as you go from the Netherlands to Belgium, to France, to Germany, the legal landscape becomes difficult and different and so forth. By the same token, I keep saying, we need to move from this problem orientation, that I see in industry very often, to the can-do mentality.”⁶⁹

Ein leitender Mitarbeiter von Intel sieht ebenfalls einen Teil der einer Innovationslücke zugrunde liegenden Ursache in kulturellen Unterschieden begründet, die sich sowohl im Wirtschaftsleben als auch in der Ausbildung praktisch auswirken: „The exploitation is not happening due to a number of reasons, part of them are cultural, (...) it has to do with risk taking, it has to do with the legislation of risk taking. In Europe, if you fail with a company, that’s not rewarded very much and in the US, especially in Silicon Valley, Southern California or in the Boston Area, the venture capital firms actually expect that someone has already

⁶⁸ Interview mit einem Mitarbeiter der GD Forschung, 24.03.2009.

⁶⁹ Interview mit einem Mitglied des Verwaltungsrats des EIT, 01.07.2009.

failed with a company and has gathered enough experience to be able to bring a new venture forward. They are looking for that, curious, but failure enables you to learn from the failures. In Europe, failure is punished, (...) in Italy, if you have a company that fails, you are not allowed to become a managing director for five years, it used to be fifteen years, about three years or four years ago it changed.”⁷⁰

Wie aus der Betrachtung des Problemstroms zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der neuen EIT-Initiative deutlich wird, hatten es europäische Entscheidungsträger, ähnlich wie in den 1980er Jahren, nach wie vor mit der mehrdimensionalen Problematik einer Innovationslücke zu tun. Diese Problematik rückte durch die schlechte Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie erneut als absolute Top-Priorität in den Fokus entscheidender politischer Akteure. Gleichzeitig waren im Politikfeld der Forschung die Diskussionen um das siebte Forschungsrahmenprogramm nach den erfolgten Konsultationen und dem Vorschlag der Kommission zur finanziellen Vorausschau bereits in vollem Gange. Die Konsultationen und Verhandlungen über die Höhe und Verteilung von Finanzmitteln und die programmatische Ausrichtung, sowohl was die grundlegende Struktur als auch was einzelne Programmlinien betraf, hatten bereits 2003 begonnen und es zeichnete sich in dieser Phase bereits ab, dass es eine vollkommen neue Initiativen im Forschungsbereich schwer haben würde, vor allem falls sie das Aufbringen signifikanter finanzieller Mittel erforderte, sich einen Platz auf der dicht gedrängten politischen Agenda zu erkämpfen (vgl. Europäische Kommission 2004: KOM(2004) 353, KOM(2004) 498 endgültig, KOM(2004) 101 endgültig/3, KOM(2004) 487 endgültig).

8.1.2 Der Optionsstrom

Die neue Initiative zur Gründung eines EIT, als eine weitere Maßnahme der EU zur Förderung der Innovation, wurde erstmals am 2. Februar 2005 in einer Rede des damals neu im Amt befindlichen Kommissionspräsidenten José Manuel Durão Barroso öffentlich. An diesem Tag präsentierte Barroso die gemeinsam mit Industriekommissar Günter Verheugen erstellte Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“. Die Mitteilung

⁷⁰ Interview mit einem leitender Mitarbeiter der Intel Corporation, 16.06.2009.

zog Konsequenzen aus der negativen Halbzeitbewertung und sollte einer Neuausrichtung der Lissabon-Strategie mit dem stärkeren Fokus auf die Umsetzung der in vielen Bereichen angekündigten Maßnahmen den Weg bereiten. Auf Seite 6 findet sich unter der Überschrift „Wissen und Innovation für Wachstum“ der folgende Satz: „Die Kommission wird die Schaffung eines „Europäischen Technologie-Instituts“ vorschlagen.“ (Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 24 endgültig). Das Institut sollte demzufolge „zu einem Magneten für die besten Köpfe, Ideen und Unternehmen aus der ganzen Welt werden“ (ebd.: 23).

Der Vorschlag zur Gründung des EIT fand sich jedoch im Anschluss weder in den zwei Kommissionsdokumenten zum 7. Forschungsrahmenprogramm noch im Vorschlag der Kommission zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP⁷¹), welche allesamt am 6. April 2005 veröffentlicht wurden (Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 118 endgültig; KOM(2005) 119 endgültig; KOM(2005) 121 endgültig).

In der Mitteilung der Kommission „Die Schaffung des EFR⁷² des Wissens für Wachstum“ vom 8. April 2005 stellte die Europäische Kommission das Konzept des Wissensdreiecks vor und forderte: „Damit ein wirklich wettbewerbsfähiger, wissensgestützter Wirtschaftsraum entstehen kann, muss Europa besser werden - bei der Hervorbringung von Wissen durch Forschung, bei dessen Verbreitung durch Bildung und bei dessen Anwendung durch Innovation.“ (ebd.: KOM(2005) 118 endgültig: 3). Im so genannten Wissensdreieck soll durch verstärkte Interaktionen zwischen den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum in der Wissensgesellschaft erzielt werden.

Die Idee des Wissensdreiecks lag der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie zugrunde. Das neue EIT sollte die erste konkrete Verwirklichung dieses Konzeptes auf der europäischen Ebene darstellen. Eine Mitarbeiterin im Kabinett Figel' erklärte Barroso's Motivation zur Einbringung eines solchen Vorschlags: „ (...) for Mr. Barroso the EIT represents concretely the Lisbon agenda, (...), it's like a small Lisbon lab, the main pillars which are education, which is very important in Lisbon, also research, which is extremely important in Lisbon and innovation, business, competitiveness. So, for him I can imagine his wish, it's really the representation and the concretisation of the Lisbon strategy.“⁷³.

⁷¹ Competitiveness and Innovation Framework Programme.

⁷² Europäischer Forschungsraum (EFR).

⁷³ Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel', 20.01.2009.

Konkretisiert wurde die EIT-Initiative zunächst innerhalb der Europäischen Kommission durch eine kurze, dreiseitige Informationsmitteilung des damaligen Kommissars für Bildung und Kultur, Ján Figel' vom 7. März 2005 (Europäische Kommission 2005: SEK(2005) 354), die am 8. März 2005 von den Mitgliedern der Kommission besprochen wurde (Europäische Kommission 2005: OJ(2005) 1693/3).

Diese erste, noch wenig detaillierte Ausarbeitung sah die EIT-Struktur als „network institution, founded on (but not taking over) about 6 of the best universities in the EU. Five of these would be responsible for coordinating one of the main areas of the EIT's work (e.g., chemistry/materials science, life sciences/biotechnology, physics/communications science, etc); the sixth, and perhaps the most important, would be responsible for making the network EIT function (...). Each of the universities would be the heart of a further network of affiliated partners ...”. (Europäische Kommission 2005: SEK(2005) 354: 1).

Das EIT sollte für erstklassige Bildung stehen, Studenten anziehen und als Zentrum erstklassiger Forschung in Europa den Wissenstransfer und die Innovation steigern. Es sollte unter anderem die Befähigung haben, eigene Abschlüsse zu verleihen, sowie wissenschaftlich und administrativ unabhängig agieren (vgl. ebd.). Eine Europaabgeordnete meinte dazu: „Kommissar Figel' war angetreten mit einem Tempel, seine erste Vorstellung war so eine Art griechischer Tempel mit sechs Säulen, den KICs und einem Gebäude“⁷⁴.

Dieser erste Entwurf erinnert stark an das ausgearbeitete Konzept aus den 1980er Jahren, welches nun anscheinend wieder in die Diskussion geführt wurde. Es stellte jedoch nur einen Ausgangspunkt dar, der in der Kommission diskutiert wurde. Wie variabel die Vorstellungen der Kommission zu diesem Zeitpunkt noch waren, und dass der interne Diskussionsprozess verschiedene Optionen umfasste, zeigt eine Formulierung des damaligen Forschungskommissars Janez Potočnik auf einer Café Crossfire Evening Debate des Think Tanks „Friends of Europe“ am 23. März 2005. Auf die Frage nach einem EIT antwortete er, gemäß einer Mitschrift: “As to a European Research Institute, Commissioner Potočnik said that this could mean creating a single new institute or using a network of leading universities.” (Friends of Europe 2005: 7).

Anhand der Aussagen in verschiedenen Interviews sowie der Reaktionen wichtiger Stakeholder (siehe unten), kann davon ausgegangen werden, dass Kommissionspräsident Barroso, der die Initiative auf die politische Agenda gebracht hatte, zunächst von der

⁷⁴ Interview mit einer Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 18.03.2009.

Vorstellung der Gründung einer neuen Institution mit einem Campus ausgegangen ist, welche nach dem Vorbild des MIT in Europa errichtet werden sollte⁷⁵. Wie ein Abteilungsleiter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) erklärte, hatte die Kommission in der Anfangszeit „erste Vorstellungen für ein EIT entwickelt, die damals allerdings noch sehr stark geprägt waren von den Vorstellungen des Kommissionspräsidenten Barroso, nämlich ein Europäisches Institute of Technology zu schaffen nach dem Vorbild des amerikanischen MIT. (...), und es hat dann im Vorfeld der Deutschen Ratspräsidentschaft Gespräche gegeben zwischen Barroso und der Bundeskanzlerin, bei denen deutlich wurde, dass diese Idee Barroso sehr wichtig ist.“⁷⁶

Angesichts einer Vielzahl europäischer Initiativen, die sich, wie schon erwähnt, vor allem im neuen Forschungsrahmenprogramm und auch im neuen CIP-Programm widerspiegeln sollten (vgl. Kapitel 8.3.2) und welchen die Haushaltsmittel insofern schon relativ klar zugeordnet waren, hatte es der erneute Vorschlag für ein EIT von Anfang an nicht leicht. Zeitgleich wurde der mehrjährige Finanzrahmen verhandelt und es war nicht absehbar, ob die Europäische Kommission ihre Pläne, die eine signifikante Steigerung der für den Titel 1 A „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ veranschlagten Mittel vorsahen, würde umsetzen können. Aus diesem Grund und unter Berücksichtigung der Reaktionen auf die historischen Vorschläge zur Gründung einer solchen Einrichtung verwundert es nicht, dass der Mehrwert einer neuen Initiative infrage gestellt wurde.

Die erwartbaren Widerstände, die auf die Ankündigung der Initiative folgten, kulminierten zunächst in einer öffentlichkeitswirksamen Kontroverse, ausgelöst durch ein Positionspapier des European Research Advisory Board (EURAB), mittlerweile umbenannt in European Research Area Board (ERAB) (vgl. EURAB 2005a). Diese Kontroverse kann nur vor dem Hintergrund einer anderen Initiative gesehen werden, die der Beirat gegenüber der Kommission unterstützte und die bereits im Entwurf zum 7. Forschungsrahmenprogramm (FP7) fest verankert war.

Unter dem Programmpunkt „Ideen“ wurde mit dem 7. Forschungsrahmenprogramm durch die

⁷⁵ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009; Interview mit einem Vertreter der DFG, 15.01.2009; Interview mit einem Mitarbeiter der GD Forschung, 24.03.2009; Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009; Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009; Interview mit einem ehemaligen Mitglied des European Research Advisory Board (EURAB), 25.03.2009; Interview mit einer Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 18.03.2009 u.a. Ebenso: Euractiv,

⁷⁶ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

Kommission ein Europäischer Forschungsrat (ERC) zur Finanzierung von grundlagenorientierter Forschung eingerichtet. Schon im November 2002 hatten die europäischen Forschungsminister zu einer Diskussion über die Gründung eines ERC aufgerufen (vgl. „About us: Background“ auf der Homepage des ERC: <http://erc.europa.eu/>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Die Kommission hatte daraufhin Mitte 2004 eine Expertengruppe eingesetzt, die das Potenzial eines ERC in ihrem im Februar 2005 vorgelegten Bericht „Frontier Research: The European Challenge“ („Pionierforschung: eine Herausforderung für Europa“) positiv bewertete (Europäische Kommission 2005b).

Projektanträge werden beim ERC themenoffen und „bottom-up“ von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gestellt, möglicherweise auch von Einzelpersonen, und nach Prüfung anhand von Exzellenzkriterien finanziell unterstützt (vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft 2008). Vergleichbare Institutionen sind etwa die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) oder die National Science Foundation (NSF) in Amerika. Wie in Kapitel 7.3 erwähnt, hatte es, wie im Fall des EITs, schon früher den Versuch gegeben, eine solche europäische Institution zu gründen, der letztlich in der Gründung der European Science Foundation mündete (vgl. André 2006).

Der damalige Forschungskommissar Janez Potočnik setzte zur Auswahl der Mitglieder des ersten Wissenschaftlichen Rates, also des ERC-Leitungsgremiums, einen Auswahlausschuss ein, der sich am 25. Januar 2005 zum ersten Mal traf. Am 18. Juli benannte die Europäische Kommission auf Vorschlag 22 „herausragende Persönlichkeiten“ als Mitglieder dieses Rates (vgl. Europäische Kommission 2005: IP/05/90 und IP/05/956). In dem Vorschlag der Kommission für das FP7 vom 6. April 2005 waren unter dem Programmpunkt „Ideen“ rund 11,8 Milliarden Euro für den ERC für die Zeit von 2007 bis 2013 vorgesehen (Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 119 endgültig: 11).

EURAB, zu dieser Zeit noch unter dem Vorsitz der heutigen Präsidentin des ERC und ehemaligen Professorin für Wissenschaftsforschung an der ETH Zürich⁷⁷, Helga Nowotny, stellte in einem Positionspapier vom 27.04.2005 hinsichtlich der EIT-Initiative fest: „Much as we would like to see an EIT come into existence in Europe, we are weary that it cannot be created top-down. An EIT must grow bottom-up from existing research communities and through the incentives provided by environments that push for both research and innovation. The only realistic way forward we see is to turn an ERC into a European success story. (...) we see the risk of an EIT-like institution to distract from the objectives of an ERC, including a

⁷⁷ Die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich gilt als eine der führenden Technischen Hochschulen in Europa.

reduction of funds.” (EURAB 2005a: 2 f.). Ein begleitendes Papier verglich das MIT, das Imperial College in London und die ETH Zürich hinsichtlich Studentenzahl, Angestelltenzahl und auch hinsichtlich des Budgets (EURAB 2005b). In der Financial Times vom 2. Mai 2005 zieht Helga Nowotny diesen Vergleich mit dem MIT, welches 2005 ein Jahresbudget von ungefähr 1,4 Milliarden Euro verwaltete (Financial Times, 02.05.2005; vgl. auch: CORDIS News, 13.05.2005).

Angesichts der antizipierten Kosten von circa 1 bis 2 Milliarden Euro, die eine Neugründung eines EIT in Europa in der von der Kommission und insbesondere von Barroso damals kommunizierten Form wohl gekostet hätte, und der Befürchtungen, dass eine EIT-Gründung auf Kosten des ebenfalls in der Gründungsphase befindlichen ERC hätte erfolgen können, waren die Abwehrreaktionen des Forschungsbeirats der Kommission nachvollziehbar. Eine Mitarbeiterin im Kabinett Figel’ erinnerte sich: „There were the research stakeholders which we had to re-comfort, because they were very nervous. The first reaction was, oh my god, they are going to take this [the money] out of the framework programme, so they were very hostile to the EIT because they thought, in the end the money would come from there.”⁷⁸

Ein Mitglied des ersten EIT-Verwaltungsrats stellte klar, dass auch eine solche EIT-Institution im Bereich des möglichen lag: „Hätte man ein europäisches MIT gemacht, was wäre erforderlich gewesen? Ich sage einmal mindestens 500 Millionen Euro, um einen Campus hinzustellen und dann ausreichend viel Geld, um die besten Kräfte aus Europa und aus aller Welt zu akkumulieren. Das wäre relativ schnell gegangen, wenn man sich zunächst auf bestimmte Themenfelder konzentriert hätte (...), war aber aus verschiedenen Gründen nicht darstellbar (...)“.⁷⁹

Die Initiative für ein mit dem MIT vergleichbares EIT wurde vom Kommissionspräsidenten Barroso in einer Rede vor dem Europäischen Parlament erstmals auf die politische Agenda gebracht und Barroso startete im ersten Halbjahr 2005, um im Fachjargon des Multiple-Streams-Ansatz zu bleiben, einige solcher „Testballons“, indem er auch in weiteren Reden von der Initiative berichtete und diese auch verteidigte. Beispielsweise stellte Barroso in einer Rede am 14. März 2005 vor dem Think Tank „Lisbon Council“ mit dem Titel „Creating a Europe of opportunities“ die Lissabon-Strategie und ihren Neubeginn in eine Linie mit den historischen Schritten der Gründung der Europäischen Gemeinschaften nach dem Zweiten Weltkrieg und der Schaffung eines europaweiten Binnenmarktes. Er erklärt: „Announcing

⁷⁸ Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel’, 20.01.2009.

⁷⁹ Interview mit einem Mitglied des EIT-Verwaltungsrats, 09.06.2009.

grand but empty new initiatives is not my style, nor the style of this Commission“. Im Hinblick auf Förderung von Wissen und Innovation für Wachstum verweist Barroso hier auf das EIT und den ERC (vgl. Europäische Kommission 2005: SPEECH/05/172: Rede des Kommissionspräsidenten Barroso vor dem Lisbon Council am 14.03.2005).

Die Struktur des Policy-Netzwerkes des Querschnittsfeldes Innovationspolitik kann zunächst generell als Erfolg versprechend für eine neue Initiative angesehen werden. Die große Zahl unterschiedlicher, bereits vorhandener europäischer Initiativen zeigt, dass eine Vielzahl an Stakeholdern in diesem Bereich aktiv ist und es sich um ein relativ großes, kompetitiv ausgerichtetes Politikfeld handelt. Jedoch erschwerten zwei Umstände institutioneller Art die Etablierung der EIT-Option auf der politischen Agenda.

Zum einen konnte der auf EU-Ebene institutionalisierte Vorbereitungsprozess für neue Initiativen, wahrscheinlich aufgrund der bereits in Gang befindlichen Verhandlungen über die finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013, nicht mehr angewendet werden. Ein Mitarbeiter des Europäischen Parlaments beschrieb den Unterschied wie folgt: „First of all, usually a proposal by the commission is done based on request, either by council or by parliament. This time, actually nobody really requested it. (...) I think it would have been different. But we are speaking about years before. So, it would have been easier to get money if there would have been, like they usually do, a green paper and a white paper⁸⁰ and if the parliament or the council would have been more behind it, asking for it.“⁸¹.

Andererseits ist das Politikfeld der Bildung⁸² bislang ein „Politikbereich geblieben, in dem die Staaten ihre Souveränität und Politikhoheit in besonderer Weise verteidigen“ (vgl. Balzer/Humrich 2008: 273). So sind die Mitgliedstaaten nach wie vor für die Lehrinhalte und die Gestaltung ihrer Bildungspolitik verantwortlich. Der Bologna-Prozess zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Hochschulwesens beispielsweise, ist eher mit der Kooperation in einem internationalen Regime vergleichbar, ergänzt durch einen Konferenzmechanismus und Maßnahmen der offenen Methode der Koordinierung und beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit mit einem Kompetenzverbleib bei den Mitgliedstaaten (vgl. Walter 2006).

Wie in den Schlussfolgerungen der historischen Analysen bereits formuliert, waren also starke

⁸⁰ Ein Grünbuch ist ein Diskussionspapier „der Europäischen Kommission zu einem spezifischen Thema, mit dem Zweck, auf diesem Gebiet eine öffentliche und wissenschaftliche Diskussion in Gang zu setzen. Nächster Schritt ist oft ein Weißbuch, welches offizielle Vorschläge zusammenfasst.“ (Pollak/Slominski 2006: 234).

⁸¹ Interview mit einem Mitarbeiter des ITRE-Ausschuss im Europäischen Parlament, 06.02.2009.

⁸² Die Bildung wurde erst mit dem Vertrag von Maastricht 1992 als eigener Politikbereich in der EU vertraglich verankert (vgl. Balzer/Humrich 2008).

Widerstände der wissenschaftlichen Community erwartbar und entsprechend ein starker, durchsetzungsfähiger politischer Wille auf höchster Ebene notwendig, um die Einpassung eines EIT in die europäische Innovationslandschaft zu erreichen, nachdem dieses durch das Einbringen auf höchster Ebene als Option auf der „Shortlist“ der EU-Politiker angelangt war.

8.1.3 Der Politics-Strom

Die ersten Reaktionen auf den Vorschlag von Kommissionspräsident Barroso sind als reserviert bis skeptisch-ablehnend einzuordnen. Ein Abteilungsleiter des BMBF erinnerte sich: „Also die ersten Vorstellungen [!sic], das war eigentlich noch, bevor die erste Mitteilung überhaupt kam, war die Idee, dass praktisch durch Verwaltungsakt von der Politik ein europäisches Technologieinstitut geschaffen werden sollte. Da haben fast alle in Deutschland gesagt, das ist unrealistisch, das kostet Milliarden und es übersteigt auch die Kompetenz der EU, weder ist im EU-Haushalt das Geld vorhanden, noch sehen wir die Kompetenz wie die EU so etwas errichten kann.“⁸³

Auch eine Mitarbeiterin der Europäischen Kommission, die aktiv an dem Prozess der Etablierung eines EIT beteiligt war, bestätigt diesen Eindruck von der politischen Stimmung in Reaktion auf die neue Initiative: „I joined a little bit later, but I think it was very much seen as a top-down proposal, coming directly from Barroso (...). It was also very much considered that the proposal was trying to propose to set up of a green field institution, so trying to build up something from scratch, without taking into account the diversity of the European education landscape.“⁸⁴

Die aus Presstexten bekannte, ablehnende Haltung der EURAB-Berater der Kommission und ihre Begründung dieser Haltung beförderten diese negative Grundstimmung bei verschiedenen Stakeholdern sicherlich weiter. Wie sich aus der Analyse von Positionspapieren, Stellungnahmen, Presseberichten und offiziellen EU-Dokumenten zeigte, waren wichtige Stakeholder der EIT-Debatte zunächst Universitäten und andere Wissenschaftsorganisationen sowie deren Zusammenschlüsse, weiterhin die Forschungs- und Forschungsförderungsorganisationen und schließlich die Interessenvertretungen der Industrie sowie multinationale Großunternehmen.

⁸³ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

⁸⁴ Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.

Einige Organisationen waren intern zunächst mit einem differenzierten Meinungsbild konfrontiert. Eine Vertreterin des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) beschreibt, „(...) es war eine sehr, sehr schwere Positionsfindung, denn die Grundfrage am Anfang war erst einmal, ob man überhaupt ein EIT will, da haben viele gesagt, das wollen wir nicht, das brauchen wir nicht, das haben wir eigentlich schon. Dann war die Frage, macht man ein EIT wirklich so, wie Kommissionspräsident Barroso sich das vorgestellt hat, wir stellen da ein EIT hin aus Stein und machen etwas richtig Großes oder die anderen, die gesagt haben, also wenn, dann machen wir so eine Netzwerklösung bis hin zur ganz kleinen Lösung, dem Vorschlag, es soll nur ein virtuelles EIT geben. Und das war auch so das Spektrum, das wir in unseren Meinungen hatten.“⁸⁵ In der Frühphase der Initiative kam es also zunächst zu Meinungsbildungsprozessen innerhalb der einzelnen Stakeholder-Organisationen. Positionen wurden noch nicht nach außen kommuniziert, erste Positionspapiere erst später, in der Phase der öffentlichen Online-Konsultation ab September 2005, in den politischen Prozess eingebracht.

Im Rahmen der Politikgestaltung auf EU-Ebene engagieren sich die nationalen Forschungs- und Forschungsförderungsorganisationen vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der bei Weitem größte Teil der für die Forschungsförderung aufgebrauchten öffentlichen Gelder nach wie vor national verwaltet wird, was zu einem Machtbewusstsein dieser Organisationen beiträgt, wie es in einer Aussage eines Mitarbeiters der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) über deren europäische Repräsentation im Rahmen der EUROHORCs (European Heads of Research Councils) zum Ausdruck kommt. EUROHORCs wurde 1992 als informeller Verband der nationalen Forschungsräte und ähnlicher öffentlicher, nicht-akademischer Forschungsorganisationen der EU-Staaten gegründet und der Vertreter der DFG erklärte hinsichtlich des Anspruches der Organisation und ihrer Mitglieder: „ (...) da sind wir etwas differenzierter und Sie dürfen auch nicht vergessen, dass wir schon ein Wort mitreden wollen, wir die EUROHORCs oder die DFG innerhalb der EUROHORCs, weil immerhin von den öffentlichen Geldern, die in die Forschung investiert werden 95% von den EUROHORCs gestellt und nur 5% von der Europäischen Kommission, einfach um auch die Kräfteverhältnisse einmal deutlich zu machen.“⁸⁶ Ein Mitarbeiter der Kommission relativierte dieses Verhältnis, indem er zwei Argumente anführte, die zeigen, dass die Relation nicht alleine an dem Verhältnis 95% zu 5% zu bemessen ist: „Maybe it's little money

⁸⁵ Interview mit einer Vertreterin des DIHK, 12.02.2009.

⁸⁶ Interview mit einem Vertreter der DFG, 15.01.2009.

compared to the all over Europe funding but compared to the funding in one country, even a big country like the UK, it's extremely significant. (...) what matters is (...) the free money, not what goes in salaries and buildings and so on, but the money for projects and if you consider only the money for projects, european money represents a large part of the total in Europe.”⁸⁷.

In ihrer Mitteilung “Die Schaffung des EFR⁸⁸ des Wissens für Wachstum” bestätigt die Kommission die genannte Zahl und spricht davon, dass „in der EU (...) ungefähr 94 % der Mittelzuweisungen für FuE auf nationaler Ebene“ erfolgen (Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 118 endgültig: 18). Im „Report of the High Level Group on Joint Programming to the Council“ vom November 2010 findet sich dagegen auf Seite 9 eine statistische Angabe, derzufolge auf der Ebene der Mitgliedstaaten „85% of the public funding available for research“ verwaltet werden (Europäische Union 2010: ERAC-GPC 1311/10: 9). Eine Anfrage, gerichtet an das Statistische Amt der Europäischen Union (EuroStat), über den Europäischen Datenservice (EDS) des Statistischen Bundesamtes (<http://www.eds-destatis.de/>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012) die Diskrepanz dieser Angaben betreffend, wurde leider nur mit einem allgemeinen Verweis auf die statistische Datenbank für Wissenschaft und Technologie des Statistischen Amtes der Europäischen Union beantwortet (zu finden unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science_technology_innovation/data/database, zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Die exakte Zahl ist jedoch in diesem Fall eher von zweitrangiger Bedeutung, wichtig ist vielmehr das Machtbewusstsein der nationalen Stakeholder europäischer Forschungspolitik, welches in der oben angeführten Aussage zum Ausdruck kommt.

Die Reaktionen der politischen Akteure können anhand der vorliegenden Dokumente zunächst ebenfalls als verhalten und abwartend bezeichnet werden. Der Europäische Rat reagierte auf die neue Initiative auf seiner Frühjahrstagung am 22. und 23. März 2005 unter dem Vorsitz Luxemburgs und nahm „... Kenntnis von der Absicht der Kommission, einen Vorschlag für die Einrichtung eines Europäischen Technologieinstituts zu unterbreiten.“ (Rat der Europäischen Union 2005: 7619/1/05 REV1: 5).

Hinter den Kulissen wurden derweil bereits in der Frühphase erste Gespräche, auch in bzw. unter den Mitgliedstaaten, geführt und versucht, mögliche Optionen für die Etablierung eines EIT auszuloten, wie auch ein Mitarbeiter der Generaldirektion Unternehmen bestätigte: „Es

⁸⁷ Interview mit einem Mitarbeiter der GD Forschung, 24.03.2009.

⁸⁸ Europäischer Forschungsraum (EFR).

gab natürlich auch inhaltliche, wichtige und schwierige Fragen, die in dieser Konstellation eine große Rolle gespielt haben. Die Frage, Investitionen auf dem grünen Feld oder nicht. Ein EIT an einem Ort, neu gegründet oder nicht. Und da gab es auch ein paar falsche Freunde. Am Anfang waren die Hauptunterstützer diejenigen, die ein EIT bei sich im eigenen Land haben wollten, ob es nun Polen oder ein anderer Staat war, das war aber nicht das, was das EIT erreichen sollte, denn es ging nicht um eine Strukturförderungsmaßnahme für eine Region, sondern um ein europäisches neues Modell.“⁸⁹.

Im Bundestag wurde von der FDP-Fraktion am 13. April 2005 eine Kleine Anfrage über die „Pläne der EU-Kommission für Elitehochschulen und ein European Institute of Technology“ gestellt und die Antwort der Bundesregierung vom 29. April 2005 [damals regierte eine Koalition aus CDU/CSU und SPD] verweist darauf, dass ein ausgearbeiteter Vorschlag nicht vorliege. Die Bundesregierung verweist weiterhin auf bereits im Rahmen der Exzellenzinitiative unternommene Schritte zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Forschungsstandortes Deutschland und erklärt konkret: „Offen sind insbesondere die Fragen der Finanzierung und des Finanzierungsrahmens des EIT wie auch die Frage der Trägerschaft sowie der Ausgestaltung der Autonomie eines supranationalen Instituts, das gleichzeitig von nationalen Instituten gebildet werden soll.“ (Deutscher Bundestag 2005: Drucksache 15/5295 und Drucksache 15/5418).

Da die EIT-Initiative vom Präsidenten der Kommission ausging, war anfangs insbesondere die Bestimmung der Zuständigkeit, also die Verortung der Initiative im Portfolio eines bestimmten Kommissars und die Bearbeitung durch eine bestimmte Generaldirektion (GD) von Bedeutung. Diese Zuordnung erwies sich aus zwei Gründen als schwierig. Zum einen ist die im Wissensdreieck angesiedelte Innovationspolitik als ein Querschnittsthema anzusehen und das EIT war daher zunächst nicht eindeutig einem Kommissar bzw. einer Generaldirektion zuzuordnen. Infrage gekommen wären aus inhaltlicher Sicht die GD Forschung, GD Unternehmen und die GD Bildung. Einer Powerpoint-Präsentation eines Vertreters der Kommission, gehalten am 23. Januar 2006, zufolge, wurde im April 2005 schließlich ein quer zu den Zuständigkeiten gelagertes Steuerungskomitee unter dem Vorsitz der GD Bildung und Kultur mit Beteiligung von Vertretern der GD Forschung, Vertretern der GD Unternehmen, Mitarbeitern des Gremiums der politischen Berater des Kommissionspräsidenten, BEPA (Bureau of European Policy Advisers) und Mitarbeitern des

⁸⁹ Interview mit einem Mitarbeiter der GD Unternehmen, 26.01.2009.

Generalsekretariats der Kommission eingesetzt (vgl. Europäische Kommission 2006a).

Letztlich war somit Bildungskommissar Figel' übergeordnet verantwortlich für das EIT-Dossier. Ein Europaabgeordneter beschrieb seine Sicht der Sachlogik hinter dieser Einordnung der Initiative in den Bildungsbereich: „Also dahinter steckt der Gedanke, das war Barrosos Ursprungsgedanke und das war auch sein Baby und er hat das auch massiv im Kollegium der Kommissare vorangetrieben, dass es sich hier um eine Bildungseinrichtung handeln sollte.“⁹⁰.

Einige Interviewpartner zeigten sich von dieser Zuordnung überrascht, da sie eher eine Ansiedlung des Dossiers beim Forschungskommissar Potočnik erwartet hätten, ein ehemaliger Mitarbeiter des Kabinetts Potočnik führte dazu aus: „Ich war beteiligt von dem Moment an, als Barroso den Forschungskommissar, den Bildungskommissar, wie auch den Industriekommissar fragte, ob das eine gute Idee sei. (...) Da gibt es keine ideale Zuteilung, weil es eben genau in diesem Dreieck sitzt, von Industrie und Innovation, Ausbildung und Forschung und unsere Zuständigkeiten, die Ressortaufteilungen sind ja nun mal so, wie sie sind. Dann ist es, glaube ich, eher eine Frage, wer gerade Ressourcen frei hat und das in die Hand nehmen kann“⁹¹.

Es kann als gesichert angesehen werden, dass Barroso im Kollegium zunächst versucht hatte, die Initiative im Forschungsportfolio zu verankern, was jedoch misslang. Eine involvierte Kommissionsbeamtin der GD Bildung sagte dazu: „I think, the main reason why it came here is, because at that time (...), there were very difficult discussions on the community budget,(...) result of which the budget of the seventh framework programme as proposed by the commission was cut by forty percent. So there was already a lot of uneasiness among the research stakeholder's community. So, when the EIT was proposed, this community saw the EIT as an initiative that could cannibalise or take over a part of the budget that was already cut down. So, I think the main resistance from the [DG] RTD⁹² side came from this seeing the EIT as a threat, taking over a budget initially assigned to [DG] RTD and this is possibly the reason why this came to DG EAC⁹³ and not [DG] RTD.“⁹⁴.

Ein ehemaliger EURAB-Berater beschrieb seinen Eindruck vom damaligen

⁹⁰ Interview mit einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 01.04.2009.

⁹¹ Interview mit einem Mitarbeiter des ehemaligen Kabinetts von Forschungskommissar Potočnik, 26.01.2009.

⁹² DG RTD ist die offizielle Abkürzung für die Generaldirektion Forschung („Research, Technology and Development“). DG steht für „Directorate General“ (Generaldirektion).

⁹³ DG EAC ist die offizielle Abkürzung für die Generaldirektion Bildung („Education and Culture“). DG steht für „Directorate General“ (Generaldirektion).

⁹⁴ Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.

Spannungsverhältnis im Kollegium hinsichtlich der Verortung der neuen Initiative zur Gründung des EITs: „(...) es kam ja nach der Idee von Barroso auch einmal die Frage auf, bei welchem Kommissar hänge ich das auf (...), wer ist sozusagen der Issue-Owner. Es spielen ja immer mehrere zusammen, aber einer muss sich ja verantwortlich darum kümmern. Und da ging es darum, wer das macht, normal ist das Research, ist klar, aber die hatten kein Interesse, denn die haben einfach die Großbaustelle FP7 gehabt (...), die wollten lieber erstmal eine Sache fertig machen, das ist schwer genug und da hat Kommissar Potočnik, völlig richtig aus meinem Verständnis heraus, gesagt, ein Haus wollen wir erstmal fertig bauen, bevor wir das nächste anfangen, was vage ist und man weiß nicht wie. Und deswegen hat sich in der Forschung niemand gefunden, es gab natürlich eine Unit, die war dann beteiligt. Dann kam der Gedanke Innovation, das ist bei Enterprise und Verheugen hat aber schon genug am Bein und wichtige Dinge, Industriepolitik, (...). Also, die waren mit so einer verrückten, neuen Idee konfrontiert und da blieb dann eben nur noch die DG EAC und Institut, das klingt ja auch schon so nach Universität (...) und deswegen, der Kommissar [Figel'] hat sich auch nicht darum gerissen, (...) da gab [es] Druck, und er musste es machen.“⁹⁵.

Auch ein Vertreter des BMBF bestätigte diese Einschätzung: „(...) die entscheidenden Kommissare, dazu gehörte eben in diesem Fall auch der Herr Potočnik, wollten das EIT nicht (...). Und von diesem Wissensdreieck der Bereitwilligste, der dann glaubte, dass er sich diesem Wunsch von Barroso nicht entziehen konnte, war der Bildungskommissar Figel', der dann die Federführung innerhalb der Kommission für dieses Dossier bekommen hat. (...) [Figel' sah] eine Chance (...), seine Bildungskomponente über dieses EIT da rein zu bringen, und insbesondere (...), im Englischen sagt man so ‚entrepreneurial skills‘, diese Unternehmermentalität, das, was nach Auffassung von Figel, viel zu wenig in den Universitäten und Schulen unterrichtet wird (...). Also hatte er vermutlich auch noch ein sachliches Interesse, (...)“⁹⁶.

Bei diesen Aussagen handelt es sich um Einschätzungen des jeweiligen Interviewpartners, der seinen Eindruck beschrieb und es muss weiterhin beachtet werden, dass es sich um eine offizielle Zuordnung auf der höheren Ebenen handelt und die EIT-Initiative, wie beschrieben, auf der Basis einer internen Koordinierung der drei Generaldirektionen EAC, RTD und ENTR umgesetzt werden sollte, wobei die praktische Arbeit der Ausgestaltung des Dossiers zunächst auf einen Mitarbeiter auf der mittleren Führungsebene in der GD ENTR⁹⁷ federführend

⁹⁵ Interview mit einem ehemaligen Mitglied des European Research Advisory Board (EURAB), 25.03.2009.

⁹⁶ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

⁹⁷ Die GD ENTR bezeichnet die Generaldirektion Unternehmen („Enterprise“).

übertragen wurde, der später in die GD EAC versetzt wurde⁹⁸.

In der Analyse des Problemstroms und des Optionsstroms der Frühphase der EIT-Debatte wurde bereits gezeigt, dass die Diskussionen um das 7. Forschungsrahmenprogramm und die mehrjährige finanzielle Vorausschau die damalige politische Agenda dominierten und sich insbesondere die entscheidenden Akteure im Politikfeld der Forschungspolitik auf das Forschungsrahmenprogramm konzentrierten, für das Forschungskommissar Potočnik eine signifikante Erhöhung der finanziellen Mittel durchsetzen wollte.

Dieses Vorhaben gestaltete sich erwartbar schwierig, nachdem sich bereits 2003 eine Gruppe von ‚Nettozahler‘-Staaten unter der Führung Großbritanniens, zu der auch Deutschland und Österreich gehörten, im so genannten „Brief der Sechs“⁹⁹ an den damaligen Kommissionspräsidenten Romano Prodi gewandt und für die Begrenzung der EU-Ausgaben auf maximal 1 Prozent des EU-BNE (Bruttonationaleinkommen der EU) ausgesprochen hatten und diese Forderung als Basis für die Haushaltsverhandlungen heranzogen (vgl. Maruhn/Emmanoulidis 2005).

Die Kommission hatte in ihrem Vorschlag vom Juli 2004 durchschnittlich 1,14 Prozent veranschlagt und war damit noch deutlich unter der Eigenmittel-Obergrenze von durchschnittlich 1,24 Prozent des EU-BNE geblieben, an der auch die Mitgliedstaaten festhalten wollten¹⁰⁰ (vgl. ebd.; Europäische Kommission 2004: KOM(2004) 498 endgültig).

Unter der Luxemburger Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2005 sollte es eigentlich zu einer politischen Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen im Rat kommen, diese konnte jedoch aufgrund des anhaltenden Widerstandes einiger Mitgliedstaaten trotz weitreichender Kürzungen nicht herbeigeführt werden. Ein von der Ratspräsidentschaft erarbeiteter Kompromissvorschlag vom Juni 2005 verdeutlicht die zu erwartenden Einschnitte für die EU-Forschungspolitik. Der Vorschlag sah vor, die Mittel für den Titel 1A

⁹⁸ Diese Angabe stammt von einem früheren Kommissionsmitarbeiter und wurde von einem Mitarbeiter der Ständigen Vertretung in Brüssel in einem Interview am 22.01.2009 bestätigt.

⁹⁹ Weiterhin beteiligt waren Schweden, Frankreich und die Niederlande.

¹⁰⁰ Die Einnahmen des EU-Haushalts stammen derzeit aus drei Quellen. Neben den traditionellen Eigenmitteln aus Einfuhrzöllen sind dies ein Anteil an der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten und ein weiterer Beitrag der Mitgliedstaaten, abhängig vom jeweiligen Umfang des Bruttonationaleinkommens (BNE). Dieser Anteil an Eigenmitteln auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens beträgt 2010 bereits ungefähr 75%. Entsprechend der derzeitigen Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten und Parlamenten liegt die Höchstgrenze des Betrags, über den die EU verfügen kann bei 1,23% des EU-BNE. Die Ausgaben der EU werden durch eine mehrjährige Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat und der Europäischen Kommission begrenzt. Diese Vereinbarung enthält einen mehrjährigen Finanzrahmen. Hier werden die veranschlagten Ausgaben in Prozent des EU-BNE unterhalb der Obergrenze von 1,23% festgelegt, so dass ein Spielraum bleibt (vgl. die Homepage der EU über Finanzplanung und Haushalt: <http://ec.europa.eu/budget/>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

„Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“, unter dem das FP7 finanziert werden sollte, von ursprünglich von der Kommission avisierten 132.755 Millionen Euro auf 74.000 Millionen Euro, also um 44,3 Prozent zu kürzen (Rat der Europäischen Union 2005: 9637/05). Dieser Luxemburger Kompromiss scheiterte dennoch, da die Regierung Großbritanniens nicht von ihren weitergehenden Forderungen nach einer Kürzung der Agrarförderung und einer Beibehaltung ihres Beitragsrabatts abweichen wollte. Auch Schweden und die Niederlande hatten moniert, dass sie zu viel zum EU-Budget beitrugen (vgl. Maruhn/Emmanoulidis 2005).

8.1.4 Policy Windows und politische Unternehmer

Die internen Schwierigkeiten bei der Portfolio-Zuordnung lassen erkennen, dass ein Policy Window durch die Initiative des Kommissionspräsidenten eher unerwartet geöffnet wurde. Der Plan zur Gründung eines Europäischen Technologieinstituts stand weder im Forschungsrahmenprogramm noch im neuen Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP). Auch die Verbindung zum neuen Europäischen Forschungsrat (ERC) war nicht geklärt, vielmehr handelte es sich beim EIT-Vorschlag um ein für viele Stakeholder bis dato unbekanntes Ideenkonzept, dessen inhaltliche Ausgestaltung und Mehrwert von der Kommission noch ausgearbeitet werden musste.

Ein Vertreter der European University Association bezeichnete das EIT rückblickend als „new idea, completely out of the blue and without linkage to the discussion of the framework programme“¹⁰¹. Die Schwachstelle der neuen Initiative war also von Anfang an, dass die Haushaltsmittel in der neuen finanziellen Vorausschau bereits zugeordnet waren und somit, wie auch die Historie belegt, eine ungünstige Ausgangssituation geschaffen wurde.

Dennoch kann nach der Analyse über die Pfadabhängigkeit der EIT-Idee nicht gesagt werden, dass das Vorhaben ein komplett neues und komplett unvorbereitetes Vorhaben war. Nach mindestens zwei erfolglosen Versuchen der Etablierung lag zumindest seit der Initiative der 1980er Jahre ein ausgearbeitetes Konzept vor, auf dem die Kommission ihre Konzeption aufbauen konnte (vgl. Kapitel 7.2). Eine ehemalige Kommissionsmitarbeiterin bestätigte, dass es bereits vor 2005 wieder entsprechende Überlegungen in der Kommission gegeben hatte: „Ich war zu der Zeit (...) in der GD Forschung, damals sind schon Überlegungen angestellt

¹⁰¹ Interview mit einem Vertreter der European University Association (EUA), 05.03.2009.

worden. Es gab schon vor 2005 eine entsprechende Konferenz und so etwas hat ja immer mehrere Jahre Vorlaufzeit in der Kommission (...). Barroso war noch gar nicht Präsident, als schon die Vorarbeiten dazu getroffen wurden.“¹⁰².

Dennoch kam die neue, von Barroso persönlich kurz nach dem Amtsantritt der ersten Kommission unter seiner Führung im November 2004, angestoßene Initiative wohl auch für entscheidende Akteure in der Kommission und in den Generaldirektionen zu diesem Zeitpunkt unerwartet. Es ist ersichtlich, dass diese das EIT nicht mehr in die laufenden Programm- und Budgetdiskussionen aufnehmen konnten bzw. wollten. Ein Mitglied des Ratssekretariats äußerte, „es war natürlich unglücklich, dass die ganze EIT-Konstruktion zu spät gekommen ist, um noch eine Berücksichtigung in den Planungen für die Finanzperspektive 2007-2013 zu finden. (...) und daher haben auch wohlmeinende Leute die Sorge geäußert, dass diese neue Idee von Herrn Präsident Barroso unsere Planungen in der Forschungspolitik schwer durcheinanderbringen wird. (...) also die Kommission hätte ihre Entschlossenheit haben müssen 2005, Anfang 2005 oder vielleicht schon Ende 2004, um das in den normalen Planungsablauf hineinzubringen.“¹⁰³. Ein Vertreter des BMBF formulierte drastisch, „(...) es wäre Barroso im Prinzip möglich gewesen, eine viel bessere Finanzierung des EIT in der finanziellen Vorausschau einzubauen, wenn er sich denn mal als Präsident mit dieser Idee durchgesetzt hätte. Aber die entscheidenden Kommissare, dazu gehörte eben in diesem Fall auch der Herr Potočnik, wollten das EIT nicht.“¹⁰⁴. Und auch eine Kommissionsmitarbeiterin meinte schlicht: „(...) simply the EIT came to late.“¹⁰⁵.

Die Öffnung des Policy Windows durch den Präsidenten der Kommission folgte, wie schon im Rahmen der vergangenen Versuche beobachtet, sowohl einer konsequentialistischen als auch einer ideologischen Logik. Auslöser war das in der Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückte Probleme der europäischen Innovationslücke im Problemstrom und der politische Wille unter anderem des Präsidenten der Europäischen Kommission führte in der Folge dazu, dass ein EIT als weitere Lösungsoption, als Symbol und Katalysator für die verstärkte Innovationsorientierung der Politik auf der europäischen Ebene, auf die politische Agenda gesetzt wurde.

Dabei war es für die intern uneinige Kommission schwierig, den möglichen Beitrag des EIT für die Bekämpfung der mehrdimensionalen Innovationsproblematik in Europa

¹⁰² Interview mit einer ehemaligen Mitarbeiterin der GD Forschung, 16.06.2009.

¹⁰³ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

¹⁰⁴ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

¹⁰⁵ Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.

herauszustellen, wie das in den Interviews häufig zitierte EURAB-Argument, das MIT sei eine über Jahrzehnte gewachsene Struktur, die man in Europa nicht ad hoc von oben verordnen könne, (vgl. EURAB 2005a) zeigt. Zwar stimmt es, dass das MIT eine lange Historie aufweist, aber zum einen begann der Aufstieg des MIT mit einem Anstieg der öffentlichen Forschungsfinanzierung durch die US-Regierung und zum anderen betonte ein Mitarbeiter des Ratssekretariats, „[ist das] Argument (...) wert, was es wert ist, das heißt, es überzeugt, aber nicht hundertprozentig, denn wir wissen aus der Forschungsgeschichte auch, bestes Beispiel das Manhattan-Projekt [zum Bau der Atombombe], zweitbestes Beispiel das Apollo-Programm [mit dem Ergebnis der Mondlandung], dass es möglich ist, durch Zusammenführung der besten Kräfte und Zurverfügungstellung der nötigen Ressourcen, Exzellenz in kurzer Zeit zu schaffen“¹⁰⁶.

Insbesondere in der Anfangsphase wurde der Versuch zur Gründung eines EIT also weniger als Beitrag zur Lösung drängender Probleme, sondern vielmehr als eine politisch motivierte Initiative gesehen. Ein Vertreter der Deutschen Forschungsgemeinschaft bezeichnete den Vorschlag als eine „absurde Ursprungsidee, die rein politischen Ursprungs und auch der politischen Rhetorik geschuldet war“¹⁰⁷.

Der Verweis auf die deutsche Exzellenzinitiative in der Antwort der Bundesregierung auf die FDP-Anfrage zeigt, dass das EIT in der Wahrnehmung der wichtigsten Stakeholder eher als eine weitere Verkörperung des Wettbewerbsgedankens in der Bildungs- und Forschungspolitik gesehen wurde, die zu einem weiter steigenden Profilierungs- und Leistungsdruck unter den europäischen Wissenschaftsinstitutionen führen würde (vgl. Deutscher Bundestag 2005: Drucksache 15/5418).

Der Umstand, dass die Kommission auf europäischer Ebene versucht, den Wettbewerb unter den Hochschulen in Europa vor dem Hintergrund einer großen Anzahl an chronisch unterfinanzierten Institutionen zu fördern, kann nicht von der Hand gewiesen werden. Der Bologna-Prozess und weitere Mitteilungen der Kommission zur Modernisierung der Universitäten und über die Einführung eines EU-Forums für den Dialog zwischen Hochschule und Wirtschaft verweisen in die entsprechende Richtung (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 208 endgültig; Europäische Kommission 2009: KOM(2009)158; Europäische Kommission 2011: KOM(2011) 567 endgültig).

Das EIT sollte, wie von Anfang an kommuniziert, das Ziel verfolgen, die Besten der Besten in Lehre, Forschung und Innovation in Europa zusammenzuführen und insofern als

¹⁰⁶ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

¹⁰⁷ Interview mit einem Vertreter der DFG, 15.01.2009.

Leuchtturminitiative dienen. Eine Mitarbeiterin im ehemaligen Kabinett Figel¹⁰⁸ verdeutlichte den zugrunde liegenden Ansatz: „(...) in our idea the situation today in Europe is unsustainable, we have 4.000 higher education institutions which almost all want to do research. Not that we have to become like the states but let's just take one of our best competitors, the states, they have 2.000 universities and 100 do research (...). We will start concentrating excellence and we will still need universities but not 4.000 and not all doing research.“¹⁰⁸.

Eine durch den Präsidenten der Europäischen Kommission angestoßene Gesetzgebung ist eine außergewöhnliche Begebenheit. Schätzungen zufolge lassen sich vergleichsweise wenige erlassene Rechtsakte, in etwa zehn bis zwanzig Prozent, auf originäre Initiativen der Kommission zurückführen, die nach Artikel 17 Absatz 2 EUV ein weitgehendes, vertraglich festgelegtes Initiativmonopol innehat (vgl. Nugent 2001: 236 f.).

Insofern ist die Kommission zentraler Ansprechpartner für eine Vielzahl an politischen Akteuren und Interessenvertretern, wenn beispielsweise eine nationale Regierung oder ein nationaler Interessenverband in Kooperation mit dem europäischen Dachverband versucht, eine Gesetzesinitiative, die im nationalen Rahmen auf starke Widerstände stoßen könnte, auf die europäische Ebene zu befördern oder das Europäische Parlament die Kommission auffordert, eine Initiative zu ergreifen (vgl. Pollak/Slominski 2006: 124 ff.). Andererseits haben frühere EU-Kommissare immer wieder versucht, ambitionierte Ideen in Europa umzusetzen und so das ihnen zugeordnete Politikfeld zu prägen, wie beispielsweise die auf Ralf Dahrendorf zurückgehende Idee der Schaffung eines europäischen Forschungsraumes beweist (vgl. André 2006).

Wenn nun der Präsident der Europäischen Kommission, wie im Falle des EIT, als politischer Unternehmer eine solche ambitionierte Initiative vorantreibt, so hat diese zunächst im Vergleich mit anderen Initiativen einen offensichtlichen Vorteil. Der Kommissionspräsident ist aufgrund seiner Position bestens unter den wichtigsten politischen Akteuren der europäischen Ebene, wie zum Beispiel Regierungschefs oder wichtigen Ausschussvorsitzenden im Europäischen Parlament, vernetzt. Nach Artikel 17 Absatz 6 EUV beschließt er über die interne Organisation der Kommission und legt die Leitlinien für die Arbeit der Kommission fest. Der politische Unternehmer Barroso verfügte also über ein großes Netzwerk politischer Kontakte und eine machtvolle Position im europäischen

¹⁰⁸ Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel¹⁰⁸, 20.01.2009.

Entscheidungsprozess, beides wichtige Ressourcen für die Durchsetzung einer bestimmten politischen Entscheidung.

Jedoch birgt die Prominenz einer so hoch im Machtgefüge verorteten Initiative auch gewisse Gefahren. Politische Gegner können eine neue Initiative torpedieren und in der Sache gegen diese argumentieren, obwohl die Kritik eigentlich gegen den hochrangigen politischen Akteur oder dessen Gruppierung gerichtet ist. Dies bestätigte eine Kommissionsbeamtin: „Barroso’s leadership, his personal leadership and involvement in this process, has been instrumental for the success and for speeding up the process of negotiations. It has sometimes made things more difficult, because at some point in time, the proposal was taken as a hostage to apply pressure from other political groups or on things that went beyond the EIT itself.”¹⁰⁹

Ein weiterer Nachteil ist der persönlichen Meinung eines weiteren Kommissionsbeamten nach psychologisch bedingt: „Es gibt eine Motivation, die hat ein psychologisches Element, das sind die President’s ideas. Es ist in jeder Organisation, egal ob öffentlich oder privat so, dass etwas, das vom Präsidenten kommt, mit spitzen Fingern angefasst wird. Und es gibt so ein Phänomen, dass jeder klüger sein will als der Präsident und zeigen will, dass es nicht klappt“¹¹⁰. Untermauert wird diese Sichtweise durch eine gängige Formulierung, welche die EIT-Debatte praktisch durchgehend begleiten sollte, denn immer wieder wurde im Verlauf von Interviews darauf verwiesen, dass es eine Betrachtung gab, nach der Barroso sich mit dem EIT ein Denkmal setzen wollte¹¹¹.

Das starke persönliche Engagement von Barroso lässt sich dabei vor dem Hintergrund der historischen Analyse und seines persönlichen Lebenslaufes besser verstehen. Wie in den Kapiteln 7 erwähnt, setzten sich bei vorhergehenden Initiativen vor allem Akademiker für ein Europäisches Technologieinstitut ein. Dazu passt, dass sich ebenfalls, wie Michel André in seinem 2006 erschienenen Aufsatz beschreibt, vor allem Kommissare mit einem akademischen Background für die Etablierung eines Europäischen Forschungsraumes einsetzten (vgl. André 2006). Akademiker begeistern sich demnach anscheinend für die Ideen und in die zukunftsweisenden Visionen eines in Europa frei zirkulierenden Wissens und eines Aufbaus von europäischen Forschungsstrukturen durch Kooperationen und Wettbewerb. Barroso selbst studierte Politikwissenschaften und European Studies in Lissabon und Genf und verbrachte, laut offiziellem Lebenslauf, Phasen seiner akademischen Karriere in New York, Washington, Luxemburg und Florenz (vgl. http://ec.europa.eu/commission_2010-

¹⁰⁹ Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.

¹¹⁰ Interview mit einem Mitarbeiter der GD Unternehmen, 26.01.2009.

¹¹¹ Stellvertretend für viele: so geäußert von einem Bundestagsabgeordneten, 11.02.2009. Weitere Verweise siehe Fußnote Nr. 118.

2014/president/about/cv/index_de.htm , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Barrosos Engagement zum Beginn seiner ersten Amtszeit als Kommissionspräsident war also entscheidend für die EIT-Initiative. Es gab jedoch bereits in der Frühphase weitere Akteure, die ebenfalls starkes Interesse am Europäischen Technologieinstitut bekundeten. Auf eine Initiative des Europaabgeordneten Jorgo Chatzimarkakis (ALDE¹¹²) hin gründete sich bereits am 7. Juli 2005 das „Komitee für ein Europäisches Technologieinstitut in Straßburg“ (Committee for a European Technology Institute in Strasbourg, COMETIS), bestehend aus 18 Europaparlamentariern aus vier Fraktionen, darunter auch der ehemalige Forschungskommissar Philippe Busquin und der FP7-Berichterstatter und frühere polnische Ministerpräsident Jerzy Buzek (vgl. Chatzimarkakis 2007: 44).

COMETIS forderte die Ansiedlung des Europäischen Technologieinstituts in den Räumen des Europäischen Parlaments in Straßburg und schlug ein Finanzierungskonzept vor, nach dem ein Großteil der Mittel aus der Budgetlinie des ERC im FP7 kommen sollte. Chatzimarkakis formulierte bereits im Juni 2005 ein dreiseitiges Positionspapier, um sich auf der Basis dieser Expertise Zugang zur Debatte zu verschaffen. Die FDP-Abgeordneten im Europäischen Parlament engagierten sich zu dieser Zeit im Rahmen der 1999 gegründeten parlamentarischen Initiative Campaign for Parliamentary Reform (CPR) für die Abschaffung des offiziellen Parlamentssitzes in Straßburg, der ausschließlich für die monatlichen Plenarsitzungen genutzt wird, wodurch EU-Abgeordnete gezwungen sind, alle vier Wochen mitsamt Unterlagen und Mitarbeitern für vier Tage „umzuziehen“. Chatzimarkakis und andere COMETIS-Mitglieder schlugen vor, die jährlich für die Steuerzahler anfallenden Reisekosten von ungefähr 230 Millionen Euro zukünftig für das EIT zu verwenden (ebd.).

Da eine Abschaffung des Parlamentssitzes in Straßburg Einstimmigkeit im Europäischen Rat erfordert und somit insbesondere die Zustimmung des Gastgeberlandes Frankreich, ergriff Chatzimarkakis, seinerzeit Berichterstatter für das CIP-Programm, mit einem Brief an den damals neu im Amt befindlichen französischen Premierminister de Villepin die Initiative, letztlich jedoch ohne eine Antwort zu erhalten, was zum Scheitern der Initiative führte (ebd.). Eine Mitarbeiterin im damals zuständigen Kabinett Figel' beschrieb die Vorgehensweise der politischen Unternehmer und die Sichtweise des Kabinetts: „No, we knew it was impossible. Actually our reading of the thing was that the MEPs, very logically by the way, were trying to find a way to convince the French Government to give up Strasbourg.“¹¹³. Auch ein ehemaliger

¹¹² Alliance of Liberals and Democrats in Europe (ALDE).

¹¹³ Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel', 20.01.2009.

EURAB-Berater erinnerte sich an die medienwirksame Kampagne “(...) Chatzimarkakis, (...) der hat dann wirklich die große Idee gehabt, das Gebäude hätte er schon in Straßburg und wollte da den Parlamentsreisezirkus beenden mit 250 Millionen im Jahr, (...) das hätten die ja nie gemacht, das ist aber gut, denn so etwas braucht es.“¹¹⁴.

Es kann also festgehalten werden, dass weitere politische Unternehmer versuchten, auf den von Barroso persönlich ins Rollen gebrachten EIT-Zug einzuwirken. Dabei wurden sowohl die Bremsversuche des EURAB, als auch die Anschubversuche einer Gruppe von Europaabgeordneten zum Teil über die mediale Öffentlichkeit transportiert.

Hinsichtlich der verwendeten Strategien ist in der Anfangsphase einer neuen politischen Initiative insbesondere das Framing, die Überführung komplexer Sachverhalte in eindeutige und logisch anzusehende Handlungsnotwendigkeiten, von großer Bedeutung (vgl. Kingdon 2003: 173). Auf europäischer Ebene muss dabei das Subsidiaritätsprinzip¹¹⁵ gesondert berücksichtigt und ein europäischer Mehrwert der avisierten Lösungsoption herausgestellt werden (vgl. Princen 2007).

Kommissionspräsident Barroso brachte das EIT als Teil der neu belebten Lissabon-Strategie auf die politische Agenda. Die Initiative sollte den Geist dieser neuen Strategie repräsentieren. Ein europäisches Technologieinstitut nach dem Vorbild des MIT in den Vereinigten Staaten sollte angesichts der europäischen Innovationslücke die europäische Dynamik auf dem Weg in eine wissensbasierte Gesellschaft und die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union demonstrieren. Insbesondere der vereinfachte, strategische Vergleich mit dem MIT, selbst ein Symbol für US-amerikanische Exzellenz und Wettbewerbsfähigkeit, der bereits durch die vorläufige Namensgebung „European Institute of Technology“ symbolisiert wurde, erwies sich dabei allerdings als hinderlich, was angesichts der historischen Versuche zur Etablierung eines EIT erwartbar war.

Ein Zitat eines Mitarbeiters des BDI verdeutlicht die dadurch ausgelöste, für die Initiative problematische Sichtweise: „Na ja, in der Industrie herrschte damals (...) die feste Überzeugung, dass man ein solches Spitzeninstitut (...) nicht von der Politik am grünen Tisch konstruieren und in die Landschaft stellen kann. (...) niemand kann hergehen, egal ob auf europäischem oder nationalem Level, und sagen, so wir richten jetzt bei uns ein MIT ein und

¹¹⁴ Interview mit einem ehemaligen Mitglied des European Research Advisory Board (EURAB), 25.03.2009.

¹¹⁵ Das Subsidiaritätsprinzip steht in der Präambel des EUV und wird durch Artikel 5 Absatz 2 EUV bestimmt: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

das war damals das Stichwort (...). Damit hat in der Anfangsphase der Barroso, oder wer auch immer das weiter getragen hat, viele Widerstände produziert, weil alle sagten, (...) schaut euch erstmal an, über welche Zeit (...) das MIT sich diesen Ruf erworben hat. (...) Da war von Anfang an die Überzeugung da, dass das so nicht gehen kann.“¹¹⁶ (Vgl. die gleichlautende Aussage der EURAB-Vorsitzenden: Financial Times, 02.05.2005).

Auch die COMETIS-Initiative verstärkte diese Sichtweise, nach der es bei der neuen Initiative um die Errichtung eines MIT in Europa ginge. Dabei wurde eine Netzwerklösung von Kommissar Figel' in einer internen Mitteilung der Kommission bereits Anfang März 2005 präferiert und auch Kommissar Potočnik sprach sich am 23. März 2005 dafür aus (Europäische Kommission 2005: SEK(2005) 354: 1; Friends of Europe 2005: 7). Diese Option wurde jedoch kaum wahrgenommen, stattdessen fand im Anschluss eine Emotionalisierung der Debatte mit Formulierungen wie „Barroso will sich ein Denkmal setzen“¹¹⁷ und „geplant ist ein Institut auf der grünen Wiese“¹¹⁸ statt.

8.1.5 Coupling und Bewertung

Die Öffnung eines Policy Windows oder eine politische Gelegenheit ist nicht von langer Dauer. Es handelt sich um kurzfristige Möglichkeiten, die politische Unternehmer nutzen können, um durch das Verkoppeln von Problemstrom, Optionsstrom und Politics-Strom eine politische Initiative auf die Agenda zu bringen und diese Initiative im Rahmen politischer Prozesse durchzusetzen (vgl. Kingdon 2003: 168 ff.).

Nachdem die vom Europäischen Rat auf seiner Tagung im März 2004 eingeforderte Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie durch eine unabhängige Expertengruppe erfolgt war und diese eine mangelnde Umsetzung der ambitionierten Ziele in deutlichen Worten feststellte, war eine Neuausrichtung der Lissabon-Strategie erforderlich. Durch einen Feedback-Bericht ausgelöst, ergab sich im institutionell geregelten Ablaufplan die Chance für eine weitreichende Neuorientierung der Lissabon-Strategie zwischen dem Spätherbst 2004, als die Ergebnisse des Kok-Berichts bekannt wurden und die neue Kommission ihre Arbeit

¹¹⁶ Interview mit einem Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), 10.02.2009.

¹¹⁷ Interview mit einem Vertreter der DFG, 15.01.2009; Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 22.04.2009; Interview mit einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 21.01.2009; Interview mit einer Abgeordneten des Deutschen Bundestages, 11.02.2009.

¹¹⁸ Interview mit einem Mitarbeiter der GD Unternehmen, 26.01.2009; Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel', 20.01.2009; Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009; Interview mit einem Abgeordneten des Deutschen Bundestages, 11.02.2009.

aufnahm, und der Frühjahrstagung des Europäischen Rates im Februar 2005.

Der neu im Amt befindliche Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Durão Barroso, nutzte dieses sich öffnende Policy Window unter anderem dazu, eine neue Initiative in dem für diesen Frühjahrsgipfel erstellten Strategiepapier anzukündigen.

Die Defizite der EU in der Umsetzung und die sogenannte Innovationslücke in Europa beanspruchten nach der Halbzeitbewertung die Aufmerksamkeit der wichtigsten politischen Akteure der EU. Barroso kombinierte diese im Problemstrom nach oben gelangte Problematik mit der Option der Gründung eines Europäischen Technologieinstituts, einer aus historischer Sicht, dem Jargon Kingdon's zufolge, „aufgekochten“ Idee.

Diese Kopplung von Problemstrom und Optionsstrom durch die politische Initiative des Kommissionspräsidenten brachte den EIT-Vorschlag unerwartet, jedoch in prominenter Position auf die politische Agenda der EU. Durch die Ankündigung in einer Rede vor dem Europäischen Parlament und in einer wegweisenden Strategiemitteilung an den Europäischen Rat setzte Barroso die weitere Dynamik im Politics-Strom in einer Weise in Gang, die eine Nichtbeachtung oder Nichtverfolgung der Initiative praktisch unmöglich machte. Die Machtposition des Kommissionspräsidenten war also entscheidend für die Verortung der EIT-Initiative auf der politischen Agenda der EU.

Andere politische Akteure wie der Europaabgeordnete Jorgo Chatzimarkakis versuchten sehr früh und quasi außerhalb der ihnen durch ihre Position im europäischen Machtgefüge zugewiesenen institutionellen Beteiligung, in Sachen Europäisches Technologieinstitut aktiv zu werden. Bereits vor einem offiziellen Vorschlag oder einer konkreten Mitteilung durch die Kommission an das Europäische Parlament, unterstützten Abgeordnete die Initiative und versuchten sie in ihrem Sinn zu beeinflussen und nutzbar zu machen. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die Bedeutung des EIT-Vorschlags nach der EURAB-Kontroverse von weiteren Akteuren auf der europäischen Ebene und in den Mitgliedstaaten verstärkt wahrgenommen wurde.

Hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit kam die neue, unvorhergesehene Initiative zu einem äußerst ungünstigen Zeitpunkt, da der institutionelle Ablauf der Verhandlungen für ein neues Forschungsrahmenprogramm bereits fortgeschritten war und die neue Initiative in diesen Ablauf nicht mehr ohne Weiteres aufgenommen werden konnte. Außerdem beeinflussten die, aufgrund der Positionen wichtiger Mitgliedstaaten, erwartbaren Kürzungen des mehrjährigen Finanzrahmens 2007 bis 2013 die Aufnahme eines neuen Projekts negativ.

Obwohl beteiligte Kommissare offensichtlich einem EIT zumindest reserviert gegenüberstanden, konnte der von Barroso initiierte Vorschlag im Kollegium nicht

abgewiesen werden. Das EIT-Dossier wurde daraufhin, institutionellen Vorgaben entsprechend, dem Fachbereich eines Kommissionsmitglieds, in diesem Fall der Bildung, zugeordnet, tatsächlich wurden aber drei Generaldirektionen zur Zusammenarbeit verpflichtet. Wenn man berücksichtigt, dass einzelne Generaldirektionen, ähnlich der Ressortaufteilung auf nationaler Ebene, verschiedene Interessen innerhalb der Kommission vertreten, dann kann diese verstärkte Zusammenarbeit als eher ungewöhnlich bezeichnet werden, ist jedoch vor dem Hintergrund der Querschnittsthematik ‚Innovation‘ nachvollziehbar und angesichts weiterer, in der Zukunftsstrategie „Europa 2020“ mittlerweile verankerter Querschnittsthematiken womöglich zukunftsweisend (vgl. Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig).

Es kann also festgestellt werden, dass der institutionelle Kontext im Beispielfall EIT in der Tat Einfluss auf den Zugang des Vorschlags zur politischen Agenda hatte, da die Verteilung wichtiger Ressourcen und vor allem individuelle Machtpositionen, sowie die Einordnung in gängige Verfahrensnormen eine wichtige Rolle spielten.

Durch das institutionalisierte Feedback der Halbzeitbewertung eröffnete sich dem Präsidenten der Europäischen Kommission eine Gelegenheit, die Gründung eines EIT vorzuschlagen, obwohl eine solcher Vorschlag in etwa ein Jahr früher hätte erfolgen müssen, um in den forschungs- und innovationspolitischen Zukunftsplanungen der Europäischen Union verankert zu werden¹¹⁹. Gleichzeitig war die offizielle Zuordnung des Dossiers zum Politikbereich Bildung suboptimal, da die Europäische Union nicht über weitreichende Regelungsbefugnisse in diesem Bereich verfügt (vgl. Balzer/Humrich 2008). Die Zuordnungsversuche zeigten jedoch, wie politische Akteure versuchten, den institutionellen Rahmen zu verändern und die neue Initiative in den so konstruierten institutionellen Kontext einzubetten.

Aus historischer Sicht war die tatsächliche Etablierung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) aufgrund der Einbringung durch einen hochrangigen politischen Akteur zu diesem Zeitpunkt keineswegs gesichert.

Für eine erfolgreiche Gründung sprach der starke politische Wille, der dem Vorschlag zugrunde lag. Es war zu erwarten, dass auch andere hochrangige Akteure nicht ohne Weiteres

¹¹⁹ Dies war unter der Führung von José Manuel Barroso nicht möglich, da dieser Anfang 2004 noch nicht im Amt war. Die Europawahl 2004 fand in den damals 25 EU-Mitgliedstaaten zwischen dem 10. und 13. Juni statt. Die erste Kommission unter Kommissionspräsident Barroso nahm am 22. November 2004 ihre Arbeit auf.

eine ablehnende Position einnehmen konnten, da die konservative Mehrheit in Europa doch gerade den Initiator des Vorschlags auf die Position des Kommissionspräsidenten befördert hatte und es sich kaum erlauben konnte, diesen sofort durch ein Veto bezüglich des medienwirksamen EIT-Vorschlags zu schwächen.

Im Abgleich mit den Schlussfolgerungen aus der historischen Analyse zweier vorangegangener Initiativen zur Gründung einer vergleichbaren Institution waren aber einige Probleme, auf die der Vorschlag treffen sollte, absehbar.

Wie die EURAB-Kontroverse sehr früh gezeigt hatte, waren erneut starke Widerstände der wissenschaftlichen Community in Europa vorhersehbar. Wichtige Stakeholder waren in der Frühphase mit der internen Meinungsbildung befasst, jedoch konnte davon ausgegangen werden, dass sie sich insbesondere gegen eine Neugründung in einem einzelnen Institut aussprechen und auf nationaler und europäischer Ebene entsprechend Einfluss nehmen würden. Der MIT-Vergleich und die Zuordnung der Zuständigkeit beim Bildungskommissar waren insofern unglücklich gewählt, da sie den Eindruck erweckten, man wolle irgendwo in Europa eine Bildungseinrichtung, eine neue Technische Hochschule bauen und so eine reflexartige Abwehrbewegung bei existierenden Institutionen ausgelöst wurde, die sich selbst einem gewachsenen Wettbewerbs- und Profilierungsdruck ausgesetzt sehen.

Durch die Nichteinbindung in den übrigen Programmplanungsablauf war zudem die Frage der Finanzierung vollkommen offen und wichtige Stakeholder, die sich unter anderem für die Gründung eines Europäischen Forschungsrates ausgesprochen hatten, mussten auch aus finanzpolitischen Erwägungen heraus Abwehrreaktionen entwickeln, zumal die private Seite bzw. große multinationale Unternehmen im Vergleich zu den 1980er Jahren in der Frühphase zumindest öffentlich keine Unterstützung signalisierten.

Nicht zuletzt war es fraglich, ob die europäische Handlungsfähigkeit angesichts mangelnder Befugnisse im Bereich Bildung ausreichen würde, ein Technologieinstitut zu gründen. Es war daher zu erwarten, dass der Vorschlag in einer typisch europäischen Weise umgeformt werden würde, wie es sich bereits zu Beginn der Initiative in der internen Mitteilung des damaligen Bildungskommissars Ján Figel' und in Aussagen des damaligen Forschungskommissars Janez Potočnik widerspiegelte.

Ein Berater der Kommission beschrieb diese erwartbare Transformation des auf europäischer Ebene eingebrachten Vorschlags und seine Gründe: "(...) extremely quickly the idea, as you know, transformed itself. And in a way all those kind of ideas transform themselves once adopted at European level. The reason is clear, the reason is that the environment in Europe is not the same environment as in the US. The first characteristic is, I know that it's trivial but

it's triviality that matters, is that the United States are one single country and the European Union is a net of 27 countries, that makes a difference. The second characteristic is that because the EU is a net of many countries, you can find in a lot of European countries institutions claiming to be considered as an equivalent to the MIT, there are some. (...) And it's clear that it transformed immediately the condition in which the project was discussed and proposed. The result of this was that the project, I mean in the first weeks or months it was proposed, took the usual form in Europe, the form of a network."¹²⁰.

8.2 Die erste Zwischenphase – Online-Konsultation und erste Mitteilung der Kommission

Nach der Veröffentlichung der EIT-Initiative in einer Mitteilung des Kommissionspräsidenten José Barroso und seines Stellvertreters Günter Verheugen, der Ausarbeitung einer ersten, kommissionsinternen Konzeptnote sowie erster öffentlicher Reaktionen wichtiger Stakeholder, arbeitete die Europäische Kommission in der Folge an der weiteren Ausarbeitung einer Konzeption für ein Europäisches Technologieinstitut, welches einer europäischen Gesetzgebung zugrunde gelegt werden sollte.

Hierzu wurde zunächst in einer für die inhaltliche Ausarbeitung von wichtigen Kommissionsentwürfen typischen Weise eine öffentliche Online-Konsultation durchgeführt. Deren Ergebnisse, weitere interne Diskussionen und Diskussionen mit ausgesuchten Stakeholdern bildeten die Basis für die Ausarbeitung einer ersten Mitteilung der Europäischen Kommission „Umsetzung der erneuerten Partnerschaft für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Markenzeichen für Wissen: Das Europäische Technologieinstitut“ an den Rat und das Europäische Parlament (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 77 endgültig). Diese erste Zwischenphase auf dem Weg zu einer EIT-Gesetzgebung wird im Folgenden thematisiert.

¹²⁰ Interview mit einem Mitarbeiter der GD Forschung, 24.03.2009.

8.2.1 Der Problemstrom

Die Europäische Kommission veröffentlichte am 15. September 2005 eine Konsultation zu potenziellen Aufgaben, Zielen, Zusatznutzen und Struktur eines Europäischen Instituts für Technologie (vgl. Europäische Kommission 2005a; vgl. Europäische Kommission 2005: IP/05/1150). Darin veranschaulicht die Kommission das Problem einer europäischen Innovationslücke anhand einiger ausgewählter Indikatoren und Beispiele und rechtfertigt durch diese Beschreibung der Innovationsproblematik die Notwendigkeit ein EIT zu gründen.

Im zweiseitigen Einleitungstext wird unter anderem gleich zu Beginn darauf verwiesen, dass der relative Anteil europäischer Nobelpreisträger zwischen 1901 und 1950 bei 73 Prozent lag und für die Zeit zwischen 1995 und 2004 auf 19 Prozent zurückgegangen ist (ebd.). Einen weiteren Indikator stellt der Rückgang des relativen Anteils an Patenten, die EU-Firmen bewilligt wurden, dar, der zwischen 1992 und 2001 zurückgegangen war, während der relative Anteil der Patente, die US-Firmen bewilligt wurden, in derselben Zeit anstieg (ebd.).

Die Kommission verortet die europäische Innovationsproblematik im Anschluss in einem Spannungsfeld zwischen den USA und den „neuen „Spielern“ auf dem Gebiet der Wissenserzeugung“: China und Indien (ebd.: 2). Die Formulierung „China allein „erzeugt“ in den Bereichen Mathematik, Natur- und Ingenieurwissenschaften jedes Jahr mehr Hochschulabgänger als die gesamte EU zusammengenommen. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis China und Indien (...) die ganze Wertkette – von der Lehre über die Forschung bis hin zur Produktion – auf ihren eigenen Territorien abdecken werden“ erinnert dabei an den Jackson Report „Trained Manpower for Freedom“ von 1957, der am Anfang des ersten Gründungsversuchs eines International Institute of Science and Technology (IIST) stand (vgl. Kapitel 7.1).

Das neue EIT wurde somit von der Europäischen Kommission als ein Baustein gesehen, der dazu beitragen sollte, Europa im globalen Maßstab wettbewerbsfähiger zu machen und gleichzeitig sollte ein Modell mit Vorbildfunktion entstehen, welches europaweit Schule machen sollte (Europäische Kommission 2005a: 2 f.). Trotz der eindringlichen Schilderung der europäischen Innovationsproblematik bemüht sich der Konsultationstext jedoch verständlicherweise nach den Erfahrungen der ersten, insbesondere vom EURAB artikulierten, abwehrenden Reaktionen, um einen gemäßigten Ton und greift die geäußerte Kritik insoweit auf, als beispielsweise bescheinigt wird, dass „es ja innerhalb der EU zurzeit auch keinen Mangel an Institutionen mit Weltklasseformat“ gibt (ebd.: 3).

Während der wahrgenommene Problemdruck bezogen auf das europäische Innovationsdefizit also relativ konstant blieb, umfasste die Problemladung im Problemstrom im zweiten Halbjahr 2005 und im ersten Halbjahr 2006 weitere wichtige Themen.

Zum einen befand sich die Europäische Union nach zwei ablehnenden Voten gegen den europäischen Verfassungsvertrag unversehens mitten in einer Verfassungsdebatte. Am 29. Oktober 2004 hatten die Staats- und Regierungschefs der EU in Rom den von einem Europäischen Konvent unter der Leitung des früheren französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing ausgearbeiteten Vertrag über eine Verfassung von Europa unterzeichnet, der anschließend von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden musste (vgl. Zürn 2006; Wessels 2008: 103 ff.). Am 29. Mai 2005 lehnten zunächst die französischen Wähler den Verfassungsvertrag ab, kurz darauf am 1. Juni 2005 folgten die Wähler in den Niederlanden diesem Beispiel und stimmten ebenfalls mehrheitlich mit „Nein“. Der Europäische Rat unter dem Vorsitz Luxemburgs verschob daraufhin offiziell eine neue Diskussion auf Mitte 2007 (Europäischer Rat 2005: Dok. 10255/05), jedoch verdeutlicht das Engagement der österreichischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 die Befasstheit wichtiger politischer Akteure der EU mit dieser Debatte (vgl. <http://www.eu2006.at>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Das andere Thema, welches die Entscheidungsprozesse im zweiten Halbjahr 2005 beeinflusste und zu Teilen verlangsamte, war die nach wie vor fehlende Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen 2007 bis 2013, die nach den Vorgaben des Europäischen Rates vom 16./17. Dezember 2004 „bis spätestens Juni 2005“ hätte erreicht werden sollen (Europäischer Rat 2004: 16238/1/04).

Nach dem Scheitern eines Kompromissvorschlags unter Luxemburger Ratspräsidentschaft im Juni 2005 (vgl. Kapitel 8.1.3) konnte nach zähen Verhandlungen unter britischer Ratspräsidentschaft am 17. Dezember 2005 eine Einigung im Europäischen Rat erzielt werden, die vorsah, den Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen auf 862.363 Millionen Euro festzulegen, was 1,045 Prozent des EU-BNE entsprach (Rat der Europäischen Union 2005: Dok. 15915/05). Im Vergleich zum Kompromissvorschlag vom Juni 2005 wurde der Titel 1 A „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“, aus dem in erster Linie das FP7 finanziert werden sollte, damit nochmals von 74.000 Millionen auf 72.120 Millionen gekürzt; ursprünglich hatte die Kommission 132.755 Millionen Euro vorgesehen (vgl. Europäische Kommission: KOM(2004) 487 endgültig; KOM(2005) 119 endgültig; Rat der Europäischen Union 2005: Dok. 9637/05; Dok. 15915/05).

Daraufhin lehnten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments diese Einigung zunächst ab

und forderten in Verhandlungen im März 2006 eine Erhöhung um 12 Milliarden Euro. Sie drohten, dem mehrjährigen Finanzrahmen die Zustimmung zu verweigern (Euractiv: 24.02.2006 und 5.04.2006; Europäisches Parlament 2006: 20060118IPR04414; 20060330IPR06876). Schließlich einigte man sich in der „Interinstitutionelle[n] Vereinbarung vom 17. Mai 2006 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung - Einschließlich des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013“ auf eine Erhöhung um circa 2 Milliarden auf 864.169 Milliarden Euro für die Mittel für Verpflichtungen von 2007 bis 2013. Unter dem Titel 1A wurden letztlich 74.098 Millionen Euro veranschlagt (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2006: 2006/C 139/01). Davon waren für das FP7 50.521 Millionen Euro im Vergleich zu ursprünglich vorgesehenen 72.726 Millionen Euro eingeplant (vgl. Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 118 endgültig; Amtsblatt der Europäischen Union 2006: Entscheidung Nr 1982/2006/EG).

Angesichts dieser in vielerlei Hinsicht problematischen Finanz- und Vertragsverhandlungen lud der damalige britische Premierminister Tony Blair, der mit einem ambitionierten Plädoyer für die Stärkung der europäischen Innovationsfähigkeit in die britische Ratspräsidentschaft gestartet war, im Herbst 2005 zu einem Sondergipfel (vgl. Chatzimarkakis/Dommel 2007).

Am 27. Oktober trafen sich die Staats- und Regierungschefs in Hampton Court, um jenseits der Grabenkämpfe um die EU-Verfassung und die Finanzierung des Haushalts über die „wirklichen Herausforderungen“ zu sprechen (vgl. Seeger/Metz 2005). Angesichts eines stagnierenden Wachstums, überforderter Haushalte und einer hohen Arbeitslosigkeit in Europa wurde vereinbart, dass Forschung, Entwicklung und Wissenschaft weiter vorangetrieben und europaweit Exzellenzzentren ausgebaut werden (ebd.).

Es wurde beschlossen, die Kommission zu beauftragen, eine Sachverständigengruppe zu berufen, die für den Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates 2006 einen strategischen Bericht vorlegen sollte. Der frühere finnische Premierminister Esko Aho leitete diese Gruppe, die am 20. Januar 2006 ihren Bericht „Ein innovatives Europa schaffen“ („Creating an Innovative Europe“) veröffentlichte. Im letzten Satz der Zusammenfassung dieses Berichts kommt der wachsende Problemdruck zum Ausdruck, mit dem sich die Europäische Union Anfang 2006 nach der schlechten Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie und angesichts der Verfassungskrise sowie der aus europäischer Sicht enttäuschend verlaufenden Haushaltsverhandlungen konfrontiert sah: „Europa und seine Bürger sollten sich der Tatsache bewusst werden, dass ihr Lebensstandard bedroht ist, dass der Weg zum Wohlstand - über

Forschung und Innovation - jedoch offen steht, wenn die Entscheidungsträger jetzt – **bevor es zu spät ist** – umfassende Maßnahmen ergreifen.“ (Europäische Gemeinschaften 2006: VII; Hervorhebung im Original).

Die Einsetzung einer Sachverständigengruppe bewirkte also bereits zum zweiten Mal nach der Sachverständigengruppe unter dem Vorsitz von Wim Kok (vgl. Kapitel 8.1.1) ein Framing der Innovationsproblematik auf der europäischen Ebene und verstärkte ein wachsendes Bewusstsein der mangelnden Innovationsdynamik bei wichtigen, politischen Stakeholdern.

8.2.2 Der Optionsstrom

Öffentliche Konsultationen der betroffenen Anspruchsgruppen sind ein gängiges Werkzeug der Europäischen Kommission und der anderen europäischen Organe zur Ausarbeitung politischer Optionen im Rahmen des gesamten Rechtsetzungsprozesses. Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ und in der Kommissionsmitteilung „Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung“ verpflichtet sich die Europäische Union auf eine „Kultur der Mitwirkung und des Dialogs“ und eine „bessere Einbindung aller Akteure“ (vgl. Europäische Kommission 2001, 2002: KOM(2001) 428 endgültig; KOM(2002) 275 endgültig/2). In einer weiteren Mitteilung hat die Kommission bereits im Jahr 2002 Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien festgelegt und den Konsultationsmechanismus damit weiter institutionalisiert (Europäische Kommission 2002: KOM(2002) 704 endgültig).

Ein Mitarbeiter der Kommission beschreibt den Nutzen dieser Konsultationen wie folgt: „Das ist inzwischen schon etabliert, dass man den Input von außen sucht und sich darauf bezieht. Das ist in der Folgenabschätzung ein wichtiger Paragraph (...). Und das Wichtigste für mich ist dabei immer, dass man sieht, haben wir etwas vergessen, haben wir einen bestimmten Aspekt vergessen, (...). Die meisten Beiträge sind Gedanken, die man selbst auch schon durchdacht hat (...), aber der eigentliche Wert liegt darin, dass man sich etwas sicherer sein kann, dass man nichts übersehen hat.“¹²¹.

Da eine öffentliche oder Online-Konsultation der Informationsbeschaffung im Zuge der Vorbereitung von Mitteilungen, Verordnungsvorschlägen etc. dient, enthält sie noch keine konkrete Ausgestaltung der Thematik, sondern stellt vorhandene Vorstellungen sowie offene Fragen der Kommission vor, auf deren Basis sich Stakeholder positionieren können.

¹²¹ Interview mit einem Mitarbeiter der GD Unternehmen, 26.01.2009.

Im Mittelpunkt der Online-Konsultation vom 15. September 2005 bis zum 15. November 2005 standen die vier Hauptfragen nach dem Auftrag des Instituts (Schwerpunkt auf Bildung, Schwerpunkt auf Forschung, Schwerpunkt auf Innovation oder Verfolgung eines integrierten Konzepts im Wissensdreieck), dem Zusatznutzen des EIT, der Struktur des EIT und den Forschungsprioritäten des EIT. Als Modelle für die Struktur wurden von der Kommission die Gründung als eine einzige Einrichtung, als kleines Netzwerk (4-6 Einrichtungen), als großes Netz (15-25 Einrichtungen) oder als EIT-Label bzw. Markenzeichen zur Diskussion gestellt (vgl. Europäische Kommission 2005a).

Die mögliche Finanzierung war kein gesonderter Diskussionspunkt der Konsultation, wurde aber im einleitenden Text erwähnt. Interessant ist diese beiläufige Thematisierung, da hier zu lesen ist, ein EIT „müsste mit einem bedeutenden Budget ausgestattet werden“ und weiter, „das EIT könnte auch von der bevorstehenden Schaffung des Europäischen Forschungsrates (...) profitieren, indem es sich dem Wettbewerb aussetzt und sich an den Ausschreibungen des Europäischen Forschungsrates beteiligt.“ (ebd.: 4). Diese Formulierung zeigt, dass Pläne einer direkten Finanzierung aus der Budgetlinie des Europäischen Forschungsrates (ERC), dessen Wissenschaftsrat sich bereits am 18. Oktober 2005 zur konstituierenden Sitzung traf, bereits ad acta gelegt waren.

Die Ergebnisse der Online-Konsultation wurden von der Kommission am 13. März 2006 veröffentlicht (Europäische Kommission 2006: SEK(2006) 368). Eingegangen waren 741 Antworten, davon 28 Prozent Antworten von Organisationen. Mit 63 Prozent war der Forschungs- und Bildungssektor am stärksten repräsentiert, im Vergleich zu jeweils ca. 15 Prozent Teilnehmerquote aus Unternehmen (vor allem kleine und mittlere Unternehmen) und aus dem öffentlichen Sektor. Bei den Organisationen machten Universitäten und andere Hochschuleinrichtungen den Löwenanteil aus (ebd.).

Inhaltlich sprachen sich 63 Prozent für die Verfolgung eines integrierten Konzepts im Wissensdreieck aus. Der Zusatznutzen wurde zu 49 Prozent in einer Stärkung der Zusammenarbeit von akademischer Welt, Forschung und Industrie und der Förderung der Innovation bzw. des Wissenstransfers gesehen. Gegenüber diesem industrieorientierten Zusatznutzen versprachen sich 36 Prozent einen eher bildungsorientierten Mehrwert durch die internationale Anziehungskraft für Talente und eine verstärkte Kooperation zwischen Hochschuleinrichtungen. Bei den Forschungsprioritäten erhielt die Orientierung an bestimmten Themen wie zum Beispiel „saubere Energie“ mit 36 Prozent die größte Zustimmung (vgl. ebd.).

Am umstrittensten war die Frage der Struktur eines EIT, hier optierten 29 Prozent für ein

kleines Netzwerk, 26 Prozent für ein einziges Institut, 24 Prozent für ein großes Netzwerk und 12 Prozent für ein EIT-Label. Die Kommission verweist auf die Präferenz für eine integrierte Struktur, also auf 55 Prozent, die sich für ein einziges Institut oder ein kleines Netzwerk ausgesprochen hatten (vgl. ebd.). Hier zeigt sich eine leichte Präferenzauslegung der Kommission, denn genauso gut hätte man schreiben können, dass 53 Prozent für einen Netzwerkansatz (Kombination der beiden Optionen „kleines Netzwerk“ und „großes Netzwerk“) votiert hatten.

Durch die Gruppierung der Option „Einzelinstitut“ und „kleines Netzwerk“ zur Option „integrierter Struktur“ wird zudem eine weitere Information nicht vermittelt. Die Kommission schreibt zwar, statistisch nicht zu beanstanden, dass Individuen sich zu 59 Prozent und Organisationen sich zu 44 Prozent für eine „integrierte Struktur“ ausgesprochen hatten, jedoch werden die Anteile der Optionen „Einzelinstitut“ und „kleines Netzwerk“ an diesen Prozentzahlen nicht aufgeschlüsselt. Es ist somit ersichtlich, dass Organisationen die „integrierte Struktur“ weniger präferierten als Individuen, es ist jedoch unklar, ob Organisationen sich eventuell mit mehr als 44 Prozent für einen Netzwerkansatz ausgesprochen haben.

Die Präferenzauslegung ist verständlich, gerade wenn man berücksichtigt, dass die Kommission unmittelbar vor der Veröffentlichung der Konsultationsergebnisse am 22. Februar 2006 eine Mitteilung zum Europäischen Technologieinstitut veröffentlichte, in der sie eine integrierte Struktur vorschlug (vgl. Kapitel 8.2.5; Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 77 endgültig). Diese Kommissionsmitteilung wurde als Basis für die weitere Ausarbeitung des Gesetzgebungsvorschlags veröffentlicht.

Eine eigene qualitative Untersuchung von mehr als zehn Positionspapieren, die als Antwort auf die Konsultation europäischer und deutscher Stakeholder verfasst worden waren, wurde durchgeführt. Damit sollte untersucht werden, ob eine normative Akzeptanz des Vorschlags unter diesen Akteuren vorhanden war bzw. ob die Initiative sich in der Wahrnehmung dieser Akteure mit ihren eigenen Präferenzen kombinieren ließ. Dabei wurde im Ergebnis, wie es bereits in den historischen Schlussfolgerungen und der Analyse der Frühphase ersichtlich war, festgestellt, dass sich zunächst nur wenige Stakeholder pro-aktiv für die Etablierung eines EIT ausgesprochen haben.

Beispielsweise nahm der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), der in Brüssel in einem Haus der europäischen Kammern logiert, eine eingeschränkt befürwortende Position ein, in der das Potential eines EIT zur Bündelung der „Kräfte weltweit hervorragender

Forscher und Unternehmer“ und „eine Signalwirkung im weltweiten Wettbewerb“ anerkannt wurden, jedoch mit der Betonung, dass „die Errichtung eines EIT (...) alleine noch keine Innovation [bewirke] (...)“ (DIHK, 15.11.2005). In dem Positionspapier sprach sich der DIHK für die Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen und für die Einrichtung eines Hauptstandortes mit Verwaltung und vier bis sechs dezentralen Forschungsstandorten, also für eine Art „FuE Holding“, aus (ebd.: 3).

Wie schwierig eine gesamteuropäische Positionsfindung in einem Dachverband sein kann, verdeutlicht das Positionspapier von Eurochambres, der Vertretung der Industrie- und Handelskammern auf europäischer Ebene, in dem erklärt wird, dass, bezogen auf die Frage nach der Struktur des EIT, etwa die Hälfte der Mitglieder für eine Art EIT-Label und die andere Hälfte, zu denen auch der DIHK gehörte, für ein kleines Netzwerk waren (Eurochambres 2005). Eine Mitarbeiterin des DIHK erklärte: „Der Prozess verläuft so, dass wir unsere Industrie- und Handelskammern befragen, (...) und die das in Rückkopplung mit ihren Unternehmen uns eben zurückspiegeln, und wir gleichzeitig unser eigenes Beratungsgremium, den Ausschuss für Industrie und Forschung vom DIHK, in dem so rund 100 Unternehmer von großen und kleinen Unternehmen sitzen, auch noch dazu befragen. (...) Und wir haben dann auch sehr stark in unserem europäischen Verband mitgearbeitet, das ist ja immer noch so die zweite Schiene, bei Eurochambres, die letztendlich dann auch ein recht positives Papier geschrieben haben.“¹²².

Von Anfang an positiv geäußert hat sich die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG), die als Organisation für angewandte Forschung gewisse Parallelen zwischen dem Kommissionsvorschlag und der eigenen Arbeitsweise sah und sich daher um eine pro-aktive Rolle bemühte, wie eine Mitarbeiterin begründete: „Ja, also uns erschien es ideal, weil wir letztendlich von der Struktur her (...) so aufgebaut sind, dass wir sehr nah mit der Industrie zusammenarbeiten (...), aber gleichermaßen auch mit den Universitäten sehr stark zusammenarbeiten (...). Und insofern war das für uns auch schon immer eine Art Wissensdreieck.“¹²³. Die Fraunhofer-Gesellschaft ist Mitglied von EARTO, der European Association of Research and Technology Organisations, die den Vorschlag zur Gründung eines EIT ebenfalls von Beginn an unterstützte¹²⁴.

Abgesehen von den positiven Rückmeldungen sah sich die Europäische Kommission im

¹²² Interview mit einer Vertreterin des DIHK, 12.02.2009.

¹²³ Interview mit einer Vertreterin der Fraunhofer-Gesellschaft, 08.04.2009.

¹²⁴ Interview mit einem Mitarbeiter von EARTO, 25.03.2009.

Laufe der öffentlichen Konsultation zwischen September und November 2005 einer Reihe von Widerständen gegenüber, die von unterschiedlichen Organisationen aus den Bereichen Forschung und Bildung artikuliert wurden.

Als ein, aus historischer Sicht erwartbares, Argument wurde gegen die Gründung des EIT vorgebracht, dass es bereits exzellente Institutionen und existierende Netzwerke in Europa gibt und diese besser gestärkt werden sollten, anstatt im europäischen Kontext zu versuchen, ein neues Institut zu gründen. Dieses Argument fand sich in einer mehr oder weniger abgewandelten Formulierung unter anderem in den Positionspapieren von den Universitätsverbänden CESAER (Conference of European Schools for Advanced Engineering Education and Research), LERU (League of European Research Universities), ECIU (European Consortium of Innovative Universities), den Universitäten der Coimbra Group und in abgeschwächter Form von der European University Association (EUA), die allesamt betonten, dass eine Gründung allenfalls mit „fresh money“ und keinesfalls durch eine Finanzierung aus dem FP7 erfolgen sollte (vgl. CESAER 2005; LERU 2005; ECIU 2005; Coimbra Group 2005; EUA 2005).

Dass die EUA sich nicht deutlich gegen die Gründung eines EIT aussprach hatte auch strategische Gründe. Die European University Association (EUA) entstand im März 2001 aus der Association of European Universities („Vereinigung Europäischer Universitäten“) und der Europäischen Rektorenkonferenz und vertritt mehr als 800 Mitglieder, d.h. Universitäten und nationale Rektorenkonferenzen aus 46 Ländern. Die EUA-Position bildete sich, wie bei allen anderen Organisationen aus den Rückmeldungen der Mitgliedsorganisationen und ein Vertreter der EUA sagte mit Blick auf die EIT-Initiative, „(...) for us it was a very opportune issue because it enabled us, as a body here in Brussels, to really speak for the sector on a major new initiative. (...) we didn't attach it as negative feelings, we recognized, this is an idea, which is going to be promoted very, very strongly (...). (...) clearly, looking across our membership, I think that the EIT was seen as an opportunity by universities in the new member states, because the new member states are looking all the time for new instruments to help them to develop their science structure, so the EIT seemed to be a new opportunity because it was very much promoted.“¹²⁵.

Große Unternehmen wie Siemens oder Philips Research verfassten, dem Verfasser vorliegenden internen Antwort-Entwürfen entsprechend, tendenziell eher ablehnende Stellungnahmen. Ein Mitarbeiter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung

¹²⁵ Interview mit einem Vertreter der European University Association (EUA), 05.03.2009.

(BMBF) beschrieb es drastisch: „Also es war eigentlich rund herum viel Ablehnung. Es war eben aufseiten der Unternehmen eine ziemliche Ignoranz, die haben, glaube ich, den Vorschlag nie ernsthaft zur Kenntnis genommen. Aufseiten der Universitäten Ablehnung. Es gab gewisse Interessen, positive Geräusche, die kamen zum Beispiel von EARTO und in Deutschland von der Fraunhofergesellschaft.“¹²⁶.

Ein Vertreter des europäischen Arbeitgeberverbandes Businesseurope beantwortete in seiner Power-Point-Präsentation auf einer COMETIS-Veranstaltung im Europäischen Parlament am 23. Januar die Frage, ob ein EIT ein entscheidender Faktor zur Stärkung des europäischen Innovationspotential sein könne: „The answer at this stage is, that it is much too early to say one way or another, whether it is or it isn't.“ (Vgl. UNICE/Businesseurope 2006).

Ein Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie fasste die Position der Industrie zusammen: „Das war schwierig, weil, wie gesagt am Anfang die Widerstände doch größer waren, wir auf der anderen Seite aber auch das Problem gesehen haben, dass der Europäische Bildungs- und Forschungsraum im Prinzip im Vergleich mit dem angelsächsischen nicht wettbewerbsfähig ist. (...) Und insofern wurde schon der Bedarf gesehen, ein Signal zu setzen und irgendetwas in dieser Richtung zu tun, aber die Vorbehalte waren sehr stark dagegen, dass die Politik jetzt entscheidet, und dann eventuell noch nach nationalem Proporz oder Gerangel, wir setzen in Frankreich oder in Italien oder wer weiß wo ein MIT hin.“¹²⁷.

Dieses Argument, welches bereits von den EURAB-Beratern der Kommission ins Feld geführt worden war, dass Exzellenz nicht von der Politik in einem Top-Down-Verfahren verordnet werden kann, fand sich unter anderem im internen Positionsentwurf von Siemens und in den Positionspapieren der Coimbra Group wieder (vgl. EURAB 2005a; Coimbra Group 2005; Siemens AG 2005: Der Siemens-Entwurf liegt dem Autor vor, ist jedoch aus Gründen der Nicht-Öffentlichkeit nicht im Literaturverzeichnis wiedergegeben). Der BDI-Vertreter ergänzte dieses Argument durch eine Sichtweise, die zum Beispiel auch von der LERU und Philips Research vorgebracht wurde: „Wir haben gesagt, Exzellenz bildet sich im Wettbewerb aus, das ist unsere feste Überzeugung.“¹²⁸ (vgl. LERU 2005; Philips Research 2005: Die Antwort von Philips Research liegt dem Autor vor, ist jedoch aus Gründen der Nicht-Öffentlichkeit nicht im Literaturverzeichnis wiedergegeben).

In der umstrittenen Frage der Struktur gab es Positionen namhafter Stakeholder, die sich, entgegen der offiziellen Mehrheitsmeinung nach der Auswertung der Konsultation durch die

¹²⁶ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

¹²⁷ Interview mit einem Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), 10.02.2009.

¹²⁸ Interview mit einem Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), 10.02.2009.

Europäische Kommission nicht für eine integrierte Struktur aussprachen. Die strategische Universitätsallianz IDEA League etwa, mittlerweile bestehend aus den fünf technischen Universitäten Imperial College, TU Delft, ETH Zürich, RWTH Aachen und ParisTech, plädierte für eine virtuelle Netzwerkstruktur technischer Universitäten, deren Nukleus die Idea League bilden und der schließlich 6-15 technische Hochschulen angehören sollten (IDEA League 2005: 5).

Besonders problematisch wurde die antizipierte Einmischung in die nationalstaatliche Bildungslandschaft gesehen, ohne dass die Konsultation hier eine Möglichkeit bot, diese Frage zu diskutieren, die dennoch in vielen Gesprächen eine Rolle spielte, wie Jorgo Chatzimarkakis in seinem Buch „Europäischer Patriotismus“ anhand eines Besuchs von Mitgliedern der deutschen Hochschulrektorenkonferenz in Brüssel um die Jahreswende 2005-2006 beschreibt: „Die direkte Reaktion war überwiegend ablehnend, weil wirklich fast alle anwesenden Rektoren keine Chancen für sich selbst, sondern nur einen neuen Wettbewerber für immer knapper werdende öffentliche Mittel sahen.“ (Chatzimarkakis 2007: 43).

Die antizipierten Kosten spielten in zahlreichen Stellungnahmen eine wichtige Rolle und gerade der neu gegründete Europäische Forschungsrat wurde immer wieder, beispielsweise auch von der European University Association (EUA), als die richtige Antwort auf die drängende Innovationsproblematik ins Feld geführt (vgl. EUA 2005). Dem Gegensatz zwischen einer von vielen Stakeholdern in Wissenschaft, Forschung und vor allem von Forschungsförderungsorganisationen im Rahmen der EUROHORCs (European Heads of Research Councils) geforderten und begrüßten Einrichtung eines Europäischen Forschungsrates und dem Gefühl einer ungefragt von oben verordneten Gründung eines neuen Europäischen Technologieinstituts als weiterem Wettbewerber wurde hier Ausdruck verliehen.

Diese Widerstände der wissenschaftlichen Community gegen ein EIT in der Anfangsphase des Ausarbeitungsprozesses wurden von einem Mitarbeiter des Ratssekretariats plastisch geschildert: „Da gab es, wie immer im menschlichen Leben, gute und weniger gute Gründe für die Kritik. (...) Was aber natürlich in Rechnung zu stellen ist, ist, dass es ja überall in den Mitgliedstaaten gewachsene Innovationsökologien gibt und die haben zuerst auf diese Vorstellung der Kommission, so ein neues, schlagkräftiges und zentralisiertes EIT zu schaffen, mit schierer Panik reagiert. Alle Universitäten sahen das als einen Konkurrenten und als einen riesigen Trichter, in den die Kommissionsmittel in Zukunft verschwinden werden und haben daher zunächst einmal alle Kräfte mobilisiert, um das zu töten, was in Europa ja

eine gängige Reaktion ist.¹²⁹

8.2.3 Der Politics-Strom

Die Machtverteilung der Interessen beeinflusst politische Entscheidungen, jedoch ist die Frage nach dem grundsätzlichen Einflusspotential bzw. der Machtfülle der Interessen eine bislang nach wie vor ungeklärte Grundfrage der politikwissenschaftlichen Lobbying-Literatur, die am ehesten fallabhängig zu beantworten ist (vgl. Michalowitz 2007: 200).

Im Fall des EIT stellte ein Abgeordneter des Europäischen Parlaments fest: „Die Interessenvertreter (...), in diesem Fall vor allem die Wissenschaft, die waren ja eigentlich kontrovers und danach hätte man das eigentlich gar nicht anpacken dürfen. Da hätte man sagen müssen, das machen wir nicht. Die waren nicht erfolgreich, insofern ist das Beispiel vielleicht nicht so gut, (...). Im Grundsatz ist die Einflussnahme der Lobbyisten schon stark hier.“¹³⁰. Konträr zum letzten Teil dieser Aussage nahm Michalowitz bereits 2004 in einer auf Fallstudien basierenden Forschungsarbeit, deren Ergebnisse in dem ebenfalls 2004 erschienenen Aufsatz „EU Lobbying. Profis mit begrenzter Wirkung“ zusammengefasst sind, die Position ein, dass Interessenvertreter in Brüssel kaum Entscheidungen gegen den politischen Willen der wichtigen Akteure beeinflussen können (vgl. Michalowitz 2004, 2004a).

Ein Mitarbeiter der Kommission antwortete auf die ihm im Zusammenhang mit der Frage nach dem Einfluss der Interessen auf die EIT-Entscheidung vorgestellten Untersuchungsergebnisse von Michalowitz: „Im vorbereitenden Prozess möchte ich das etwas differenzierter sehen, also ich glaube, einzelne Interessen sind dann wirksam, wenn sie inhaltlich basiert sind. Also je mehr Fakten dabei sind, desto einflussreicher. Aber die Aufgabe eines jeden politischen Organs ist es natürlich, über einzelne Interessen hinauszugehen und ein Gesamtmodell vorzuschlagen und das bedeutet natürlich auch wieder, dass sich ausschließende oder widersprechende Interessen nicht mehr berücksichtigt werden. Das würde erklären, dass es in der Literatur so beschrieben wird. Ich dachte eigentlich immer, dass es umgekehrt ist, dass Brüssel wahrgenommen wird als ein zu einem guten Teil von der Lobby beeinflusster Apparat, so sieht es zumindest die grüne Bewegung, aber meine

¹²⁹ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

¹³⁰ Interview mit einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 21.01.2009.

Erfahrung deckt das auch nicht.“¹³¹. Bezogen auf die Konsultation zum EIT meinte er weiterhin: „Das Machtspiel fängt erst später an. (...) Also oft kommen exzellente Themen nicht von der Masse, sondern von einzelnen Personen, die Experten sind und die eben weiterdenken, und von denen gibt es nicht so viele. (...) Wenn sich die großen Forschungseinrichtungen zusammenschließen mit einer gemeinsamen Stellungnahme und die ist dann unterschrieben von fünf oder mehr Präsidenten (...), dann muss man sich das schon genau anschauen, denn das spiegelt dann eine wichtige Strömung wider. Aber auch da gilt das Argument. Da muss man (...) eben entsprechend auch die eigene Position argumentieren können, falls sie gegenläufig sein sollte.“¹³².

Aus der einschlägigen politikwissenschaftlichen Literatur bekannt und auch im Rahmen der EIT-Konsultation zu beobachten, ist die Vielstimmigkeit eines modernen Multi-Voice-Lobbying, bei dem Interessenvertreter versuchen, ihre Positionen parallel auf verschiedenen Wegen, beispielsweise über einen europäischen Dachverband, durch einen nationalen Verband oder in einer thematischen Allianz ins politische System zu vermitteln (vgl. Michalowitz 2007; Coen/Richardson 2009; Liehr-Gobbers 2006; Joos 2011). Die Positionierung des DIHK und Mitarbeit des DIHK im Rahmen von Eurochambres sowie die Positionierung der Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) und Mitarbeit der FhG im Rahmen von EARTO sind hierfür Beispiele.

Die große Anzahl von geschätzten 15.000 bis 20.000 Lobbyisten in Brüssel (Coen/Richardson 2009:6) führt auch dazu, dass ablehnende Positionen diplomatisch und eher konstruktiv formuliert werden sollten, denn wie ein Mitarbeiter des BDI bemerkte: „(...) wenn Barroso so einen Vorschlag zur Diskussion stellt, dann können Sie nicht mit deutlichen Kritikargumenten kommen. Das müssen Sie fein verpacken und diplomatisch, im Prinzip zustimmend und dann aber zu Bedenken gebend muss das formuliert werden. Sonst wird man das nächste Mal nicht wieder eingeladen und ist aus dem Prozess raus. [Falls BusinessEurope eine komplett ablehnende Haltung eingenommen hätte,] dann wäre passiert, was die Kommission immer macht in solchen Fällen, sie sucht sich andere Verbündete und die findet sie in Brüssel zuhauf. Da gibt es Unternehmen, die da in Brüssel ihre Lobbybüros haben, da gibt es die europäischen Branchenverbände, da gibt es zum Beispiel UEAPME¹³³, (...) was es da an Interessenverbänden und konkurrierenden Verbänden auch aus der Wirtschaft heraus gibt. Da

¹³¹ Interview mit einem Mitarbeiter der GD Unternehmen, 26.01.2009.

¹³² Ebd.

¹³³ European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises (UEAPME).

gibt es genügend Ansprechpartner.“¹³⁴.

Im Kabinett Figel’ und in der Europäischen Kommission war man mit der ablehnenden Haltung vieler Stakeholder, insbesondere aus dem Bildungssektor konfrontiert, wobei ein grundsätzliches Problem darin bestand, dass in einer Phase, in der noch ein Weg für eine konkrete Ausgestaltung des Vorschlags über den Mechanismus einer Konsultation gesucht wurde, dieser Vorschlag durch den MIT-Vergleich bereits als ein in eine falsche Richtung tendierender Vorschlag wahrgenommen wurde. Eine Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel’ erklärte: „(...) because in some speeches Mr. Barroso and Mr. Figel, both said that we have to do a MIT-kind-of-thing, (...). I want to be clear, to do that we would have needed something similar like what we have for the European University Institute in Florence, which has a dedicated regulation, a dedicated budget and where all the member states had to agree and we were sure that it would be impossible. (...) So, from the very beginning in our internal brainstorming that idea was discarded, it was badly interpreted by the press and by the stakeholders because they were afraid, but we never had that idea. The difficulty at the beginning was to identify really the nature of the EIT.“¹³⁵.

Eine Offenheit der Stakeholder für die neue Initiative war nicht ersichtlich, wie auch eine Mitarbeiterin der zuständigen Generaldirektion für Bildung und Kultur bestätigte: „Now I would say the EIT was maybe a visionary proposal, (...) at the time when it was proposed, the mindset was not yet ready to accept [it]. Europe is very conservative; there is a strong resistance to change, especially in higher education institutions. I think, in the research domain the mindsets are much more open, there is a big framework program, there is a tradition of cooperation between research and industry. In the education domain, the landscape and the situation in Europe is very, very different and we should not forget that there are no real competences in higher education at the European level.“¹³⁶. Hier kommt wiederum die anfangs problematische Zuteilung der EIT-Initiative zum Ressort Bildung zum Ausdruck.

Einige Evidenz spricht außerdem dafür, dass die von Barroso initiierte Arbeitsteilung zwischen der GD Bildung, der GD Forschung und der GD Unternehmen, gesteuert durch die jeweiligen Kabinette und unterstützt durch das Generalsekretariat und das Bureau of

¹³⁴ Interview mit einem Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), 10.02.2009.

¹³⁵ Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel’, 20.01.2009.

¹³⁶ Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.

European Policy Advisers (BEPA) nicht reibungslos funktionierte.

Generell beschrieb ein Mitglied der GD Unternehmen diese Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektionen: „(...) es ist auf der Arbeitsebene eher informell, also man hat Kontakt, jetzt zum Beispiel arbeiten wir in dem Dreieck und ich arbeite mit der DG EAC [Directorate General for Education and Culture], weniger mit der GD Forschung. (...) wir haben Meetings, zum Beispiel auch diese Woche, das heißt, wir diskutieren Dinge und das geschieht sehr informell und es wird dann erst später konkreter. Also dann gibt es Treffen auf Abteilungsleiterenebene und von dort geht es eben weiter. Es kommt auf das Gebiet an und auf die Punkte, ob sie kontrovers sind oder nicht. Und dann haben wir zum Beispiel formell auch eine Interservice Consultation, bei der GD Forschung und GD Unternehmen konsultiert werden müssen und das läuft dann eher formell ab und dann gibt es Meetings und schriftliche Kommentare.“¹³⁷.

Es muss jedoch beachtet werden, dass die einzelnen Generaldirektionen aufgabenspezifisch unterschiedliche Positionen zu einem Thema vertreten können und auch das Verhältnis zwischen den Generaldirektionen und den Kabinetten nicht konfliktlos ist, wie ein früherer Mitarbeiter im Kabinett Potočnik ausführte: „In manchen Punkten ist es eben so, dass man unter den verschiedenen Generaldirektionen verschiedene Meinungen vertreten muss, weil man eben verschiedene Stakeholder hat. (...) Von unserer Seite war der Hauptbeitrag, den wir geleistet haben, war es, zu verhindern, dass es eine Investition wird auf der grünen Wiese, weil die Risiken zu groß sind und weil man dazu Jahrzehnte bräuchte. (...) Bezogen auf das Kabinett ist das aus meiner Erfahrung heraus die schwierigste Aufgabe überhaupt, das Verhältnis zwischen dem Kommissar und seinem Kabinett, das sind so 20 Leute, und den Dienststellen. Die Aufgaben sind klar, der Kommissar gibt die politischen Grundrichtungen vor und in Zusammenarbeit mit seinem Generaldirektor stellt er das dann sicher. De facto ist es immer auch ein Verhältnis des Wettbewerbs, wer die besseren Ideen hat, wer Recht hat in der einen oder anderen Sache, wer dem anderen hereinfunkt oder nicht. Aber sicherzustellen, dass man auf dasselbe Ziel hinarbeitet ist eine ganz schwierige Aufgabe.“¹³⁸.

Anfang Oktober 2006 beschwerte sich der damalige deutsche Industriekommissar Günter Verheugen über dieses problematische Binnenverhältnis und kritisierte die Machtfülle der EU-Beamten, insbesondere der Generaldirektoren, von denen manch einer denke, der Kommissar sei „nur ein zeitweiliger Hausbesetzer, ich aber bleibe“ (FAZ.net, 06.10.2006).

Ein weiterer Grund für mögliche Divergenzen mag darin liegen, dass die Mitglieder der

¹³⁷ Interview mit einem Mitarbeiter der GD Unternehmen, 26.01.2009.

¹³⁸ Interview mit einem Mitarbeiter des ehemaligen Kabinetts von Forschungskommissar Potočnik, 26.01.2009.

Kommission gezwungen sind, für die Koordination europäischer Politik zu sorgen und somit immer für die gesamte Kommission zu sprechen, wohingegen in den Generaldirektionen stärker die jeweiligen, sich aus dem Zuständigkeitsbereich ergebenden Interessen artikuliert werden können.

Es lässt sich im Nachhinein schwer feststellen, wer sich wie stark für die Verwirklichung der Initiative eingesetzt hat, fest steht aber, dass es der politische Wille des Kommissionspräsidenten war, die Kommissare und Generaldirektionen zu einer verstärkten strategischen Zusammenarbeit bei der Lösung politischer Probleme zu bringen, da sich diese heutzutage, wie im Fall des EIT, nicht selten als Querschnittsthematiken darstellen (vgl. Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig).

Ein Mitglied des Ratssekretariats äußerte sich dahingehend, dass dies in der Anfangsphase nicht immer funktionierte: „Diese Arbeitsverteilung in der Kommission hat uns damals überrascht, offen gestanden, und es hat sich auch im Laufe des Verfahrens herausgestellt, dass das nicht die tragfähigste Konstruktion war auf Seiten der Kommission. Das Gute war, dass die DG EAC an ihrer Aufgabe gewachsen ist und als wir dann in der zweiten Hälfte oder in der Entscheidungsphase waren, da hatten die ein Team, das war absolut klasse. (...) Und der Kommissar Figel’ hat das EIT niemals zu seinem Anliegen in der Weise gemacht, wie man es eigentlich erwartet hätte, sondern es musste bei jeder Gelegenheit im Ministerrat doch am Ende der Forschungskommissar Janez Potočnik einspringen und das EIT verteidigen, das seine Generaldirektion nicht federführend bearbeitete, das war also eine schwierige Situation.“¹³⁹.

Ein interessanter Aspekt ist, dass Kommissionspräsident Barroso anscheinend trotz etwaiger Diskrepanzen in der Lage war, sowohl den Bildungskommissar Figel’, als auch Forschungskommissar Potočnik zur Zusammenarbeit für das EIT zu bewegen.

Unmittelbar vor dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates 2006, zu dem eine Vorstellung der weiteren, auf der Basis der abgeschlossenen Konsultation erarbeiteten EIT-Pläne der Kommission erwartet wurde, erschien am 14. Februar 2006 ein Kommentar in der Financial Times Europe mit der Überschrift „Barroso’s bad idea“ (ft.com, 14.02.2006). In diesem wurde Verständnis dafür geäußert, dass Barroso „in search of eye-catching initiatives“ sei, gleichzeitig aber empfohlen, den Vorschlag zur Gründung eines EIT zurückzuziehen (ebd.). Interessanterweise veröffentlichte die Financial Times nur zwei Tage später, am 16.02.2006,

¹³⁹ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

einen Leserbrief, der sich auf diesen Kommentar bezog und die EIT-Initiative unter dem Titel „A European Institute of Technology would help to make the best possible use of research council’s excellence“ rechtfertigte. Unterschrieben war dieser Leserbrief vom zuständigen Kommissar für Forschung Janez Potočnik und vom zuständigen Kommissar für Bildung Ján Figel’ (ft.com, 16.02.2006).

Einige Mitgliedstaaten bzw. deren für europäische Angelegenheiten bzw. Bildung zuständige Ministerien beteiligten sich an der Online-Konsultation der EU-Kommission, laut Ergebnisbericht der Kommission waren dies beispielsweise das österreichische Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, das niederländische Bildungsministerium oder das Büro des Premierministers von Griechenland (vgl. Europäische Kommission 2006: SEK(2006) 368). Bezogen auf die Verhältnisse im Rat kann für die Zeit zwischen September 2005 und Ende Februar 2006 insgesamt gesagt werden, dass es einige, insbesondere kleinere und neue Mitgliedstaaten gab, die sich verhalten für die Gründung eines EIT aussprachen, da sie dieses gerne bei sich angesiedelt hätten (vgl. Kapitel 8.1.3). Zu dieser Gruppe gehörte unter anderem aber auch Frankreich, aus Gründen, die im folgenden Abschnitt noch näher erläutert werden.

8.2.4 Policy Windows und politische Unternehmer

Die öffentliche Konsultation der Europäischen Kommission zum Thema EIT öffnete den Stakeholdern ein erwartbares Policy Window zur Partizipation und ersten Meinungsäußerung nach einem zuvor abgeschlossenen Prozess interner Meinungsbildung. Wie eine Mitarbeiterin des damaligen Kabinetts Figel’ äußerte, ist eine Konsultation wichtiger Stakeholder „a foremost part of our way in developing new proposals. We can’t propose something new without doing that. We have clearly a legal obligation to have a public consultation, we have also a legal obligation to have an impact assessment (...)“¹⁴⁰.

Im Rahmen einer Online-Konsultation ist es vorgesehen, dass Stakeholderorganisationen und interessierte Personen einen Fragebogen ausfüllen, um so auf inhaltliche Fragen eine Vielzahl an Antworten zu erhalten und ebenso eine statistische Auswertung zu ermöglichen. Ein solches Fragebogenformat beinhaltet Optionen zum Ankreuzen und freie Felder für

¹⁴⁰ Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel’, 20.01.2009.

Antworttexte zu einer Reihe vorgegebener Fragen, wodurch Antwortmöglichkeiten eingeschränkt werden.

Die Online-Konsultation über das EIT enthielt vier Fragen zum Auftrag, zum Zusatznutzen, zur Struktur und zu den Forschungsprioritäten des EIT. Wie in der Fachpresse zu lesen war, beklagte sich ein Mitarbeiter von Philips Research: „He bemoaned the fact that during a recent Commission consultation, stakeholders had not had the opportunity to say 'no', but had instead been required to describe how the eventual EIT should look.” (CORDIS News, 24.01.2006). Einige wichtige Stakeholder erstellten aus diesem Grund eher ein Positionspapier als Antwort auf eine öffentliche Konsultation und übersendeten dieses an die Kommission. Auch hier bietet die Online-Konsultation einen Anlass, in den Diskurs einzutreten¹⁴¹.

Dabei steigern konstruktive Formulierungen und das pro-aktive Unterbreiten von Vorschlägen die Chancen, berücksichtigt zu werden, und Interessenvertreter bemühen sich, Positionspapiere entsprechend zu formulieren: „Wenn die Politik eine Idee anschiebt und man erkennt, dass das laufen wird, ob man nun dagegen ist oder nicht, dann hilft es am Ende wenig, laut dagegen zu schreien, sondern dann muss man versuchen, im Diskussionsprozess zu bleiben und steuernd mitzuhelfen, dass das möglichst nicht in die ganz falsche Richtung geht, also Stichwort ‚das Schlimmste verhindern‘.“¹⁴².

Interessenvertreter nutzen diesen Mechanismus und unterstützen, im Hinblick auf den zukünftigen Zugang zu politischen Entscheidungsträgern, als wichtig erkannte politische Vorschläge gerne pro-aktiv, wenn diese ihren Interessen nicht vollständig entgegenstehen, sie womöglich eine Chance oder einen Mehrwert für ihre Organisation erkennen können oder der Vorschlag bestenfalls ihren Präferenzen entspricht.

Bei gewichtigen politischen Vorschlägen kommt es dann mit steigenden Chancen der Realisierung zu Mitläufereffekten (vgl. Kingdon 2003: 139 ff.). Ein Vertreter des BMBF führte dazu aus: „Die gehen nach folgendem System vor: wenn die Kommission einen Vorschlag macht und selbst im Vorfeld eines Vorschlages eine Mitteilung macht, dann ist da soviel politischer Wille einer politischen Großinstitution dahinter, dass am Ende irgendetwas herauskommt und wenn am Ende irgendetwas herauskommt, gibt es Geld und dann will ich dabei sein.“

Öffentliche Konsultationen bieten zudem Beteiligungschancen für interessierte Fachleute, und

¹⁴¹ Interview mit einer Vertreterin des DIHK, 12.02.2009.

¹⁴² Interview mit einem Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), 10.02.2009.

wenngleich in der politikwissenschaftlichen Literatur häufig auf das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit hingewiesen wird, so deutet der große Anteil an Antworten von Einzelpersonen darauf hin, dass sich in der Europäischen Union zumindest eine thematisch orientierte Fachöffentlichkeit gebildet hat, die politische Initiativen in ihrem Bereich verfolgt und kommentiert (vgl. eine ähnliche Argumentation bei: Winkler/Kozeluh/Brandstetter 2006: 378 ff.).

Auch während der ersten Konsultationsphase gab es wiederum Versuche politischer Unternehmer, ein Policy Window zu öffnen und auf den Verlauf der EIT-Debatte Einfluss zu nehmen.

Ende September bzw. Anfang Oktober 2005 erschienen Presseberichte, denen zufolge Frankreich ein eigenes EIT in der Nähe von Paris auf der Basis bereits vorliegender Pläne bauen wolle (vgl. Euractiv, 12.10.2005).

Hintergrund dieser Initiative waren intensive, immer wieder von Protesten begleitete Diskussionen um eine Neuorientierung der französischen Forschungs- und Hochschullandschaft. Bereits Anfang 2004 war eine in Frankreich viel beachtete Studie zweier Bildungs- und Wirtschaftswissenschaftler zu dem alarmierenden Ergebnis gekommen, „...“, dass Frankreich aufgrund der chronischen Unterfinanzierung seiner Hochschulausbildung wissenschaftlich und wirtschaftlich nicht mehr konkurrenzfähig sei.“ (Geifes 2005: 165 mit weiteren Verweisen).

Eine dem europäischen Innovationsdefizit vergleichbare Problemwahrnehmung mit einer stärkeren strukturell-staatlichen Komponente (Bildungssystem, Hochschulsystem etc.) führte demnach im Jahr 2005 zu verschiedenen Reformanstrengungen (vgl. ebd.; Baasner 2005: 25 ff.). Ein Mitglied des Ratssekretariats benannte diesen Umstand als Grund für die spätere, eine EIT-Gründung unterstützende Position Frankreichs: „Frankreich war damals in einer innenpolitischen Phase der völligen Selbstzweifel über die bisherige Organisation der französischen Innovationslandschaft. Und die hatten die Vorstellung, das EIT könnte das Vehikel werden für eine grundlegende Reform der eigenen innerstaatlichen Struktur.“¹⁴³.

In diesen Zusammenhang ist die Initiative des Biotech-Unternehmers Philippe Pouletty, damaliger Vorsitzender von FranceBiotech, des Verbandes der französischen Biotechnologieindustrie, zur Gründung eines EIT in der Nähe von Paris einzuordnen, bei der Pouletty versuchte, die französische Innovationsproblematik mit dem neuen europäischen

¹⁴³ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

Vorschlag zu koppeln.

Der von Pouletty gegründete Think Tank ‚Strategic Innovation Council‘ hatte der französischen Regierung bereits im Juli 2005 eine Studie vorgelegt, die das Plateau de Saclay, südwestlich von Paris gelegen, als idealen Ort für die Gründung eines französischen EIT beschrieben hatte, in dem circa 300 exzellente Forscher ihrer Arbeit nachgehen sollten, finanziert durch die französische Regierung und andere Quellen, ausgestattet mit einem Jahresbudget von rund 800 Millionen Euro (vgl. Euractiv, 12.10.2005; Redherring.com-Magazin, 29.09.2005).

Der am 31. Mai 2005 ins Amt des französischen Premierministers berufene Dominique de Villepin unterstützte diese Initiative der Gründung eines EIT in Frankreich. Zu dieser Gründung kam es letztlich nicht, jedoch ist der „Hotspot Paris Saclay“ mittlerweile ein Standort der Wissens- und Innovationsgemeinschaft (KIC) mit Forschungsbereich „Zukünftige Informations- und Kommunikationstechnologien“, genannt „EIT ICT Labs“, die als eines der ersten drei Forschungskonsortien des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) am 1. Januar 2010 ihre Arbeit aufnahmen (vgl. <http://www.eitictlabs.eu/>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Erneut aktiv im Laufe der Konsultationsphase war die aus Abgeordneten des Europäischen Parlaments bestehende COMETIS-Gruppe unter dem Vorsitz von Jorgo Chatzimarkakis. Chatzimarkakis hatte als Antwort auf die befürwortende Haltung de Villepins im Hinblick auf die Pouletty-Initiative bereits im Juli 2005 einen Brief verfasst, in dem er versuchte, den Premierminister von der Ansiedlung des EIT in Straßburg zu überzeugen (vgl. <http://www.chatzi.de/>, mit Link zu COMETIS, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Am 15. November 2005 und am 23. Januar 2006 veranstaltete er im Namen von COMETIS zwei Informationsseminare für Stakeholder im Europäischen Parlament in Straßburg und in Brüssel. Beim ersten Seminar am 15. November 2005 wurde unter anderem über Präsentationen von Vertretern der Generaldirektion Bildung der Europäischen Kommission, der Leibniz Gemeinschaft und des MIT Cambridge in Großbritannien diskutiert (ebd.).

Ein Vertreter des Ratssekretariats erinnerte sich: „[Da] war noch vor dem EIT-Vorschlag dieses Seminar, das der Abgeordnete Chatzimarkakis in Straßburg damals organisiert hat und da kam eine Anfrage von unserem Herrn Vize-Generalsekretär de Boissieu (...), es möge ein Mitglied des Ratssekretariats zu dieser Konferenz hinfahren und das beobachten und berichten (...). Sie wissen, das Ratssekretariat hat von seiner Aufgabe her im ersten Pfeiler keine aktive politische Rolle zu spielen, sondern die Präsidentschaft und die Mitgliedstaaten

zu unterstützen. Wir haben aber schon in der Frühbeurteilung die Bedeutung des EIT sehr stark erkannt, bis in die höchste Ebene, die Führungsebene des Ratssekretariats hinein, bis zu Herrn Solana und zu Herrn de Boissieu (...) und wir haben es im Rahmen unserer Möglichkeiten von Anfang bis Ende unterstützt.“¹⁴⁴.

Die COMETIS-Veranstaltungen eröffneten ein Policy Window für politische Akteure. Sie stellten ein wichtiges Forum für Stakeholder dar, da sie den Teilnehmern zu einem verhältnismäßig frühen Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess Zugang zu wichtigen politischen Akteuren und die Möglichkeit boten, aktuelle Informationen aus erster Hand zu erhalten. Gerade in der Anfangsphase neuer politischer Projekte ist ein Informationsvorsprung von hoher Bedeutung, wie ein Mitarbeiter des BDI bekräftigte: „Ich habe aus meiner persönlichen Erfahrung jetzt mit diesem Prozess beim EIT mal wieder bestätigt gefunden, wie wichtig es ist, dass man sich von Anfang an in einer Diskussion beteiligt. Dann hat man nämlich vor vielen anderen, die später dazu stoßen, schon mal einen Vorsprung an Information, an Hintergrundwissen, den man später in der Diskussion auch weiter nutzen kann. Also ich glaube, wenn wir nicht so früh damals von Chatzimarkakis in Straßburg in die Diskussion mit einbezogen worden wären, weiß ich nicht, ob in Brüssel die Diskussion bei unserer Dachorganisation BusinessEurope so ausgefallen wäre, wie sie ausgefallen ist. Damals haben wir die Kollegen in Brüssel überzeugen können, nicht gleich Nein zu sagen. (...) Und von da an sind wir in den Meinungsbildungsprozess im Parlament, aber auch in der Kommission immer wieder mit einbezogen worden.“¹⁴⁵.

Die zweite COMETIS-Veranstaltung fand am 23. Januar 2006 in Brüssel statt. Wiederum gab es eine ganze Reihe von Präsentationen, unter anderem von Vertretern folgender Organisationen: DIHK, European Aeronautic Defence and Space Company (EADS), RWTH Aachen, EURAB (mittlerweile umbenannt in ERAB), Generaldirektion Bildung der Europäischen Kommission, IDEA League, European Construction Technology Platform (ECTP) und UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe; seit dem 1. Januar 2007 umbenannt in BusinessEurope) (vgl. <http://www.chatzi.de/>, mit Link zu COMETIS, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

In der Presse wurde ausführlicher über dieses zweite COMETIS-Seminar berichtet und auch Philippe Poulettys Initiative in Frankreich wurde bereits Anfang Oktober 2005 von Medienberichten flankiert (vgl. Euractiv, 12.10.2005; CORDIS News, 24.01.2006; Das Parlament online, 13.02.2006, Financial Times, 10.10.2005).

¹⁴⁴ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

¹⁴⁵ Interview mit einem Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), 10.02.2009.

„We read it in the newspaper actually, we were not informed by the MEPs, they worked through the press.“¹⁴⁶, beschrieb eine Mitarbeiterin des früheren Kabinetts Figel’ die zugrundeliegende Strategie, Medienöffentlichkeit zu schaffen und zur Unterstützung einer Initiative einzusetzen, wenn der institutionelle Kontext nur begrenzt Zugang zur Debatte gewährleistet. Der EU-Abgeordnete Jorgo Chatzimarkakis agierte damals als Berichterstatter für das neue Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und wurde später von seiner Fraktion zum Schattenberichterstatter für das EIT im Europäischen Parlament benannt. Wie Kingdon beschreibt, kann ein gewisses Anrecht, gehört zu werden, aus dem Verfügen über fachliche Expertise erwachsen (Kingdon 2003: 180 f.). Außerdem zeichnet sich ein erfolgreicher politischer Unternehmer durch ein weit gefächertes Netzwerk und Kontakte zu entscheidenden Stakeholdern in dem ihm wichtigen Thema aus (ebd.).

Weiter ließen sich Strategien des Framing und der Symbolisierung beobachten. Wie bereits beschrieben, war vor allem die Gleichsetzung der EIT-Initiative mit dem Erfolgsmodell des US-amerikanischen MIT eine eher hinderliche Vereinfachung, da sie suggerierte, die Kommission habe sich bereits für ein Modell entschieden und außerdem anti-amerikanische Ressentiments weckte (vgl Kapitel 8.1.4 und 8.1.5).

Chatzimarkakis versuchte daher im Rahmen des zweiten COMETIS-Seminars, diese scheinbare Einseitigkeit aufzubrechen, indem er in seiner Präsentation forderte, „Forget Massachusetts – no ‚Americanisation‘ or ‚Hollywoodisation‘ of European Science“ (Chatzimarkakis 2006: 11). Ein weiteres, medienwirksames Affect Priming bewirkte Chatzimarkakis, indem er den Vorschlag zur Ansiedlung des EIT ergänzte und in Aussicht stellte, dass Straßburg, bis heute ein Symbol des deutsch-französischen Ausgleichs, mit einer zusätzlichen Ansiedlung des ERC sich zu einem Symbol für ein zukunftsorientiertes Europa entwickeln könnte. „Strasbourg could become Sciencebourg“, wurde er entsprechend in der European Voice vom 4. Mai 2006 zitiert (EuropeanVoice.com, 04.05.2006).

Auch Kommissionspräsident Barroso agierte während der Konsultationsphase als politischer Unternehmer. Ein Mitarbeiter des BDI berichtete: „Barroso hat Unternehmen angeschrieben und er hat zum Beispiel auch den BDI-Präsidenten angeschrieben und ihn gebeten, in einem sehr frühen Stadium, Briefe an CEOs großer deutscher Unternehmen zu schreiben, nach dem Motto, bitte gebt Barroso eine Zusicherung, dass ihr das unterstützen werdet. Da haben wir unserem Präsidenten natürlich davon abgeraten, so etwas zu tun, das konnte er gar nicht

¹⁴⁶ Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel’, 20.01.2009.

machen. Aber das zeigt, der Barroso hat direkt von Anfang an erkannt, er brauchte die Unterstützung großer Unternehmen, die auch sagen, wenn du das auf die Beine stellst, dann sind wir bereit, Geld dafür zu geben, damit das ins Laufen kommt.“¹⁴⁷.

Dieses Vorgehen ist in den Kontext der schwierigen finanziellen Perspektive für das EIT zu stellen und Barroso gab, einem Mitarbeiter im Europäischen Parlament zufolge, weiterhin immer wieder Hinweise darauf, dass Microsoft seine Unterstützung für das EIT bereits zugesagt habe, ohne dass jemals eine solche Zusage präsentiert oder offiziell von einem Vertreter von Microsoft bestätigt wurde¹⁴⁸. In dem anlässlich der ersten Mitteilung der Kommission zum EIT veröffentlichten Artikel von Euractiv vom 23. Februar 2006 ist entsprechend zu lesen: „Microsoft-Gründer Bill Gates hingegen unterstützt die Pläne des Kommissionspräsidenten.“ (Euractiv.com, 23.02.2006).

8.2.5 Coupling und Bewertung

Während der Online-Konsultation der Europäischen Kommission versuchten politische Unternehmer, die Gelegenheit zu nutzen und die Gründung eines EIT in einer Phase der allgemeinen Aufmerksamkeit für die europäische Innovationslücke voranzubringen.

Der Biotech-Unternehmer Philippe Pouletty verkoppelte die EIT-Initiative dazu mit innerfranzösischen Problemen in den Bereichen Forschung und Bildung und schlug als Option die Ansiedlung des EIT in Paris-Saclay vor. Hierfür konnte er zwar die Unterstützung des neu im Amt befindlichen französischen Premierministers erlangen, schaffte es aber nicht, den französischen Ansatz über den Rat hinaus in den europäischen Ablauf einzubinden. Insbesondere arbeitete die aufgrund ihres Initiativrechts institutionell zuständige Europäische Kommission ihre ersten Vorstellungen ohne Berücksichtigung dieser Standortpläne auf der Basis der Online-Konsultation weiter aus.

Der Europaabgeordnete Jorgo Chatzimarkakis agierte über die von ihm gegründete COMETIS-Gruppe bereits zu einem Zeitpunkt, an dem politische Akteure des Europäischen Parlaments, institutionellen Regelungen entsprechend, nicht eingebunden sind. Chatzimarkakis versuchte quasi als Stakeholder auf die Meinungsbildung der Kommission einzuwirken, und sich einen Informationsvorsprung und somit Zugang zur weiteren Debatte zu verschaffen. In seinem Vorschlag koppelte er das Problem einer fehlenden

¹⁴⁷ Interview mit einem Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), 10.02.2009.

¹⁴⁸ Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter des Europäischen Parlaments, 25.03.2009.

Berücksichtigung der EIT-Initiative in der finanziellen Vorausschau mit dem teuren Pendeln des Europäischen Parlaments zwischen Straßburg und Brüssel und der Lösungsoption der Ansiedlung einer europäischen Schaltzentrale für sämtliche Forschungsaktivitäten der EU in Straßburg (Das Parlament, 13.02.2006; Chatzimarkakis 2006). Das EIT sollte seinen Vorstellungen nach als „Managing Board“ und nicht als Universität tätig werden und eine Art europäisches Innovationslabel vergeben. Damit hätte sich diese neue Institution aus den eingesparten Reisezuwendungen und Zuwendungen aus den Budgets der verwalteten Netzwerke finanzieren können (Chatzimarkakis 2006). Chatzimarkakis versuchte somit, die Ausrichtung des zukünftigen EIT von der wahrgenommenen Fokussierung auf Bildung, hin zu Forschung und Innovation zu verändern.

Da beide Akteure zu diesem Zeitpunkt nicht durch institutionelle Regelungen in den Prozess eingebunden waren, bedienten sich sowohl Pouletty als auch Chatzimarkakis einer Strategie, die zum Inhalt hatte, die Aufmerksamkeit in den Medien zu gewinnen.

Derweil konzentrierte sich in der dem institutionellen Kontext entsprechend zuständigen Europäischen Kommission alles auf die Suche einer geeigneten Lösungsoption, die politisch durchsetzbar und problemlösungsadäquat erscheinen musste. Nach Kingdon ist die Optionssuche in erster Linie durch Konsensfindung und Überzeugung und weniger durch Konflikt und Verhandlung gekennzeichnet (vgl. Kingdon 2003: 159). Ein Zeichen dafür, dass hier erste Fortschritte erzielt wurden, ist eine erste Änderung der Position eines wichtigen Stakeholders. Der stellvertretende EURAB-Vorsitzende äußerte sich auf dem COMETIS-Seminar am 23. Januar 2006 einem Zitat von CORDIS News zufolge pragmatisch: „It’s very easy to be negative. Let’s try to be a little more constructive. What can be done? If the President of the Commission expresses an interest in research and innovation, then it’s an excellent opportunity.“ (CORDIS News, 24.01.2006).

Die Online-Konsultation enthielt noch keine klaren Vorstellungen hinsichtlich Struktur, Auftrag und Mehrwert eines EIT gegenüber existierenden Forschungsstrukturen. Angesichts unterschiedlicher kursierender Lösungsvorschläge und vor dem Hintergrund einer unklaren Finanzierung wurde ein erster Vorschlag der Kommission noch vor dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rats im März 2006 erwartet.

Am 22. Februar 2006 veröffentlichte die Europäische Kommission die erste Mitteilung an den Europäischen Rat zur Ausarbeitung des EIT-Vorschlags mit dem Titel „Umsetzung der erneuerten Partnerschaft für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Markenzeichen für Wissen:

Das Europäische Technologieinstitut“.

Diese Mitteilung beinhaltet zunächst eine Problemanalyse, die der hier bereits vorgestellten entspricht, unter anderem wird auf den Bericht der Aho-Gruppe („Ein innovatives Europa schaffen“) verwiesen (vgl. Kapitel 8.1.1; Kapitel 8.2.1; Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 77 endgültig). Hinsichtlich der vorläufigen Entscheidung für eine bestimmte Option bezieht sich die Kommission ausdrücklich auf die abgeschlossene Online-Konsultation, deren Ergebnisse aber erst nach der Veröffentlichung der Mitteilung, am 13. März 2006, vorgelegt wurden (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 77 endgültig: 7; SEK(2006) 368; Kapitel 8.2.2 und 8.2.4).

Der Kommissionsmitteilung zufolge sollten die Tätigkeiten des EIT alle drei Seiten des Wissensdreiecks erfassen, was dem Konsultationsergebnis entsprach. Die Ausbildung „würde Studierende ansprechen, die einen Magister- oder Dokortitel erwerben möchten (ebd.: 8). Das „Institut würde Forschung von der Grundlagenforschung bis zur angewandten Forschung betreiben“ (ebd.). Und das „EIT würde von Anfang an intensive Kontakte zur Geschäftswelt aufbauen, (...) die eine Ausrichtung der Forschungs- und Ausbildungstätigkeiten zum Nutzen der Wirtschaft und der Gesellschaft gewährleisten würde.“ (ebd.).

Die umstrittenste Frage der Online-Konsultation war die nach der Struktur eines zukünftigen EIT. Hier schlug die Kommission vor, das Institut sollte „zahlreiche Partnerschaften mit bestehenden Universitäten, Forschungszentren und Unternehmen („Partnereinrichtungen“) zu Konstruktionen formen, die (...) als „Wissensgemeinschaften“ bezeichnet werden.“ (ebd.: 9). Die Teilnahme der Universitäten würde demnach auf der Ebene der Fachabteilungen und nicht der Gesamtuniversität angesiedelt sein. Bestehende Organisationen müssten, laut Kommissionsvorschlag, diese Ressourcen für das EIT abstellen, die in der Folge rechtlich zum EIT gehören würden (ebd.).

Die aus Fachabteilungen und Teams bestehenden Wissensgemeinschaften (engl.: Knowledge Communities) sollten als integrierte Partnerschaften zum EIT gehören und jeweils unterschiedliche Standorte haben können. Es war vorgesehen, dass sie dynamisch und veränderbar und für einen mittelfristigen Zeitrahmen von 10 bis 15 Jahren der Forschung in trans- oder interdisziplinären Problembereichen, wie zum Beispiel ‚Klimawandel‘ oder ‚alternde Gesellschaft‘, gewidmet sein sollten (ebd. 10 f.). Die Wissensgemeinschaften müssten Ziele und Meilensteine mit dem Verwaltungsrat vereinbaren, beispielsweise zur Drittmittelakquise, und anhand exakter Benchmarks evaluiert werden (ebd.). Eine zunächst kleine Anzahl plante die Kommission 2009 zu bestimmen, so dass sie 2010 die Arbeit aufnehmen konnten (ebd.: 11 f.)

Neben den Wissensgemeinschaften sollte ein Verwaltungsrat eingerichtet werden, der als ein unabhängiges, mit hochkarätigen Experten besetztes Gremium, strategische Schwerpunkte festlegen, das zentrale Budget verwalten und den Wissensgemeinschaften Ressourcen zuteilen würde (ebd.). Außerdem sah die Europäische Kommission vor, dass der Verwaltungsrat für die Auswahl der Wissensgemeinschaften auf der Basis eines Wettbewerbs und für ihre Kontrolle und laufende Evaluationen zuständig sein sowie die strategische Kontrolle des Wissens- und IPR¹⁴⁹-Portfolios gewährleisten sollte (ebd.: 9 f.).

Die Finanzierung des EIT wird in der Kommissionsmitteilung eher oberflächlich behandelt. In der Anfangszeit sei eine „umfassende Grundfinanzierung aus öffentlichen Mitteln erforderlich (...), im Laufe der Zeit soll sich das EIT jedoch – im Wettbewerb mit anderen Einrichtungen – Mittel aus anderen gemeinschaftlichen bzw. nationalen Finanzierungsquellen, der Wirtschaft, Stiftungen, Studiengebühren usw. erschließen“ (ebd.: 11). Die Herkunft der öffentlichen Mittel und der Betrag wurden nicht näher spezifiziert. Auch erfordere die Einrichtung eines EIT die Verabschiedung eines Rechtsinstruments und die Kommission plante, dafür im Laufe des Jahres 2006 einen entsprechenden Vorschlag mit dem Ziel vorzulegen, dem EIT eine eigene Rechtspersönlichkeit zu verleihen und die Unabhängigkeit von nationalen Rechtsvorschriften zu gewährleisten (ebd.: 2).

Die Europäische Kommission, abgesehen von wenigen, vertraglich fixierten Ausnahmen (vgl. Art. 294 Absatz 15), ausgestattet mit dem alleinigen Initiativrecht für EU-Rechtsetzung, legte in der ersten Mitteilung zum EIT dem Rat das bis dato entwickelte Modell und ihre Ansichten bezüglich der Gründung eines EIT vor. Eine Kommissionsmitteilung ist zunächst ein Diskussionspapier ohne rechtsetzende Wirkung, welches von der Kommission unter anderem zur Vorbereitung von Rechtsakten verwendet wird.

Die in der Mitteilung vorgestellte Konzeption kann hinsichtlich ihrer Realisierungschancen bereits vor dem Hintergrund der bisher beschriebenen Entwicklung der EIT-Debatte und angesichts der Schlussfolgerungen aus den gescheiterten Versuchen der Gründung eines EIT, auch ohne Wissen über den Fortgang der weiteren Diskussionen, als zumindest in Teilen problematisch eingestuft werden.

Zum einen verfügte die Europäische Union über kein geeignetes Rechtsinstrument zur Einrichtung eines von den Mitgliedstaaten und der Kommission unabhängigen Europäischen Innovations- und Technologieinstituts. Auch die Finanzierung war nach wie vor nicht

¹⁴⁹ Intellectual Property Rights (IPR) ist der englische Begriff für „Geistiges Eigentum“.

gesichert und es war fraglich, ob die Mitgliedstaaten dem EIT ausreichend Mittel zur Verfügung stellen würden bzw. ob ein nicht im Forschungsrahmenprogramm berücksichtigtes EIT an den Budgets anderer europäischer Initiativen würde teilhaben können.

Wenn man diese Umstände einmal außer Acht lässt, dann fallen zwei weitere Punkte besonders ins Auge, die einer Realisierung in der vorliegenden Form zusätzlich im Weg stehen mussten.

Erstens verfügt die Europäische Union bis heute über keine Kompetenz, um durch die Einrichtung einer rechtlich selbständigen Institution auf europäischer Ebene Regelungen zur Vergabe von Hochschulabschlüssen vorzunehmen. Die Zuständigkeit für das Ausbildungssystem liegt nach wie vor ausschließlich bei den Mitgliedstaaten. Der Wunsch, dass ein EIT eigene Abschlüsse verleihen sollte, kommt in der vorsichtigen Formulierung der Kommission zum Ausdruck, die Ausbildung „würde Studierende ansprechen, die einen Magister- oder Dokortitel erwerben möchten“ (ebd.: 8). Es war zu erwarten, dass sich in einigen Mitgliedstaaten Widerstand gegen diesen Vorschlag formieren würde, unter anderem in Deutschland, wo für die Bildungspolitik weitgehend die Bundesländer zuständig sind, wengleich die Kompetenzen zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse beim Bund liegen, wobei die Länder wiederum von diesen abweichen können (vgl. Artikel 72 Absatz 3 Nr. 6 GG in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nr. 33 GG). Zweitens war abzusehen, dass sich insbesondere Universitäten und Forschungszentren gegen die Pläne der Kommission, dass sie freiwillig hochqualifiziertes Personal zum EIT abordnen und die zugehörige Infrastruktur zur Verfügung stellen sollten, aussprechen würden. Als Ergebnis ihrer Abordnung sollten diese besten Forschungsteams Europas, dem Ansinnen der Kommission zufolge, rechtlich zum EIT gehören. Die von der Kommission in Aussicht gestellten Anreize zur Beteiligung waren eine erhöhte Sichtbarkeit und Attraktivität („Die Tatsache, ein Team an das EIT abgestellt zu haben, ist ein Aushängeschild für Spitzenleistungen“, Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 77 endgültig: 12), privilegierte Beziehungen zur europäischen Spitzenforschung, der Übergang von Wissen, finanzielle Anreize (Unterstützung des Wiederaufbaus von Ressourcen) sowie Innovationsdynamik und Standortvorteile (ebd.).

Die erste Mitteilung der Kommission beschrieb also eine Art integriertes EIT, aufbauend auf abgeordnetem Personal und bereitgestellten Ressourcen, die in der Folge rechtlich zum EIT gehören sollten, welches die Kompetenz haben sollte, postgraduale Bildungsabschlüsse zu verleihen. Die Gründung eines neuen Instituts ‚auf der grünen Wiese‘ wurde von den

entscheidenden politischen Akteuren in der Kommission somit nicht mehr in Erwägung gezogen. Diese Planungen zur rechtlichen Abordnung einzelner Fachzentren bzw. Forscherteams sowie zur Vergabe eigener Abschlüsse durch das EIT stießen in der Folge auf erheblichen Widerstand.

8.3 Die zweite Zwischenphase – verstärkte Konsultation und Diskussion des EIT-Vorschlags bis zum Verordnungsvorschlag

8.3.1 Der Problemstrom

Die erste Kommissionsmitteilung führte zunächst zu einer Abkehr von der Wahrnehmung der europäischen Innovationslücke als der Hauptproblematik, zu deren Bekämpfung unter anderem ein Europäisches Technologieinstitut gegründet werden sollte.

Stattdessen rückten durch die Vorstellungen einer Abordnung von Personal und Ressourcen aus bestehenden Institutionen, die in der Folge rechtlich dem EIT angehören sollten, und durch eine beabsichtigte Kompetenz zur Verleihung von postgradualen Abschlüssen, Probleme der Organisation der europäischen Bildungslandschaft in den Vordergrund der Debatte.

Da die Zuständigkeit des Dossiers bei der Generaldirektion für Bildung und Kultur lag, war dies eine erwartbare Wendung, jedoch führten diese Ideen verschiedener politischer Akteure in der Kommission in der Folge zu verstärkten Widerständen bei Stakeholdern aus dem Bildungs- und Forschungssektor. Jorgo Chatzimarkakis schrieb in seinem Buch rückblickend über diese Veränderung der Problemwahrnehmung nach der ersten Kommissionsmitteilung: „(...) Konflikte hätten vermieden werden können, wenn sich die EU-Kommission von vornherein der Innovationslücke als dem eigentlichen Problem gewidmet hätte, anstatt Ausflüge in die Welt neuer europäischer Hochschulabschlüsse zu unternehmen.“ (Chatzimarkakis 2007: 43).

Hinsichtlich der Problemladung befand sich die Europäische Union nach den Mitte 2005 gescheiterten Referenden zur Ratifizierung der EU-Verfassung in den Niederlanden und in

Frankreich inmitten einer Grundsatzdebatte. Verstärkt wurde diese durch den unmittelbar bevorstehenden Beitritt zweier neuer Mitgliedstaaten, Bulgarien und Rumänien, zum 1. Januar 2007.

Zudem stand die Neuausrichtung der europäischen Energiepolitik auf der politischen Agenda. Die Kommission legte am 8. März 2006, also ebenfalls rechtzeitig zur Diskussion auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates, das Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ vor (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 105 endgültig).

Die Vorbereitungen für eine neue europäische Energiepolitik waren durch ein aktuelles „Focusing Event“ in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit entscheidender politischer Akteure gerückt. Am 1. Januar 2006 stellte das russische Energieunternehmen Gazprom seine Gaslieferungen an die Ukraine ein, nachdem sich Russland und die Ukraine nicht über die Einführung marktüblicher Preise einigen konnten. Infolge des Lieferstopps nahm der Gasdruck in den Pipelines ab und verschiedene europäische Länder meldeten Lieferausfälle (Guillet 2007). Der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine wurde am 4. Januar 2006 durch einen Kompromiss beigelegt, führte jedoch zu einer europaweiten Diskussion um die Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen (vgl. ebd.).

Auf der Frühjahrstagung am 23. und 24. März 2006 befasste sich der Europäische Rat daraufhin einerseits mit dem Neustart der Lissabon-Strategie und andererseits mit Planungen für eine umfassende Energiepolitik für Europa (vgl. Europäische Kommission (2007): KOM(2007) 1 endgültig; Europäischer Rat 2006: 7775/1/06 REV1). Die Energiepolitik hatte also die Wahrnehmung der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie als zentrale EU-Priorität vorübergehend etwas in den Hintergrund gedrängt.

Im Rahmen der Forschungspolitik wurden vor allem die in der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie vorgesehenen Nationalen Reformprogramme und die Inhalte des siebten Forschungsrahmenprogramms thematisiert. Der im Dezember 2005 vereinbarte Kompromiss zur Finanzierung des Siebten Forschungsrahmenprogramms beinhaltete eine erhebliche Kürzung im Vergleich zu den ursprünglichen Vorstellungen der Europäischen Kommission (vgl. Kapitel 8.2.1). Das EIT wurde nur am Rand behandelt, wobei der Europäische Rat schriftlich das Vorhaben festhielt, „die Anregungen weiter [zu] prüfen“ (Europäischer Rat 2006: 7775/1/06 REV1: 7).

8.3.2 Der Optionsstrom

Vom Europäischen Rat wurde die erste Kommissionsmitteilung zum EIT zurückhaltend aufgenommen. Auf der bereits erwähnten Frühjahrstagung am 23. und 24. März 2006, einem jährlich wiederkehrenden Focusing Event auf der europäischen Ebene, wurde von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten kein Entschluss gefasst, die Kommission dazu aufzufordern, einen Rechtsetzungsvorschlag für das EIT zu erarbeiten, wie es im Falle einer ausreichend vorbereiteten und in einer Mitteilung weiter konkretisierten Initiative üblich ist (vgl. Europäischer Rat 2006: 7775/1/06 REV1).

Die Kommission wurde stattdessen ersucht, „bis Mitte Juni 2006 einen Vorschlag zu weiteren Schritten vorzulegen.“ (ebd.: 7). Die Europäische Kommission konnte also bis Mitte 2006 keinen Verordnungsvorschlag präsentieren, sondern musste, unterstützt durch weitere Konsultationen mit entscheidenden Stakeholdern, das bis dato vorgelegte Konzept überprüfen und ihre Vorstellungen dann erneut vorlegen. Die Gründung eines Europäischen Technologieinstituts erforderte also eine weitere Konkretisierung und Änderung der bisher von der Europäischen Kommission in der ersten Mitteilung vorgebrachten Optionen.

Wie in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zu lesen ist, befürwortete der Europäische Rat ein klassisches Netzwerkmodell (vgl. Europäischer Rat 2006: 7775/1/06 REV1). Demnach sollte ein Europäisches Technologieinstitut „auf einem für alle Mitgliedstaaten offenen erstklassigen Netz“ beruhen (ebd.). Dabei wurde dem „Europäischen Forschungsrat (...) in diesem Zusammenhang eine führende Rolle“ zugesprochen (ebd.).

In ihrer ersten Mitteilung hatte die Kommission demgegenüber die Meinung vertreten, dass ein klassisches Netzwerk nicht die erforderliche Offenheit und Flexibilität aufweisen würde und Spitzenleistungen häufig von einzelnen Teams und Abteilungen und nicht von ganzen Hochschulen geleistet würden, die in ein zentral verwaltetes, rechtlich eigenständiges EIT übernommen werden sollten (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 77 endgültig; Deutscher Bundestag 2006: Wissenschaftliche Dienste Nr. 28/06).

Ein Vertreter des BMBF beschrieb die zugrunde liegende Argumentation der Kommission und die Probleme, welche die nun unter den Stakeholdern diskutierten ersten Kommissionsvorstellungen zur Struktur des EIT mit sich brachten: „Im Grunde genommen war dann die zweite Vorstellung die, dass man eine Netzwerkstruktur hat, aber mit eigener Rechtspersönlichkeit, das heißt, ein EIT, das bestimmte, dislozierte Filialen hat an einzelnen Universitäten, Forschungseinrichtungen oder auch in einzelnen Unternehmen. Das wurde apostrophiert mit „Herausschneiden von Filetstücken“ aus bestehenden Universitäten, also

dass dort einzelne Institute oder nur einzelne Lehrstühle aus einer Universität herausgelöst werden und dann für eine bestimmte Zeit in einen neuen rechtlichen Verbund gebracht werden, den man dann EIT nennt. Dahinter stehen natürlich sehr nachdenkenswert und vernünftige Ideen, nämlich dass in Europa die Universitäten vielfach, ich sage mal vereinfacht, sehr altmodisch organisiert sind, eben wie Verwaltungen aus der vordemokratischen Zeit und deswegen nicht effektiv arbeiten und vor allen Dingen keine leistungsgerechte Bezahlung erfolgt, das heißt, sie sind nicht attraktiv für Spitzenkräfte (...) und wenn man jetzt sozusagen die guten Leute, bevor sie nach Amerika auswandern, in ein EIT hineinbringen würde, hätte man etwas erreicht. (...) allerdings muss man sagen, wenn man so etwas nicht von oben verordnen kann, und dafür fehlen uns auch innerdeutsch alle rechtlichen Möglichkeiten, dann wird auf freiwilliger Basis keine Universität (...) hingehen und sagen, jawohl, wir lassen die Forschergruppe A, B und C jetzt mal für fünf Jahre aus dem Universitätsverband ausscheiden.“¹⁵⁰.

Auch der Wissenschaftsrat des Europäischen Forschungsrates (ERC) sprach sich in einem weiteren Positionspapier gegen die rechtliche Abordnung von Forschungsgruppen (sog. „secondment“) aus und befürwortete eine „dual affiliation“, also Doppelzugehörigkeit, des betreffenden Personals (Europäischer Forschungsrat 2006). Der Europäische Rat hatte dem ERC in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Frühjahrstagung 2006 im Absatz über das EIT eine „führende Rolle“ bei der Förderung von „Vernetzung und Synergien zwischen herausragenden Forschungs- und Innovationsgemeinschaften in Europa“ bescheinigt (vgl. Europäischer Rat 2006: 7775/1/06 REV1: 7). Daraufhin hatte Kommissionspräsident Barroso ein Gespräch mit Vertretern des Wissenschaftsrat des ERC initiiert und sie auf einem Treffen am 3. Mai 2006 zur Darlegung ihrer Position aufgefordert (vgl. Europäischer Forschungsrat 2006: 1; Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 276 endgültig: 3). Barroso hatte außerdem mündlich zugesichert, dass ein EIT nicht aus den für den ERC vorgesehenen Mitteln und generell nicht aus bereits im 7. Forschungsrahmenprogramm veranschlagten Mitteln finanziert werden sollte (ebd.). Dieses Entgegenkommen und eine gewisse Einsicht in den Lauf der Dinge und die Entwicklung der EIT-Pläne führte zu einer konstruktiven, gemäßigt befürwortenden Position des Wissenschaftsrats, der konstatierte, dass nach der Einrichtung eines EIT positive Synergieeffekte zwischen den beiden neuen Institutionen zu erwarten wären (ebd.: 6).

¹⁵⁰ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

Die normative Akzeptanz der Pläne war vor allem bei den Stakeholdern aus Wissenschaft und Forschung nach wie vor gering, was sich vor allem auf die vorliegenden Ausführungen zur rechtlichen Abordnung von Personal und Infrastruktur, eine befürchtete Finanzierung aus dem FP7 und eine mögliche Kompetenz des EIT zur Vergabe von Abschlüssen zurückführen ließ. Nachdem der Europäische Rat die erste Kommissionsmitteilung zur Kenntnis genommen und die Ausarbeitung weiterer Schritte gefordert hatte, wandelten sich die Positionspapiere in der nun folgenden, verstärkten Konsultationsphase dahingehend, dass es nun nicht mehr um die Frage ging, ob ein EIT eingerichtet werden sollte, sondern wie dieses zukünftige EIT konkret aussehen sollte.

In einer internen Diskussion im April 2006 stellte beispielsweise ein Repräsentant der IDEA League¹⁵¹ fest: „We see some kind of initiative as being inevitable.“ (das Dokument liegt dem Autor vor, ist jedoch aus Gründen der Nicht-Öffentlichkeit nicht im Literaturverzeichnis wiedergegeben). Die IDEA League trat dafür ein, dass kein Geld aus dem FP7 umgewidmet werden und auch keine Abordnung von Forschungsabteilungen oder Personal erfolgen sollte. Die existierende Struktur der IDEA League wurde als eine Verwaltungsstruktur vorgeschlagen, auf der ein EIT aufbauen könnte (ebd.).

Neben der IDEA League und der übergreifenden European University Association (EUA) existieren zahlreiche weitere Universitätsverbände in Europa, zum Beispiel die League of European Research Universities (LERU), die Coimbra Group, die Conference of European Schools for Advanced Engineering Education and Research (CESAER), das European Consortium of Innovative Universities (ECIU) oder das Network of Universities from the Capitals of Europe (UNICA).

Einige von diesen Gruppen äußerten sich mit Positionen und Vorstellungen im Rahmen des verstärkten Konsultationsprozesses nach der ersten Kommissionsmitteilung. Sowohl die Coimbra Group, als auch LERU optierten wie schon der Wissenschaftsrat des ERC gegen die rechtliche Abordnung von Personal und für ein „joint membership“ (Coimbra Group 2006; LERU 2006). Nach dem Willen der Coimbra Group sollte die Universität als Ganzes beteiligt sein und das EIT sollte keine Kompetenz zur Verleihung von Abschlüssen erhalten. Auch LERU sprach sich für eine Beteiligung der gesamten Universität bzw. für eine übergeordnete Struktur der beteiligten Institution aus und brachte weiterhin vor, ein EIT solle in der Form eines strategischen Finanzierungsmechanismus und nicht als ein operierender Verwaltungsapparat geschaffen werden (ebd.).

¹⁵¹ Die IDEA League ist ein Netzwerk, bestehend aus den fünf technischen Universitäten Imperial College, TU Delft, ETH Zürich, RWTH Aachen und ParisTech.

Ein Vertreter der European University Association (EUA) erläuterte in vergleichbarer Weise die für die EUA wichtigen Punkte und Argumente: „(...) we simply could not accept the idea that you can take a faculty of a university, put a ring fence around it and make it a legal entity. We argued that this would have a wrong impact on universities and it would lead to even greater fragmentation (...). Many universities are excellent in a few selected fields and then we take some of the core parts of a university and in a way break it off from a university (...). (...) we said, we got to recognize the university as the institution within the KIC. (...) Another point was (...) that the university has to be the degree awarding authority within a knowledge and innovation community where the partners are a university or a research and technology organisation, a business, a government department or whatever. (...) And of course (...) we were against money being taken from the framework programme and being used for the EIT.“¹⁵².

Die Wirtschaft zeigte nach wie vor, abgesehen von ihren Großverbänden wie Eurobusiness oder auf deutscher Ebene BDI oder DIHK, kein großes Interesse an der EIT-Initiative. Ein Vertreter der DFG erläuterte dies im Zusammenhang mit der Positionierung aufseiten der Wissenschafts- und Forschungsförderungsinstitutionen in Deutschland: „Das war unser Papier und es gab das HRK-Papier, denn die haben sich natürlich vehement dagegen gewehrt, also das war wirklich der absurdeste Vorschlag, den man sich vorstellen konnte, dass also Filetstücke, wie man es immer genannt hat, die Besten der Besten aus den Universitäten dort zusammengeführt werden. (...) einen Diskurs, in dem es um die Profilierung geht, um die Positionierung der einzelnen Hochschulen, und sie kennen den ganzen Prozess mit der Exzellenzinitiative, alles, was damit zusammenhängt, ein wirklich harter Wettbewerb und dann sagen die, die sich ja gerade über ihre Filetstücke im Wettbewerb behaupten, das geben wir ans EIT (...). (...) es gab schon einen Flyer, sogar auf Deutsch nicht nur auf Englisch, in dem stand ‚die Industrie beteiligt sich‘, aber die Industrievertreter, die bei uns im Arbeitskreis saßen, zu denen sagte ich, ich lese gerade sie beteiligen sich, und die sagten, davon kann keine Rede sein, also wir finden das Ganze überhaupt nicht überzeugend.“¹⁵³.

Der BDI sprach sich noch in seinen „BDI-Empfehlungen für die Deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007“ im November 2006, also nach dem Verordnungsvorschlag durch die Kommission, für eine virtuelle Einrichtung aus, durch die ein „EIT-Wettbewerb“ organisiert werden sollte, in dem „die besten 20 Netzwerke von europäischen

¹⁵² Interview mit einem Vertreter der European University Association (EUA), 05.03.2009.

¹⁵³ Interview mit einem Vertreter der DFG, 15.01.2009.

Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen (...) mit dem Label „EIT“ ausgezeichnet werden.“ (BDI 2006: 12).

Trotz dieser Widerstände ist ein Wandel hin zu einer Phase konstruktiver Vorschläge ersichtlich, der beispielsweise im Positionspapier von LERU eindeutig zum Ausdruck kommt. Hier ist zu lesen: „Although LERU has opposed early versions of the EIT proposal, and assuming that the project will go ahead in some form, it offers its expertise and advice (...).“ (LERU 2006: 1). Die Akteure in der Kommission zeigten sich ihrerseits bereit, die in dieser frühen Phase der Rechtsetzungsdebatte dargelegten Bedenken, Vorschläge und Positionen zumindest teilweise aufzunehmen, wie aus der zweiten Kommissionsmitteilung zum EIT „Das Europäische Technologieinstitut: Die nächsten Schritte“ vom 8. Juni 2006 hervorgeht (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 276 endgültig).

Diese zweite Kommissionsmitteilung befasste sich mit der möglichen Struktur und Governance des EIT, den Wissensgemeinschaften, dem Verwaltungsrat, den Personalarrangements zwischen dem EIT und den Wissensgemeinschaften, akademischen Graden und dem erwartbaren Nutzen für sich beteiligende Institutionen (ebd.).

Gegenüber der ersten Mitteilung wurden oben beschriebene Bedenken wichtiger Stakeholder insofern berücksichtigt, als die Option einer Abordnung von Forschungsteams und Teileinrichtungen, die daraufhin rechtlich zum EIT gehören würden, fallen gelassen wurde. Zwar sollte das EIT eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten und als „autonome Einrichtung (...) in den Bereichen Ausbildung, Forschung und Innovation tätig werden.“ (ebd.: 5) und die Wissensgemeinschaften als das „operationelle Kernstück“ des EIT sollten „integrierte Partnerschaften“ sein, „die aus Teams bestehen, die durch Universitäten, Forschungsreinrichtungen und die Industrie zusammengesetzt wurden“ (ebd.). Jedoch sollten den Wissensgemeinschaften vielfältige Optionen für Personalarrangements offen stehen, „von Direktanstellung, Zuweisung (eine mittelfristige Vereinbarung, laut der eine Person für einen bestimmten Zeitraum an einer anderen Einrichtung arbeitet (...)), bis zu losen Verbindungen wie Doppelzugehörigkeit (...) oder zeitlich befristeter Zugehörigkeit.“ (ebd.: 8).

Der Auswahlprozess sollte, wie ursprünglich beabsichtigt, zweiseitig, also „top-down“ durch den Verwaltungsrat - über die Festlegung der strategischen Agenda und die Festlegung von Auswahlkriterien - und „bottom-up“ - durch ein für alle, sich zu den Themen zusammenfindende integrierte Partnerschaften, offen stehendes Bewerbungsverfahren gesteuert werden (ebd.: 5 f.). Der nach dem Vorbild des Wissenschaftsrats des ERC über eine Findungskommission ausgewählte Verwaltungsrat würde der Mitteilung zufolge die Aufgabe

haben, die Wissensgemeinschaften zu koordinieren und kurz- sowie mittelfristige Ziele für diese auf 10 bis 15 Jahre befristeten integrierten Partnerschaften festzulegen (ebd.: 5 ff.).

Während die Kommission bezüglich des „Secondment“ bzw. der rechtlichen Abordnung den Wünschen der Stakeholder aus Forschung und Wissenschaft entgegenkam, hielt sie nach wie vor an der Option fest, ein EIT „sollte akademische Grade und Diplome verleihen können“ (ebd.: 8).

Die für die Schaffung der Einrichtung adäquate Rechtsgrundlage war nach wie vor nicht gefunden, auf Seite 10 der Mitteilung ist zu lesen: „Die Kommission überlegt derzeit, welche Rechtsgrundlage sich am besten eignet“ (ebd.: 10).

Auch hinsichtlich der Finanzierung ist der Text wiederum wenig konkret. Festgehalten ist, dass ein EIT „in der Anfangsphase substanzielle öffentliche Summen benötigen“ würde, „die Finanzierungserfordernisse sich auf das Ende der Phase 2007-2013 und darüber hinaus konzentrieren (...)“ und „private Gelder“ den „Kern des Konzeptes“ bilden sollten (ebd.: 10 f.). Ein Verzicht auf Umwidmungen bereits zugewiesener FP7-Mittel wurde ebenso wenig erwähnt wie eine Finanzierung aus dem FP7-Budget.

Insgesamt stellte die zweite Kommissionsmitteilung eher eine Absichtserklärung als ein detailliertes Konzept zur Schaffung eines EIT vor. Die Kommission betont explizit, „diese Mitteilung bietet keine endgültige Lösung“ und schlägt vor, „die Konsultation mit den Mitgliedstaaten und allen Betroffenen in den kommenden Monaten noch stärker zu fokussieren.“ (ebd.: 2).

In der Folge der zweiten Mitteilung, während einer weiteren Konsultationsphase bis zur Präsentation des Verordnungsvorschlags am 18. Oktober 2006, legten einige Stakeholder weitere Positionspapiere vor. Einen Beleg für die Vielfalt und Ausdifferenzierung der europäischen Interessenvertretungslandschaft stellt dabei die Vorlage eines Positionspapiers durch die im Jahr 2005 gegründete European Platform of Women Scientists (EPWS) dar (EPWS 2006).

Weitere namhafte Stakeholderorganisationen legten ein zweites Positionspapier vor, welches die bereits erfolgten Veränderungen in der zweiten Kommissionsmitteilung gegenüber der ersten Mitteilung aufnahm und auf der Basis des neuen Status quo weitere Vorschläge unterbreitete. Eine Vertreterin des DIHK bemerkte: „Wir haben dann eben gemerkt, dass sich die Position weiterentwickelt. Das machen wir auch nicht immer, dass wir noch ein zweites Papier schreiben. In dem Fall (...) waren es eben große, entscheidende Unterschiede, sodass wir da noch einmal etwas formuliert haben und das war dann wieder die Meinung, mit der wir

nach außen gegangen sind (...)“¹⁵⁴.

Die normative Akzeptanz für ein EIT steigerte sich etwas nach der zweiten Kommissionsmitteilung. Auch die EURAB-Berater der Kommission legten ein neues, eher wohlwollendes Papier vor und stellten mit Hinweis auf die frühere Kontroverse nach der Ankündigung der EIT-Initiative fest „[EURAB] is pleased to see that the main concerns, warnings and criticism of the original proposal, in the first EURAB opinion, have been taken into account in the 8 June Communication“ (vgl. EURAB 2006: 2; Kapitel 8.1.2). Dennoch gab es nach wie vor umstrittene und ungeklärte Punkte, vor allem bezogen auf die Kompetenz, Abschlüsse zu vergeben, die Finanzierung, aber beispielsweise auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Wissens- und Innovationsgemeinschaften, der Vergabe des Sitzes, des Rechtsstatus oder der Unabhängigkeit eines zukünftigen EIT.

Eine in vielen Diskussionspapieren wiederkehrende Thematik war die Frage nach dem Mehrwert eines EIT. Ein Mitarbeiter der DFG erklärte: „(...) das war unsere zweite Position, wo ist der Mehrwert gegenüber existierenden Strukturen, also den Technologieplattformen, die sogar noch angereichert werden sollen durch Ausbildungselemente? Wo ist der Unterschied für Europa in der Wirkung, wo ist der Mehrwert?“¹⁵⁵.

Auch der später zum Berichterstatter für das EIT-Dossier ernannte Europaabgeordnete Reino Paasilinna warf in seinem auf die beiden Kommissionsmitteilungen bezogenen Working Document vom 19. September 2006 die Frage nach dem Mehrwert auf. Paasilinna, Mitglied des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie (ITRE), schrieb hier wörtlich: „At least five different Commission DGs (RTD, ENTR, REGIO, EAC, INFSO) are currently managing different initiatives concerning research and innovation, and it seems that the EIT would only add to the fragmentation of the European Research Area (ERA).“ (Europäisches Parlament 2006: ITRE_DT(2006) 631088: 2).

In ihrer zweiten Mitteilung versuchte die Kommission den Mehrwert des EIT herauszustellen, indem sie die neue Initiative als „Teil einer ganzheitlichen Strategie“ beschrieb und eine Abgrenzung zu reinen Finanzierungsmechanismen im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms einerseits, und gegenüber der eben verabschiedeten Mitteilung „Das Modernisierungsprogramm für Universitäten umsetzen: Bildung, Forschung und Innovation“ zur Behebung von Problemen im Hochschulwesen andererseits traf (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM (2006) 276 endgültig: 3; KOM(2006) 208).

¹⁵⁴ Interview mit einer Vertreterin des DIHK, 12.02.2009.

¹⁵⁵ Interview mit einem Vertreter der DFG, 15.01.2009.

Zudem legte die Kommission am 13. September 2006 „Eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU“ vor, die zehn Maßnahmen mit „besonders hoher politischer Priorität“ belegte, worunter als Maßnahme 2 die Einrichtung eines Europäischen Technologieinstituts avisiert wurde (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 502 endgültig). Dieses Dokument begründet, aufbauend auf dem in Kapitel 8.2.1 bereits erwähnten Aho-Report, in gewissem Sinne eine koordinierte und ressortübergreifende Innovationspolitik der EU im Rahmen der damaligen Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Die EU-Leitinitiative „Innovationsunion“ wurde schließlich zu einer von sieben EU-Leitinitiativen der Nachfolgestrategie „Europa 2020“ ausgearbeitet (vgl. Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig; KOM(2010) 546 endgültig).

Trotz dieser Einbettung in eine breitere Innovationsstrategie wurde, wie beschrieben, nicht nur vom Europaabgeordneten Paasilinna, sondern auch von weiteren Akteuren und Stakeholdern ein Mehrwert des EIT in Zweifel gezogen und eine weitere Fragmentierung der Europäischen Forschungslandschaft befürchtet. Insbesondere betraf dies das Verhältnis zu anderen EU-Programmen, die bereits der Förderung von Kooperationsnetzwerken im Bereich Forschung dienten. Abgrenzungsnotwendigkeiten bestanden hier gegenüber den Networks of Excellence (NoE), European Technology Platforms (ETP) und Joint Technology Initiatives (JTI), die an dieser Stelle kurz vorgestellt werden.

Die im sechsten und siebten Forschungsrahmenprogramm verankerten Exzellenznetzwerke (NoE) sollen durch eine langfristige Verflechtung herausragender Forschungsabteilungen und –einrichtungen im Sinne eines virtuellen Exzellenzzentrums die europäische Forschung stärken und ihrer Fragmentierung entgegenwirken. Auf der Grundlage eines gemeinsamen Aktivitätenprogramms sollen Kapazitäten und Tätigkeiten auf einem bestimmten Fachgebiet durch ein gemeinsames Wissensmanagement gebündelt und integriert werden. Mindestens drei Partner aus drei verschiedenen teilnahmeberechtigten Staaten erhalten dafür eine Finanzierung durch die Kommission. Die Projekte sind auf fünf bis sieben Jahre angelegt, dabei allerdings nicht auf die Erreichung kurzfristiger, verwertbarer Ergebnisse ausgerichtet (vgl. <http://www.rp6.de/inhalte/instrumente/networksofexcellence>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012; Europäische Kommission 2003a).

Ebenfalls seit dem sechsten Forschungsrahmenprogramm sollen Europäische Technologieplattformen (ETP) europäische Ressourcen im Bereich Forschung, technologische Entwicklung und Innovation mobilisieren. Die wichtigsten Akteure in strategisch ausgewählten, zukunftsorientierten Forschungsbereichen sollen sich

zusammenfinden und zunächst eine gemeinsame Vision für die technologische Entwicklung formulieren. Darauf aufbauend definieren sie eine strategische Forschungsagenda mit mittel- und langfristiger Zielsetzung und versuchen, diese durch die Etablierung von Partnerschaften und Mobilisierung von privaten und öffentlichen Human- und Finanzressourcen zu verwirklichen. Bisher wurden mehr als 30 ETPs eingerichtet, die häufig das gesamte Spektrum der Wertschöpfungskette abdecken und sich einer Vielzahl technologischer Herausforderungen stellen: beispielsweise existieren Technologieplattformen für nachhaltige Chemie (SusChem), für Windenergie (TPWind) oder Stahltechnologie (ESTEP) (vgl. <http://www.forschungsrahmenprogramm.de/etp.htm>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012; Europäische Kommission 2009a).

Am 30. Mai 2006 kündigte der damalige Forschungskommissar Potočnik eine Roadmap zu einem neuen Förderinstrument im 7. Forschungsrahmenprogramm an, zu den Gemeinsamen Technologieinitiativen (JTI). JTIs sind öffentlich-private Partnerschaften, die auf die Ergebnisse der ETPs zurückgehen und ausgewählte Aspekte der Forschung betreffen, für die eine gemeinsame, strategische „Großanstrengung“ sinnvoll und notwendig erscheint, um die Entwicklung wichtiger Technologiebereiche in der EU gezielt vorantreiben zu können. Dazu werden aus verschiedenen Quellen stammende (öffentliche, private, einzelstaatliche, europäische) Mittel kombiniert. Forschungsgelder werden von den JTIs grundsätzlich in ähnlicher Form, wie von der Kommission im FP7 praktiziert, vergeben, wobei die JTIs bei Bedarf von entsprechenden Beteiligungsregeln abweichen können und eigene Vorschriften festlegen. Die Europäische Kommission hat zunächst fünf Vorschläge für die Einrichtung von JTIs angenommen, darunter beispielsweise eine Gemeinsame Technologieinitiative zu Innovativer Medizin (IMI) (vgl. <http://www.forschungsrahmenprogramm.de/jti.htm>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012; Europäische Kommission 2007: SEK(2007) 692).

Es sind in den oben reflektierten Programmlinien Unterschiede zwischen den NoEs, den ETPs, den JTIs und den damals in der Planung befindlichen KICs ersichtlich, die von der Kommission als Argumente für den Mehrwert des EIT, insbesondere nach der Veröffentlichung des endgültigen Verordnungsentwurfes, genutzt wurden.

Die Networks of Excellence, konstruiert als virtuelle Vernetzungen, implementieren selbst keine Aktivitäten. KICs dagegen müssen Aktivitäten in den Bereichen Bildung und Forschung sowie Innovationsaktivitäten ausführen. NoEs agieren weiterhin in erster Linie forschungsgetrieben, wohingegen Forschung nur einen Bestandteil des in den KICs umzusetzenden Wissensdreiecks darstellt.

Die ETPs definieren strategische Innovationsagenden, setzen diese aber im Gegensatz zu den KICs, die ebenfalls strategische Innovationsagenden erarbeiten, nicht selbst um. Die KICs führen außerdem alle Aktivitäten im Wissensdreieck mit dem Fokus auf deren Umsetzung und Zielerreichung durch. ETPs sind zudem im Gegensatz zu den KICs, wie NoEs, forschungsgetrieben.

Die JTIs stellen eine Weiterentwicklung der ETPs in bestimmten Bereichen dar und sollen die Umsetzung der dort definierten Strategischen Forschungsagenden betreiben. Insofern ähneln sie den KICs. Der Hauptunterschied ist, dass die JTIs Forschung vor allem in einer starken Partnerschaft mit der jeweiligen Industrie bzw. den jeweiligen Großunternehmen betreiben und die (Aus-)Bildungskomponente ebenso fehlt wie der Aspekt der Generierung neuer („Spin-off“-)Unternehmen. KICs sollen insbesondere Aktivitäten im Bereich der „Entrepreneurship-Education“ entfalten (vgl. <http://eit.europa.eu/kics1/knowledge-and-innovation-communities/overview.html> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Auch ein Mitglied des Verwaltungsrats des EIT stellte Unterschiede heraus: “First of all, I am very happy that all the other programmes exist, because the other programmes provide a large monetarian capacity for innovation in Europe, but most of these programmes do not very effectively address the impact of innovation in Europe. And what the EIT is trying to do is to move on impact. So, while, you know, most of these programmes are really funding instruments and actually we should not only speak about European programmes, but also national and regional programmes that are funding instruments (...). The EIT is just not doing that, it is not a funding instrument, it does not have a lot of money, it’s about commitment and about impact of innovation, so we look for final results in the society, new businesses, new jobs, hopefully stopping the brain drain in Europe.”¹⁵⁶ .

Ein Mitarbeiter des Ratssekretariats verwendete im Rückblick auf die damalige Mehrwertdiskussion ein Sprichwort und beschrieb den Umstand, dass es auch Überlegungen gab, ein EIT mit den bereits bestehenden Initiativen zu koppeln: „[Es ist], wie die Engländer sagen: there are horses for courses (...). Man könnte beispielsweise auch sagen, warum machen wir das nicht im Rahmen der Joint Technology Initiatives, weil da haben wir schon Industrie und Forschung beieinander, und richtig, es spricht eigentlich nichts dagegen, aber Faktum ist, dass es beim derzeitigen Stand der Rechtslage dort nicht vorgesehen ist. Das Zweite ist natürlich das Multisektorielle, die Joint Technology Initiatives, aufbauend auf den

¹⁵⁶ Interview mit einem Mitglied des Verwaltungsrats des EIT, 01.07.2009.

Arbeiten der Technologieplattformen, sind relativ sektoriell definiert. (...) aber wir erhoffen uns eine gegenseitige Befruchtung von der Tatsache, dass da [in den KICs] im Prinzip ganz verschiedene Sektoren arbeiten werden, die aber miteinander ständig in Kontakt sind (...). Und da wir aus der Technologiesgeschichte wissen, dass das recht oft der Fall ist, dass Technologien, die in einem Sektor entwickelt worden sind, dann ihren Durchbruch in einem ganz anderen Bereich finden, ist das potenziell interessant.“¹⁵⁷.

Zusammenfassend lösten die zwei Mitteilungen der Europäischen Kommission eine verstärkte Diskussion und Suche nach Lösungsoptionen aus. Bestimmte Vorstellungen der Kommission provozierten dabei heftige Widerstände betroffener Anspruchsgruppen und die Kommission modifizierte daraufhin ihr Konzept, welches nach wie vor strittige Punkte und offene Fragen enthielt.

Deutlich erkennbar ist anhand der vorgelegten Papiere die Erkenntnis unter den Stakeholdern, dass der politische Wille stark genug sein würde, ein Ergebnis zu produzieren und entsprechend wurde versucht, mit konstruktiven Vorschlägen auf die Gestaltung einzuwirken. Dabei war die Frage nach dem Mehrwert einer neuen Initiative gegenüber ähnlichen, bereits existierenden Initiativen ein Hauptpunkt der Diskussion. Obwohl also konstruktiv diskutiert wurde, waren die Zweifel bei entscheidenden Stakeholdern hinsichtlich der Notwendigkeit eines EIT noch nicht ausgeräumt.

Bezogen auf den Politics-Strom, die politischen Unternehmer und das Coupling bedeutete dies, dass die EIT-Initiative nach wie vor auf starke Unterstützer angewiesen war und auch ein Scheitern nach wie vor nicht ausgeschlossen werden konnte. Man musste zum damaligen Zeitpunkt davon ausgehen, dass ein sich ergebendes Policy Window möglicherweise von Gegnern der EIT-Initiative zum Anlass für einen Versuch genommen werden könnte, den Vorschlag doch noch zu Fall zu bringen, oder ihn so zu verwässern, dass von einer gelungenen Umsetzung der Ursprungsidee keine Rede mehr sein konnte.

8.3.3 Der Politics-Strom

Hinsichtlich der Machtverteilung der Interessen wurde eben gezeigt, dass die Europäische Kommission mit einigen ihrer Vorstellungen, wie zum Beispiel der Vorstellung einer

¹⁵⁷ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

rechtlichen Abordnung von Forschungsabteilungen oder –teams, die bereits in der zweiten Mitteilung wieder fallen gelassen wurde, oder der Kompetenz eines EIT, eigene Abschlüsse zu verleihen, auf größere Widerstände vor allem im Wissenschafts- und Forschungsbereich gestoßen ist.

Artikulierte werden konnten die Positionen von den verschiedenen Gruppen und Akteuren auf sogenannten Stakeholdermeetings, welche die Kommission nach der Veröffentlichung der ersten Mitteilung, der zweiten Mitteilung und auch nach der Präsentation des Verordnungsentwurfs regelmäßig veranstaltete. Insgesamt fanden vier größere Stakeholdermeetings statt, die sich jeweils über zwei Tage erstreckten. Ein Tag stand jeweils den Vertretern der Mitgliedstaaten und der zweite Tag den verschiedenen Interessenvertretern bzw. europäischen Vereinigungen und Organisationen zur Verfügung. Im Anschluss an die erste Kommissionsmitteilung vom 22. Februar 2006 gab es solche Konsultationstreffen am 24./25. April und am 17./18. Mai 2006. Nach der zweiten Mitteilung vom 8. Juni 2006 erfolgte ein weiteres dieser Stakeholdermeetings am 7. September 2006 und nach dem Verordnungsvorschlag, der am 18. Oktober veröffentlicht wurde, kam es nochmals am 15. Januar 2007 zu einem solchen Treffen (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604 endgültig/2: 7; ebd.: OQ/PRU/D(2006) 14711reg.EIT; OQ/aeb D(2006) Reg 4126 EIT).

Die Akteure in der Europäischen Kommission nahmen dabei die dargelegten Bedenken, Vorschläge und Positionen auf und arbeiteten diese in ihre eigenen Vorstellungen ein, soweit es sich um konstruktive Vorschläge handelte, die dem politischen Willen der Kommission nicht vollständig zuwiderliefen. Dies belegen zwei Zitate von interviewten Experten.

Der Vertreter der EUA bemerkte hinsichtlich der oben genannten, entscheidenden Punkte: „We have seen over the period, and this has taken place during the whole process of consultation, we have seen significant improvement in relation to those points.“¹⁵⁸.

Auch ein ehemaliges Mitglied von EURAB betonte: “(...) ich habe noch nie erlebt, dass die Kommission bei der Konsultation von einer neuen Idee, die auch ab und an kontrovers diskutiert werden, so schnell und so offen alle Vorschläge, die konstruktiv daran interessiert waren, das zu ändern, absorbiert hat.“¹⁵⁹.

Eine Kommissionsmitarbeiterin bestätigte: „So, there was the first communication in February, the second one in June and the legislative proposal in October and during all this period, many consultations took place, with stakeholder organizations but also with the member states in parallel. And as a result of these consultations, the proposal was fine-tuned

¹⁵⁸ Interview mit einem Vertreter der European University Association (EUA), 05.03.2009.

¹⁵⁹ Interview mit einem ehemaligen Mitglied des European Research Advisory Board (EURAB), 25.03.2009.

and, according to some people, quite significantly modified. So, we had the shift from the idea of a green field institution to the idea of a distributed model, but a new kind of a distributed model. (...) I think there were also quite serious critics on the proposal regarding the staff of the EIT. The universities were really afraid of the possibility of an EIT dragging the best people from universities (...) and this part of the communications was strongly criticised and this disappeared from the commission's proposal."¹⁶⁰.

Nach der vehementen Kritik gegen den Vorschlag einer Abordnung von Personal und Ressourcen zum EIT in der ersten Kommissionsmitteilung und der vorangegangenen Ablehnung eines zentralen Instituts war es schwierig für die Kommission, den Vorschlag so umzubauen, dass dieser, auch angesichts nach wie vor unklarer finanzieller Ressourcen, nicht komplett verwässert wurde. Daher veranstaltete die Kommission im Zuge der Ausarbeitung des Verordnungsentwurfs im Vorfeld der größeren Stakeholdermeetings auch kleinere Expertenworkshops, auf denen wichtige Fragen diskutiert wurden. Am 5. April 2006 diskutierten 9 Experten mit der Kommission, unter ihnen ein Vertreter der European Industrial Research Management Association (EIRMA), der TU9¹⁶¹, des französischen Club des Organismes de Recherche Associés (CLORA) und des Think Tanks RAND Europa (die Teilnehmerliste sowie eine interne Mitschrift liegen dem Autor vor, sind jedoch aus Gründen der Nicht-Öffentlichkeit nicht im Literaturverzeichnis wiedergegeben).

Für das Europäische Parlament verfasste mit Reino Paasilinna ein Abgeordneter der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE)¹⁶² einen ersten Arbeitsbericht im Anschluss an die zweite Kommissionsmitteilung. Ein Mitarbeiter des ITRE-Ausschusses erinnerte sich an die Aufnahme des Vorschlags im Parlament und verwies auf die zu diesem Zeitpunkt noch eingeschränkten institutionellen Handlungsmöglichkeiten: „Before the proposal came out there was already a bit of a sceptical sphere here within the parliament. But usually, if there is no proposal on the table, if there is only a communication, parliament can only react by doing a resolution (...). (...) it's more in general, do we think it's a good proposal or do we support the commission (...). I don't think that this was specifically done for the EIT but I think we had different other resolutions where we referred to it and not always in a positive way."¹⁶³.

Paasilinna kritisierte in dem Arbeitsdokument vom 19. September 2006 die nach wie vor

¹⁶⁰ Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.

¹⁶¹ Die TU9 Universitäten sind ein Verband führender Technischer Universitäten Deutschlands. Mitglieder sind die RWTH Aachen, TU Berlin, TU Braunschweig, TU Darmstadt, TU Dresden, Leibniz Universität Hannover, Karlsruhe Institute of Technology, TU München und die Universität Stuttgart.

¹⁶² Englisch: Party of European Socialists (PES). Französisch: Parti socialiste européen (PSE).

¹⁶³ Interview mit einem Mitarbeiter des ITRE-Ausschuss im Europäischen Parlament, 06.02.2009.

unvollständige Ausarbeitung des Vorschlags durch die Europäische Kommission und schrieb: „It is difficult to form a complete opinion on the basis of the sketchy material provided to date, and everything in this working document should therefore be taken in light of the general reservations already expressed above.” (Europäisches Parlament 2006: ITRE_DT(2006) 631088: 2).

Auch Vertreter verschiedener Mitgliedstaaten äußerten, gemäß einem Artikel der *European Voice*, bereits im März 2006 ihre Bedenken bezogen auf das EIT in einem an die Kommission gerichteten Dokument. Großbritannien, Deutschland, Österreich, Finnland und Schweden fragten darin angesichts technischer und rechtlicher Schwierigkeiten nach dem Mehrwert der Initiative (vgl. *EuropeanVoice.com*, 15.06.2006).

Die Positionen in den Mitgliedstaaten waren offensichtlich von der Kritik der verschiedenen Stakeholder beeinflusst. Hinsichtlich der Mehrheitsverhältnisse im Rat der Europäischen Union sind bei umstrittenen Rechtsetzungsverfahren insbesondere die großen EU-Länder von Bedeutung. Sowohl das Vereinigte Königreich als auch Italien, Frankreich und Deutschland verfügen im Rat über 29 Stimmen, Polen und Spanien immerhin jeweils über 27 Stimmen.

Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (vor dem Vertrag von Lissabon Mitentscheidungsverfahren genannt) erfolgt eine Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit (vgl. Art. 294 AEUV iVm Art. 16 EUV). Demnach sind bis zum 31. Oktober 2014 für die Verabschiedung eines Rechtsaktes die einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten und ein Anteil von mindestens 255 der 345 unter den Mitgliedstaaten aufgeteilten Stimmen notwendig, und es muss auf Antrag festgestellt werden, ob die zustimmenden Staaten 62 Prozent der EU-Bevölkerung umfassen¹⁶⁴. Die Blockademehrheit liegt also bei 91 Stimmen. Beispielsweise hätten drei große Staaten und ein kleinerer Staat (außer Malta mit 3 Stimmen) die EIT-Rechtsetzung bereits verhindern können und Bedenken, die im Vorfeld des Verordnungsentwurfs von einigen Staaten angeführt wurden, waren von der Kommission insofern zu berücksichtigen.

Frankreich hatte sich anfangs tendenziell für ein EIT in der Nähe von Paris ausgesprochen, hatte diese Initiative im Anschluss jedoch nicht mehr weiter verfolgt.

Auch das Vereinigte Königreich nahm eine ablehnende Haltung ein, wie ein Vertreter des

¹⁶⁴ Ab dem 1. November 2014 wird die qualifizierte Mehrheit über das Prinzip einer doppelten Mehrheit definiert, insofern kein Mitgliedstaat widerspricht. Die Anforderungen der doppelten Mehrheit umfassen eine Zustimmung von mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Ab dem 1. April 2017 wird dieses Verfahren endgültig eingeführt (vgl. Art 16 EUV iVm Art. 294 AEUV).

BMBF erklärte: „(...) die Briten haben sich auch sehr intensiv mit dem EIT beschäftigt und es hat da auch Stellungnahmen, Empfehlungen gegeben des Britischen Oberhauses, glaube ich, und des Unterhauses sogar auch, glaube ich, (...) die haben dann zum EIT Position bezogen und ich habe diese Berichte dann manchmal zu spät gesehen und habe aber, als ich die Berichte dann gesehen habe, verstanden, warum der britische Forschungsminister sich so sperrig gezeigt hat.“¹⁶⁵.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die britische Regierung eben erst für die Partnerschaft britischer Universitäten mit dem MIT, auch durch eine finanzielle Unterstützung, starkgemacht hatte. Im Jahr 2000 wurde das Cambridge-MIT Institute (CMI) gegründet, welches auf einen Vorschlag des damaligen britischen Schatzkanzlers Gordon Brown zurückging, der im Juni 2007 neuer Premierminister von Großbritannien und Nordirland und damit Nachfolger von Tony Blair wurde (vgl. <http://www.cmi.cam.ac.uk/>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012, mit weiteren Hinweisen). Es war bereits im Herbst 2006 absehbar, dass eine Zustimmung des Vereinigten Königreichs daher möglicherweise im ersten Halbjahr 2007 gesichert werden musste. Ein Mitglied des Ratssekretariats äußerte sich entsprechend zur britischen (und portugiesischen) Position: „Großbritannien, das mit einer sehr negativen Position gestartet war, weil, wie Sie ja wissen, Oxford und Cambridge, ja, ich glaube beide, mit dem MIT eine Partnerschaft eingegangen waren, in die der britische Staat sehr viel Budgetgeld investiert hat und aus demselben Grund hat auch Portugal am Anfang versucht, das EIT zu stoppen.“¹⁶⁶.

Das Ratssekretariat als koordinierendes Organ ohne eigenen politischen Auftrag war durch die COMETIS-Seminare des Europaabgeordneten Chatzimarkakis bereits früh über die EIT-Initiative informiert worden. Mit Blick auf die Kürzungen des FP7 sagte der Vertreter des Ratssekretariats: „(...) das Ratssekretariat hat große Anteilnahme genommen an dieser EIT-Idee, und wir haben es im Rahmen unserer Möglichkeiten von Anfang bis Ende unterstützt.“¹⁶⁷.

Hinsichtlich der beiden Ratspräsidentschaften im Jahr 2006 kann zunächst gesagt werden, dass auf der Tagung des Europäischen Rates zum Ende der österreichischen Ratspräsidentschaft am 15. und 16. Juni 2006 nunmehr festgehalten wurde, der „Europäische Rat (...) erwartet mit Interesse den förmlichen Vorschlag, den die Kommission für die

¹⁶⁵ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

¹⁶⁶ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

¹⁶⁷ Ebd.

Errichtung dieses Instituts im Herbst 2006 nach Anhörung des Europäischen Forschungsrats, der Mitgliedstaaten und anderer interessierter Kreise vorlegen wird.“ (Europäischer Rat 2006: Dok.10633/1/06 REV1).

Unter finnischer Ratspräsidentschaft wurde schließlich im zweiten Halbjahr, am 18. Oktober 2006, der „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Technologieinstituts“ von der Kommission vorgelegt (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604 endgültig). Flankiert wurde der Verordnungsvorschlag von den Kommissionsmitteilungen „Eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU“ vom 13. September 2006 und „Ein innovationsfreundliches, modernes Europa“ vom 12. Oktober 2006, welche für den informellen Gipfel des Europäischen Rates am 20. Oktober 2006 in Lahti verfasst wurde (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 502 endgültig; KOM(2006) 589 endgültig).

Der Vertreter des Ratssekretariats erinnerte sich an den Start des offiziellen Rechtsetzungsverfahrens unter der finnischen Ratspräsidentschaft nach dem 18. Oktober 2006: „(...) die Finnen haben das erst ziemlich gegen Ende ihrer Präsidentschaft operativ auf den Tisch bekommen und hatten ihre Erziehungsministerin mit der Koordination beauftragt, die sich dadurch sehr schwer getan hat, denn Sie bekam, hauptsächlich aus ihrer traditionellen Ratsarbeitsgruppe Erziehung, dieses ununterbrochen negative Feedback. Das Verdienst der Finnen war, den Streitgegenstand klar definiert zu haben. Am Ende der finnischen Ratspräsidentschaft hatten wir die Problemliste. Und die Finnen haben mit den Deutschen exzellent zusammengearbeitet und die Deutschen konnten dann voll loslegen, vom Tag 1 ihrer Präsidentschaft an.“¹⁶⁸.

Hier zeigte sich wiederum die Problematik der Verortung der Querschnittsmaterie Innovationspolitik in den gegebenen institutionellen Kontext. In der Folge wurde daher die Zuständigkeit im Rat auf der Basis eines Vorschlags des finnischen Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) durch die Einrichtung einer Ad-hoc-Gruppe „EIT“ neu strukturiert. In dem entsprechenden Vermerk des Ratsvorsitzes ist auch zu lesen, dass der Rat für Wettbewerbsfähigkeit die federführende Ratsformation darstellen soll, da als Rechtsgrundlage des Kommissionsvorschlags Artikel 173 Absatz 3 AEUV (damals Artikel 157 Absatz 3 EGV) herangezogen wurde¹⁶⁹. Auch im Europäischen Parlament wurde der

¹⁶⁸ Ebd.

¹⁶⁹ Artikel 173 Absatz 3 AEUV: „Die Union trägt durch die Politik und die Maßnahmen, die sie aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge durchführt, zur Erreichung der Ziele des Absatzes 1 bei. Das Europäische Parlament und der Rat können unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und

Verordnungsvorschlag beim ITRE-Ausschuss angesiedelt.

Politische Akteure im Rat und im Europäischen Parlament bewirkten somit eine allmähliche Lockerung der Verortung der EIT-Initiative im bildungspolitischen Bereich, um so die Chancen für eine Realisierung zu erhöhen, wie ein Europaabgeordneter mit Blick auf die deutsche Ratspräsidentschaft bestätigte: „Wir haben das später dann gemerkt, dass wir das unter Bildungsaspekten kaum durchkriegen, weil natürlich eine gewachsene Bildungslandschaft in Europa existiert und insbesondere die Hochschulrektorenkonferenz war massiv dagegen und hat sich aufgelehnt, weil sie Angst hatte, dass hier ein neuer Standard, ein neues Qualitätsmerkmal entsteht, das ein bisschen gegen die Exzellenzinitiative, die es ja schon auf deutscher Ebene gibt, geht.“¹⁷⁰.

Die Vorbereitungen für die Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 waren zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Verordnungsvorschlags der Kommission am 18. Oktober 2006 bereits in vollem Gange. Ein Mitarbeiter des BMBF erläuterte die Position und die Rolle der Bundesregierung als politischer Akteur: „Und dann gab es ja den Entwurf der Verordnung (...). Da waren immer noch viele Elemente drin, die so nicht mitzutragen waren aus dem Blickwinkel des Ministeriums, und man muss es auch so sehen, das Ministerium war zum einen Treiber der Veränderung, auch schon in dieser Phase, sodass beispielsweise an Figel geschrieben wurde, dass an Barroso geschrieben wurde, dass an Verheugen geschrieben wurde, um von unserem Ministerium aus deutlich zu machen, welche Punkte uns wichtig sind. Also schon seit Januar 2006 wurde immer klar geäußert, welche Punkte uns wichtig sind und wo eine rote Linie überschritten ist, (...) und es gab auch intensive Gespräche, ich glaube, es war im September 2006, wo aus allen drei Generaldirektionen, also Bildung, Forschung und Unternehmen Vertreter hier im Ministerium waren, (...) und da war einer der zentralen Punkte für uns (...), wir haben darauf gedrängt, dass das Recht zur Vergabe von Abschlüssen weiter bei den Universitäten in Deutschland verbleibt, das war eine der Kernforderungen, und da war die Kommission sehr zurückhaltend und wollte im Grunde ihre Linie durchsetzen (...).“¹⁷¹.

Die innerdeutsche Willensbildung wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) koordiniert. Die Abstimmung mit Stakeholdern und Vertretern der Bundesländer

Sozialausschusses spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Absatzes 1 beschließen. „Das entsprechende Ziel ist die in Artikel 173 Absatz 1 AEUV genannte „Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potenzials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung.“.

¹⁷⁰ Interview mit einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 01.04.2009.

¹⁷¹ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 22.04.2009.

fand dabei im Rahmen des sogenannten europapolitischen Gesprächskreises statt, aus dem heraus sich ein spezieller Expertenkreis zum EIT bildete, wie ein Vertreter des BMBF erläuterte: „Der Expertenkreis ist ein kleinerer Kreis, wo sich aus dem größeren Kreis Wissenschaftsvertreter oder Vertreter der Einrichtungen zum Thema ‚EIT‘ zusammengefunden haben, (...) dazu gehörte die DFG, dazu gehörte die HRK, aber auch Ländervertreter oder die Universität Karlsruhe und einige andere, die wirklich intensiv in dem Diskussionsprozess dabei waren und auch mitgeholfen haben, zu überlegen, wie man gewisse Dinge verändern kann. Darüber hinaus gibt es aber neben diesem kleineren Kreis, der DIHK war auch dabei und der BDI, also auch die entsprechenden Verbände, auch einen größeren Kreis, der größere Kreis heißt Europapolitischer Gesprächskreis, den haben wir hier im Haus auch zu vielen anderen Themen und dort wurde auch immer wieder über das EIT berichtet. (...) Das heißt, aus den einzelnen Organisationen, also zum Beispiel VDI oder der Verband der Elektrotechnik oder VDMA, kamen auch die Stellungnahmen, das war also ein breit angelegter Konsultations- und Diskussionsprozess der in Deutschland stattgefunden hat (...). (...) es war auch immer von der Person abhängig und wie die Person ihre Institution motivieren konnte, da (...) etwas beizusteuern. (...) Es gibt dort auch immer einen Ländervertreter, der für die ganzen [Bundes-]Länder spricht und der eben das, was er hier erfährt (...), wiederum an die Ländervertreter zurück gibt und an die Landesministerien.“¹⁷².

Da die EIT-Initiative eine Bildungskomponente beinhaltete, befasste sich der Bundesrat eingehend mit ihr und legte am 7. April 2006 einen Beschluss zur ersten Kommissionsmitteilung und am 22. September 2006 einen weiteren Beschluss zur zweiten Kommissionsmitteilung vor. In den Beschlüssen kommt der Wandel von der Frage, ob ein EIT installiert werden soll, hin zur Frage, wie ein EIT aussehen sollte, zum Ausdruck.

Der erste Beschluss bezweifelt generell den europäischen Mehrwert und sieht in der vorgesehenen Kompetenz zur Verleihung von Abschlüssen durch das EIT einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip (vgl. Bundesrat 2006: Drucksache 172/06). Der zweite Beschluss zieht zwar immer noch einen Mehrwert generell in Zweifel, fordert eine Abstimmung mit der Initiative zur Gründung von JTIs und verlangt von der Bundesregierung, einer Finanzierung aus dem FP7 oder aus nationalen Töpfen entgegenzuwirken, ist insgesamt aber gemäßiger im Ton und erwartet weitere Debatten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs und in „einschlägigen, fachlich zuständigen Gremien“ (vgl. Bundesrat 2006: Drucksache 537/06;

¹⁷² Ebd.

ebd.: 3). Von einem befürchteten Verstoß gegen die Subsidiarität ist im zweiten Beschluss nicht mehr die Rede, obwohl die Kommission nach wie vor plante, dass das EIT eine Kompetenz zur Verleihung von Abschlüssen erhalten sollte. Die Bundesregierung hatte hier allerdings bereits ihre gegenläufige Position im Rat eindeutig festgelegt.

Im Bundestag wurde die EIT-Initiative im Vorfeld des Verordnungsentwurfs dagegen aufgrund mangelnder Zuständigkeit nach wie vor nur am Rande diskutiert. Am 28. Juni 2006 wurden in der 42. Plenarsitzung der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages zwei mündliche Anfragen der Abgeordneten Priska Hinz (Bündnis 90/Die Grünen) vom Parlamentarischen Staatssekretär bei der Bundesministerin für Bildung und Forschung, Thomas Rachel, beantwortet, die Finanzierung und Mehrwert des EIT zum Inhalt hatten (vgl. Deutscher Bundestag 2006: Plenarprotokoll 16/42: 3932 f.).

8.3.4 Policy Windows und politische Unternehmer

Der verstärkte Konsultationsprozess in der Zeit nach den Kommissionsmitteilungen vom Februar und Juni 2006 stellte für interessierte Anspruchsgruppen ein Policy Window dar. Im Zuge der größeren Stakeholder-Meetings konnten politische Akteure in ihrer Funktion als Interessenvertreter oder Vertreter der Mitgliedstaaten aktiv werden bzw. waren angehalten, diese vorhersehbare Gelegenheit zu nutzen, wie eine Vertreterin des DIHK betonte: „(...) dann gab es immer gleich eine Stakeholder Group und ein zweites Stakeholder-Meeting, das gab es früher nicht so, aber das ist ja eigentlich sehr, sehr formalisiert und da muss man immer schauen, dass man da reinkommt, weil man von der Kommission, wenn man da nicht dabei ist, schon gefragt wird, ja warum haben Sie es denn nicht da gesagt oder warum haben Sie sich da nicht gemeldet, wenn Ihnen das so ein Anliegen ist. Also das ist schon wichtig, dass man da dann auch versucht reinzukommen.“¹⁷³.

Auch innerhalb der einzelnen Organisationen fanden Meinungsbildungsprozesse statt und eröffneten vorhersehbare Policy Windows, die politische Akteure gezielt nutzen konnten, indem sie zum Beispiel den Willensbildungsprozess in ihrem nationalen Verband initiierten und koordinierten und dann versuchten, auf der Basis der verfassten Position die Meinung des europäischen Dachverbandes entsprechend zu beeinflussen.

Auf nationaler Ebene in Deutschland bot eine Beteiligung im Europapolitischen

¹⁷³ Interview mit einer Vertreterin des DIHK, 12.02.2009.

Gesprächskreis des BMBF bzw. im daraus entstandenen Expertenkreis zum EIT eine vorhersehbare politische Gelegenheit.

Ein institutionell bedingtes Policy Window öffnete sich aber insbesondere für die Akteure in der deutschen Regierung und Verwaltung bereits vor der Übernahme der halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaft am 1. Januar 2007. Ein leitender Mitarbeiter des BMBF erinnerte sich: „(...) es war dann insbesondere für Deutschland ja die Chance, in Zusammenhang mit dem halben Jahr der EU-Ratspräsidentschaft hier den Prozess auch etwas zu steuern. Das ist auch geschehen, aber das ist natürlich insofern schwierig oder nicht ganz einfach, weil die Ratspräsidentschaft sich in inhaltlichen Fragen eigentlich immer zurückhalten muss. Es ist eine ungeschriebene Regel, dass man da neutral ist und nicht versucht, die eigene Politik umzusetzen.(...) im März 2006 (...), da waren im Grunde genommen die ersten Vorbereitungen schon im Gange und wir haben relativ früh gesehen, dass gerade die Frage des EIT im Zusammenhang mit unserer Ratspräsidentschaft, was unser Ministerium angeht, eine der ganz wichtigen Fragen war und das war ja dann auch so.“¹⁷⁴.

Politische Unternehmer versuchten wiederum, wie bereits zu früheren Zeitpunkten, aktiv auf den politischen Prozess einzuwirken.

Der Europaabgeordnete Chatzimarkakis, der die COMETIS-Gruppe gegründet hatte, veröffentlichte am 24. April 2006 eine Pressemitteilung, in der er die Ergebnisse der Frühjahrstagung des Europäischen Rates dahingehend kritisierte, dass die Kommission nicht aufgefordert wurde, einen Verordnungsvorschlag, sondern zunächst eine zweite Mitteilung vorzubereiten (Chatzimarkakis 2006a).

Man hätte aufgrund der aufwendigen COMETIS-Initiative erwarten können, dass Jorgo Chatzimarkakis auch die Berichterstattung für das EIT-Dossier im Europäischen Parlament bekommen würde. Die jeweilige Federführung für den Bericht des Europäischen Parlaments wird jedoch entlang institutioneller Regeln verteilt. Dabei werden die Berichtersteller offiziell vom zuständigen Ausschuss benannt, jedoch beruhend auf einer Einigung der Koordinatoren. Die Ausschüsse greifen im Normalfall auf ein Punktesystem zurück, in der sich die zahlenmäßige Bedeutung der jeweiligen Fraktion widerspiegelt (berechnet nach dem sogenannten d’Hondt-System). Jede Fraktion erhält eine berechnete Punktezahl, die sie nutzen kann, um Berichte zu „kaufen“ (EVP-Fraktion im EP 2009: 18). Innerhalb der

¹⁷⁴ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 10.02.2009.

Fraktionen wird der Berichterstatter wiederum anhand bestimmter Kriterien, zum Beispiel Anwesenheit während der Abstimmungen im Ausschuss, bestimmt.

Ein früherer Assistent des Berichtstatters Reino Paasilinna erklärte: „(...) in the coordinator’s meeting it was our turn to pick a report and Paasilinna took the EIT report. (...) The rapporteur was selected for the job even before the regulation was published or the proposal for the regulation was published, so it was actually a rapporteurship on the communications but he then naturally continued as the rapporteur for the actual legislative proposal.“¹⁷⁵.

Der Verordnungsvorschlag wurde federführend durch Reino Paasilina (SPE) im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) betreut, daneben waren der Rechtsausschuss (JURI), der Haushaltskontrollausschuss (CONT), der Haushaltsausschuss (BUDG) und inhaltlich vor allem der Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT) beteiligt.

Jorgo Chatzimarkakis wurde schließlich von seiner Fraktion, der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE), zum Schattenberichterstatter für die Fraktion benannt.

Die damalige christdemokratische EU-Abgeordnete für Luxemburg, Erna Hennicot-Schoepges agierte als politische Unternehmerin, indem sie die Berichterstattung im CULT-Ausschuss übernahm, in dem sie stellvertretendes Mitglied war. Sie fungierte bereits vorher als Berichterstatterin für die zweite Kommissionsmitteilung und legte am 8. Februar 2007, nach dem Verordnungsvorschlag, ein Arbeitsdokument zu dieser Mitteilung der Kommission vor (vgl. Europäisches Parlament 2007: CULT_DT(2007) 652269). Als Vollmitglied des ITRE-Ausschusses und stellvertretendes Mitglied im CULT-Ausschuss konnte sie die Arbeit in beiden Ausschüssen verfolgen und teilweise auch beeinflussen, zumal das Europäische Parlament eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den beiden Ausschüssen beschloss.

Hennicot-Schoepges erklärte: „(...) man kann eine sehr, sehr produktive Tätigkeit als Stellvertreterin in einem Ausschuss an den Tag legen. Aber man muss wissen, dass Berichte nach dem d’Hondt System verteilt werden, und sie werden gemäß Proportionalität in Verbindung mit der Zahl der Abgeordneten, mit der Stärke der Fraktionen, mit der Zahl der schon vergebenen Berichte an eine bestimmte Gruppe vergeben. Und da hatte ich nicht die beste Ausgangsstellung, einen Vollbericht im ITRE-Ausschuss über dieses Thema zu bekommen, und ich habe mich dann im Kulturausschuss gemeldet, und da den Bericht bekommen, da dort niemand als Konkurrenz angetreten ist (...).“¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter des Europäischen Parlaments, 25.03.2009.

¹⁷⁶ Interview am 18.03.2009.

Der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Durão Barroso, versuchte derweil die EIT-Initiative auf höchster Ebene voranzubringen. Er initiierte ein Treffen mit dem Wissenschaftsrat des ERC am 3. Mai 2006 und versuchte, weitere politische Akteure von der Notwendigkeit und dem Mehrwert einer EIT-Gründung zu überzeugen.

Ein Vertreter des BMBF erinnerte sich an die Situation im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft: „(...) es hat dann im Vorfeld der Deutschen Ratspräsidentschaft Gespräche gegeben zwischen Barroso und der Bundeskanzlerin. Die Bundeskanzlerin hat zu diesem Zeitpunkt dem Vorschlag quasi auf der grünen Wiese eine Art europäischen universitären Spitzentechnologiecampus zu schaffen, eher skeptisch gegenüberstanden. Man einigte sich dann darauf (...), dass man diese Idee von Barroso weiterentwickeln wird und dann auch, sobald wir es können, wir ihn unterstützen werden, um das zum Erfolg zu führen, allerdings um den Preis, aus der Sicht von Barroso, dass es sich nicht mehr um einen universitären Forschungscampus handelt, sondern um ein europäisches Netzwerkgebilde und so ist es dann auch gekommen, das heißt, wir haben uns schon über ein Jahr vor Beginn unserer Präsidentschaft mit diesem Vorschlag beschäftigt.“¹⁷⁷.

Ein Mitarbeiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU in Brüssel ergänzte diese Aussage und ordnete dem Meinungsumschwung der Bundesregierung einen Zeitpunkt zu: „(...) im November 2006 (...) war auch auf deutscher Seite hier eher die Tendenz zu sagen, das machen wir wohl nicht, das machen wir so und so unter der deutschen Ratspräsidentschaft. Das änderte sich dann im Dezember 2006, offensichtlich auch, weil es auf höherer Ebene entsprechende Gespräche gegeben hat (...). Und dann haben wir 2007 angefangen, die Sachen systematisch voranzutreiben und auch konzeptionell stark zu ändern.“¹⁷⁸.

Während der Phase der verstärkten Konsultation relevanter Stakeholder wurde das EIT-Konzept signifikant verändert. Dabei demonstrierte die Kommission ihre aus dem institutionellen Initiativrecht resultierende Deutungshoheit hinsichtlich der Eckpunkte der Debatte. Unterstützt durch die Kenntnisnahme und spätere Aufforderung zur Unterbreitung eines Rechtsetzungsvorschlags durch den Rat, erfuhr die Diskussion um das EIT ein Framing, insofern die Frage, ob ein EIT gegründet werden sollte, nicht mehr gestellt wurde, ebenso wenig wie die Frage, ob möglicherweise eine Kombination mit bereits bestehenden europäischen Initiativen denkbar wäre.

¹⁷⁷ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

¹⁷⁸ Interview mit einem Mitarbeiter der Ständigen Vertretung der BRD bei der EU, 22.01.2009.

Eine wichtige Strategie der Kommission war es, das EIT in flankierenden Dokumenten, wie den Kommissionsmitteilungen „Eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU“ vom 13. September 2006 und „Ein innovationsfreundliches, modernes Europa“ vom 12. Oktober 2006, zu verankern (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 502 endgültig; KOM(2006) 589 endgültig).

Es ist ein typisches Merkmal der EU-Gesetzgebung, dass diese häufig verschachtelt und in verschiedenen Dokumenten niedergelegt ist. Beim 7. Forschungsrahmenprogramm gibt es beispielsweise ein allgemeines Dokument zum Forschungsrahmenprogramm, darunter fallen vier spezifische Dokumente für die Programmlinien, jedes wiederum mit einer bestimmten Zielsetzung, einer eigenen Struktur und eigenen Antragsbedingungen. Weitere Dokumente konkretisieren diese vier Programmlinien (vgl. http://www.forschungsrahmenprogramm.de/offizielle_dokumente.htm , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Der mehrjährige Finanzrahmen oder mehrjährige Haushaltsplan findet sich nicht in einem so bezeichneten Dokument, sondern in der so genannten „Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung“. Diese enthält wiederum nur den allgemeinen Finanzrahmen. Wer sich für die Aufteilung einzelner Budgetlinien interessiert, kann diese Informationen zwar nach einigem Suchen erhalten, findet aber auf der offiziellen Webseite „Finanzplanung und Haushalt“ einen Auftritt vor, der eher durch die Öffentlichkeitsarbeit der Kommission geprägt und allgemein gehalten ist. Diesen Eindruck spiegeln etliche EU-Webseiten wieder (vgl. <http://ec.europa.eu/budget/>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Neben der Verschachtelung ist die verklausulierte, „schöngefärbte“ Namensgebung ein Charakteristikum europäischer Gesetzgebung, wie ein Interviewpartner anschaulich ausführte: „(...) Worte sind ja alle dafür da, politisch etwas zu verbrämen, damit man dem Parlament politisch möglichst wenig auf die Füße tritt und der Presse. Und das habe ich gemerkt, als ich angefangen habe, die Papiere hier in Brüssel zu verfolgen (...) und meine Sekretärin habe ich früher immer gebeten, die [Dokumente] abzulegen und dann gab es Ärger, weil wir die nicht mehr gefunden haben. Und dann stellte sich heraus, die hatte das nach dem ersten Titel abgelegt, aber der Titel hat sich danach dauernd geändert und der ist manchmal schon so irreführend. Also fangen wir schon mal an bei einem großen Budget der Kommission, der Landwirtschaft. Das Wort ‚Landwirtschaft‘ kommt nicht vor im Titel, das heißt ‚Bewahrung

und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen' (...)".

Die Europäische Kommission legt angesichts EU-kritischer Berichte gesteigerten Wert auf die eigene Außendarstellung. Im November 2010 wurden Pläne bekannt, nach denen Kommissionspräsident Barroso vier zusätzliche Redenschreiber bekommen und zukünftig von einem eigenen Kamerteam begleitet werden soll (vgl. FAZ.Net, 11.11.2010). Weiterhin sollen zukünftig zehn bis fünfzehn Internetfachleute die Nutzung neuer sozialer Plattformen sicherstellen und sachlich falschen, kritischen Einwänden entgegenwirken. Faktisch verfügt die Europäische Kommission durch ihren audiovisuellen Dienst und den von diesem bereitgestellten Service eines täglichen Presse-Briefings und weitere Angebote wie Filmbeiträge, Fotos, fertige Berichte etc., durch die Mitfinanzierung des Senders Euronews heute schon über einen weitgehenden Einfluss auf die europäische Berichterstattung. Das Europäische Parlament versucht mittlerweile mit der Einrichtung des neuen Kanals EuroparlTV nachzuziehen (ebd.; <http://www.europarlTV.europa.eu> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Eine medienwirksame Namensgebung spielte daher auch im Rahmen der EIT-Initiative eine Rolle. Wie bereits beschrieben, wurde von Anfang an eine (gewollte) Parallele vom EIT zum berühmten US-amerikanischen Massachusetts Institute of Technology (MIT) gezogen, die sich im Verlauf der weiteren Debatte jedoch als problematisch herausstellte, da falsche Assoziationen geweckt wurden.

In seinem neuen Positionspapier vom 26. Mai 2006 empfahl der Wissenschaftsrat des Europäischen Forschungsrates (ERC) daher explizit, den alternativen Namen European Technological Institutes (ETI) anzuwenden, um unter anderem auch die vom ERC befürwortete Etablierung als Netzwerk widerzuspiegeln (vgl. Europäischer Forschungsrat 2006). Die Kommission sprach in der Folge in der englischen Version der zweiten Mitteilung und im Verordnungsvorschlag nach wie vor vom European Institute of Technology (EIT). In der deutschen Version wurde das EIT als Europäisches Technologieinstitut (ETI) bezeichnet. Eine Bundestagsabgeordnete meinte: „Das hieß ja am Anfang noch ETI, da haben wir dann immer süffisant gesagt, ETI der Außerirdische.“¹⁷⁹.

Affect Priming spielte in diesem Sinne vor allem in der unmittelbar der ersten Kommissionsmitteilung folgenden Phase eine größere Rolle, als, mit Bezug auf die Pläne der rechtlichen Abordnung von Forscherteams oder Forschungsabteilungen an ein EIT, in vielen

¹⁷⁹ Interview mit einer Abgeordneten des Deutschen Bundestages, 11.02.2009.

Positionspapieren und Wortbeiträgen auf Stakeholder-Meetings von einem „Herausschneiden von Filetstücken“ oder „Herauspicken von Rosinen“ die Rede war¹⁸⁰. Diese Formulierungen gleichen der englischen Wendung „cream off the best talents“, die bereits zur Emotionalisierung der Debatte um den ersten Versuch zur Etablierung eines Europäischen Technologieinstituts in den 1950er und 1960er Jahren beigetragen hatte (vgl. Kapitel 7.1.2).

8.3.5 Coupling und Bewertung

Durch zwei Kommissionsmitteilungen und zwei Beschlüsse des Europäischen Rats (Kenntnisnahme der Initiative im März 2006 und Aufforderung zur Unterbreitung eines Rechtsetzungsvorschlags im Juni 2006) wurden Problemstrom, Optionsstrom und Politics-Strom in Richtung auf ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren kanalisiert.

Zusehends spielten daher beim Zugang und der Beteiligung politischer Unternehmer institutionelle Regelungen und absehbare Policy Windows eine Rolle.

Im Rahmen des Konsultationsverfahrens konnten sich relevante Stakeholder äußern und gleichzeitig wurde die Zuständigkeit für das EIT im Rat an Akteure der Ratskonstellation für Wettbewerbsfähigkeit und im Europäischen Parlament an Mitglieder des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) vergeben.

Dabei hatten politische Unternehmer in der Generaldirektion für Bildung und Kultur (GD EAC) der Europäischen Kommission zuvor versucht, durch eine Lenkung der Aufmerksamkeit im Problemstrom auf Probleme eines fragmentierten und in Teilen rückständigen europäischen Bildungssystems, die Bildungskomponente im Konzept der neu zu gründenden Institution zu stärken. Politische Akteure im Rat und im Europäischen Parlament versuchten dagegen, die EIT-Initiative stärker im Bereich Industriepolitik zu verankern.

Die von Kommissionspräsident Barroso persönlich befürwortete und unterstützte Option der Gründung eines zentralisierten Europäischen Technologieinstituts bestehend aus rechtlich abgeordneten Einrichtungen beteiligter Universitäten und Forschungsinstitutionen als ein einziges, neues, zentral gesteuertes Institut mit der Kompetenz zur Verleihung von Abschlüssen wurde bereits in der zweiten Mitteilung fallen gelassen, da die Widerstände

¹⁸⁰ U.a.: Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

betroffener Anspruchsgruppen zu groß waren.

In dem parallel zum Verordnungsentwurf veröffentlichten Impact Assessment der Europäischen Kommission wird dieses zentralisierte EIT als Option 1 von fünf möglichen Optionen beschrieben (Europäische Kommission 2006: SEK(2006) 1313/2: 20 ff.).

Option 5, die Beibehaltung des Status Quo, und Option 4, die Einrichtung eines Labelling-Mechanismus (wie vom BDI befürwortet), wurden von der Kommission nicht als geeignete Alternativen betrachtet.

Option 2 stellte ein dezentralisiertes EIT vor, welches die Gründung voneinander unabhängiger Wissens- und Innovationsgemeinschaften (Knowledge and Innovation Communities – KICs) beinhaltet hätte. Das EIT wäre als ein Finanzierungsmechanismus gegründet worden, der Mittel für die Gründung solcher KICs bereitgestellt hätte. Die Verwaltung der Tätigkeiten wäre bei den KICs und den beteiligten Partnern verblieben, während die Kommission die Mittelvergabe geregelt und verwaltet hätte.

Die von der Kommission präferierte und im Verordnungsvorschlag vorgestellte Option 3, das integrierte EIT, stellt gewissermaßen einen Kompromiss zwischen Option 1 (zentralisiertes EIT) und Option 2 (dezentralisiertes EIT) dar. Die Auswahl dieser Option durch die Kommission verdeutlicht einen Ausgleich zwischen dem Ursprungsgedanken, eine MIT-ähnliche Institution mit starker Bildungskomponente in Europa zu installieren, der antizipierten Neuausrichtung auf das Problem der europäischen Innovationslücke durch den Rat und das Parlament und der Absage an europäische Zentralisierungsansprüche im Bereich Wissenschaft und Forschung auf europäischer und nationaler Ebene. Option 3 versucht in diesem Sinne, den europäischen Anspruch der Kommission, nationale Befindlichkeiten und Befindlichkeiten der betroffenen Einrichtungen und Unternehmen miteinander in Einklang zu bringen.

Diese Option beinhaltet eine zentrale Verwaltung, Strategieplanung, Evaluierung und Gesamtkoordinierung durch einen Verwaltungsrat und eine schlanke Verwaltungsstruktur sowie eine dezentrale Durchführung der Tätigkeiten in den einzelnen, netzwerkartigen Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs).

Der Kommissionsvorschlag für eine Verordnung beschreibt dieses Konzept wie folgt: „Für das ETI [Europäische Technologieinstitut] ist eine neue, zwei Ebenen umfassende innovative Organisationsstruktur vorgesehen, bei der auf dem Bottom-up-Prinzip beruhende Autonomie und ein flexibles Ergebniskonzept kombiniert werden mit einer strategischen Orientierung, Koordinierung, Kommunikationsförderung und Verbreitung von Ergebnissen und bewährten Verfahren nach dem Top-down-Prinzip.“ (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604

endgültig/2: 4). Im Anhang des Verordnungsvorschlags wurde eine „Satzung des Europäischen Technologieinstituts“ vorgeschlagen, die Bestimmungen über die vier Organe des EIT, den Verwaltungsrat, den Exekutivausschuss, den Direktor und den Prüfungsausschuss, sowie Bestimmungen zum Personal des EIT, zur Verwaltung, Organisation und Evaluierung der Wissens- und Innovationsgemeinschaften und zur Haushaltsführung enthielt (ebd.: 26 ff.).

Festzuhalten bleibt, dass die in der ersten Kommissionsmitteilung avisierte rechtliche Abordnung bestehender Einrichtungen an das EIT bereits seit der zweiten Kommissionsmitteilung keine Option mehr darstellte. Andere Optionen, wie die Verknüpfung mit oder der Aufbau auf bereits bestehenden Initiativen, wie zum Beispiel NoEs, ETPs und JTIs, waren ebenso abgewiesen.

Insgesamt gewannen nun vermehrt Verhandlungen im Politics-Strom auf der Basis des Textes des Verordnungsvorschlags die Oberhand gegenüber der Optionssuche bzw. der Problemdefinition. Dabei wurde über unterschiedliche Details von Lösungsoptionen verhandelt, es ging zunehmend um die genaue Formulierung der einzelnen Punkte, aber auch neue Ideen wurden teilweise noch eingebracht. Diese neuen Optionen bezogen sich auf eine weitere Konkretisierung eines nach wie vor in Teilen konzeptartigen Verordnungsentwurfs.

Es kann also festgestellt werden, dass zum Zeitpunkt des offiziellen Rechtsetzungsvorschlags wesentliche inhaltliche Schwerpunkte fixiert waren und die Verhandlungen von nun an über großteils bekannte Inhalte geführt wurden. Die Offenheit für neue Optionen nahm also ab und dies mag Hauptgrund dafür sein, dass sich die Notwendigkeit einer möglichst frühen Einflussnahme auf politische Inhalte wie ein roter Faden durch die Lobbyingliteratur zieht (vgl. Michalowitz 2007 mit vielen weiteren Verweisen).

Nach wie vor stellte, beruhend auf den konstatierten Problemen der europäischen Hochschullandschaft, die Kompetenz des EITs, eigene Abschlüsse zu verleihen, eine Option dar, die im Verordnungsentwurf enthalten war.

Dort ist in Artikel 6 „Akademische Grade und Abschlüsse“ vorgesehen, „dass die akademischen Grade und Abschlüsse, die die KIC in den Fachgebieten verleihen, in denen sie Ausbildungs-, Forschungs- und Innovationsaktivitäten nachgehen, akademische Grade und Abschlüsse des ETI sind.“ (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604 endgültig/2: 18). Weiter heißt es, „die Mitgliedstaaten kooperieren bei der Anerkennung der vom EIT verliehenen Grade und Abschlüsse“ (ebd.). Partnerorganisationen einer Wissens- und Innovationsgemeinschaft sollen demnach gemeinsam Abschlüsse verleihen, wenngleich die

Möglichkeit offen steht, dass akademische Grade nur von einer oder einigen Einrichtungen verliehen werden (ebd.).

Diese mehrdeutige Formulierung bringt jedoch bereits Bedenken zum Ausdruck, wie sie auch in der Kommission intern vorgetragen wurden. Während einer hochrangig besetzten Inter-Services-Konsultationssitzung innerhalb der Europäischen Kommission am 27. September 2006 wurde über den Inhalt des Entwurfs für einen Verordnungsvorschlag und die offenen Punkte diskutiert. An erster Stelle der in dieser Sitzung eruierten Themen stand eine mögliche Kompetenz des EIT, eigene Abschlüsse zu verleihen, da der juristische Dienst der Kommission aufgrund einer fehlenden vertraglichen Grundlage Bedenken angemeldet hatte. Im entsprechenden Arbeitsdokument der Kommission steht: „A compromise text was found at technical level (...). This involves stating that the degrees awarded through Knowledge and Innovation Communities (KICs) will be EIT degrees; and that the MS [member states] should endeavour to cooperate on their recognition, while the EIT would support this process.” (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604/2, EAC/A2/PRU/ple/2006/D/Rep. 10943, Hervorhebungen im Original).

Im Laufe der Inter-Services-Konsultation wurde auch über die Finanzierung gesprochen. Die Generaldirektion Haushalt „stressed the need to put in writing some broad explanations as to where the money would come from to finance the EIT. In particular it asked to state the setting-up of a new budget line to be funded with part of the unallocated margins of sub-heading 1 a, up to an amount of € 250 million” (ebd.).

Im Verordnungsvorschlag ist diesbezüglich vorgesehen, die Tätigkeiten des EIT und der KICs aus einer Kombination unterschiedlicher Quellen zu finanzieren (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604 endgültig/2: 9 f.). Zum Beispiel, wie in der Inter-Services-Konsultation thematisiert, aus Mitteln der Europäischen Union, die aus nicht zugewiesenen Margen unterhalb des Höchstbetrags der Teilrubrik 1 a („Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“) des EU-Budgets stammten, also finanzielle Mittel, die im Budget veranschlagt waren, aber nicht abgerufen wurden. Die hier vorgesehene Summe betrug 308,7 Millionen Euro. Gleichzeitig wurden die Gesamtausgaben des EIT und der KICs im Zeitraum 2007-2013 aber auf schätzungsweise 2 367,1 Mio. EUR veranschlagt (ebd.: 10). Weitere Mittel der EU sollten aus Strukturfonds stammen oder aus der regulären Teilnahme an EU-Programmen wie dem 7. Forschungsrahmenprogramm, dem Programm für lebenslanges Lernen oder dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP¹⁸¹)

¹⁸¹ Competitiveness and Innovation Framework Programme.

resultieren. Als externe Quellen waren Mitgliedstaaten, regionale und lokale Behörden, private Quellen (Unternehmen, Risikokapital, Banken einschließlich der EIB), Einkünfte des EIT (z.B. aus Rechten an geistigem Eigentum) und Mittel aus Zuwendungen vorgesehen (ebd.: 9).

Angesichts der Diskrepanz zwischen veranschlagten Ausgaben und zugeordneten EU-Mitteln und der Tatsache, dass das EIT bis zu diesem Zeitpunkt nicht im mehrjährigen Finanzrahmen 2007 bis 2013 berücksichtigt wurde, erschien diese Finanzierung nach wie vor in mehrfacher Hinsicht problematisch. Verglichen mit weltweit führenden Universitäten beinhaltete der Finanzierungsvorschlag für das EIT einen relativ geringen Betrag (so auch Hennicot-Schoepges in ihrem Arbeitsdokument vom 8. Februar 2007: Europäisches Parlament 2007: ITRE_DT(2007) 652269: 5).

Die vorgesehene Beteiligung an EU-Programmen drohte zudem auf Kosten betroffener Stakeholder, Geldmittel aus diesen Programmen abzuziehen. Gleichzeitig mussten neue Verhandlungen bezüglich einer neuen Budgetlinie in Teilrubrik 1 a geführt werden. Vor allem war unklar, wie hoch der Anteil privater Finanzierung durch Unternehmen und Risikokapital ausfallen würde. Auch die teilweise Finanzierung über Mittel der Mitgliedstaaten musste erst verhandelt werden.

Weitere Gesprächsthemen in der Inter-Services-Konsultation betrafen beispielsweise den rechtlichen Status der zukünftigen EIT-Beschäftigten oder Rechte am geistigen Eigentum, wogegen jedoch weniger schwer als die nach wie vor problematische Finanzierung und die fragliche Kompetenz eines EIT, Abschlüsse zu verleihen (vgl. Europäische Kommission 2006: EAC/A2/PRU/ple/2006/D/Rep. 10943).

Letztlich hatte die Generaldirektion Bildung und Kultur einen Teil der anfänglichen Probleme bewältigt, und es konnte auf der Basis eines verstärkten Konsultationsprozesses relevanter Stakeholder ein Verordnungsvorschlag unterbreitet werden, der weniger auf Ablehnung stieß, als es die Reaktionen auf die erste und zweite Kommissionsmitteilung hätten annehmen lassen. Die Kopplung der Problemkonstellation einer europäischen Innovationslücke und mangelnder Umsetzungen vorhandenen Wissens und vorhandener Technologie im Wissensdreieck aus Bildung, Forschung und Innovation mit der Option der Gründung eines auf der Basis des MIT-Gedankens modellierten, EU-spezifisch adaptierten Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT), war durch die Einspeisung eines Verordnungsentwurfs in den offiziellen Rechtsetzungsprozess auf einem aussichtsreicheren Weg als vorherige, historische Versuche. Dabei hatten insbesondere die Einbringung des

Vorschlags durch den Kommissionspräsidenten José Manuel Durão Barroso und sein fortwährendes Engagement für das EIT auf höchster Ebene einen entscheidenden Teil beigetragen.

8.4 Erster Teil der Hauptphase – vom Verordnungsvorschlag bis zur Einigung auf eine allgemeine Ausrichtung im Rat unter Deutscher Ratspräsidentschaft

8.4.1 Der Problemstrom

In den Kapiteln 8.1.1, 8.2.1 und 8.3.1 wurde das der EIT-Initiative zugrunde liegende Problem einer europäischen Innovationslücke bereits detailliert beschrieben.

In der Anfangsphase der offiziellen Rechtsetzung versuchten politische Unternehmer in der Kommission, im Rat und im Europäischen Parlament, welche die EIT-Initiative unterstützten, das Bewusstsein anderer politischer Akteure für diese Problematik zu sensibilisieren, die Dringlichkeit und Wichtigkeit der Problematik herauszustellen, und so den Weg für die Lösungsoption EIT frei zu machen.

Eine Vertreterin der Kommission beschrieb dieses Vorgehen exemplarisch anhand einer Episode aus den Verhandlungen in der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „EIT“ des Rates: „For example, (...) when we initiated the discussions in Council, the German presidency decided to organize a series of hearings with experts from Europe and abroad to talk about the EIT, to talk about the innovation landscape et cetera and I still remember one of the professors coming from MIT, a European coming from the US, he did naming and shaming in front of all the member states. He said: 'I have the best mathematicians coming from Europe, (...) the best, but they don't know what to do with their knowledge, they don't know how to use it'. And this was said in front of all representatives from the 27 member states.”¹⁸². Dieses Beispiel unterstreicht die Stärke Europas im theoretischen Wissen ebenso wie es das Unvermögen, dieses in innovative Produkte umzusetzen, herausstellt. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass ein Hinzuziehen von externen Experten in eine Ratsarbeitsgruppe eine

¹⁸² Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.

unübliche Praxis darstellt, da die Vermittlung von Interessenstandpunkten in die Ratsarbeitsgruppe gewöhnlich im Vorfeld solcher Treffen auf der mitgliedstaatlichen Ebene erfolgt.

Bezogen auf die Problemladung war das Hauptproblem, mit dem sich die Deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 beschäftigte, die Wiederaufnahme der Vertragsverhandlungen in der Europäischen Union nach dem Scheitern der Ratifizierung des Verfassungsvertrages 2005. Bis zum Ende der Ratspräsidentschaft sollte ein konkreter Fahrplan für die Fortsetzung des Reformprozesses auf der europäischen Ebene vorliegen (vgl. Bundesregierung 2007: 6).

Um den Prozess wieder in Gang zu bringen, formulierte die Deutsche Ratspräsidentschaft anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge eine sogenannte „Berliner Erklärung“, die von den Staats- und Regierungschefs der EU am 25. März 2007 unterzeichnet wurde. In ihr heißt es abschließend, unter Vermeidung des Begriffes „Verfassung“: „Deshalb sind wir heute, 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, in dem Ziel geeint, die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen.“ (vgl. Deutschland 2007 - Präsidentschaft der Europäischen Union 2007).

Im Anschluss an diese unverbindliche Absichtserklärung erfolgten Verhandlungen im Europäischen Rat über die Inhalte des erneuerten Vertragswerkes, die auf einem Gipfel in Brüssel vom 21. bis zum 23. Juni 2007 zu einer Einigung auf Inhalte eines Reformvertrages führte, der anstelle des Verfassungsvertrages alsbald unterschrieben und ratifiziert werden sollte. Am 13. Dezember 2007 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs schließlich unter portugiesischer Ratspräsidentschaft den Vertrag von Lissabon, der am 1. Januar 2009 in Kraft trat (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2007: 2007/C 306/01). Weitere Problemschwerpunkte, auf die sich die Deutsche Ratspräsidentschaft konzentrierte, waren die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Klima- und Energiepolitik, die Eindämmung illegaler Einwanderung sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Deutschland 2007 - Präsidentschaft der Europäischen Union 2007a).

Eine weitere Problemkonstellation im Bereich der Forschungspolitik, welche zu einem späteren Zeitpunkt entscheidenden Einfluss auf die Frage der Finanzierung des EIT haben sollte (vgl. weiter unten: Kapitel 8.5), kam am 16. Mai 2007 im Zuge einer

Kommissionsmitteilung prominent auf die politische Agenda der EU. Die Kommission reagierte mit dieser Mitteilung auf den monatelangen Stillstand der Konzessionsverhandlungen über die Aufbau- und Betriebsphase des europäischen Satellitennavigationssystems „Galileo“.

In der Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat „Galileo am Scheideweg: Die Umsetzung der europäischen GNSS-Programme“ konstatierte die Kommission das Scheitern der bereits im Januar 2006 aufgenommenen Konzessionsverhandlungen mit dem einzigen als Verhandlungspartner verbliebenen Konsortium „Euro-GNSS“, damals bestehend aus Aena, Alcatel, EADS, Finmeccanica, Hispasat, Inmarsat, Thales und TeleOp (vgl. Europäische Kommission 2007: KOM(2007) 261 endgültig: 4 ff.). Die Kommission forderte eine Abkehr von der ursprünglich geplanten öffentlich-privaten Partnerschaft und legte alternative Szenarien zur Realisierung vor. Sie befürwortete eine vollständige Finanzierung und Beschaffung des kompletten, auf 30 Satelliten basierenden Galileo-Systems mit voller Leistungsfähigkeit aus dem EU-Haushalt bis 2012. Parallel dazu sollten neue Verhandlungen für eine Public-Private-Partnership (ebd.: 12) laufen. Dies erforderte die Bereitstellung erheblicher, zusätzlicher Mittel.

Ursprünglich waren für die Periode 2007-2013 unter der Budgetlinie 1 A „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ für Galileo 1 005 Millionen Euro vorgesehen, die Kosten für das gesamte, vorgesehene Galileo-Szenario wurden aber auf ungefähr 3 400 Millionen Euro beziffert (vgl. ebd.: 15 f.; Europäisches Parlament 2009: CONT_DT(2009) 787259: 2).

8.4.2 Der Optionsstrom

Die Initiative zur Gründung eines Europäischen Technologieinstituts war auch nach dem Verordnungsvorschlag der Kommission vom 18. Oktober 2006 unter entscheidenden politischen Akteuren und Interessenvertretern keinesfalls unumstritten.

Ein Mitglied des Ratssekretariats wies auf die vorhandenen antizipierten Widerstände im Rat hin, mit denen die Initiative zu Beginn der Verhandlungen unter der Deutschen Ratspräsidentschaft Anfang 2007 noch konfrontiert war: „Wenn wir jetzt über das Verfahren selber sprechen, das formelle Gesetzgebungsverfahren, was waren die schwierigsten Punkte? Zuerst einmal ging es darum, die bestehenden negativen Vorurteile gegen das ganze Konzept

zu überwinden.“¹⁸³.

Andererseits hatten wichtige Akteure akzeptiert, dass die Initiative zu einem Ergebnis führen würde, da sie von dem politischen Willen der Europäischen Kommission und insbesondere des Kommissionspräsidenten angetrieben wurde. Daher hatte die Bereitschaft zur konstruktiven Beteiligung an der Entscheidungsfindung schon vor der Veröffentlichung des Vorschlags für eine Verordnung durch die Kommission zugenommen. Weiterhin wurden von den aufgrund institutioneller Regelungen zuständigen politischen Akteuren kontinuierlich wichtige Stakeholder in die Diskussionen um die Vorschläge der Kommission und mögliche Alternativen einbezogen.

Wie der Mitarbeiter des Ratssekretariats berichtete, war insbesondere eine mögliche Kompetenz des EIT, eigene Abschlüsse zu verleihen, nach wie vor höchst umstritten: „Ein ganz schweres Problem war die Erziehungskomponente, weil die Erziehungsseite sich im Wesentlichen nicht eingelassen hat auf eine konstruktive Teilnahme an dem Prozess. Die waren mit ihrem Bologna-Prozess völlig ausgelastet und waren sehr sensibel gegenüber der immer stärker aufkommenden Kritik an diesem Prozess und haben in Bezug auf die Idee, dass das EIT europaweite Diplome zuerkennen soll, einen unglaublich nationalistischen Standpunkt bezogen, also blanke Ablehnung (...).“¹⁸⁴.

Sowohl der Ausschuss der Regionen (AdR) in seiner Stellungnahme zum Verordnungsentwurf vom 14. Februar 2007 als auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) in seiner Stellungnahme vom 15. März 2007 sprachen sich gegen eine Verleihung von akademischen Graden durch das EIT aus (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2007: 2007/C 146/04; 2007/C 161/06). Der AdR empfahl die zusätzliche Entwicklung einer „EIT-Marke“, während der EWSA etwas abgeschwächt von einer „ausreichend langen Anfangszeit“ schrieb, während der es den an KICs beteiligten Universitäten oder Hochschulen vorbehalten bleiben sollte, entsprechende Diplome zu verleihen (ebd.).

Der Berichterstatter im Europäischen Parlament, Reino Paasilinna, plädierte in seinem, gemeinsam mit der Abgeordneten Hennicot-Schoepges erstellten, Berichtsentwurf zur ersten Lesung vom 26. Februar 2007 für einen Kompromissvorschlag im Sinne einer Unterscheidung zwischen akademischen Graden, die von nationalen Bildungseinrichtungen vergeben werden sollten und sogenannten „EIT diplomas“ als eine Art zusätzlicher Diplomurkunde, welche durch das EIT verliehen werden sollte (vgl. Europäisches Parlament 2007: 2006/0197 COD, 26.2.2007).

¹⁸³ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

¹⁸⁴ ebd.

Eine Kompetenz für das EIT, eigene Abschlüsse bzw. akademische Grade zu verleihen, stellte insbesondere für die Vertreter der nationalen Regierungen im Rat eine nicht zu überschreitende rote Linie dar. In zwei von der deutschen Ratspräsidentschaft auf der Basis der Arbeit der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „EIT“ erstellten und der Ad-hoc-Gruppe am 30. März 2007 und am 10. Mai 2007 vorgelegten Kompromisstexten wird ein klarer Standpunkt gegen die Zuerkennung einer solchen Kompetenz eingenommen (vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 7859/1/07 REV 1; 9444/07). Auch die schließlich auf der Sitzung des Rates für Wettbewerbsfähigkeit am 25. Juni beschlossene allgemeine Ausrichtung¹⁸⁵ sah Vereinbarungen zwischen dem EIT und den KICs vor, die festhalten sollten, „dass die von den KIC verliehenen akademischen Grade und Abschlüsse durch teilnehmende Hochschulen verliehen werden und dass sie zudem als akademische Grade und Abschlüsse des EIT bezeichnet werden können“ (vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 11058/07: 4).

Auch bezogen auf die zukünftige Struktur des EIT und den Grad der Unabhängigkeit der Verwaltung gab es weiterhin Auseinandersetzungen auf der Basis des Textes des Verordnungsvorschlages.

Gemäß diesem sollte das EIT als eine Agentur der EU mit eigener Rechtspersönlichkeit nach Artikel 185 Absatz 1 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 eingerichtet werden (vgl. Kommission 2006: KOM(2006) 604 endgültig/2: Präambel: Nr. 16).

Derzeit gibt es insgesamt 35 EU-Agenturen, davon sind 23 sogenannte Fachagenturen (früher: Gemeinschaftsagenturen), 3 Agenturen für Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 3 Agenturen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, 6 Exekutivagenturen und das EIT als Agentur sui generis (vgl.: http://europa.eu/agencies/index_de.htm , zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Die meisten europäischen Agenturen, beispielsweise alle Fachagenturen, verfügen über ein Verwaltungsgremium, in dem Mitgliedstaaten und die Kommission repräsentiert sind (vgl. Egeberg/Martens/Trondal 2009: 10 f). Auch die Exekutivagenturen sind gegenüber der Kommission rechenschaftspflichtig und in ihrem Handeln an die Vorgaben der Kommission gebunden (vgl. http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_de.htm , zuletzt abgerufen am 2.1.2012; zum Vergleich des EITs mit herkömmlichen Europäischen Agenturen vgl. auch: Kapitel 8.5.5).

¹⁸⁵ „Eine „allgemeine Ausrichtung“ ist erzielt, wenn über den Inhalt eines künftigen Rechtsakts weitgehendes Einvernehmen herrscht, jedoch noch geringfügige Abstimmungen erforderlich sind, damit eine politische Einigung erzielt werden kann“ (Rat der Europäischen Union 2007: 11155/07: 7).

Entsprechend regten auch der AdR und der EWSA in ihren Stellungnahmen eine Berücksichtigung der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen in der Verwaltungsstruktur des EIT an (vgl.: Amtsblatt der Europäischen Union 2007: 2007/C 146/04: Nr. 2.9; 2007/C 161/06). Der EWSA schlug vor, dem Verwaltungsrat des EIT einen Aufsichtsrat mit Vertretern der Mitgliedstaaten, in dem ein Kommissionsvertreter den Vorsitz haben sollte, und ein Exekutivkomitee mit jeweils zwei Vertretern der Wirtschaft, der Forschungszentren und der Hochschulen unter dem Vorsitz des Verwaltungsratsvorsitzenden zur Seite zu stellen (ebd.: 2007/C 161/06: Punkt 4.1.2).

Der Verordnungsvorschlag der Kommission sah demgegenüber eine weitgehende Unabhängigkeit der Verwaltungsstruktur des EIT von Mitgliedstaaten und EU-Institutionen vor. Der Verwaltungsrat sollte aus 15 ernannten Mitgliedern bestehen, „die ein ausgewogenes Verhältnis von unternehmerischer Erfahrung und akademischer Erfahrung/Forschungserfahrung widerspiegeln“, und nach der Etablierung durch 4 gewählte Mitglieder als Repräsentation des Personals der KICs und der Studierenden bzw. Doktoranden ergänzt werden (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604 endgültig/2: Anhang: Artikel 1). Der Exekutivausschuss sollte ebenfalls aus Mitgliedern des Verwaltungsrats bestehen. Zusätzlich sollte ein Direktor und ein fünfköpfiger Prüfungsausschuss, besetzt aus dem externen Beraterpool der Kommission, eingerichtet werden (ebd.: Anhang: Artikel 4,5,6). Hier wirkte der Ursprungsgedanke der Gründung einer eigenständig agierenden Institution nach dem Vorbild eines US-amerikanischen MIT innerhalb der Kommission in eine Richtung, die zum Ziel hatte, dem EIT eine größtmögliche Unabhängigkeit einzuräumen.

Einige Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten durch die EU-Institutionen waren selbstverständlich auch im Verordnungsentwurf der Kommission vorgesehen. Die Kommission sah vor, dass sie einen Beobachter für die Sitzungen der EIT-Organe benennen könnte (ebd.: Artikel 8 Absatz 2). Zudem sollte das EIT ein fortlaufendes dreijähriges Arbeitsprogramm und einen jährlichen Tätigkeitsbericht mit vollständigem Jahresabschluss anfertigen. Die Kommission plante, dass ein Entwurf des fortlaufenden dreijährigen Arbeitsprogrammes zur Stellungnahme an sie übermittelt werden sollte. Kommission, Rat und Europäisches Parlament sollten im Anschluss das Recht haben, eine Stellungnahme zum Arbeitsprogramm abzugeben, auf die der Verwaltungsrat binnen drei Monaten antworten müsste (ebd.: Artikel 14).

Sowohl im Entwurf des Berichts für die erste Lesung des Parlaments als auch in den Kompromisstexten der Ad-hoc-Gruppe „EIT“ im Rat wurden diesbezüglich Änderungen

vorgeschlagen, die zum Ziel hatten, Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Rats und des Europäischen Parlaments in die Gesetzgebung einzubauen (vgl. Europäisches Parlament 2007: 2006/0197 COD, 26.2.2007; Rat der Europäischen Union 2007: 7859/1/07 REV 1; 9444/07). Der Berichtsentwurf des EU-Abgeordneten Paasilinna zur ersten Lesung im Europäischen Parlament, der am 7. Juli 2007 im ITRE-Ausschuss des EP behandelt wurde, ebenso wie der zweite, dem Rat am 10. Mai 2007 vorgelegte Kompromisstext der EU-Ratspräsidentschaft, bestanden darauf, dass der Entwurf des fortlaufenden dreijährigen Arbeitsprogrammes auch dem Rat und dem Parlament vorgelegt werden sollte (ebd.: 2006/0197 COD, 26.2.2007: Amendment 23; 9444/07: Artikel 15 b).

In der allgemeinen Ausrichtung des Rates vom 27. Juni 2007, sowie später in der Verordnung zum EIT, ist schließlich zu lesen: Das fortlaufende dreijährige Arbeitsprogramm (nicht der Entwurf) solle der Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem EWSA und dem AdR zur Information vorgelegt werden (vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 11058/07: Präambel: Nr. 18 iVm Artikel 15; Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 15). Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sollten gemäß der allgemeinen Ausrichtung berechtigt sein, eine Stellungnahme zum ersten dreijährigen Arbeitsprogramm abzugeben (ebd.: Artikel 18); ein weiterer Punkt, der in die Verordnung übernommen wurde (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 18).

Weiterhin sah bereits der Verordnungsentwurf vor, dass die Kommission fünf Jahre nach der Annahme der Verordnung und anschließend alle vier Jahre einen Bericht über die unabhängige externe Evaluierung des EIT veröffentlichen sollte (vgl.: Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604 endgültig/2: Artikel 15). Auf der Basis dieses Berichts und des Tätigkeitsberichts sollte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat berichten und gegebenenfalls Änderungen der Verordnung vorschlagen (ebd.: Artikel 20).

Im Entwurf des Parlamentsberichtes ist diese Möglichkeit der Kommission, gegebenenfalls Änderungen der Verordnung vorzuschlagen, in einer leicht veränderten Form übernommen, in der allgemeinen Ausrichtung des Rates fehlt sie jedoch, wurde aber in die letztlich verabschiedete Verordnung wieder aufgenommen (vgl.: Rat der Europäischen Union 2007: 11058/07; Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 16). Hier kommen die nach wie vor vorhandenen Bedenken und die Widerstände gegen den vorgebrachten Kommissionsvorschlag zum Ausdruck, die sich in einem ‚Kompetenzgerangel‘ zwischen den EU-Institutionen widerspiegeln.

Bedenken gab es weiterhin in erster Linie im Rat, aber auch im Europäischen Parlament. Hier enthielt gleich der erste Änderungsvorschlag im ersten Berichtsentwurf für den ITRE-Ausschuss des Europäischen Parlaments den Vorschlag, die Formulierung in der Präambel „A new initiative at Community level ... (the EIT) *is needed*“ in „A new initiative at Community level ... (the EIT) *should be explored*“ zu ändern (Europäisches Parlament 2007: 2006/0197 COD, 26.2.2007: Amendment 1, Hervorhebung im Original).

Die Divergenz hinsichtlich der Auswahl der Optionen zwischen der Kommission und dem Rat kommt beispielsweise in der Definition der Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs) deutlich zum Ausdruck. Im Rat wollte man die Konzeption eines integrierten EIT (vgl. Kapitel 8.2.2) abschwächen und das EIT eher in der Form eines dezentralen Netzwerkes gestalten. Der Verordnungsvorschlag der Kommission definierte die KICs als „ein Joint Venture von Partnerorganisationen (unabhängig vom genauen Rechtsstatus)“ (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604 endgültig/2: Artikel 2).

Der erste von der Deutschen EU-Ratspräsidentschaft vorgelegte Kompromisstext bestimmt KICs dagegen als „an autonomous network leading to partnership, whatever its precise legal form separate from EIT“, was eine Abschwächung der Binnenintegration der KICs im EIT nach sich gezogen hätte (Rat der Europäischen Union 2007: 7859/1/07 REV 1: Artikel 2 Absatz 2). Die Tendenz in Richtung eines „losen Netzwerks“, ist hier nicht zu übersehen. In der allgemeinen Ausrichtung des Rates wird diese Tendenz wieder etwas abgeschwächt, der Text benennt KICs unter Vermeidung des Netzwerkbegriffs nun als „eine eigenständige Partnerschaft von Hochschulen, Forschungsorganisationen, Unternehmen und anderen Beteiligten am Innovationsprozess“ (ebd.: 11058/07: Artikel 2 Absatz 2).

Während der Kompromissfindung im Optionsstrom wurde von verschiedenen, institutionell eingebundenen Akteuren in den beteiligten Institutionen versucht, einen Ausgleich zwischen den Vorstellungen der Kommission, wie sie im Verordnungsentwurf präsentiert wurden, und den Bedenken des Europäischen Parlaments und des Rates, zu erreichen. Um der Bedenken Rechnung zu tragen, aber den Vorschlag der Kommission nicht vollständig zu verwässern, schlugen politische Akteure im Rat als Kompromiss die Etablierung eines EIT in einem zweistufigen Prozess vor. Dieses zweistufige Verfahren sah zunächst die Einrichtung von bis zu 3 KICs vor (laut allgemeiner Ausrichtung des Rates in einem Zeitraum von 24 Monaten nach der Ernennung des Verwaltungsrates) (ebd.: Artikel 18).

Außerdem sollte die Europäische Kommission zwei Jahre vor Beginn des nächsten Zeitraums

des Finanzrahmens, also 2011, auf der Basis eines Beitrages des EIT dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag für eine Strategische Innovationsagenda (SIA) vorlegen, über deren Annahme diese gemeinsam gemäß den allgemeinen Vertragsbestimmungen entscheiden sollten (ebd.: Artikel 17 iVm Artikel 18 Absatz 3). Erst nach der Annahme der SIA könnten entsprechend Artikel 18 Absatz 4 der allgemeinen Ausrichtung des Rates vom 27. Juni 2007 zusätzliche KICs vom Verwaltungsrat ausgewählt und benannt werden.

Ein Mitarbeiter, der an den Sitzungen der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „EIT“ des Rates beteiligt war, erinnerte sich: „Wir haben ja im Prinzip die konzeptionelle Frage nur in Form eines groben Rahmenkonzepts und einer Roadmap beantwortet, da uns für die konkrete Ausgestaltung die Zeit fehlte. Deshalb gibt es ja auch diesen zweistufigen Ansatz, weil wir gesagt haben, wir kriegen die Rechtsverordnung nicht in eine Form rein, dass das Konzept vollständig und überzeugend ist, und wir bekommen es auch nicht so detailliert gestaltet, weil die Interessen in den Mitgliedstaaten so divergierend sind, dass wir im Prinzip entweder eine völlig irrwitzige Konzeption kriegen oder eine völlig weichgespülte oder irgendetwas nicht umsetzbares.“¹⁸⁶

Durch die Bestimmungen bezüglich einer Strategischen Innovationsagenda (SIA) wurde dem EIT bzw. dem Verwaltungsrat mehr Zeit als ursprünglich geplant eingeräumt, bevor eine Berichterstattung über die zukünftigen strategischen Prioritäten und Aktivitäten gegenüber den EU-Institutionen stattfinden musste.

Insgesamt war in der allgemeinen Ausrichtung des Rates vom 27. Juni 2007 eine Konzeption vorgesehen, die dem Verwaltungsrat und den KICs eine weitgehende Autonomie einräumte. Danach sollte der Verwaltungsrat für die Lenkung der Tätigkeiten des EIT, für die Auswahl, Benennung und Evaluierung der Wissens- und Innovationsgemeinschaften sowie für alle weiteren strategischen Entscheidungen zuständig sein (ebd.: Artikel 4 Absatz 1 a)). Vorgesehen war auch, dass die KICs „weitgehend nach eigenem Ermessen über ihre interne Organisation und Zusammensetzung sowie ihren Zeitplan und ihre Arbeitsmethoden [entscheiden]“ (ebd.: Artikel 6 Absatz 2). Die Beziehung zwischen einer KIC und dem EIT sollten durch eine vertragliche Vereinbarung geregelt werden (ebd.: Artikel 6 Absatz 3). Dies entsprach dem Willen der Kommission, einen Top-Down-Ansatz der Verwaltung mit einem Bottom-up-Ansatz der Ausführung zu kombinieren (vgl. Kapitel 8.3.5).

¹⁸⁶ Interview mit einem Mitarbeiter der Ständigen Vertretung der BRD bei der EU, 22.01.2009.

Außerdem wurden durch den zweistufigen Ansatz die Kosten für die Einrichtung des EIT durch die Etablierung von zunächst bis zu maximal drei KICs an die im Verordnungsentwurf vorgesehenen finanziellen Mittel aus dem EU-Budget angepasst. Nach Artikel 16 des Verordnungsentwurfs war in der verbleibenden Zeit der Finanzperiode von 2007-2013 ein Finanzrahmen von insgesamt 308,7 Millionen Euro vorgesehen, wobei die jährlichen Mittel vom Europäischen Parlament und vom Rat noch bewilligt werden mussten (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604 endgültig/2: Artikel 16; Artikel 314 AEUV). Insbesondere aber erforderte dies jedoch eine Änderung des eben vereinbarten mehrjährigen Finanzrahmens, insofern war auch die Zuschreibung dieses verhältnismäßig geringen Betrags für das EIT nach wie vor problematisch. Mit den 308,7 Millionen Euro sollte vor allem die Einrichtung der EIT-Struktur finanziert werden. Die antizipierten Kosten für den laufenden Betrieb in den KICs betragen für diesen Zeitraum insgesamt rund 2 367 Millionen Euro und sollten, wie beschrieben, über unterschiedliche Quellen akquiriert werden bzw. ins Budget einfließen (vgl. Kapitel 8.3.5).

Entscheidend war jedoch, dass durch die Einbringung einer Strategischen Innovationsagenda durch die Kommission bis 2011 und die Verpflichtung der Kommission, ebenfalls im Jahr 2011 einen Evaluationsbericht auf der Basis einer externen Evaluation vorzulegen, die zweite Phase der Etablierung des EIT zu einem Zeitpunkt in Gang gesetzt werden würde, der an den Planungsablauf der nächsten finanziellen Vorausschau ab 2013 angepasst ist. Bei guten Ergebnissen in der ersten Phase ließ diese Konzeption also zumindest die Aussicht auf eine im Vergleich mit den antizipierten Kosten angemessene Finanzierung des EIT aus dem EU-Haushalt ab 2013 denkbar erscheinen.

Somit wurde die Finanzproblematik entzerrt, wenn auch nicht beseitigt, denn, wie ein Mitarbeiter des ITRE-Ausschusses berichtete, gab es bezüglich der Genehmigung der avisierten 308,7 Millionen zunächst keine Zustimmung im Europäischen Parlament: „And it was a problem, because it was just one year after the financial perspectives, so MEPs did not want to open up the discussions on the financial perspective again and of course they did not want that the money would have been taken away from somewhere, for example, in the proposal there was also an idea that the money will come from the seventh framework programme for research and parliament didn't want this.“¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Interview mit einem Mitarbeiter des ITRE-Ausschuss im Europäischen Parlament, 06.02.2009.

Die Bedenken im Europäischen Parlament kommen in einer weiteren Begebenheit zum Ausdruck, die auch verdeutlicht, dass der zeitliche Ablauf politischer Entscheidungsprozesse eine wichtige Rolle spielen kann und dass auch die Aufmerksamkeit politischer Unternehmer ein begrenztes Gut im politischen Prozess darstellt.

Der ITRE-Ausschuss hatte eine Machbarkeitsstudie bei UNU-MERIT¹⁸⁸ in Auftrag gegeben, einem gemeinsamen Forschungs- und Ausbildungszentrum zum Themenbereich sozialer, politischer und wirtschaftlich getriebener Innovation und technologischen Wandels der United Nations University und der Universität Maastricht. Der achtzigseitige Expertenbericht unter der Autorenschaft von Institutsleiter Professor Luc Soete und Dr. Peter Tindemans wurde am 5. April 2007 veröffentlicht. Darin wurde das von der Kommission vorgeschlagene EIT als „rechtlich und finanziell schwach“ bezeichnet und „ernsthafte[n] Einschränkungen der Machbarkeit“ befürchtet (Tindemans/Soete et al. 2007: 60, 64).

Dieses Gutachten wurde in der Folge jedoch nicht weiter berücksichtigt, wie sich auch ein ehemaliger Assistent im EP erinnerte: „There was (...) a study from the ITRE committee on the EIT and there were some interesting ideas in there, but I think the problem with the study was that it was published so late that the wheels had already started turning into a certain direction in the council and the parliament and so the study was very much ignored. I think, if it would have been published in the beginning then it could have had a serious possibility to affect the outcome, but it was largely ignored. It was read by some people and quoted by some people, but nobody really cared, what it was about.“¹⁸⁹.

Die Unklarheit, die in der Kommission bis zuletzt hinsichtlich der Konzeption der Wissens- und Innovationsgemeinschaften herrschte, die letztlich relativ offen gelassen werden sollte, zeigt ein Testprojekt, das Anfang 2007 geplant und am 28. Juni 2007 veröffentlicht wurde. Auch hier waren der zeitliche Ablauf und die Aufmerksamkeitslenkung problematisch.

Durch eine Ausschreibung sollten drei „Pilotprojekte für die Kooperation zwischen Europäischen Technologieinstituten“ zur „Gestaltung, Umsetzung und Erprobung neuer Kooperationsmodelle im „Wissensdreieck“ im Hinblick auf die Bildung integrierter Partnerschaften“ geschaffen werden (Amtsblatt der Europäischen Union 2007: 2007/C 143/07). Die Pilotprojekte wurden für einen Zeitraum von 24 Monaten ausgeschrieben und die Projektlaufzeit endete im November 2009 (vgl. die Homepage der Projekte unter:

¹⁸⁸ United Nations University – Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT).

¹⁸⁹ Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter des Europäischen Parlaments, 25.03.2009.

<http://www.knowledgetriangle.eu>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Ein Kommissionsmitarbeiter der Generaldirektion Bildung und Kultur führte dazu aus: „So you have the pilot projects and at the same time the process of the EIT. So, the pilot projects are completely different, they are not dealing with the EIT and even if you look at the call for proposal of the pilot projects, it's written, that any activities related to the establishment of the KICs of the EIT are not eligible, it has caused another funding project.”.

Der Erfolg der EIT-Initiative war Anfang bis Mitte 2007 bereits absehbar und die Ausschreibung sollte wohl eine zusätzliche Argumentationshilfe darstellen und Unterstützung der betroffenen Stakeholder nachweisen bzw. fördern, denn die Ergebnisse konnten nicht mehr in den Gesetzgebungsprozess eingebracht werden.

Von einigen Stakeholdern wurde dieses Testprojekt jedoch als unnötig, verfrüht und insgesamt verwirrend angesehen, wie folgende Aussage einer Vertreterin des Nordrhein-Westfälischen Innovationsministeriums belegt: „Und dann gab es noch diese unselige Ausschreibung, die die GD Bildung gemacht hat, mit fünf Millionen des Parlaments (...). (...) da war die Verordnung noch nicht verabschiedet worden, und man hat aber auch gar nicht zugrunde gelegt, was in der Verordnung (...) schon verankert war. und hat einfach europaweit die Bildung von Pilot-KICs ausgeschrieben mit der Fragestellung, wie könnten solche KICs aussehen? Und da sind fünf Projekte gefördert worden mit jeweils einer Million Euro (...). Ja, das hat man also lieber verschwiegen, denn diese ganze Ausschreibung war irgendwie peinlich, weil sie eben überhaupt nicht der Verordnung entsprach, und sie hat einfach zu vielen Missverständnissen geführt, denn die Leute haben gedacht, das EIT hat jetzt schon angefangen und die KICs werden schon ausgeschrieben.“¹⁹⁰.

Das damals ausgewählte Konsortium SUCCESS mit Beteiligung der Universität Karlsruhe (TH) bildete später den Kern für eine der ersten drei ausgewählten und ernannten Wissens- und Innovationsgemeinschaften, die KIC InnoEnergy. Die Pilotprojektausschreibung hatte also im Gegensatz zur Machbarkeitsstudie des ITRE immerhin eine mittelbare Auswirkung (vgl. <http://www.knowledgetriangle.eu>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

8.4.3 Der Politics-Strom

Während der Deutschen Ratspräsidentschaft wurde das im Verordnungsvorschlag von der

¹⁹⁰ Interview mit einer Vertreterin des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 21.09.2009.

Europäischen Kommission vorgelegte Konzept vor allem im Rat, aber auch im Europäischen Parlament wie oben beschrieben signifikant umgestaltet. Gerade in der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „EIT“ konnte entscheidende Überzeugungsarbeit geleistet werden. Eine frühere Mitarbeiterin des Kabinetts Figel’ äußerte hierzu, bezogen auf die Regierungen der Mitgliedstaaten: „They started understanding that it was that way now and not another one (...). They also realized that it would be a flagship initiative and that it would be very prestigious to get it. There we saw really a change of attitude and I think, that was in 2007 that this change of attitude happened.“¹⁹¹.

Der Meinungsumschwung von einer ablehnenden zu einer befürwortenden politischen Stimmung gegenüber der EIT-Initiative bei nahezu allen wichtigen Stakeholdern wurde von einer ganzen Reihe von Interviewpartnern unabhängig voneinander bestätigt, so auch von einem Vertreter des Ratssekretariats, der schilderte, wie es in der Ratsarbeitsgruppe zu diesem Meinungsumschwung kam: „Wir haben die Geschäftsordnung des Rates ein bisschen gedehnt und haben unserer Arbeit in der EIT-Arbeitsgruppe des Rates eine Reihe von Expertenhearings vorgeschaltet, und das war der Durchbruch, denn da kamen jetzt von verschiedenen Universitäten Wissenschaftler und von verschiedenen Industrien Industrielle, die sehr schnell verstanden hatten, dass der neue Ansatz der Kommission für sie keine Bedrohung mehr dargestellt hat. (...) Und die haben jetzt plötzlich die positiven Seiten dieses EIT argumentiert, und es kam vor allem heraus, dass von vorneherein die Sichtweise in der wissenschaftlichen Community viel differenzierter war, als die Sicht in diesen Trägerorganisationen, denn die Wissenschaftler haben auch einen anderen Zugang als die Forschungsmanager. Das heißt, da wurde wirklich ein positiver Nachdenkprozess in Gang gesetzt und wir haben in wenigen Monaten eine starke Änderung ins Positive des Meinungsklimas in den Mitgliedstaaten zu verzeichnen gehabt.“¹⁹².

Gerade die Interessenvertreter der Universitäten und Wissenschaftsorganisationen in Deutschland änderten während der Deutschen EU-Ratspräsidentschaft ihre Sichtweise auf das EIT, auch weil sie ihre Positionen im Expertenkreis „EIT“ des europapolitischen Gesprächskreises im BMBF wirksam einbringen konnten. Gemeinsam mit Akteuren aus dem Europäischen Parlament sorgten politische Akteure im Rat für eine Verschiebung des Fokus der EIT-Initiative von der Bildung hin zur Innovation im Wissensdreieck, die industrie- und forschungspolitischen Komponenten rückten also neben der Bildung stärker in den Vordergrund.

¹⁹¹ Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel’, 20.01.2009.

¹⁹² Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

Durch den institutionell bedingten „Sonderfall“ der EU-Ratspräsidentschaft war die Bundesregierung in der Lage, stärker als unter gewöhnlichen Umständen, auf eine Veränderung des EIT-Dossiers im Rat hinzuwirken. In der Praxis versuchte sie insbesondere auf eine offene Konzeption des EIT mit einem zweistufigen Aufbau und schwächer integrierten KICs hinzu arbeiten. Im Normalfall findet eine Meinungsbildung, beispielsweise zu einem Verordnungsvorschlag, in den betroffenen Ressorts der Bundesregierung statt. Das Ministerium unterrichtet die anderen Ministerien, die Stellungnahmen abgeben, unter Umständen, wie beim Vorschlag für das EIT, ist auch das Bundeskanzleramt beteiligt. Die Federführung lag hier beim BMBF. Weitere Koordinierungen laufen über verschiedene Gremien, etwa über die Runde der Europa-Abteilungsleiter der Ministerien, die alle drei Wochen unter Einbeziehung der Ständigen Vertretung der der Bundesrepublik Deutschland bei der EU (StäV) unter der Leitung des Auswärtigen Amtes und des Bundeswirtschaftsministeriums tagt.

Daneben können sich die Europabeauftragten der Ministerien unter dem Vorsitz des Auswärtigen Amtes ad hoc zur Klärung von Einzelfragen oder technischen Absprachen treffen. Der Vorsitz für das höchstrangige Koordinierungsgremium der deutschen Europapolitik, also den Staatssekretärsausschuss für Europafragen, liegt ebenfalls im Auswärtigen Amt, beim dortigen Staatsminister für Europa. Beim Auswärtigen Amt ist auch die EU-Koordinierungsgruppe als eine Art „europapolitische Frühwarnung“ angesiedelt (vgl. <http://www.auswaertiges-amt.de>, Ausführungen zur Europapolitik, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Bezogen auf die Forschungspolitik erfolgt nach der Koordinierung unter den beteiligten Ressorts eine formale Weisung vom Bundesministerium für Wirtschaft an einen zuständigen Mitarbeiter der StäV, der die deutschen Interessen anschließend in laufender Rücksprache in den Ratsgremien vertritt (ebd.). Alternativ zu einem Mitarbeiter der StäV kann ein Mitarbeiter des federführenden Ministeriums die deutsche Position in der Ratsarbeitsgruppe vertreten, in die auch Ländervertreter durch den Bundesrat entsandt werden können (vgl. § 6 Absatz 1 EUZBLG). Weisungen kommen hier, auf der untersten Arbeitsebene des Rates, in erster Linie aus dem federführenden Ressort (ebd.).

Durch die Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft übernahm Deutschland und im Falle des EIT der Mitarbeiter der StäV, der bereits vorher thematisch zuständig war, automatisch auch den Vorsitz in der Ad-hoc-Ratsarbeitsgruppe „EIT“. Durch die Übernahme der

Vorsitzfunktion war der Mitarbeiter in der Folge aus dem Weisungsstrang der Bundesregierung ausgegliedert und agierte als Vorsitzender der Arbeitsgruppe im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft als Vertreter der Ratspräsidentschaft mit der Aufgabe einer moderierenden und koordinierenden Funktion unter den Mitgliedstaaten (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2009: L 325/35: Geschäftsordnung des Rates: Artikel 20, Anhang V). Ein thematisch zuständiger Mitarbeiter des BMBF übernahm während dieser Zeit gemeinsam mit einer vom Bundesrat bestimmten Vertreterin aus dem Innovationsministerium in Nordrhein-Westfalen die Vertretung der deutschen Positionen in der Ratsarbeitsgruppe.

Durch diese Doppelfunktion erwachsen der EU-Ratspräsidentschaft bestimmte, institutionell bedingte Vorteile, wie ein Vertreter des BMBF verdeutlichte: „Dass der Vorsitz bei Deutschland lag, war ein enormer Vorteil, weil, wenn man diese Vorsitzfunktion hat, hat man praktisch eine Art Schlüsselposition, wenn es um die Formulierung von Alternativen und Änderungen geht. Man hat außerdem eine Schlüsselfunktion, weil man der Ansprechpartner ist für Vertreter aller anderen Mitgliedstaaten, und man hat eine Schlüsselposition, weil man der Ansprechpartner der Kommission ist, und gerade das letzte (...) haben wir doch sehr intensiv ausgenutzt, (...). Es hat zwei oder drei Besprechungen gegeben, eine war im Februar 2007, (...) da sind wir in Brüssel gewesen und haben mit Leuten aus dem Kabinett von Barroso gesprochen, um sozusagen die etwas auseinander laufenden Entwicklungen zwischen den Mitgliedstaaten auf der einen Seite und die Vorstellungen der Kommission wieder anzunähern.“¹⁹³. Der Vorsitzende ist außerdem Ansprechpartner für das Europäische Parlament und beteiligt sich im Namen des Rates an etwaigen informellen Triloggen, was ihm eine führende Rolle in der Verhandlung mit den anderen EU-Institutionen innerhalb des Rates zuweist (vgl. Europäisches Parlament 2009a: Annexe A, B: S. 30 ff.).

Insbesondere ist es die Aufgabe des Ratsvorsitzes oder auf der Arbeitsebene des Vorsitzenden in einer Ratsarbeitsgruppe, den Standpunkt des Rates, also den vom Rat geänderten Verordnungsentwurf, mit der Unterstützung durch das Ratssekretariat zu verfassen. Er soll also einen Kompromisstext entwerfen, der Gegenstand weiterer Verhandlungen ist. Hauptaufgabe ist dabei das Moderieren und die Kompromissfindung zwischen den verschiedenen Positionen der 27 Mitgliedstaaten einerseits und mit den anderen politischen Akteuren im Europäischen Parlament und in der Kommission andererseits (ebd.: Annexe: S.30 ff.). Obwohl der moderierende Charakter dabei im Vordergrund steht, liegt es auf der

¹⁹³ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

Hand, dass in einzelnen Vorschlägen für Formulierungen die Sozialisierung des Mitarbeiters in der deutschen Verwaltung und somit die deutschen Positionen zum Tragen kommen können, auch wenn ein Vorsitzender einer Ratsarbeitsgruppe formal für den Rat der Europäischen Union tätig ist und während der Dauer der Ratspräsidentschaft in dieser Funktion keine formalen Weisungen erhalten darf.

Ein Vertreter des BMBF erläuterte die Arbeitsweise auf der Arbeitsebene aus der Sicht des Ministeriums: „Das war auch der Erfolg, dass man in einer sehr kurzen Zeit die Ideen der Mitgliedstaaten aufgenommen hat, das Europäische Parlament berücksichtigt hat und die wissenschaftliche Community und dann das in Formulierungen gebündelt hat, in denen sich alle wieder finden. Sie müssen sich das so vorstellen, dass man eine Verordnung hat, Punkt für Punkt. Und Punkt für Punkt die Positionen der Mitgliedstaaten, Spanien, UK und so weiter, ebenso die Positionen des Europäischen Parlaments zu den einzelnen Artikeln, die Positionen von der Kommission zu den einzelnen Artikeln, die Positionen der Bundesländer zu den einzelnen Artikeln und das muss man dann in einer einzigen Formulierung bündeln.“¹⁹⁴.

Während Deutschland und auch Frankreich den neuen, dezentralen Ansatz der Kommission mittragen, sprachen sich insbesondere das Vereinigte Königreich oder auch Portugal tendenziell eher gegen ein EIT aus.

Wie ein Mitarbeiter des BMBF schilderte, führte insbesondere der von der Europäischen Kommission vorgelegte Finanzierungsvorschlag zu einer Diskussion um die Anzahl der möglicherweise einzurichtenden KICs: „In dieser Gruppe im Rat ging dann die Diskussion immer dahin, die Zahl der KICs kleiner zu halten, und das haben dann die Briten immer rechenschiebermäßig zum Anlass genommen, auch in ihren Parlamentsgremien zu sagen, wenn die Kommission gesagt hat, für sechs KICs brauchen wir 300 Millionen Euro, dann brauchen wir für drei KICs nur noch 150 Millionen. Und wir waren aber der Auffassung, dass das ohnehin eine nicht gut durchkalkulierte Finanzplanung war und die 300 Millionen, die man unbedingt in Relation setzen muss zu den geschätzten 2,4 Milliarden, die nach Auffassung der Kommission erforderlich sind für diesen Zeitraum, da waren eben diese 300 Millionen schon zu wenig. Und dann haben wir eben gesagt, wenn wir jetzt die Zahl der KICs reduzieren, dann kann man eben pro KIC ein bisschen mehr ausgeben. Und das wollten die Engländer nicht, und das war zum Beispiel eines dieser ganz harten Gespräche, wo wir dann

¹⁹⁴ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 22.04.2009.

mit den Engländern überhaupt nicht übereingekommen sind und auch nicht mit den Holländern, das hat also sehr lange gedauert.“¹⁹⁵.

Im Europäischen Parlament starteten die Diskussionen um das EIT in vollem Umfang erst, als der Verordnungsvorschlag der Kommission vorlag. Beteiligt waren inhaltlich insbesondere der ITRE-Ausschuss und der CULT-Ausschuss, des Weiteren der JURI- und der CONT-Ausschuss, sowie betreffend der Finanzierung des EIT der BUDG-Ausschuss (vgl. Kapitel 8.3.4).

Im ITRE-Ausschuss kam es am 2. Mai 2007 zu einem sogenannten Joint Hearing, bei dem neben den dem Berichterstatter Paasilinna, der Berichterstatterin für den CULT-Ausschuss Hennicot-Schoepges und der Berichterstatterin für den BUDG-Ausschuss Nina Škottová, einige Experten, unter anderem ein EURAB-Experte und ein Vertreter der LERU und ein Vertreter von der EARTO, zum EIT vortrugen (das Programm des Hearings ist online abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070502/itre/programme_en.pdf, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

In allen drei Interviews mit beteiligten Abgeordneten des Europäischen Parlaments wurde die im Europäischen Parlament und in Europa allgemein herrschende Konsenskultur kritisiert, die klare Auseinandersetzungen verhindere und so zu unklaren, kompromissgeprägten Rechtsetzungstexten führe¹⁹⁶. In einer Aussage eines Mitarbeiters des ITRE-Ausschusses kommt die Tatsache zum Ausdruck, dass sich Konfliktlinien im Europäischen Parlament eher thematisch ergeben und gegnerische Positionen von den Fraktionen tendenziell weniger eingenommen werden, als dies beispielsweise im Deutschen Bundestag alleine bedingt durch die Unterscheidung zwischen Regierungsfractionen und Oppositionsfractionen der Fall ist: „The different groups thought differently about it, but again there was not a huge clash. I think the EPP¹⁹⁷ was the most reluctant, but also in EPP there were people, who were quite in favour, so it was not homogenous. The PSE was a bit more in favour, I think, if you compare it to the EPP, but again there were some people, that liked research very much and research money within the framework programme, so they were slightly more in favour but still with reservations. The Greens didn't like it in general and I think the Liberals were a little bit more

¹⁹⁵ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

¹⁹⁶ Interview mit einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 01.04.2009; Interview mit einer Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 18.03.2009; Interview mit einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 21.01.2009.

¹⁹⁷ Die European People's Party (EPP), deutsch Europäische Volkspartei (EVP), bezeichnet die konservative Fraktion im Europäischen Parlament. Zu ihr gehören beispielsweise CDU und CSU.

positive and there were individuals in the groups, who really were in favour.”¹⁹⁸.

Informelle Trilogverhandlungen während der Deutschen Ratspräsidentschaft wurden von der damaligen ITRE-Ausschuss-Vorsitzenden Angelika Niebler (CSU) geleitet. Bei einem solchen informellen Trilog treffen sich in der Regel, und so auch im Fall des EIT, der Berichterstatter und bei Bedarf die Schattenberichterstatter aus dem Europäischen Parlament, Vertreter der Ratspräsidentschaft unterstützt vom Ratssekretariat und, als Beobachter, Vertreter der zuständigen Generaldirektion der Kommission zum Gedankenaustausch über das behandelte Dossier und zur Verhandlung möglicher Kompromisse. Die Anzahl der Personen ist also überschaubar, und selbst wenn es intern noch unterschiedliche Meinungen zu bestimmten Aspekten geben sollte, werden in Trilogverhandlungen Verhandlungen bezüglich der Positionen der jeweiligen Institution als Ganzes geführt. Diese Positionen werden entsprechend im Vorfeld abgestimmt (vgl. Europäisches Parlament 2009a).

Im Europäischen Parlament sind hier beispielsweise die politischen Berater der Fraktionen von Bedeutung, die eine Einschätzung der Stimmung der Fachpolitiker in der Fraktion zu einem bestimmten Thema geben können.

Die Trilogverhandlungen im ersten Halbjahr 2007 wichen etwas von der normalen Prozedur ab, da gewöhnlich das Europäische Parlament in erster Lesung einen Standpunkt beschließt und der Rat sich ebenso auf einen Standpunkt einigt, damit auf der Basis dieser Standpunkte Verhandlungen im Rahmen eines informellen Trilogs erfolgen können. Da die erste Lesung im Europäischen Parlament, unter anderem aufgrund der Erwartung der Machbarkeitsstudie im ITRE-Ausschuss und wegen der internen Finanzierungsbedenken, erst im zweiten Halbjahr stattfinden sollte, wurden im Fall der EIT-Verordnung Positionen auf der Basis der Berichtsentwürfe der entscheidenden politischen Akteure im Europäischen Parlament quasi in die jeweilige Ratsposition hinein verhandelt. Dies erklärt auch, warum sich entscheidende Änderungen nahezu ausschließlich in den verschiedenen, von der Deutschen Ratspräsidentschaft vorgelegten Kompromisstexten finden. Ein Mitglied des ITRE-Ausschusses äußerte sich dazu: „Parliament took a position but then we negotiated towards the position of the council. So, the position that the council took as a common position was already agreed by the parliament. So the negotiation took place during the phase when the council decided and then the parliament just agreed with it. The big changes occurred during

¹⁹⁸ Interview mit einem Mitarbeiter des ITRE-Ausschuss im Europäischen Parlament, 06.02.2009.

that phase in council, but that was not just a change that the council made, it was a change that both, council and parliament, agreed on.”¹⁹⁹.

Die beteiligten politischen Akteure im Europäischen Parlament kamen den Akteuren im Rat und in der Kommission entgegen. Inwiefern man dadurch, dass nur wenige Personen des Parlaments an den Absprachen beteiligt waren, und dadurch, dass diese für das Parlament parallel zu den Diskussionen in den Ausschüssen bereits verhandelten, obwohl die erste Lesung noch nicht stattgefunden hatte, von einer mangelhaften Nutzung der eigenen Rechte durch das Parlament sprechen kann, wie es von einem EU-Abgeordneten allgemein angekreidet wurde²⁰⁰, ist fraglich, da im Fall des EIT die Positionen im Europäischen Parlament und im Rat relativ ähnlich waren, sodass ein frühes Verhandeln unter zeitlichen und auch inhaltlichen Gesichtspunkten Sinn machte. Abgeordnete im Europäischen Parlament scheinen jedoch generell frühzeitig als politische Unternehmer agieren zu müssen, um sich im internen Konkurrenzkampf um wichtige Themen erfolgreich zu positionieren.

Das Europäische Parlament kann unter den Bedingungen dieser institutionellen Regelung des informellen Trilogs durchaus eine wichtige Rolle spielen. Dies zeigt die Tatsache, dass der erste informelle Trilog unter der Deutschen EU-Ratspräsidentschaft schließlich scheiterte, da keine Übereinkunft zum ersten diskutierten Finanzierungsvorschlag erreicht werden konnte, der eine Umwidmung aus der Budgetlinie Landwirtschaft in die Budgetlinie Wettbewerbsfähigkeit vorsah (dpa, 25.06.2007). Bei den Verhandlungen im Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments stimmten zumindest Teile der EVP-Fraktion gegen den Berichterstatter aus ihren eigenen Reihen, wie ein Mitarbeiter des BMBF erinnerte: „(...) dieser Trilog ging um die Frage, wie kriegen wir überhaupt diese 300 Millionen, die waren ja nirgendwo veranschlagt. Und dann war der Versuch, diese 300 Millionen aus der Budgetlinie Landwirtschaft in die Budgetlinie 1 A Wettbewerbsfähigkeit zu verschieben und zwar von Geld, das definitiv nicht abfloss, weil eben durch die Entwicklung der Lebensmittelpreise und so weiter ist ja erhebliches Geld nicht in Anspruch genommen worden. Und dann hatten wir im Grunde genommen den Reimer Böge [MEP der EVP] dafür gewonnen, aber Reimer Böge hat dann im Budgetausschuss keine Mehrheit dafür bekommen, das muss man sich mal vorstellen, das war sehr schwierig und sehr unangenehm und deswegen ist der erste Trilog ja dann auch gescheitert.“²⁰¹.

¹⁹⁹ Interview mit einem Mitarbeiter des ITRE-Ausschuss im Europäischen Parlament, 06.02.2009.

²⁰⁰ Interview mit einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 21.01.2009.

²⁰¹ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

8.4.4 Policy Windows und politische Unternehmer

Die Deutsche EU-Ratspräsidentschaft eröffnete den politischen Akteuren in der Ständigen Vertretung, im Bundeskanzleramt und in den betroffenen Ministerien (in erster Linie im BMBF) ein Policy Window zur weiteren Formung des EIT-Verordnungsvorschlages. Die EU-Ratspräsidentschaft brachte diese Akteure durch die Übernahme des Vorsitzes bis hinunter in die einzelnen Ratsarbeitsgruppen in eine Schlüsselposition. Damit übernahmen deutsche Vertreter die Rolle des Moderators unter den Vertretern der Mitgliedstaaten und des Ansprechpartners für die anderen Institutionen sowie die textliche Federführung für das EIT-Dossier.

Auch die informellen Trilogverhandlungen stellten im Falle des EIT ein erwartbares und sich aus institutionellen Regelungen ergebendes Policy Window dar, da die Rechtsetzung entsprechend der Vorgaben des Europäischen Rates zu einem schnellen Ergebnis geführt werden sollte (vgl. Europäischer Rat 2007: 16879/1/06 REV 1).

Informelle Trilogverhandlungen dienen allgemein der Beschleunigung der Rechtsetzungsverfahren und stellen eine wesentliche Innovation auf EU-Ebene dar (vgl. Europäisches Parlament 2009a), wie ein Mitarbeiter des Ratssekretariats bemerkte: „(...) das informelle Verfahren der Zusammenarbeit [hat dazu geführt], dass der Arbeitsaufwand und der Zeitaufwand in der Mitentscheidung auf ein vertretbares Maß gesunken waren. Das Wesentliche dabei ist, dass wir versuchen, die Probleme, soweit als möglich, bereits in der ersten Lesung zu lösen. In der Zeit, in der wir das nicht gemacht haben, war die Erfahrung, dass, während man in der ersten Lesung noch über Sachthemen diskutieren kann, diskutiert man in der zweiten Lesung um Absätze und im Vermittlungsausschuss über Satzteile und Ziffern. Anstatt zu einem Optimierungsprozess kommt es zu einem Kuhhandel, was nicht im Sinne des europäischen Steuerzahlers ist.“²⁰².

Nach der Übermittlung des Verordnungsvorschlags der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament eröffneten sich für die verschiedenen Stakeholder politische Gelegenheiten der Einflussnahme auf die Willensbildung in diesen Institutionen.

Während im Rat die Einwirkung über die Regierungen der Mitgliedstaaten in der Regel auf der nationalen Ebene stattfindet, können betroffene Interessenvertreter im Europäischen Parlament vor allem zwei Haupteinfallstore zur Einbringung ihrer Informationen in den

²⁰² Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

weiteren politischen Prozess nutzen: Zum einen sind der Hauptberichterstatter, die Berichterstatter in den beteiligten Ausschüssen und Berichterstatter der Fraktionen entscheidende und einflussreiche Ansprechpartner, zum anderen, vor allem bei wichtigen Entscheidungen, der oder die Ausschussvorsitzende (vgl. Joos 2011: 109 ff.).

Die informellen Trilogverhandlungen boten für beteiligte politische Unternehmer aus dem Europäischen Parlament, dem Rat und (in begrenzter Form) der Kommission eine entscheidende Handlungsmöglichkeit, da hier in einem relativ kleinen Personenkreis wichtige Verhandlungen auf der Basis der jeweiligen Positionen stattfanden. Durch die Einbringung eines Zwei-Phasen-Ansatzes der Etablierung des EIT in die Trilogverhandlungen, enthalten im von der deutschen Ratspräsidentschaft formulierten ersten Kompromissentwurf (vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 7859/1/07 REV 1), konnte schließlich ein Policy Window für eine einstimmige Verabschiedung einer allgemeinen Ausrichtung im Rat im Juli 2007 und die Realisierung der Rechtsetzung insgesamt durch eine neue Option eröffnet werden.

Die Einbringung dieser Konzeption eines zweistufigen Etablierungsprozesses durch Akteure der Deutschen Ratspräsidentschaft wurde von vielen der interviewten Experten als der letztlich entscheidende Durchbruch gesehen. Eine Kommissionsmitarbeiterin führte beispielsweise aus: „ (...) the German presidency was instrumental and played certainly a key role in moving the negotiations forward, so without the German presidency, we certainly would not have achieved the same results, that’s a fact. (...) since there were so many uncertainties regarding the EIT, added value of the EIT, competences of the EIT, the Germans proposed to devise the setting up of the EIT according to a two phase approach (...). There would be a first phase with limited resources, a limited number of KICs, a previous finding of themes for KICs and then in 2011 a draft of a Strategic Innovation Agenda will be submitted to the commission and possibly a new amended regulation and this SIA will indicate a number of KICs for the future, themes for these KICs and a vision for the long-term development of the EIT and this would be the basis to trigger for more resources in the future. (...) I think, the commission quiet quickly reached an agreement on this with the German authorities, being very pragmatic that this was the best way to proceed.“²⁰³.

Zwischen Vertretern der Bundesregierung und Vertretern der Europäischen Kommission gab es bereits im Februar 2007 Besprechungen über mögliche Kompromisslinien. Akteure des

²⁰³ Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.

Bundesministeriums für Bildung und Forschung besuchten außerdem den Berichtersteller im Europäischen Parlament, Reino Paasilinna, in seinem Büro in Straßburg²⁰⁴.

Vertreter des BMBF organisierten darüber hinaus unter Beteiligung der damaligen ITRE-Ausschuss-Vorsitzenden Angelika Niebler im ersten Halbjahr 2007 mindestens zwei Treffen mit Vertretern aller Fraktionen aus dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung des Bundestages in Berlin²⁰⁵. Der Bundestag ist zwar nicht direkt an der europäischen Rechtsetzung beteiligt, befasst sich aber mit wichtigen politischen Entscheidungen auf europäischer Ebene und kann unter Umständen Druck auf die beteiligte Ministerin ausüben. Daher werden im Falle wichtiger Dossiers die Abgeordneten frühzeitig über das Vorgehen der Bundesregierung informiert und in gewisser Weise einbezogen²⁰⁶.

Diese Einbeziehung hat einen rechtlichen Hintergrund. Im Rahmen des Ratifizierungsprozesses des Lissabon-Vertrages in Deutschland entschied das Bundesverfassungsgericht am 30. Juni 2009, dass der Vertrag von Lissabon und das deutsche Zustimmungsgesetz den Vorgaben des Grundgesetzes entsprächen, jedoch in der deutschen Begleitgesetzgebung zum Vertrag die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat nicht in verfassungsgemäß ausreichendem Umfang gewährleistet seien (vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009). Die anschließende Änderung der Begleitgesetzgebung stärkte die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat vor allem hinsichtlich einer zu gewährleistenden frühzeitigen Information des Bundestages durch die Bundesregierung und einer laufenden Unterrichtung des Bundesrats (vgl. Benz/Broschek 2010).

Eine frühzeitige Information wichtiger Abgeordneter des Bundestages, wie im Fall des EIT, wird also zukünftig eher wichtiger werden. Hier, wie auch bezüglich der möglichen Nutzung der im Lissabon-Vertrag vorgesehenen Möglichkeit einer Subsidiaritätskontrolle²⁰⁷, wird es voraussichtlich zur Institutionalisierung entsprechender Mechanismen kommen, die Informationsverarbeitung und Mitwirkung besser gewährleisten, als dies in der Vergangenheit der Fall war (vgl. Benz/Broschek 2010; Schäfer/Roth/Thum 2007).

²⁰⁴ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

²⁰⁵ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009. Interview mit einem Assistenten im Europäischen Parlament, 23.01.2009. Interview mit einem Abgeordneten des Deutschen Bundestages, 11.02.2009.

²⁰⁶ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009. Interview mit einer Abgeordneten des Deutschen Bundestages, 11.02.2009. Interview mit einem Abgeordneten des Deutschen Bundestages, 11.02.2009.

²⁰⁷ Sieht mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente das Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsprinzip durch eine Gesetzesinitiative der Europäischen Kommission als verletzt an, so muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen. In diesem Zuge können die Mitgliedstaaten auch im Namen ihrer nationalen Parlamente Klage beim Europäischen Gerichtshof einreichen (Vgl. Artikel 8 SubsProt i.V.m. Art. 263 AEUV; Koch/Kullas 2010).

Im Laufe des EIT-Rechtsetzungsprozesses ergriffen, wie zuvor dargelegt, politische Unternehmer des BMBF gemeinsam mit der deutschen Ausschussvorsitzenden im ITRE-Ausschuss, Angelika Niebler, die Initiative zur Information wichtiger Bundestagsabgeordneter.

Neben den unmittelbar auf der Arbeitsebene beteiligten Akteuren waren politische Unternehmer auf höchster Ebene während der deutschen Ratspräsidentschaft aktiv und prägten in vorwegnehmender Weise politische Entscheidungen. Kommissionspräsident Barroso setzte zusätzlich weitere, ihm aufgrund seiner Rolle im institutionellen Kontext zur Verfügung stehende Ressourcen zum Framing der EIT-Initiative ein. An den Diskussionen über eine Veränderung des EIT-Konzepts waren Anfang 2007 Mitarbeiter des Kabinetts des Kommissionspräsidenten und Vertreter des Bureau of European Policy Advisers (BEPA), der politischen Berater des Kommissionspräsidenten und der Kommission, beteiligt, wie ein Mitarbeiter der StäV erzählte: „Und aus dieser Konzeptionsfrage sind dann Diskussionen mit der Kommission entstanden, wobei die aber gar nicht so dramatisch waren, weil wir mit dem Kabinett von Barroso und einer Beraterin von Barroso schon im Februar 2007 die Eckpunkte der Lösung, die dann im Juni beschlossen wurde, abgestimmt hatten. Und dann gab es nachlaufende Gespräche, auch auf höherer Ebene, aber die Eckpunkte für Gesamtlösung, (...) die gab es schon im Februar 2007.“²⁰⁸.

José Manuel Durão Barroso agierte auch gegenüber den Abgeordneten des Europäischen Parlaments als politischer Unternehmer. Er veranstaltete ein Dinner in Straßburg, bei dem er um Unterstützung für das EIT warb und auch von einer möglichen Beteiligung von Microsoft sprach²⁰⁹. Ein Kommissionsmitarbeiter berichtete, dass auch die Frage der Finanzierung innerhalb der Kommission zur „Chefsache“ gemacht wurde: „Bei dem EIT war die Finanzfrage am schwierigsten und das wurde dann vom Präsidentenkabinett direkt in die Hand genommen, (...) und da gab es Sitzungen auf höchstem Niveau, das heißt, mit den Generaldirektoren, den Kabinettschefs zu genau dieser Frage, die nämlich nicht leicht zu knacken war, wobei dann eben die 308 Millionen dabei herausgekommen sind.“²¹⁰.

Die absichtsvolle Gestaltung institutioneller Regelungen im Rahmen der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe EIT stellte eine Strategie dar, die beispielsweise dahin gehend verwendet

²⁰⁸ Interview mit einem Mitarbeiter der Ständigen Vertretung der BRD bei der EU, 22.01.2009.

²⁰⁹ Interview mit einem Mitarbeiter der GD Unternehmen, 26.01.2009. / Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter des Europäischen Parlaments, 25.03.2009.

²¹⁰ Interview mit einem Mitarbeiter des ehemaligen Kabinetts von Forschungskommissar Potocnik, 26.01.2009.

wurde, dass Experten in die Ad-hoc-Ratsarbeitsgruppe zum EIT eingeladen wurden, was zwar unüblich ist, aber nicht gegen die Arbeitsbestimmungen verstößt (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2009: L 325/35: Geschäftsordnung des Rates: Artikel 20, Anhang V). Durch diese Strategie konnte Zeit gewonnen werden, um einen veränderten Kompromisstext im Rat erst auszuarbeiten. Die Gestaltung institutioneller Regelungen und die dadurch erreichte zeitliche Verzögerung bei der Ausarbeitung eines veränderten Kompromisstextes kann als eine gelungene Anwendung so genannter „Salami-Tactics“ im Rat gesehen werden. Andererseits wurde die Einbringung von Interessen im Rat aus dem nationalstaatlichen Bezug heraus teilweise auf die Brüsseler Ebene verlagert. Die Auswahl der in der Ratsarbeitsgruppe gehörten Experten konnte dabei im Sinne europäischer Politikgestaltung getroffen werden.

8.4.5 Coupling und Bewertung

Im Mittelpunkt der Strategie entscheidender politischer Unternehmer im Rahmen der Verhandlungen über den Rechtsetzungsprozess zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament unter Beteiligung der Europäischen Kommission stand der Versuch, die EIT-Initiative endgültig als eine adäquate Lösungsoption für die europäische Innovationsproblematik darzustellen und die Bedeutung der so betitelten „Flaggschiffinitiative“ auch in weiteren flankierenden Texten hervorzuheben, um so die politische Stimmung endgültig zugunsten der Einrichtung eines EIT zu beeinflussen.

Die Europäische Kommission hatte unter der starken intellektuellen Führerschaft von Kommissionspräsident José Manuel Barroso bereits im September 2006 eine „breit angelegte Innovationsstrategie für die EU“ veröffentlicht, die als zweite von zehn Maßnahmen die Einrichtung eines Europäischen Technologieinstituts vorsah (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 502 endgültig).

Nachdem der Lissabon-Strategie, die zum Ziel hatte, die EU bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“, im Rahmen der Halbzeitbewertung 2005 ein Umsetzungsdefizit attestiert worden war, zeigte bereits die „Neubelebung der Lissabon-Strategie“, dass die Barroso-Kommission dieses Defizit zukünftig durch eine stärkere strategische Betonung der Innovationsausrichtung beheben wollte (vgl. Europäischer Rat 2000: SN 100/00: 2; KOM(2004)29 endgültig/2;

Europäische Gemeinschaften 2004).

Die hier vorgestellte EIT-Initiative symbolisiert diese Neuausrichtung durch die konzeptionelle Integration aller drei Komponenten des Wissensdreiecks, der Bildung, der Forschung und der Umsetzung in marktfähige Produkte und Dienstleistungen (Innovation). Gleichzeitig symbolisiert die Einrichtung eines solchen, auf europäischen Wissens- und Innovationsgemeinschaften beruhenden, europäischen Instituts die Vision eines europäischen Forschungsraumes mit einem freien Verkehr von Forschern, Wissen und Technologie.

Diese Symbolkraft war ein Grund für das persönliche Engagement des Kommissionspräsidenten, wie eine Mitarbeiterin des damaligen Bildungskommissars Figel²¹¹ klarstellte: „(...) for Mr. Barroso the EIT represents concretely the Lisbon agenda, (...) it's like a small Lisbon lab, the main pillars which are education, which is very important in Lisbon, also research, which is extremely important in Lisbon and innovation, business, competitiveness are represented.“²¹¹.

Aus historischer Sicht stellte sich die Frage, inwieweit eine solche europäische Unternehmung der Gründung einer von der Kommission relativ unabhängigen Institution von den Mitgliedstaaten mitgetragen werden würde. Insofern konnte das Rechtsetzungsverfahren zur Etablierung des EIT auch als ein Test für die Handlungsfähigkeit der Unionsebene gesehen werden.

Im Rat verhandelten entscheidende Akteure der deutschen Ratspräsidentschaft, sowohl auf der Arbeits- als auch auf der höheren Führungsebene bis hinauf zur Bundeskanzlerin Angela Merkel, mit politischen Unternehmern der anderen europäischen Institutionen und den anderen Vertretern der Mitgliedstaaten. Dabei konnte aus verschiedenen, oben beschriebenen Gründen (Widerstand der Stakeholder, nationale Positionen, fehlender rechtlicher Rahmen, Probleme der Finanzierung etc.) keine Einigung auf eine detaillierte Konzeption des EIT erzielt werden. Die ebenfalls im Zeitraum der deutschen Ratspräsidentschaft von der Kommission unter Beteiligung des Europäischen Parlaments auf den Weg gebrachte Ausschreibung zu sogenannten Pilotprojekten verdeutlichte die konzeptionellen Schwierigkeiten. Schließlich wurde eine Kompromisslinie auf den Weg gebracht, die eine relativ offene Konzeption und einen Zwei-Phasen-Ansatz der Etablierung des EIT vorsah (vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 11058/07).

In der ersten Phase sollte demnach nur eine begrenzte Anzahl von zwei bis drei Wissens- und

²¹¹ Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel², 20.01.2009.

Innovationsgemeinschaften errichtet werden, die eine vertragliche Vereinbarung mit dem von einem Verwaltungsrat gelenkten EIT abschließen sollten. Erst nach der Ausarbeitung einer Strategischen Innovationsagenda zwei Jahre vor Beginn des nächsten Zeitraums des Finanzrahmens, also 2011, sollte demnach die Gründung weiterer KICs möglich sein.

Die Strategische Innovationsagenda sollte von der Kommission auf der Basis eines Beitrags des Verwaltungsrates bzw. des EIT erstellt und im ordentlichen Verfahren dem Rat und dem Parlament zur Annahme vorgelegt werden. Somit wurde die Konzeption an die 308,7 Millionen Euro angepasst, welche der Kommissionsvorschlag als Beitrag aus dem EU-Haushalt für den Zeitraum bis 2013 avisierte (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 604 endgültig/2). Gleichzeitig wurde vorgeschlagen, die Regelung des Binnenverhältnisses zwischen dem EIT und den Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs) weitgehend den Akteuren zu überlassen (vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 11058/07).

Insbesondere der Verwaltungsrat des EIT sollte zudem eine weitgehende Unabhängigkeit erhalten. Durch die Erstellung eines Beitrags zu einer Strategischen Innovationsagenda als Vorlage für die Kommission und eine zeitgleich von der Kommission vorzulegende Evaluierung, jeweils fünf Jahre nach Inkrafttreten eines neuen Finanzrahmens, wurde sichergestellt, dass der Verwaltungsrat als das Lenkungsorgan des EIT sich, bei gleich bleibender Dauer des EU-Finanzrahmens, zukünftig nur alle sieben Jahre vor dem Rat und dem Europäischen Parlament rechtfertigen müsse (ebd.).

Übergangsbestimmungen sahen jedoch vor, dass die Kommission, der Rat und das Parlament Stellungnahmen zum ersten vom Verwaltungsrat vorzulegenden dreijährigen Arbeitsprogramm abgeben können, auf die der Verwaltungsrat wiederum antworten muss (ebd.: Artikel 18).

Wesentliche Entscheidungen wurden also bereits unter der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 getroffen, wenngleich vor allem das Hauptproblem der Finanzierung noch nicht gelöst werden konnte. Hier scheiterte der informelle Trilog, da ein entsprechender Vorschlag des Christdemokraten Reimer Böge im Haushaltsausschuss auch durch eine teilweise Ablehnung aus den eigenen Reihen der Fraktion der EPP keine Mehrheit erlangen konnte²¹².

²¹² Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

Insgesamt gelang es politischen Unternehmern im Laufe des ersten Halbjahres 2007 jedoch, das EIT als eine Lösungsoption mit der europäischen Innovationsproblematik zu verkoppeln und durch Verhandlungen (insbesondere im Rahmen des informellen Trilogs) die Rechtsetzung zur Etablierung des EIT gemäß eines Zwei-Phasen-Ansatzes entscheidend voranzubringen. Hier kam es zur Kopplung der Ströme auf der Basis einer neuen politischen Option, des Zwei-Phasen-Ansatzes, das Coupling folgte also einer innovativen Logik.

Dabei wurde die Innovationsorientierung des EIT durch die Vorstellungen des Rates und des Europäischen Parlaments deutlich gestärkt, wohingegen der, anfänglich durch die Verortung der Initiative in der GD Bildung betonte, Bildungsaspekt zurücktrat. In der allgemeinen Ausrichtung und in den Änderungsvorschlägen im Bericht des Europäischen Parlaments kommt in etlichen Formulierungen die stärkere Orientierung des EIT in Richtung auf Innovation und die Umsetzung von Forschung in marktfähige Produkte und Dienstleistungen zum Ausdruck (vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 7859/1/07 REV1; Europäisches Parlament 2007: 2006/0197 COD, 26.2.2007).

Der Änderungsvorschlag im Paasilinna-Bericht des Europäischen Parlaments zur ersten Lesung „Amendment 31 Annex, article 2, paragraph 2, 2. k“ (Satzung des Europäischen Technologieinstituts, Artikel 2: Aufgaben des Verwaltungsrats) sah beispielsweise vor, die Formulierung „The Governing Board shall, in particular promote the EIT globally, so as to raise its attractiveness and make it an „international player“ for excellence in *education*, research and *innovation*“ zugunsten folgender Formulierung zu ändern: „The Governing Board shall, in particular promote the EIT globally, so as to raise its attractiveness and make it an „international player“ for excellence in *innovation*, research and *education*“ (vgl. Europäisches Parlament 2007: 2006/0197 COD, 26.2.2007: 18; Hervorhebungen im Original).

8.5 Zweiter Teil der Hauptphase – die Verabschiedung der Verordnung

8.5.1 Der Problemstrom

Im Laufe der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 konnte ein Bewusstsein für die europäische Innovationslücke bei wichtigen Akteuren der EIT-Debatte geschaffen werden. Dies wurde auch durch eine stärkere Betonung der Innovationausrichtung des EIT und eine Abkehr von der Betrachtung des EIT als Bildungsinstitution erreicht. Somit war die Lösungsoption der Einrichtung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts wieder mit der ursprünglich von Kommissionspräsident Barroso und Kommissar Verheugen in ihrer Mitteilung zur Neuausrichtung der Lissabon-Strategie angeführten europäischen Innovationsproblematik gekoppelt (vgl. Kapitel 8.1.1; Europäische Kommission 2005: KOM(2005) 24 endgültig).

In einem Bericht der Europäischen Kommission „Towards a European Research Area, Science, Technology and Innovation – Key Figures 2007“, veröffentlicht im Juni 2007, wird der EU ein(e) „structural growth handicap [strukturelle Wachstumsschwäche]“ attestiert, welche „decisive policy actions [maßgebliche politische Aktivitäten]“ notwendig mache (vgl. Europäische Kommission 2007a: 7). In erster Linie thematisiert der auf statistischen Angaben von Eurostat basierende Text die als Ursache erkannte, im globalen Vergleich mit wichtigen Wettbewerbern schwache Innovationsperformance der Europäischen Union (vgl. Kapitel 8.1.1).

Demnach sank der EU-Anteil an den globalen Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) von 29% im Jahr 1995 auf 25% im Jahr 2005 (ebd. 22). Entgegen dem vom Europäischen Rat im Frühjahr in Barcelona gesteckten Ziel, die Gesamtausgaben für F&E und Innovation bis 2010 auf einen Anteil von 3% des EU-BIP (Bruttoinlandsprodukt der EU) zu erhöhen, waren die F&E-Ausgaben in der EU, nach einem langsamen Wachstum zwischen 1995 und 2001, seit 2002 zurückgegangen und erreichten 2005 einen Wert von 1,84% des EU-BIP (ebd. 24). Demgegenüber machten F&E-Ausgaben im Jahr 2004 in den USA 2,67% und in Japan 3,17%, in Südkorea im Jahr 2005 2,99% des jeweiligen BIP aus (ebd.; vgl. Abbildung 2, Kapitel 8.1.1).

Eine Hauptursache dieser Lücke ist die weitaus geringere Beteiligung des privaten Sektors bzw. der Industrie an der F&E-Finanzierung in Europa. 2004 finanzierte der private Sektor

64% der F&E-Ausgaben in den USA, 67% in China, jeweils 75% in Japan und Südkorea und nur 55% in der EU, wobei der Anteil privater F&E-Ausgaben am gesamten EU-BIP zwischen 1995 und 2005 relativ stabil bei 1% lag (ebd.: 10, 24).

Gegenüber den USA konstatierte der Kommissionsbericht zudem einen Rückstand der EU speziell bezüglich Produkten und Dienstleistungen der High-Tech-Industrie, vor allem im Bereich der Umsetzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) (ebd.: 30 ff.). Auch die europäische Schwäche der Gründung neuer, und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen hin zu global wettbewerbsfähigen Unternehmen verdeutlichte dem Bericht zufolge den europäischen Innovationsrückstand. 22% der US-Unternehmen, die 2007 unter den Top 1000 Unternehmen weltweit waren, wurden nach 1980 gegründet (gegenüber 5% EU-Unternehmen) und von diesen Neugründungen erfolgten 70% im IKT-Sektor.

Zusammenfassend beschwört der Bericht der Europäischen Kommission vom Juni 2007 beispielhaft die Notwendigkeit der weiteren Ausgestaltung des europäischen Forschungsraumes und gemeinsamer politischer Aktivitäten zur Stärkung der Innovationsfähigkeit der EU. Die auf einer soliden Datenbasis dargestellte Innovationsproblematik findet sich in vielen Textabschnitten in weiteren Berichten, Mitteilungen und offiziellen Dokumenten der europäischen Institutionen der letzten Jahre, unter anderem in der übergreifenden Strategie „Europa 2020“ (vgl. Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig: 12 f.).

Verstärkt wurde das gestiegene Bewusstsein für eine Notwendigkeit der Bekämpfung der Innovationslücke in Europa durch die im Zuge der US-amerikanischen Immobilienkrise ab Frühsommer 2007 entstehende Banken- und Finanzkrise, die sich in der Folge zu einer globalen Wirtschaftskrise ausweitete (vgl. Europäische Kommission 2009b).

Der steigende Innovationsdruck angesichts des Rückstandes gegenüber den USA und der Herausforderung durch neue, asiatische Konkurrenten, noch weiter in den Fokus gerückt durch eine heraufdämmernde Wirtschaftskrise, führt dazu, dass eine politische Lösungsoption der Gründung eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts im dritten Anlauf 2007 erstmalig in einer spezifisch europäischen Form realisierbar erschien, wie auch ein Abgeordneter des Europäischen Parlaments argumentierte: „(...) man hat vielleicht in früheren Jahrzehnten den Innovationsrückstand noch nicht so deutlich wahrgenommen, den wir gegenüber insbesondere den Vereinigten Staaten, aber zunehmend auch gegenüber China, Japan oder anderen asiatischen Staaten haben. Und deswegen war der Druck, der Handlungsdruck noch nicht groß genug in der Vergangenheit und jetzt hat man gemerkt, das ist nicht gut, wir haben zu wenige Rahmenbedingungen, die diese Kultur der Innovation

fördern. (...) wir haben in Europa eine Kultur des Konsenses, es wird immer alles ausdiskutiert, bis zum Ende sozusagen der Ausgleich gesucht (...), auch haben wir sehr starke NGOs oder Meinungsträger, die oftmals bei Innovation ein Veto einlegen ...²¹³.

Nachdem die Innovationsproblematik allgemein im Zuge der Lissabon-Strategie und mittlerweile im Nachfolgestrategiepapier „Europa 2020“ zum vordringlichsten europäischen Problem erklärt worden war und sich diese Sichtweise immer weiter durchsetzte, gab es parallel zur EIT-Diskussion ein weiteres Problem, das Mitte 2007 auf eine Bearbeitung durch politische Akteure wartete und eine wichtige Rolle für die Finanzierung der EIT-Initiative spielen sollte. Aufgrund einer fehlenden Einigung über die Finanzierung war der erste Trilog unter deutscher Ratspräsidentschaft, wie in Kapitel 8.4.3 beschrieben, gescheitert. Rückblickend ist nicht klar, ob es zu einer Lösung dieses Problems gekommen wäre, wenn nicht gleichzeitig ein viel größeres Finanzierungsproblem auf EU-Ebene relevant geworden wäre, mit dem sich die Finanzierungsproblematik des EIT koppeln ließ.

Wie bereits in Kapitel 8.4.1 angeführt, stand die europäische Politik Mitte 2007 vor der Entscheidung, ob sie nach dem Scheitern der Konzessionsverhandlungen einer vollständigen Finanzierung des europäischen Prestigeprojektes der Errichtung und Inbetriebnahme eines zivilen Satellitensystems „GALILEO“ aus EU-Mitteln zustimmen sollte, was ebenfalls eine Veränderung der bereits abgeschlossenen, mehrjährigen Haushaltsplanungen von 2007 bis 2013 zur Folge haben musste.

GALILEO wurde ursprünglich als gemeinsame Initiative der Europäischen Kommission, welche die strategische Führung übernehmen sollte, und der European Space Agency (ESA), zuständig für die technologische Entwicklung, gestartet. Entsprechend des ursprünglichen Zeitplans sollte zunächst 2001 bis 2005 die Phase der Entwicklung, 2006 bis 2007 die Phase der Errichtung und bereits 2008 die kommerzielle Inbetriebnahme erfolgen (vgl. Europäische Union 2002: Verordnung (EG) Nr. 876/2002, L 138). Von den veranschlagten 3,3 Milliarden Euro sollten maximal ein Drittel aus dem EU-Haushalt und mindestens zwei Drittel aus dem Privatsektor kommen, weshalb beschlossen wurde, eine öffentlich-private Partnerschaft in der Form eines Konzessionsmodells für die Errichtungs- und Betriebsphase zu bilden (ebd.).

Nach der Auflösung des gemeinsamen Unternehmens der Europäischen Kommission und der ESA zum 31.12.2006 und dem endgültigen Scheitern der Konzessionsverhandlungen im ersten Halbjahr 2007 stand die Europäische Union vor der Frage, entweder das

²¹³ Interview mit einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 01.04.2009.

Satellitensystem aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren oder nochmals in aussichtslos erscheinende Verhandlungen einzusteigen bzw. andernfalls das Scheitern des Projektes in Kauf zu nehmen (vgl. Europäische Kommission 2007: KOM(2007) 261 endgültig). Im mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013 waren 1,005 Milliarden Euro für die Finanzierung des EU-Anteils an Galileo eingeplant, die Gesamtkosten wurden Mitte 2007 jedoch bereits mit 3,4 Milliarden beziffert (ebd.).

Da sich wichtige politische Akteure in der Europäischen Kommission, im Rat und auch im Europäischen Parlament dafür einzusetzen begannen, das europäische Prestigeprojekt GALILEO nicht scheitern zu lassen, eröffnete sich hier durch Ereignisse im Problemstrom ein Policy Window, das eine Änderung des mehrjährigen Haushaltsrahmens wahrscheinlich werden ließ, wie sie für das EIT zuvor im Europäischen Parlament abgelehnt worden war. Dies eröffnete politischen Unternehmern die Chance, das EIT in diese außerplanmäßige Änderung des Finanzrahmens 2007-2013 einzubeziehen.

8.5.2 Der Optionsstrom

Nach einigen Auswahl- und Verwerfungsprozessen unterschiedlicher auf die politische Agenda geführter Optionen waren zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft am 30. Juni 2007 wesentliche inhaltliche Entscheidungen getroffen.

Geeinigt hatten sich entscheidende politische Akteure im Rat und im Europäischen Parlament bis Mitte 2007 auf die Etablierung in einem zweistufigen Prozess mit zunächst zwei bis drei KICs, auf eine institutionelle Struktur mit einem Verwaltungsrat und dezentral verwalteten KICs, die Verneinung einer Kompetenz des EIT, eigene Abschlüsse zu verleihen, und die Notwendigkeit, das EIT mit der Ausarbeitung einer Strategischen Innovationsagenda (SIA) zu beauftragen, welche die prioritären Bereiche des EIT für künftige Initiativen darlegen sollte (einschließlich einer Übersicht über die geplanten Tätigkeiten in den Bereichen Hochschulbildung, Forschung und Innovation) (vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 11058/07: 5 ff.; Europäisches Parlament 2007: A6-0293/2007 endgültig: 42). Dies stellte zusammengefasst die Position dar, die in der Folge von beiden Institutionen gegenüber der Kommission vertreten wurde. Da in der Praxis des informellen Trilogs bereits vor der ersten Lesung im Europäischen Parlament und der Verabschiedung eines Standpunktes in erster Lesung im Rat zwischen den drei entscheidenden Rechtsetzungsinstitutionen der EU,

Kommission, Rat und Parlament, verhandelt wurde, waren auch die Positionen der Kommission bezüglich der Änderungsvorschläge in Rat und Parlament bekannt.

Aus einem Dokument des Europäischen Parlaments und aus einem vom Ratssekretariat erstellten Dokument über die Ergebnisse der ersten Lesung im Europäischen Parlament am 25. und 26. September 2007 in Straßburg geht hervor, dass die Kommission sich gegen verschiedene Änderungsanträge des Parlaments aussprach, deren Inhalte in ähnlicher Form auch in der allgemeinen Ausrichtung des Rates bereits enthalten waren (vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 11058/07; ebd.: 13186/07; Europäisches Parlament 2007: EP-PE_TC1-COD(2006)0197).

Dies betraf zunächst den zweistufigen Etablierungsprozess, demzufolge bis nach der Aufstellung der eben beschriebenen Strategischen Innovationsagenda, die im ursprünglichen Verordnungsentwurf der Kommission nicht enthalten war, keine Benennung weiterer KICs möglich sein sollte. In diesem Punkt gab die Kommission gegenüber Rat und Parlament nach und akzeptierte die Einschränkung.

Auch der Vorschlag, das EIT statt „Europäisches Technologieinstitut“ mit der Bezeichnung „Europäisches Innovations- und Technologieinstitut“ zu benennen, wurde von der Kommission zunächst abgelehnt. Im Parlament und im Rat wollte man dagegen die Industrie- bzw. Innovationskomponente des neuen Instituts auch im Namen betonen und setzte sich mit diesem Vorschlag gegenüber der Kommission schließlich durch.

Weiterhin sollte die Etablierung des EIT dem Wunsch des Europäischen Parlaments und dem des Rates entsprechend mit einer „Pilotphase“ beginnen. Gegen die Verwendung dieser Vokabel sprach sich die Kommission aus, weil sie in der Formulierung „Pilotphase“ bzw. „Testphase“ statt „erster Phase“ die Gefahr einer möglichen Wiederauflösung des EIT erkannte (ebd.). Außerdem hielt die Europäische Kommission in den Verhandlungen zunächst noch an der Formulierung fest, dass die vergebenen akademischen Abschlüsse solche des EIT sein sollten.

Diese offenen Punkte konnten schließlich durch Kompromisse in der Formulierung behoben werden, wie ein internes Dokument des ITRE-Ausschusses zum informellen Trilog am 13.11.2007 belegt. In diesem „Aide memoire informal trilogue EIT“, welches die Verhandlungslinie des Parlaments zusammenfasst, wird beispielsweise vorgeschlagen, einer Änderung des Wortes „Pilotphase“ in „initial phase“ zuzustimmen (Europäisches Parlament 2007: Aide memoire informal trilogue EIT, liegt dem Autor vor, ist jedoch aus Gründen der

Nicht-Öffentlichkeit nicht im Literaturverzeichnis wiedergegeben). Diese Änderung wurde später in den Text der Verordnung übernommen (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Erwägungsgrund Nr. 24).

Hinsichtlich des EIT-Labels bzw. der EIT-Abschlüsse liest sich die EP-Position im "Aide memoire" wie folgt: „Commission could support us, but very difficult point for Council (red line) – possible compromise: Adding sentence (...): ‘Higher education institutions participating in a KIC should in all publications and disseminations relating to the activities of the KIC indicate that they were generated with the assistance of financial support from the Community in the framework of a KIC.’ The Commission may come with another possible compromise.” (Europäisches Parlament 2007: Aide memoire informal trilogue EIT, s.o.).

Die letztlich in der Verordnung niedergeschriebene Kompromissformel legt fest, dass „die von den KIC verliehenen akademischen Grade und Abschlüsse durch die teilnehmenden Hochschuleinrichtungen vergeben werden“, diese jedoch „dazu angehalten werden sollten, sie auch als akademische Grade und Abschlüsse des EIT zu bezeichnen.“, was wiederum einen Kompromiss darstellt und einen gewissen Spielraum für die Regelung innerhalb der einzelnen KICs lässt (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Erwägungsgrund Nr. 12).

An den beschriebenen Beispielen ist deutlich zu erkennen, dass in der fortgeschrittenen Phase der Diskussion um ein EIT unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2007 und schließlich unter slowenischer Ratspräsidentschaft Anfang 2008 Verhandlungen zwischen den entscheidenden politischen Akteuren aus Kommission, Rat und Parlament über Details der Formulierung des Verordnungstextes geführt wurden, wobei über die Bedeutung einzelner Worte teilweise eine signifikante Beeinflussung des Inhalts der Verordnung erreicht werden konnte.

Die wesentlichen Inhalte der EIT-Verordnung waren also bereits zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft, Mitte 2007, vorgezeichnet und die weiteren Verhandlungen kann man rückblickend als relativ problemlos einstufen. Jedoch gab es nach dem Scheitern einer Einigung im Rahmen des ersten Trilogs noch keine Einigung über die Finanzierung des EIT, die von den Institutionen in der Folge als ein separater Prozess aus dem inhaltlichen Diskussionsprozess ausgeklammert wurde.

Da zum selben Zeitpunkt die Finanzierung des europäischen Satellitennavigationssystems GALILEO unklar war, die europäischen Regierungen und wichtige Akteure der Kommission und des Europäischen Parlaments dieses Vorzeigeprojekt aber keinesfalls aufgeben wollten,

kam es zu Überlegungen, GALILEO aus Mangel an alternativen Partnern aus den Mitteln des Haushalts der Europäischen Union zu finanzieren. Am 19. September 2007 legte die Kommission nach informellen Gesprächen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union schließlich einen Vorschlag zur Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens (2007-2013) vor (vgl. Europäische Kommission 2007: KOM(2007) 549 endgültig). Dieser Vorschlag sah vor, zusätzlich zu den im bereits verabschiedeten Beschluss über den mehrjährigen Finanzrahmen vorgesehenen 1,005 Milliarden Euro weitere 2,4 Milliarden Euro bereitzustellen, um den für die Einrichtung des GALILEO-Systems prognostizierten Bedarf zu decken (ebd.).

Das EIT wurde schließlich als ein Unterpunkt in den Vorschlag zur Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens aufgenommen.

Ein Vertreter des BMBF lieferte eine Einschätzung dieses Vorgangs, die auch von weiteren Interviewpartnern geteilt wurde²¹⁴: „Galileo, da ging es natürlich um einiges mehr und da musste man das tun, was sonst wie der Teufel das Weihwasser gescheut wird von den Finanzpolitikern, man musste nämlich die finanzielle Vorausschau, die Planung, die an und für sich die stabile Grundlage sein sollte, ungefähr eineinhalb Jahre nachdem sie beschlossen worden war formal ändern. Und das hätte man vermutlich für das EIT alleine nicht getan, sodass ich nicht sicher bin, ob es mit dem EIT alleine überhaupt funktioniert hätte. (...) da hat die Kommission einen entsprechenden Vorschlag gemacht, da steht dann ganz groß in der Eröffnung Galileo (...) und dann geht das ganze Papier über Galileo und dann kommt ein ganz kleiner Abschnitt zum EIT.“²¹⁵

Das große Prestigeprojekt eines europäischen Satelliten-Navigationssystems Galileo, als zukünftiges Konkurrenzsystem zum amerikanischen „Navigational Satellite Timing and Ranging – Global Positioning System“ (NAVSTAR GPS) wurde also zum Vehikel für die Etablierung des EIT.

Bezüglich der Finanzierung wurde ein weiterer Punkt zwischen den europäischen Institutionen kontrovers diskutiert. Es ging um die Möglichkeit des EIT, Gelder aus dem 7. Forschungsrahmenprogramm zu erhalten oder zumindest im Rahmen des normalen Ausschreibungsverfahrens beantragen zu können. Nachdem zugesichert war, dass kein Geld aus dem 7. Forschungsrahmenprogramm, beispielsweise kein Geld aus dem Spezifischen

²¹⁴ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009. Ebenso z.B.: Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009; Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.

²¹⁵ Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.

Programm „Ideen“, umgesetzt durch den Europäischen Forschungsrat (ERC), für das EIT umgewidmet werden würde, war es der Wille der Kommission und einiger Akteure im Rat und im Europäischen Parlament, dass zumindest die Möglichkeit zur Teilnahme der KICs an Ausschreibungen in der Verordnung enthalten sein sollte.

Die Möglichkeit, gleichberechtigt an FP7-Ausschreibungen zu partizipieren, sahen entsprechend sowohl der Kommissionsvorschlag als auch der Bericht von Paasilinna im Europäischen Parlament zur ersten und zweiten Lesung sowie bereits die allgemeine Ausrichtung des Rates vor (vgl. Europäische Kommission 2006: KOM (2006) 604/endgültig²: Artikel 13; Europäisches Parlament 2007, 2008: 2006/0197 COD, 26.2.2007 und 4.2.2008; Rat der Europäischen Union 2007: 11058/07: Artikel 14).

Dennoch gab es politische Akteure, die diesen Zugang der KICs zum FP7 nicht wollten, wie sich ein Mitarbeiter des Ratssekretariats erinnerte: „Nun sind das Parlament, aber auch einige Mitgliedstaaten eine Zeit lang über das Ziel hinausgeschossen und ins andere Extrem verfallen. Man hat gesagt, wir wollen nicht nur keinen privilegierten, sondern überhaupt gar keinen Zugang und das wäre natürlich aus der Sicht des europäischen Forschungsraums und der Idee von Kohärenz unserer Forschungspolitik eine Widersinnigkeit im höchsten Maße, und wenn Sie es strikt sehen wollen, dann wäre das sogar vertragswidrig. Denn es steht im Vertrag, dass sich alle Forschungsaktivitäten der Gemeinschaft im Forschungsrahmenprogramm widerspiegeln sollen, also da muss es entweder einen Bezug geben zwischen Forschungsrahmenprogramm und EIT oder es darf das EIT nicht geben.“²¹⁶.

Eine andere Thematik, die zunächst nicht im Kommissionsvorschlag enthalten war, über die jedoch in der Folge ebenfalls lange diskutiert wurde, ohne dass sich nach dem ersten Kompromissvorschlag im Rat etwas essenziell änderte, betraf die Frage, ob die in den KICs behandelten Themengebiete bereits durch die europäischen Institutionen in der Verordnung vorgegeben werden sollten.

Der erste Kompromissvorschlag im Rat enthält hierzu bereits die Formulierung „(...) the Governing Board shall select and designate two pilot KICs [in the field of renewable energy/climate change]“ (Rat der Europäischen Union 2007: 7859/1/07 REV1: Artikel 4, Absatz 3). Ein Mitarbeiter des Ratssekretariats führte dazu aus: „(...) vonseiten der Mitgliedstaaten [gab es] einerseits zwar das generelle Bekenntnis zur Autonomie des EIT, aber andererseits gab es einen sehr deutlichen Wunsch, ein Mitspracherecht zu haben bei der

²¹⁶ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

Auswahl der Sektoren, in denen KICs eingerichtet werden sollten (...). Im Parlament gab es sogar eine Zeit lang eine Tendenz, die KICs in der Verordnung thematisch festzulegen (...). Das wurde Gott sei Dank abgewehrt, und zwar deswegen, weil das Parlament herausgefunden hat, als der ITRE-Ausschuss in die Diskussion gegangen ist und sie sich gefragt haben, wie ist denn dann die Liste der KICs, da fanden die Parlamentarier sehr schnell heraus, dass sie auf keinen Fall in der Lage sein würden, sich auf eine Liste zu einigen, weil die Vielzahl der verschiedenen Pressure Groups so enorm war.²¹⁷

Der Vorschlag für bestimmte Themen blieb als solcher erhalten und die möglichen Themen wurden im informellen Trilog um das Themenfeld Informations- und Kommunikationstechnologien ergänzt. In der endgültigen Verordnung steht im Erwägungsgrund 24: „Binnen 18 Monaten ... sollte der Verwaltungsrat zwei oder drei KIC ... auswählen (...) zu diesen Bereichen könnten Bereiche wie Klimawandel, erneuerbare Energie und die nächste Generation der Informations- und Kommunikationstechnologien gehören.“ (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Erwägungsgrund 24, Hervorhebung durch den Autor).

Die Verhandlungen im zweiten Halbjahr 2007, die sich bis zur Verabschiedung eines Gemeinsamen Standpunktes im Rat am 21. Januar 2008 und der Annahme des Gemeinsamen Standpunkts ohne Änderung in zweiter Lesung durch das Europäische Parlament am 11. März 2008 in Straßburg hinzogen, behandelten, wie oben beschrieben, eine nun schon stark begrenzte und verdichtete Anzahl von Optionen. Es ging um Details, deren Inhalt jedoch teilweise von erheblicher Bedeutung sein konnte. Wäre dem EIT beispielsweise ein Zugang zum FP7 verweigert worden oder hätte man den Bereich „Gesundheit/Pharmazie“ anstatt eines der drei gewählten Themen vorgeschlagen, hätte dies letztlich für betroffene Stakeholder erhebliche finanzielle Auswirkungen haben können.

8.5.3 Der Politics-Strom

Nach der allgemeinen Ausrichtung im Rat der Europäischen Union prägten zunehmende Detailverhandlungen auf der Basis der bis dato verhandelten thematischen Optionen die Diskussion. Dies kam auch in der Entscheidung über den Paasilinna-Bericht im ITRE-Ausschuss des Europäischen Parlaments am 09. Juli 2007 zum Ausdruck (vgl. Europäisches

²¹⁷ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

Parlament 2007: 2006/0197 COD: 09.07.2007 - EP: decision of the committee responsible, 1st reading/single reading). Als eine der „wesentlichen Änderungen“ wurde hier zum Beispiel die später übernommene Änderung des Namens von „Europäisches Technologieinstitut“ auf „Europäisches Innovations- und Technologieinstitut“ angeregt (ebd.).

In der Plenardebatte im Rahmen der ersten Lesung im Europäischen Parlament am 25. September 2007 kam klar zum Ausdruck, dass es bezüglich der wesentlichen Punkte im weiteren Gesetzgebungsprozess allenfalls einen gewissen Spielraum geben würde, aber keine einschneidenden Veränderungen mehr zu erwarten waren. Kommissar Figel', der einleitend eine kurze Ansprache hielt, betonte, dass die Kommission mit den meisten vorgeschlagenen Änderungen leben könne, dass einige Änderungsvorschläge in der Formulierung adaptiert werden müssten, und ging auf vier aus Sicht der Kommission kritische Aspekte näher ein, die den weiteren Verhandlungsspielraum verdeutlichen (vgl. Europäisches Parlament 2007: A6-0293/2007 endgültig).

Bezogen auf den Bildungsaspekt betont Figel', dass der Wortlaut im Abschnitt „Akademische Grade und Abschlüsse“ nicht weiter in Richtung einer „Verwässerung“ verändert werden sollte, da die Kommission zu diesem Zeitpunkt noch an ihrer Formulierung, dass die akademischen Abschlüsse solche des EIT sein sollten, festhielt (ebd.; siehe Kapitel 8.5.2). Auch der vom Parlament betonte Testcharakter sollte dem Wunsch der Kommission entsprechend deutlich machen, dass es sich um ein Projekt von längerer Dauer handle (ebd.).

Weiterhin sprach Figel' von erleichterten Partizipationsmöglichkeiten für Organisationen aus Drittstaaten, die allerdings die Präferenzierung der EU-Mitgliedstaaten nicht infrage stellen dürften, und betonte die Notwendigkeit eines möglichen Zugangs der KICs zum Forschungsrahmenprogramm (ebd.). Kommissar Figel' schloss seine kurze Ansprache mit dem Hinweis auf die noch nicht endgültig geklärte Frage der Finanzierung des EIT, die beispielweise auch von der Berichterstatterin des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments, Nina Škottová (EVP), thematisiert wurde. Die damalige tschechische EU-Abgeordnete Škottová erklärte, es gebe Zweifel, ob weitere 1,5 Milliarden Euro neben den avisierten 308 Millionen Euro, aus dem Siebenten Forschungsrahmenprogramm und den Strukturfonds aufgebracht werden könnten (ebd.). Außerdem könnten die Mittel ohnehin nur durch eine Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens bereitgestellt werden (ebd.).

Am 19. September 2007, unmittelbar vor der Plenarsitzung in Straßburg, hatte die Europäische Kommission eine entsprechende Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über die Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens (2007-2013) mit dem Titel

„Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung im Hinblick auf den mehrjährigen Finanzrahmen“ veröffentlicht (vgl. Europäische Kommission 2007: KOM (2007) 549 endgültig).

Der Finanzierungsplan für Galileo und eben auch das EIT wurde gemäß dem in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung in den Nummern 21, 22 und 23 beschriebenen Verfahren, welches sich auf den ehemaligen Artikel 272 Absatz 9 Unterabsatz 5 EGV (vgl. den derzeit gültigen Artikel 314 AEUV) stützte, verabschiedet und der mehrjährige Finanzrahmen bzw. Haushaltsplan also geändert.

Nach der Übermittlung an den Rat und das Europäische Parlament fand am 13. November 2007 die Erörterung im Rat statt, auf die am 23. November 2007 eine Konzertierungssitzung mit Vertretern der drei beteiligten Institutionen folgte (vgl. Europäische Kommission 2007: KOM(2007) 549 endgültig; KOM(2007) 783 endgültig).

Die Kommission legte daraufhin am 5. Dezember 2007 einen geänderten Vorschlag vor, der vom Europäischen Parlament und vom Rat am 18. Dezember 2007 unterzeichnet wurde.

Der Beschluss sieht vor, die für Galileo zusätzlich benötigten 2,4 Milliarden Euro und die für das EIT vorgesehenen 309 Millionen Euro durch eine Anhebung der Obergrenze der Teilrubrik 1A „Wettbewerbsfähigkeit in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung“ zu finanzieren. Als Ausgleich wurde die Obergrenze der Teilrubrik 2 „Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ um 2,189 Milliarden Euro und die Teilrubrik 5 „Verwaltung“ um 220 Millionen Euro gesenkt. 300 weitere Millionen wurden als „zusätzlich verfügbar“ für Galileo aus dem 7. Forschungsrahmenprogramm verzeichnet (vgl. ebd.; Amtsblatt der Europäischen Union 2008: L 6/7).

Das Nachvollziehen des Verfahrens der Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013 anhand offizieller Dokumente verdeutlicht exemplarisch, dass die Nachverfolgung und das Verständnis von Prozessen auf der europäischen Ebene teilweise bereits durch eine verklausulierte Formulierung der Inhalte erschwert wird. Unter dem Stichwort „Haushaltsplan der EU“ stößt man bei einer Internetrecherche zunächst auf eher allgemein gehaltene Informationen und erst eine vertiefte Recherche bzw. eine Anfrage führte schließlich zu Dokumenten über die „Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin“. Wer beispielsweise weiter nach „Agrarsubventionen“ oder „Ausgaben für die Landwirtschaft“ sucht, beachtet die Teilrubrik 2 „Erhaltung und Bewirtschaftung der

natürlichen Ressourcen“ unter Umständen nicht weiter.

Die oft beschönigenden Formulierungen sind ein Kennzeichen europäischer Gesetzgebung und Dokumente. Ein Grund hierfür liegt vermutlich in der Geschichte der EU und insbesondere der Kommission, die als „Hüterin der Verträge“ und „Motor der Integration“ europäische Interessen häufig gegenüber Kritik aus den Mitgliedstaaten verteidigen und rechtfertigen muss (vgl. Pollak/Slominski 2006: 85 f.).

Die abschließenden Verhandlungen über das eigentliche EIT-Dossier wurden parallel zu den Verhandlungen über die Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens geführt. Politische Akteure hatten es im zweiten Halbjahr 2007 de facto mit dem Sonderfall eines doppelten Mitentscheidungsverfahrens zu tun, wobei die wesentlichen inhaltlichen Entscheidungen, wie beschrieben, bereits getroffen waren.

Eine Frage wurde dabei aus den weiteren Verhandlungen ausgeklammert und erst nach der Verabschiedung der Verordnung im März 2008 erneut auf die Agenda gesetzt. In der Endphase der EIT-Gesetzgebung kam es zu keinen Verhandlungen über den Verwaltungssitz des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts. Es war für entscheidende politische Akteure auf der Basis früherer Erfahrungen absehbar, dass das Suchen einer Antwort auf die Frage, welches Land diesen Sitz bekommen sollte, eine Entscheidung über das EIT insgesamt, aufgrund der Notwendigkeit einer einstimmigen Entscheidung der Mitgliedstaaten im Rat einerseits und der antizipierten Uneinigkeit über die Ansiedlung der neuen Institutionen andererseits, erheblich verzögern würde.

Das Ausklammern der Sitzfrage zeigt, dass politische Akteure sich angesichts problematischer institutioneller Rahmenbedingungen oder Machtverhältnisse über die Anpassung oder vorläufige Nichtberücksichtigung von Inhalten einigen können. Dabei spielte nicht nur die zeitliche Verschiebung im Sinne der „Salami tactics“ eine Rolle, sondern die durch diese erreichte Verlagerung in einen anderen, institutionell bedingten Kontext der Machtverhältnisse, da nach dem Verabschieden der Verordnung die Gefahr eines Scheiterns der Verordnung am Thema der Sitzfrage ausgeräumt war.

Die Gestaltung zweier parallel verlaufender Mitentscheidungsverfahren stellte demgegenüber den Fall einer institutionellen Anpassung bzw. Ausnutzung oder Schaffung institutioneller Spielräume durch politische Akteure dar. Mit dem Auftauchen der Galileo-Problematik ergab sich für politische Akteure nach dem Scheitern der Lösung der Finanzierungsfrage unter Deutscher Ratspräsidentschaft eine neue Möglichkeit, diesen letzten fraglichen Punkt einer Lösung zuzuführen.

Die Beispiele zeigen einerseits, wie institutionell geprägte Machtverhältnisse als unabhängige

Variable auf politische Inhalte und Prozesse wirken und diese verändern können. Andererseits können politische Unternehmer die institutionellen Rahmenbedingungen bestimmter Entscheidungen und damit zugrunde liegende Machtkonstellationen aktiv verändern.

8.5.4 Policy Windows und politische Unternehmer

Die Mitte des Jahres 2007 offiziell von der Kommission bestätigte Finanzierungslücke im Rahmen des Prestigeprojekts GALILEO eröffnete für die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament eine unerwartete politische Gelegenheit zum Coupling mit der ebenfalls ungelösten Finanzierungsproblematik des EIT.

Diese Gelegenheit wurde von den Akteuren genutzt, um das letzte Hindernis zu beseitigen, das einer Verabschiedung der EIT-Verordnung nach den vorangegangenen Trilogverhandlungen, der Verabschiedung einer allgemeinen Ausrichtung des Rates im Juni 2007 und der ersten Lesung im Europäischen Parlament im Juli 2007 noch im Weg stand.

Dabei waren zwei miteinander verknüpfte Personengruppen im Rahmen der Strukturen des informellen Trilogs tätig, von denen die eine Gruppe das eigentliche, inhaltliche EIT-Dossier und die andere Gruppe die Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens verhandelte. Wie bereits beschrieben, treffen sich im informellen Trilog eine begrenzte Anzahl an beteiligten Vertretern des Europäischen Parlaments und der jeweiligen Ratspräsidentschaft sowie Kommissionsvertreter, denen offiziell ein Beobachterstatus zukommt. Informelle Triloge dienen der Beschleunigung des Rechtsetzungsverfahrens, da durch die frühzeitige, enge Zusammenarbeit zwischen den drei politischen Hauptinstitutionen der EU, Problemlagen schneller erkannt und Kompromisslinien ausgelotet werden können (vgl. Europäisches Parlament 2009a: 13 ff.; Europäisches Parlament 2004; vgl. Kapitel 8.4.3)

Für politische Unternehmer, die nicht aufgrund ihrer institutionell bedingten Funktion (z. B. als Berichterstatter oder Schattenberichterstatter im Europäischen Parlament, als zuständiger Kommissionsbeamter etc.) an informellen Trilogen teilnehmen, ist es in dieser Phase schwer, noch von außen auf die Entscheidungsfindung einzuwirken. Allenfalls kann zusätzlich bereitgestellte Expertise an die Beteiligten der jeweils eigenen Institution vermittelt werden, da diese über die Berichtspflicht an ihre Institution rückgekoppelt sind.

Dem internen Vorbereitungspapier des Europäischen Parlaments zum informellen Trilog am 13. November 2007 sind einige weitere Informationen über den tatsächlichen Ablauf des EIT-

Trilogs zu entnehmen (Europäisches Parlament 2007: Aide memoire informal trilogue EIT, liegt dem Autor vor, ist jedoch aus Gründen der Nicht-Öffentlichkeit nicht im Literaturverzeichnis wiedergegeben).

Das Papier enthält zunächst eine Liste der verbleibenden offenen Punkte, wie in Kapitel 8.5.2 beschrieben. Daneben ist festgehalten, dass die Einigung über die Inhalte des lange umstrittenen Punkts „Bildung“ bereits in Gesprächen zwischen der EU-Abgeordneten Erna Hennicot-Schoepges (EVP), der Berichterstatterin des CULT-Ausschusses, dem Rat und der Kommission erzielt wurde. Weiter betont das Papier, dass vonseiten des Europäischen Parlaments darauf hingewiesen werden soll, dass jede erzielte Einigung als provisorisch anzusehen ist, solange noch keine Einigung über die Finanzierung erzielt worden sei (Europäisches Parlament 2007: Aide memoire informal trilogue EIT, s.o.).

Es ist ein wesentliches Kennzeichen des informellen Trilogs, dass die teilnehmenden Vertreter als Repräsentanten eines geschlossenen Meinungsbildes ihrer Institution agieren, um die Verhandlungsposition nicht zu gefährden. Ein Mitarbeiter der Verwaltung des Europäischen Parlaments erklärte diesen Mechanismus: „The moment there is a vote, the moment you start negotiating, (...) you close the front. (...) of course, some people thought this point is more important than this point, but those were the points adopted and those were the points we had to defend. The question is of course, what point will you give up, but you never have a new point or that people disagree with a point, that was voted for in some way. This is the parliament and you defend the parliament’s position and then you give, of course the points away that are less important for you and you try to keep the points that are most important for you, but you see that the institutions try to defend their positions. (...) even in the commission, even when you know there are tensions, it’s mostly before. When you are at the step of the negotiations you don’t hear of the tensions any more because they know the moment it comes out that there are tensions, the negotiation position is gone of course, so they also try to keep a closed front.“²¹⁸.

Abschließend ist in dem internen Arbeitsdokument unter „weitere Schritte“ vermerkt, dass die damalige Vorsitzende des ITRE-Ausschusses, Dr. Angelika Niebler (EVP), im Falle einer Einigung einen Brief an den Vorsitzenden des Ausschusses der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER) im Rat verfassen sollte, um ihm die Ergebnisse, vorbehaltlich einer juristischen und sprachlichen Prüfung und unter der Bedingung einer Einigung über die Finanzierung, schriftlich mitzuteilen (Europäisches Parlament 2007: Aide memoire informal

²¹⁸ Interview mit einem Mitarbeiter im Europäischen Parlament, 06.02.2009.

trilogue EIT).

8.5.5 Coupling und Bewertung

Die Verhandlungen über die EIT-Verordnung waren somit mit der Einigung über die verbliebenen offenen Punkte im informellen Trilog vom 13. November 2007 und der Einigung über die Finanzierung im Rahmen einer Konzertierungssitzung der drei beteiligten Institutionen Kommission, Rat und Europäisches Parlament vom 23. November 2007 abgeschlossen. Die weiteren Vorgänge bis zur endgültigen Verabschiedung der Verordnung Nr. 294/2008 der Europäischen Union zur Errichtung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) am 11. März sind als rein formal einzustufen.

Am 23. November 2007 erzielte der Rat für Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie und Forschung) auf seiner Tagung in Brüssel eine politische Einigung über den Entwurf der Verordnung und der Gemeinsame Standpunkt im Hinblick auf den Erlass der Verordnung wurde schließlich am 21. Januar 2008 auf der Tagung des Rates für Landwirtschaft und Fischerei als ein so genannter A-Punkt ohne Aussprache beschlossen (vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 14865/07 (Presse 259); Rat der Europäischen Union 2008: 5425/08).

Im Europäischen Parlament wurde der Gemeinsame Standpunkt des Rates am 18. Februar 2008 im ITRE-Ausschuss mit 21 Ja-Stimmen bei 0 Enthaltungen und 0 Gegenstimmen ohne Änderung angenommen und in der Plenarsitzung am 11. März 2008 ebenfalls ohne Änderung in zweiter Lesung mit 499 Ja-Stimmen bei 15 Enthaltungen und 127 Gegenstimmen angenommen. Ein von den Grünen/Europäische Freie Allianz eingebrachter Änderungsvorschlag, das EIT nicht zu gründen, wurde somit abgelehnt. Entsprechend des von ihnen eingebrachten Vetos stimmten die EU-Abgeordneten der Grünen/Europäischen Freien Allianz geschlossen gegen das EIT bzw. für ihren Antrag, das EIT nicht zu gründen. Die drei größten Fraktionen der 6. Wahlperiode des Europäischen Parlaments von 2004 bis 2009, die Fraktion der Europäischen Volkspartei und europäischen Demokraten (EVP-ED), die sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament (PSE) und die Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) stimmten dagegen für das EIT, wengleich es jeweils einige „Abweichler“ gab, die für den Antrag einer Nichtgründung abstimmten (vgl. Europäisches Parlament 2008: Ergebnis der namentlichen Abstimmungen – Anlage vom 11.03.2008). Somit gab es keine Änderung in zweiter Lesung durch das

Europäische Parlament und die EIT-Verordnung wurde als ein sogenanntes „early second reading agreement“ verabschiedet.

Festzuhalten bleibt, dass eine Einigung über das EIT lange unter dem Vorbehalt einer Einigung über die Finanzierung stand, da der Vorschlag für ein EIT zu einem Zeitpunkt in den Rechtssetzungsprozess eingebracht wurde, an dem eine Berücksichtigung im 7. Forschungsrahmenprogramm praktisch kaum noch möglich war. Erst die Finanzierungsproblematik des größeren und mit ungleich mehr Prestige behafteten Galileo-Projektes, welches wichtige politische Akteure nicht scheitern lassen wollten, eröffnete ein Policy Window für eine Einigung über die Finanzierung des EIT, die schließlich mit 308,7 Millionen Euro im Vergleich zu dem für den Zeitraum bis 2013 veranschlagten Gesamtbudget von rund 2,4 Milliarden Euro eher gering bemessen wurde (vgl. Europäische Kommission 2006: IP/06/1416; Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 19).

Wichtige, in die Trilogverhandlungen über die Finanzierung und die Inhalte des EIT eingebundene politische Akteure in der Kommission, im Rat und im Europäischen Parlament folgten einer innovativen Logik, indem sie gemeinsam die neue Möglichkeit einer Verknüpfung der Finanzierung des EIT mit der Erhöhung der Finanzierung des Galileo-Projektes ergriffen, um so im Rahmen einer Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens Mittel für das EIT aus dem EU-Haushalt bereitstellen zu können.

Es kann nicht mit letzter Gewissheit behauptet werden, dass für das Europäische Innovations- und Technologieinstitut alleine keine Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens erfolgt wäre, zumal Auswirkungen einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sich bereits Anfang 2008 bemerkbar machten, jedoch zeigt schon der an der Finanzierungsfrage gescheiterte erste informelle Trilog unter der Deutschen Ratspräsidentschaft, dass es ohne Galileo erheblich schwieriger gewesen wäre, eine Einigung zu erreichen. Gerade die Akteure der informellen Trilogverhandlungen konnten die durch Galileo eröffnete Möglichkeit wahrnehmen, sodass eine, angesichts der beschriebenen, im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses zu bewältigenden Problematiken verhältnismäßig schnelle Verabschiedung der Verordnung ohne Änderung in zweiter Lesung erreicht werden konnte.

Der informelle Trilog als institutioneller Rahmen, in dem eine Einigung bereits in erster Lesung herbeigeführt wurde, stellt auf der europäischen Ebene ein Instrument dar, welches in

der heutigen Form erst durch das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 etabliert wurde, da vorher keine Verabschiedung einer Verordnung in erster Lesung im Europäischen Parlament zulässig war. Nach dem Vertrag von Lissabon regelt Artikel 294 AEUV das Mitentscheidungsverfahren, welches hier nun „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ genannt wird (vgl. Artikel 294 AEUV Absatz 1).

Konkretisiert ist das Verfahren des informellen Trilog in einer „Gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens“ des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission, wonach „die Organe ... während des ganzen Verfahrens loyal zusammen[arbeiten], um ihre Standpunkte möglichst weitgehend anzunähern, und dabei, soweit zweckmäßig, den Erlass des Rechtsakts in einem frühen Stadium des Verfahrens zu ermöglichen.“ (Amtsblatt der Europäischen Union 2007: 2007/C 145/5).

Bezogen auf die Inhalte der EIT-Verordnung wurden nicht alle im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses diskutierten Punkte einer detaillierten Lösung zugeführt. Die in der Verordnung verankerten Kompromissformulierungen bieten einen Spielraum für die Interpretation der Verordnung, beispielsweise hinsichtlich der Ausgestaltung der Beziehungen der übergeordneten EIT-Verwaltungsstruktur zur zweiten Ebene des EIT, den einzelnen Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs), in denen die Umsetzung der EIT-spezifischen Tätigkeiten stattfindet.

Erwägungsgrund 11 legt insofern fest, dass „die Beziehungen zwischen dem EIT und den KIC ... durch vertragliche Vereinbarungen geregelt werden [sollten], die die Rechte und Pflichten der KIC festlegen, [und] ein ausreichendes Maß an Koordination gewährleisten...“. (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1, Hervorhebung durch den Autor). Artikel 6 Absatz 2 sieht ergänzend vor: „Die KIC entscheiden weitgehend nach eigenem Ermessen über ihre interne Organisation und Zusammensetzung sowie ihren Zeitplan und ihre Arbeitsmethoden.“ (ebd., Hervorhebungen durch den Autor).

Die in der Verordnung enthaltene Definition der KICs bietet ebenfalls einen Spielraum für Interpretationen. Erwägungsgrund 9 beschreibt die KICs als „eigenständige Partnerschaften zwischen Hochschuleinrichtungen, Forschungseinrichtungen, Unternehmen und anderen Beteiligten in Gestalt tragfähiger und langfristig eigenständiger strategischer Netzwerke“. Artikel 2 Punkt 2 definiert KICs gleichlautend als „eigenständige Partnerschaft ... in Gestalt eines strategischen Netzes auf der Grundlage gemeinsamer mittel- bis langfristiger

Innovationsplanung“ (ebd., Hervorhebungen durch den Autor). Der Grad der zukünftigen Selbstständigkeit der KICs kann daher, in der Interpretation der Verordnung durch den für die Lenkung der Tätigkeiten des EIT sowie die Auswahl, Benennung und Evaluierung der KICs zuständigen Verwaltungsrat und die KICs selbst, von eher lose gekoppelten Netzwerken bis hin zu hochintegrierten Netzwerken bzw. Partnerschaften reichen.

Insgesamt stellt die Verordnung somit eher eine Rahmenverordnung dar, welche für verschiedene Inhalte keine Detailregelung vorsieht, wie dies beispielsweise eine regulierende Verordnung zum Ziel hat.

Ein anderes Beispiel bietet die bereits vielfach zitierte Formulierung über die akademischen Grade und Abschlüsse, die besagt, dass „akademische Grade und Abschlüsse auch als akademische Grade und Abschlüsse des EIT bezeichnet werden können“ (ebd.: Artikel 8 Absatz 1). Artikel 8 Absatz 2 konkretisiert dies nicht weiter, sondern enthält eine Absichtserklärung, nach der das EIT teilnehmende Hochschulen auffordert, „gemeinsame oder mehrfache akademische Grade und Abschlüsse zu vergeben“, gleichzeitig aber betont, dass diese „jedoch auch von einer einzelnen Hochschuleinrichtung vergeben werden [können]“ (ebd.).

Exemplarisch verdeutlicht auch Erwägungsgrund 24 die Eröffnung eines gewissen Handlungsspielraums für den Verwaltungsrat durch die Verordnung, wonach der Verwaltungsrat „binnen 18 Monaten ab seiner Errichtung ... zwei oder drei KIC in Bereichen auswählen [soll], die einen Beitrag zur Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen für die Europäische Union leisten können; zu diesen Bereichen könnten Bereiche wie Klimawandel, erneuerbare Energie und die nächste Generation der Informations- und Kommunikationstechnologien gehören.“ (ebd., Hervorhebungen durch den Autor).

Durch die Verordnung Nr. 294/2008 vom 11. März 2008 wurde ein Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT) geschaffen, in dessen Rahmen der übergeordneten Governance-Struktur, bestehend aus den Organen des EIT, und hier in erster Linie dem Verwaltungsrat, ein erheblicher Handlungsspielraum zugestanden wurde.

Die bis dato auf europäischer Ebene nicht gekannte Autonomie der Governance-Struktur zeigt sich, wenn man das als so genannte „Agentur sui generis“ etablierte EIT mit ähnlichen Einrichtungen der EU, wie den klassischen Gemeinschaftsagenturen und den Exekutivagenturen vergleicht.

Zunächst sind einige Gemeinsamkeiten des EIT mit den herkömmlichen Agenturen gegeben (derzeit existieren 23 Fachagenturen und 6 Exekutivagenturen; ausgenommen sind dabei die im Rahmen der ehemaligen zweiten und dritten Säule der EU gegründeten Agenturen in den Bereichen „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (PJZS) und „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP), sowie zwei im Rahmen der ehemaligen Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, heute EURATOM) gegründete Agenturen; vgl. http://europa.eu/agencies/index_de.htm, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Für fast alle Agenturen, findet, da sie vollständig oder zu einem gewissen Teil aus Mitteln der EU finanziert werden, das Haushaltsverfahren der Europäischen Union Anwendung²¹⁹. Auch das EIT erstellt demnach einen Einnahmen- und Ausgabenplan und übermittelt diesen an die Europäische Kommission, die dem Rat und dem Europäischen Parlament einen jährlichen Entwurf für den Haushaltsplan bis zum 1. September jedes Jahres vorlegt. Rat und Parlament verabschieden anschließend, gemäß der in den Artikeln 313 ff. AEUV dargelegten Regelungen, einen Jahreshaushaltsplan. Entsprechend finden die Bestimmungen über Ausführung des Haushaltsplans und Entlastung Anwendung (vgl. Artikel 317 ff. AEUV).

Wie im Rahmen anderer Agenturen der EU gelten außerdem die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union, wobei das EIT im Gegensatz zu anderen Agenturen Personal ausschließlich im Rahmen befristeter Arbeitsverträge einstellt (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Anhang: Satzung des EIT: Artikel 7).

Dennoch ist das EIT aufgrund einiger bedeutender Unterschiede keine gewöhnliche Agentur der EU, sondern kann als eine „Agentur sui generis“ bezeichnet werden.

Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass das Budget der meisten Gemeinschaftsagenturen und Exekutivagenturen fast ausschließlich aus Mitteln der EU bereitgestellt wird, während der Beitragsanteil der EU zum Budget des EIT etwa 25% betragen soll. Dieses Geld soll ausschließlich zur Deckung der Kosten für die Errichtung und

²¹⁹ Von derzeit 23 Fachagenturen werden 18 Einrichtungen aus Mitteln der EU finanziert und 3 weitere Gemeinschaftsagenturen finanzieren sich zum Teil selbst. Das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle) (HABM) und das Gemeinschaftliche Sortenanamt (CPVO) finanzieren sich selbst (vgl. http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_de.htm, mit weiteren Verlinkungen zu den einzelnen Agenturen, zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Alle 6 Exekutivagenturen verwalten Mittel aus dem Haushalt der Europäischen Union. Die Exekutivagenturen sind Organisationen, die von der Europäischen Kommission gegründet und mit der Verwaltung von bestimmten Unionsprogrammen beauftragt werden. Sie werden für einen bestimmten Zeitraum eingerichtet und sind im Rang einer Generaldirektion der Europäischen Kommission angesiedelt sein (vgl. http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_de.htm, zuletzt abgerufen am 2.1.2012; Egeberg/Martens/Trondal 2009; Amtsblatt der Europäischen Union 2003: Verordnung Nr. 58/2003, L 11/1).

die Verwaltungs- und Koordinierungstätigkeiten des EIT und der KIC verwendet werden (vgl. ebd.: Erwägungsgrund 17, Artikel 14 Absatz 4; Fußnote 220).

Der entscheidende Unterschied besteht aber in der relativen Unabhängigkeit des EIT gegenüber den Mitgliedstaaten einerseits und der Kommission, aber auch dem Europäischen Parlament andererseits. Die meisten europäischen Agenturen, beispielsweise alle 23 Gemeinschaftsagenturen, verfügen über ein Verwaltungsgremium, in dem sowohl die Mitgliedstaaten, als auch die Kommission repräsentiert sind (vgl. Egeberg/Martens/Trondal 2009: 10 f; http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/, mit weiteren Verlinkungen zu den einzelnen Agenturen, zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Das Europäische Parlament benennt ebenfalls Vertreter für die Verwaltungsgremien bestimmter Agenturen. Die Exekutivagenturen sind bereits gemäß der Verordnung zur Festlegung ihres Statuts eng an die Kommission gebunden. Demnach können nur EU-Beamte zum Direktor einer Exekutivagentur ernannt werden (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2003: Verordnung Nr. 58/2003, L 11/1: Artikel 10).

Beispielsweise ist in den Regelungen betreffend den als Exekutivagentur eingerichteten Europäischen Forschungsrat (ERC) vorgesehen, dass die Kommission neue Mitglieder des Verwaltungsrates direkt ernennt, wohingegen im Fall des EIT neue Mitglieder des Verwaltungsrates auf der Grundlage einer vom Verwaltungsrat erstellten Liste durch die Kommission ernannt werden (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Beschluss der Kommission (2008/37/EG), L 9/15; Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1).

Dagegen hat die Europäische Kommission beim EIT nur das Recht, einen Beobachter zu benennen, der an Sitzungen des Verwaltungsrats teilnehmen kann, im Verwaltungsrat selbst ist sie aber ebenso wenig stimmberechtigt repräsentiert wie die Mitgliedstaaten (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 4 Absatz 2).

Der Mid-Term-Review des ERC beanstandete entsprechend die deutlich eingeschränkte Handlungsfähigkeit des ERC: „Assuming that it has not been possible to achieve the goals of the ERC within an executive agency structure, steps should be taken to create a new structure under article 171, to be operative by the start of the 8th Framework Programme” (vgl. Europäischer Forschungsrat (ERC) 2009: 52). In einem Antwortschreiben vom 25. August 2009 verglich der ERC Wissenschaftsrat unter dem damaligen ERC Präsidenten, Professor Fotis Kafatos, bezogen auf die Empfehlung der Expertengruppe im Mid-Term-Review den ERC explizit mit dem EIT und schrieb: „Even if the process works reasonably well, and in the light of the rigid structure of Executive Agencies, we feel the need for a more solid,

permanent but flexible form of organization; (...) Even now, to give an example, the EIT already has been given a number of “Derogations” of the Financial Regulations, something that we have not been able to achieve: we understand that derogations are currently not possible for an Executive Agency.” (vgl. Europäischer Forschungsrat (ERC) 2009a: 3).

Die Diskussionen um die Unabhängigkeit des ERC erhielten im September 2010 neue Nahrung, als der Rücktritt des zweiten ERC-Generalsekretärs, Professor Andreu Mas-Colell, von der Kommission bestätigt werden musste. Professor Mas-Colell kehrte nach nur einem Jahr Amtszeit an seinen Lehrstuhl an der Universität Barcelona zurück (Europäischer Forschungsrat (ERC) 2010). Er war als Generalsekretär des ERC für zweieinhalb Jahre gewählt und in erster Linie zuständig für die Koordinierung zwischen dem Wissenschaftsrat und der Exekutivagentur des ERC. Als Nachfolger wurde Professor Donald B. Dingwell bestimmt, der am 1. September 2011 sein Amt antrat (Europäischer Forschungsrat (ERC) 2011).

Der vergleichsweise hohe Grad der Unabhängigkeit des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) führte dazu, dass auch nach der Verabschiedung der Verordnung im Laufe der Implementierung weitere Entscheidungen zur Ausgestaltung des EIT vor allem durch den Verwaltungsrat getroffen werden mussten bzw. konnten.

Im Folgenden wird der bisherige Implementationsprozess des EIT im Kontext der europäischen Forschungs- und Innovationspolitik analysiert. Dabei wird die analytische Trennung zwischen Problemen, Optionen, Politics, Policy Windows und politischen Unternehmern sowie Couplings aufgegeben. Der Multiple-Streams-Ansatz (MSA) lässt sich auf die Umsetzung verabschiedeter Programme bzw. im Beispielfall die Umsetzung der EIT-Verordnung nicht sinnvoll anwenden, da wesentliche Grundannahmen des MSA nicht mehr zutreffen.

Durch die verabschiedeten Regelungen wurden Entscheidungsmechanismen, beteiligte Akteure und deren Zuständigkeiten sowie zeitliche Abläufe festgelegt. Damit ist die Kontingenz weiterer Entscheidungen deutlich reduziert und auch Machtprozesse bzw. erwartbare Konflikte sind zu einem großen Teil ausgeklammert. Es kann eventuell zu Diskussionen, z. B. hinsichtlich der Besetzung des Verwaltungsrates durch bestimmte Personen, kommen, aber in diesem Fall sind Art und Ablauf des Auswahlverfahrens festgelegt. Auch vormals beteiligte politische Unternehmer des Rates und des Europäischen Parlaments treten nun in den Hintergrund. Teilweise trifft dies auch für die Europäische Kommission zu, wobei hier verschiedene an der Verordnungsentscheidung beteiligte Beamte

im Rahmen der „Vorbereitung der Errichtung der Unterstützungsstruktur“ nach Artikel 6 der Satzung des EIT für eine Übergangszeit direkt in die Ausgestaltung des EIT eingebunden sind²²⁰. Der betroffene Personenkreis verlagerte sich vielmehr auf die zuvor mehr oder weniger intensiv an den Diskussionen um das EIT beteiligten Anspruchsgruppen, d.h., auf Akteure aus Universitäten, Hochschulen, Unternehmen, Forschungseinrichtungen, öffentlichen Verwaltungen, Forschungsförderungseinrichtungen etc., welche qua Verordnung durch die Formierung der Wissens- und Innovationsgemeinschaften gemeinsam eine Umsetzung gewährleisten sollten.

So ist eine weitere Kopplung durch einen politischen Unternehmer auf der Basis einer alternativen Lösungsoption nicht mehr möglich bzw. die Ausgestaltung kann nicht entgegen der rechtlichen Bestimmungen erfolgen. Daher kann die Annahme der voneinander getrennten Ströme für die Implementationsphase nicht weiter gelten. Die Ströme wurden mit der getroffenen Entscheidung zur Verabschiedung der EIT-Verordnung verkoppelt und das EIT als eine Lösungsoption zur Bekämpfung der europäischen Innovationslücke auf den Weg gebracht. Gravierende Änderungen der EIT-Entscheidung sind damit erst mit dem Auftauchen eines neuen Policy Windows, erwartbar zuvorderst im Rahmen der Vorlage der ersten Strategischen Innovationsagenda 2011 und der zeitlich etwa parallel verlaufenden Verhandlungen über das Achte Forschungsrahmenprogramm, möglich.

Die Implementationsphase wird daher in einem thematisch gegliederten Fließtext vorgestellt, der auf verschiedene Aspekte des Implementationsprozesses nach der Verabschiedung der Verordnung eingeht und zeitlich bis zum März 2011 und teilweise darüber hinaus reicht.

8.6 Die Implementationsphase

Mit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 294/2008 am 31. März 2008 endete ein über dreijähriger politischer Prozess, welcher durch eine Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rats im Februar 2005 „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“ von Kommissionspräsident José Manuel Durão

²²⁰ In der DG Education and Culture wurde bereits Ende 2007 eine eigene Abteilung eingerichtet. Die Abteilung „European Institute of Innovation and Technology; economic partnerships“ ist dem Directorate C für “Lifelong learning: higher education and international affairs” zugeordnet (vgl. <http://europa.eu/whoiswho/public/>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Barroso im Einvernehmen mit dem Kommissionsvizepräsidenten Günter Verheugen offiziell eingeleitet wurde.

Wie in den Kapiteln 8.1 bis 8.5 eingehend beschrieben und analysiert, wurde die Idee eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) vor allem zu Beginn von verschiedenen Stakeholdern stark kritisiert. Die nach einem intensiven Diskussions- und Verhandlungsprozess am 11. März 2008 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte EIT-Verordnung bildet die Basis für die Errichtung eines EIT, welches gegenüber den Ursprungsideen von Kommissionspräsident Barroso und beteiligten Akteuren der Europäischen Kommission in vielerlei Hinsicht eine deutlich veränderte Form aufweist (vgl. ebd.: Kapitel 8.1 bis 8.5). Gleichzeitig eröffnet die EIT-Verordnung einen Spielraum für die weitere Ausgestaltung des EIT. Dabei profitieren die an der Umsetzung beteiligten Akteure von einer parallel zum Verlauf der Diskussion um das EIT weiter gewachsenen Problemwahrnehmung bezüglich der europäischen Innovationslücke und der Umsetzungsprobleme der Lissabon-Strategie (vgl. Europäische Kommission 2010: SEK(2010) 114 endgültig).

Daneben sorgte insbesondere die globale Wirtschaftskrise mit ihren Auswirkungen auf die EU für ein positiveres Meinungsklima hinsichtlich der Lösungsoption EIT (vgl. ebd.; Europäische Kommission 2009b). Die Rahmenbedingungen für die Implementierung der EIT-Verordnung waren also wesentlich günstiger als die Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt des Beginns der Diskussionen um das EIT.

8.6.1 Die Sitzfrage

Gemäß Artikel 341 AEUV (ex-Artikel 289 EGV) mussten die Mitgliedstaaten im Einvernehmen über den Verwaltungssitz entscheiden. Bereits bei den Verhandlungen um die Ansiedlung des EIT zeigte sich die gestiegene Bedeutung und Attraktivität des EIT für entscheidende politische Akteure der Regierungen der Mitgliedstaaten. Der Verhandlungsprozess trägt zudem den typischen Charakter intergouvernementaler Verhandlungen in der EU, welche durch Konsenssuche, Interessenausgleich und Kompromissfindung gekennzeichnet sind.

Auf einer Sitzung des EU-Forschungsministerrats am 29. und 30. Mai wurde über fünf Bewerbungen diskutiert, die zuvor bei der slowenischen Ratspräsidentschaft eingereicht worden waren (vgl. Euractiv.com, 08.05.2008 und 23.05.2008). Neben Österreich (Wien) und

der Slowakei (Bratislava), die sich für eine gemeinsame Bewerbung entschieden hatten, legten Polen (Wroclaw), Ungarn (Budapest), Deutschland (Jena) und Spanien (Sant Cugat des Vallés) entsprechende Präsentationen vor, wobei es aufgrund einer versäumten Einreichungsfrist vorübergehende Irritationen bezüglich der deutschen Bewerbung gab (ebd.). Zwischenstaatliche Verhandlungen über den Sitz einer Einrichtung der EU erfolgen nicht nach einem festgelegten institutionellen Prozess. Der Rat einigte sich schließlich auf im Rahmen konsensorientierter EU-Verhandlungen durchaus übliche Kriterien, nach denen der Verwaltungssitz des EIT erstens in einem neuen Mitgliedstaat angesiedelt werden sollte und zweitens ein Land präferiert werden sollte, welches noch keine EU-Institution hatte (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2008: Pressestatement 100/2008).

In der Folge zogen Deutschland, Spanien und Österreich/Slowakei ihre Bewerbungen zurück. Obwohl die 2004 gegründete Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) ihren Sitz in Polen hat und die Bewerbung von Wroclaw offensichtliche Nachteile aufgrund der schlechteren Flughafeninfrastruktur mit sich brachte, erbat sich die polnische Regierung zunächst Bedenkzeit (vgl. ebd.). Nach einigem „Gerangel“ lenkte die polnische Regierung, die zusätzlich etwa eine Milliarde Euro aus den Strukturfondgeldern geboten hatte, schließlich ein und machte den Weg für Budapest als EIT-Verwaltungssitz frei²²¹.

Am 18. Juni 2008 wurde Budapest als EIT-Verwaltungssitz durch einen Beschluss der Vertreter der Regierungen in gegenseitigem Einvernehmen festgelegt (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: L 206/16).

Die ungarische Regierung übernimmt im Gegenzug die Mietkosten für das im Budapester „Infopark“ in der Nähe der Technischen Universität Budapest angesiedelte, moderne Bürogebäude für einen Zeitraum von 20 Jahren. Das zum 1. Dezember 2009 bezugsfertige Gebäude ist seit dem 1. April 2010 der offizielle Hauptsitz des EITs (vgl. EIT 2010: Annual Report 2009: 4; <http://eit.europa.eu/about/overview.html>, mit einem Link zu den "EIT milestones", zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

²²¹ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009. Ebenso: Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 10.02.2009.

8.6.2 Der Aufbau der Verwaltungsstruktur des EIT

Der Verwaltungsrat ist gemäß Artikel 4 der EIT-Verordnung das wichtigste Organ des EIT, zusammengesetzt aus „hochrangigen Mitgliedern mit Erfahrung in der Hochschulbildung, Forschung, Innovation und Wirtschaft“ und „zuständig für die Lenkung der Tätigkeiten des EIT, für die Auswahl, Benennung und Evaluierung der KIC sowie für alle weiteren strategischen Entscheidungen“ (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1).

Bereits am 5. Februar 2008 informierte der damalige EU-Kommissar für Bildung und Kultur, Ján Figel', das Europäische Parlament und den Rat über die Auswahl eines Ad-hoc-Identifikationskomitees²²², welches Empfehlungen für die zukünftigen ersten Mitglieder des Verwaltungsrats vorlegen sollte (Europäische Kommission 2008: IP/08/188). Dieses Vorgehen war bereits für die Auswahl des Wissenschaftsrates des ERC angewandt worden. Der anschließende Findungsprozess geeigneter Personen durch das Identifikationskomitee umfasste auch eine zweistufige Konsultation der großen repräsentativen Organisationen auf EU-Ebene (ebd.).

Nachdem das Europäische Parlament und der Rat über das Ergebnis des Auswahlverfahrens unterrichtet worden waren, wurde der erste Verwaltungsrat des EIT nach einem Beschluss der Europäischen Kommission am 30. Juli 2008 offiziell ernannt (vgl. Europäische Kommission 2008: IP/08/1220). Dieser umfasste zunächst 18 Experten²²³ aus den Bereichen Wirtschaft, Forschung und Hochschulbildung in Europa, die mehrheitlich einen akademischen und industriellen Hintergrund vorweisen.

Der Verwaltungsrat hatte in der Folge, gemäß den in der Verordnung enthaltenen Bestimmungen über die Anfangsphase, vom Zeitpunkt seiner Ernennung an 12 Monate Zeit für die Ausarbeitung und Vorlage des ersten fortlaufenden dreijährigen Arbeitsprogramms und 18 Monate für die Auswahl von zwei oder drei KICs (ebd.: Artikel 18).

Auf ihrer ersten Sitzung am 15. September 2008 bestimmten die Mitglieder des EIT-Verwaltungsrates Prof. Dr. Martin Schuurmans, unter anderem ehemaliger Executive Vice

²²² Das Identifikationskomitee bestand aus vier Personen: Prof. Dr. Günter Stock, seit Januar 2008 u.a. Präsident der deutschen Akademien der Wissenschaft; Prof. Miklos Boda, Geschäftsführer der INNOTECH Innovation Park Ltd., des Technologietransferunternehmens der Technischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Universität Budapest und dort ordentlicher Professor und Berater des Rektors; Cecilia Schelin Seidegård, Vorsitzende der Königlichen Technischen Hochschule Stockholm; Prof. Ronan Stéphan, Direktor für Industrie und Technologietransfer der französischen Forschungsorganisation Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) und Vorstandsvorsitzender von France Innovation Scientifique et Transfert S.A..

²²³ Unter diesen waren zwei Deutsche: Dr. Wolfgang Herrmann, Präsident der Technischen Universität München und Dr. Peter Tropschuh, u.a. Leiter der AutoUni der Volkswagen AG.

Präsident von Philips Research / Philips Medical Systems (PMS), zu ihrem Vorsitzenden²²⁴. Die Mitglieder des vierköpfigen Exekutivkomitees wurden auf der Sitzung des Verwaltungsrats am 17. Oktober 2008 bestimmt.

Neben den ernannten Mitgliedern kamen nach einer Übergangszeit gemäß Artikel 1 der Satzung des EIT weiterhin repräsentative Mitglieder des Hochschul-, Forschungs-, Innovations-, Technik- und Verwaltungspersonals, der Studierenden und Doktoranden des EIT und der KICs hinzu (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1). Am 7. April 2011 wurden vier repräsentative Mitglieder auf der Basis einer Vorschlagsliste der KICs vom Exekutivkomitee des Verwaltungsrates ausgewählt (<http://eit.europa.eu/about/governing-board.html>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Bereits am 16. Februar 2011 hatte der Verwaltungsrat Dr. Alexander von Gabain (Mitgründer und ehemaliger CEO der Intercell AG) mit Wirkung zum 15. September 2011 als Nachfolger des Vorsitzenden Prof. Dr. Martin Schuurmans ausgewählt (ebd.).

Wie in der Satzung des EIT vorgesehen, unterstützte die Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung und Kultur, den EIT-Verwaltungsrat beim Aufbau des EIT. Die für das EIT zuständige Unterabteilung übernahm die Sekretariatsfunktion und der Direktor der Abteilung „Ressourcen“ der GD Bildung und Kultur, António Silva Mendes, wurde im April 2008 zum vorübergehenden gesetzlichen Vertreter des EIT ernannt. Nach der Verlängerung des Mandats durch den Verwaltungsrat behielt Mendes die Position bis zur Ernennung des ersten Direktors des EIT (vgl. EIT 2008: Entscheidung „Extending the Mandate of the EIT legal representative“, abrufbar unter: <http://eit.europa.eu/about-eit/documents/eit-governing-board-decisions.html>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Die Ausschreibung für die Vakanz des Direktors des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts wurde am 15. November 2008 mit einer Bewerbungsfrist bis zum 6. Januar 2009 veröffentlicht. Es gab 268 Bewerbungen, von denen 57 als nicht dem Profil entsprechend geeignet ausgeschlossen wurden (vgl. EIT 2010: Annual Report 2009: 5 f.).

Die erste Stufe des vierstufigen Auswahlverfahrens bestand anschließend in einer Bewertung der eingegangenen Bewerbungen durch ein „Pre-selection Panel“ bestehend aus zwei Mitgliedern des Verwaltungsrats und 3 hochrangigen Mitgliedern der Europäischen Kommission. Daraufhin wurden 16 Kandidaten zu Interviews am 24. und 25. März 2009 nach

²²⁴ Es ist eine bemerkenswerte Koinzidenz der Geschichte, dass bereits im Rahmen des ersten Versuches der Gründung eines International Institute of Science and Technology (IIST) in den 1950er und 1960er Jahren mit Hendrik Casimir ebenfalls ein Forschungsdirektor von Philips Research eine wichtige Rolle spielte (vgl. Kapitel 7.1.4).

Brüssel eingeladen. Das Panel bestimmte im Anschluss an die Interviews sechs Kandidaten, die eine „exzellente Performance“ geboten hatten, für die nächste Runde (ebd.).

Während der zweiten Stufe engagierte sich das Consultative Committee on Appointments (CCA), ein Gremium der Europäischen Kommission zur Beratung in Fragen der Besetzung von ‚Senior management‘ Positionen, und bestellte die Kandidaten im Mai 2009 zu einem Termin für ein Assessment Centre sowie zu erneuten Interviews am 11. Juni 2009 (vgl. http://ec.europa.eu/reform/2002/selection/chapter4_en.htm , zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Das CCA bestimmte auf dieser Basis fünf Kandidaten für eine ‚short-list‘.

Die dritte Stufe des Auswahlverfahrens beinhaltete Interviews der fünf verbliebenen Kandidaten mit dem Vizepräsidenten der Europäischen Kommission und damaligen Kommissar für Verwaltung, Siim Kallas, sowie die Annahme der Liste der fünf Kandidaten durch die Kommission (ebd.). Schließlich wurden die fünf Kandidaten vom Verwaltungsrat des EIT interviewt, woraufhin Gérard de Nazelle, zuvor als Global Manager für Innovation und Forschung des Shell Konzerns tätig, in einem geheimen Wahlgang mit einfacher Mehrheit gewählt und am 18. September 2009 zum ersten Direktor des EIT für einen Zeitraum von vier Jahren berufen wurde (ebd.).

Der Vorsitzende des Verwaltungsrats, Martin Schuurmans, kommentierte die Berufung de Nazelles in der offiziellen Pressemitteilung: „Bis Ende 2009 werden die ersten zwei bis drei Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KIC) ausgewählt. Die Einsetzung des Kernteams in der EIT-Zentrale ist von großer Bedeutung für den erfolgreichen Start und die weitere Arbeit der KICs. Ich bin sicher, dass es uns unter Leitung von Dr. de Nazelle gelingt, in Budapest eine moderne, flexible und dienstleistungsorientierte Struktur zu schaffen.“ (Europäische Kommission 2009: IP/09/1337).

Hinsichtlich der Kompetenzverteilung sind die Aufgaben von Verwaltungsrat und Direktor des EIT klar abgegrenzt. Der Verwaltungsrat fällt strategische Entscheidungen zu den Zielen und Maßnahmen. Der Direktor ist als gesetzlicher Vertreter des EIT für die Verwaltung und das Finanzmanagement des EIT zuständig. Er ist dem Verwaltungsrat, dem er regelmäßig Bericht erstattet, rechenschaftspflichtig (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 4 i.V.m. Artikel 5 der Satzung des EIT).

Angesichts des aufwendigen und einige Zeit in Anspruch nehmenden Auswahlverfahrens erscheint es sehr überraschend, dass der erste EIT-Direktor Gérard de Nazelle nach einem knappen Jahr Amtszeit das EIT „aus persönlichen Gründen“ zum 1. September 2010 wieder verließ, wie das EIT in einem Statement vom 22. Juli 2010 verlauten ließ (EIT 2010a: EIT

Statement, 22.07.2010, abrufbar unter: <http://eit.europa.eu/newsroom-and-media/news-archive.html> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Über die Gründe können nur Mutmaßungen angestellt werden. Fest steht, dass der Direktor des EIT eine tragende Rolle hinsichtlich der Organisation und Verwaltung der Tätigkeiten sowie des Finanzmanagements des EIT innehat und hier verantwortlich an der Schnittstelle der EIT-Zentrale in Budapest mit den jeweiligen Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs) agiert (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1). Fest steht ebenfalls, dass es im Vergleich zum Zeitplan des fortlaufenden dreijährigen Arbeitsprogrammes bei der Unterzeichnung der Finanzhilfevereinbarungen 2010 und dem „7-year Framework Agreement“ zwischen dem EIT und den KICs zu Verzögerungen kam (vgl. EIT 2009: Triennial Work Programme 2010-2012: 12 ff.). Der Bericht über die externe Evaluierung des EIT, veröffentlicht im Mai 2011, führt hierzu an: „The negotiation process created significant tensions between the parties involved and was, in itself, not efficiently undertaken“ (EIT 2011: External Evaluation of the European Institute of Innovation and Technology: VII).

Dass der Rücktritt des Direktors durch sich schwierig gestaltende interne Verwaltungsabläufe zwischen der übergreifenden EIT-Struktur und den KICs bedingt war, kann jedoch nur vermutet werden.

Am 19. Mai 2011 wurde José Manuel Leceta, zuvor sechs Jahre Direktor der nationalen spanischen Innovationsagentur Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), zum neuen EIT Direktor berufen (vgl.: EIT 2011a, vgl. <http://eit.europa.eu/newsroom-and-media/news-archive.html>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Als eine weitere Komponente der EIT-Struktur sieht der im dreijährigen Arbeitsprogramm festgelegte Zeitplan die Einrichtung einer EIT-Foundation bzw. EIT-Stiftung vor (EIT 2009: Triennial Work Programme 2010-2012: 11). Da aufgrund einer fehlenden rechtlichen Möglichkeit keine europäische Stiftung gegründet werden konnte, wurden in einer vergleichenden Studie durch das European Foundation Centre, ausgeführt im Auftrag des EIT, verschiedene Rechtsstrukturen und Steuersysteme der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Eignung für die Errichtung einer EIT-Foundation untersucht (vgl. EIT 2010: Annual Report 2009: 8). Im Ergebnis wurden die Niederlande als geeignetes Gastgeberland ausgewählt und die Stiftung wurde am 14. September 2010 gegründet (EIT 2011b: Annual Report 2010: 17).

8.6.3 Die Auswahl und Einrichtung der ersten drei Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs)

Die in der Verordnung als „eigenständige Partnerschaften“ bzw. „strategische Netzwerke“ bezeichneten Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs) sind neben der zentralen EIT-Verwaltungsstruktur auf einer zweiten Ebene die eigentlichen Akteure der Umsetzung, in deren Rahmen das EIT Aktivitäten im Wissensdreieck, also in erster Linie Innovations-, Forschungs- und Bildungsaktivitäten entfaltet (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Erwägungsgründe 6-9, Artikel 6).

Die EIT-Webseite definiert ein KIC als „... a highly integrated, creative and excellence-driven partnership which brings together the fields of education, technology, research, business and entrepreneurship in order to produce new innovations and new innovation models that inspire others to emulate it.” (Vgl. <http://eit.europa.eu/kics1/knowledge-and-innovation-communities/overview.html> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Der Erfolg des EIT wird in erster Linie vom Erfolg dieser Konsortien abhängen, von denen signifikante gesellschaftliche Auswirkungen, nicht nur durch ihre thematische Arbeit, sondern auch durch die Entwicklung einer neuen Innovationskultur in Europa erwartet werden (ebd.). KICs sollen für eine Dauer von sieben bis fünfzehn Jahren eingerichtet werden (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 9 der Satzung des EIT).

Eine erste Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen („call for proposals“) zur Einrichtung von Wissens- und Innovationsgemeinschaften wurde am 2. April 2009 durch das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) veröffentlicht (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2009: Nr. C79/6). Darin wurden Stakeholder aus folgenden Bereichen aufgefordert, ein KIC zu formieren und sich zu bewerben: Wirtschaft (große und kleine Unternehmen), Unternehmer (einschließlich KMU), öffentliche und private Forschung, (Hochschul-)Bildung, Investmentorganisationen (private Investoren und Risikokapital), lokale, regionale und nationale Verwaltungen und Forschungsförderungsorganisationen einschließlich Stiftungen und Wohlfahrtsorganisationen. Die KICs wurden im ersten „Call for proposals EIT-KICS-2009“ als Innovationskonsortien definiert. Dort ist zu lesen: „A KIC is a collaborative partnership, a legally and financially structured and managed entity of internationally distributed but thematically convergent parties” (vgl. <http://eit.europa.eu/kics1/kics-call-2009.html> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Das Ende der

Einreichungsfrist wurde für den 27. August 2009, 17 Uhr Brüsseler Zeit, bestimmt.

Ein Hauptkriterium für die Auswahl, welches bereits in der Verordnung enthalten ist, betraf die Fähigkeit des Konsortiums, im Wettbewerb auf Weltniveau zu bestehen und weltweit Talente anzuziehen. Dieses Kriterium der „top-class excellence“ findet sich bereits in der EIT-Verordnung in der Formulierung „Zu diesem Zweck fördert und integriert das EIT Hochschulbildung, Forschung und Innovation *auf höchstem Niveau*.“ in Artikel 3 „Ziel des EIT“ (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1).

Neben den in der Verordnung enthaltenen Kriterien musste der Verwaltungsrat des EIT im Vorfeld des Auswahlprozesses gemäß Artikel 7 Absatz 1 der EIT-Verordnung weitere detaillierte Kriterien, beruhend auf Grundsätzen der Exzellenz und Innovationsrelevanz, für die Auswahl der KICs veröffentlichen (ebd.: Artikel 7).

Die veröffentlichten Kriterien enthielten zunächst die Themenbereiche für die ersten zwei bis drei KICs, die gegenüber den in der Verordnung enthaltenen Vorschlägen leicht verändert wurden (vgl. ebd.: Erwägungsgrund 24; <http://eit.europa.eu/kics1/kics-call-2009.html>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Anstatt auf die in der Verordnung vorgeschlagenen Bereiche ‚Klimawandel‘, ‚erneuerbare Energie‘ und ‚nächste Generation der Informations- und Kommunikationstechnologien‘ bezog sich die Ausschreibung auf die Bereiche ‚Minderung des und Anpassung an den Klimawandel‘, ‚Zukünftige Informations- und Kommunikationsgesellschaft‘ und ‚Nachhaltige Energie‘. Gerade der Unterschied zwischen erneuerbarer und nachhaltiger Energie ist ein wesentlicher, da nachhaltige Energie im Gegensatz zur erneuerbaren Energie auch die konventionelle Energiegewinnung (beispielsweise durch Kohlekraftwerke, Erdölgewinnung, Atomkraft) nicht von vorneherein ausschließt.

Außerdem stellte der EIT-Verwaltungsrat bestimmte Kriterien auf, die jede Wissens- und Innovationsgemeinschaft unabhängig von ihrer thematischen Ausrichtung erfüllen muss (vgl. <http://eit.europa.eu/kics1/kics-call-2009.html>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Demnach soll eine KIC aus 4 bis 6 so genannten „Co-Location-Centres“ bestehen, von denen jedes einzelne mit einem Teilthema des Themas der betreffenden KIC assoziiert sein könnte. Ein solches Co-Location-Centre ist demnach ein geografischer Ort, an dem alle oder weite Teile des Innovationsnetzwerkes zusammengeführt werden, um für einen gewissen Zeitraum ‚face-to-face‘ in multidisziplinären Teams zusammenzuarbeiten (ebd.; EIT 2010: Annual Report 2009: 9). KICs sollen keine virtuellen Gebilde bzw. virtuellen Netzwerke sein, sondern über eine physische Verortung verfügen, sodass sich im Rahmen der Zusammenführung der

Akteure und Aktivitäten regionale oder nationale Zentren für Spitzenleistung ausbilden (vgl. EIT 2009: Triennial Work Programme 2010-2012: 5). Co-Location-Centres sollen auf regionalen Clustern aufbauen, die schließlich international wettbewerbsfähig und im globalen Maßstab konkurrenzfähig werden sollen (ebd.).

Diese lokale geografische Verankerung der KICs in Kolokationszentren ist sicherlich ein wesentlicher Unterschied zu anderen EU-Initiativen im Bereich Forschung, die eher auf eine weitere Vernetzung ausgerichtet sind, wie beispielsweise gemeinsame Technologieinitiativen (JTIs) oder die sogenannten Public-Private Partnerships (PPPs), die als Teil des European Economic Recovery Plan (EERP) auf Initiative der Europäischen Kommission im Jahr 2009 entstanden²²⁵ (vgl. Europäische Kommission 2009: KOM(2009) 615 endgültig). Das Co-Location-Kriterium transportiert insofern den Ursprungsgedanken Barrosos, mit dem EIT keine weitere Netzwerkstruktur oder ein weiteres Förderinstrument bzw. eine Förderagentur, sondern eine europäische Institution zur Förderung der Innovation im Wissensdreieck mit ‚Institutscharakter‘ zu erschaffen.

Ein weiteres Kriterium stellt die Betonung von Unternehmertum oder ‚Entrepreneurship‘ als wichtigstes Verbindungsstück zwischen Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft dar. Alle Bildungsprogramme der KICs müssen die Vermittlung von Unternehmertum und innovationsorientierten Fähigkeiten beinhalten und sollen Mobilität sowie Interdisziplinarität unterstützen (EIT 2009: Triennial Work Programme 2010-2012). Auch die Bildungskomponente ist ein wesentlicher Unterschied zwischen dem EIT und anderen, eher forschungs- und industrieorientierten Initiativen der EU im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms bzw. des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP).

Es stellt sich dabei die Frage, ob Unternehmertum gelehrt werden kann. In erster Linie sollen hier erlernbare ‚soft skills‘ und Techniken vermittelt werden, die in Europa bislang kein gängiger Bestandteil universitärer Curricula sind, wie ein Zitat eines hochrangigen Mitarbeiters der Intel Corp. verdeutlicht: „One of the courses that I give at universities (...) is

²²⁵ Als Reaktion auf die Wirtschaftskrise hat die Europäische Kommission am 26. November 2008 ein europäisches Konjunkturprogramm vorgeschlagen. Dieses enthält konkrete Vorschläge für Partnerschaften zwischen dem privaten Sektor und dem öffentlichen Sektor (unter Verwendung von Finanzmitteln der Gemeinschaft, der Europäischen Investitionsbank (EIB) und Mitteln aus den Staatshaushalten). Hierzu gehören auch spezifische Förderungsmaßnahmen, so genannte „Public-Private-Partnership“ (PPP) Initiativen. Die Finanzierung dieser Forschungsinitiativen erfolgt weitgehend aus dem Haushalt des 7. Forschungsrahmenprogramms. Ziel der Maßnahme ist die Stärkung umweltfreundlicher Technologien durch Innovation. Drei PPP-Initiativen wurden beschlossen: Factories of the Future (FoF), Energy-efficient Buildings (EeB) und Green Cars (GC) (vgl. http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/ppp-in-research_en.html mit weiteren Verweisen, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

called ‘presenting for success’. I ask my students (...), and most of my students already have a master in a technical discipline, many already a PhD or an MBA, and I ask, ‘have you ever done a business plan?’ – all hands go up – and then I ask them, ‘how many of you have presented the business plan?’ – none of the hands go up. So, that’s a very typical point (...) it’s the same with inventions, there are inventions but then the link is missing to exploit it, to take it to the next level.’²²⁶.

Eine andere, wichtige Entscheidung des EIT-Verwaltungsrats wurde hinsichtlich der Finanzierung getroffen. Demnach sollte die jährliche Finanzierung durch das EIT nur 25 Prozent des Gesamtbudgets einer KIC ausmachen. Aus dem Gemeinschaftsbetrag für das EIT sollen gemäß der Verordnung die Kosten für die Errichtung, Verwaltung und Koordinierung der KICs bestritten werden (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 14 Absatz 4). Die übrigen 75 Prozent der Finanzierung sollen die KICs beispielsweise über die Einwerbung weiterer EU-Mittel (z. B. aus dem 7. Forschungsrahmenprogramm), in erster Linie aber aus von nationalen und regionalen Regierungen bewilligten öffentlichen Mitteln und privaten Mitteln beteiligter Unternehmen erhalten. Insgesamt erwartet der Verwaltungsrat ein Jahresbudget von 50-100 Millionen Euro pro KIC in der ersten Phase des EIT bis 2013 (EIT 2010: Annual Report 2009: 9; <http://eit.europa.eu/kics1/kics-call-2009.html>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Eine Mitarbeiterin des Innovationsministeriums in Nordrhein-Westfalen bestätigte bezüglich eines vom Ministerium mitbetreuten Antrags, dass es im Falle der Auswahl „seitens einiger Länder, auch der Partnerländer, erhebliche finanzielle Zugeständnisse“ gegeben habe²²⁷. Auch ein Mitglied des Verwaltungsrats bestätigte diesen Umstand: „... die Finanzierungsziele hat der Verwaltungsrat so hochgeschraubt, fünfundzwanzig Prozent EU-Mittel und fünfundsiebzig Prozent von anderen Stakeholdern, sodass es wohl nicht ausbleiben wird, dass sich die regionalen und nationalen Regierungen in geeigneter Weise an diesen Projekten beteiligen.“²²⁸. Zugleich bemerkte das Verwaltungsratsmitglied mit Blick auf die Industrie: „Ich fürchte, dass sich die Industrie und auch die Großindustrie nicht in dem großen Rahmen finanziell beteiligen, wie wir uns das vielleicht wünschen würden. (...) ... aber auch das wird am Ende eine Frage des Wettbewerbs sein, denn wer das beste Finanzierungskonzept hat, der wird einen Pluspunkt kriegen ... (...) Was wir natürlich auch nicht wollen, ist am Ende eine

²²⁶ Interview mit einem leitender Mitarbeiter der Intel Corporation, 16.06.2009.

²²⁷ Interview mit einer Vertreterin des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 21.09.2009.

²²⁸ Interview mit einem Mitglied des EIT-Verwaltungsrats, 09.06.2009.

ausschließliche Förderung aus öffentlichen Mitteln, EU hier und Mitgliedstaaten oder regionale Gebietskörperschaften auf der anderen Seite.“²²⁹.

Die Frage der Finanzierung schätzte der Vorsitzende des Verwaltungsrats weit weniger schwierig ein und betonte: „The 75% is really not a big impediment, because you have to realize that out of the 75% easily in between 25 to 50% can come out of regional funding, out of structural funding, out of european programmes and so forth. (...) Is all industry in Europe interested in this? The answer is a very clear no. Should they be? Also, the answer is very clearly no. Because as an industry, you have to make a very conscious decision. Do you want to be a part of a business enterprise called KIC and are you willing to follow the lead of that particular KIC and put your people in that particular KIC and at the end of the day find a way to capitalize or are you taking the position that you are dealing with stuff in your own company that you must absolutely move forward yourself.“²³⁰.

Die EU hatte beispielsweise bereits im Rahmen der Joint Technology Initiatives (JTIs) versucht, das gängige Schema von 50 Prozent EU-Finanzierung und zusätzlichen 50 Prozent Finanzierung durch private Mittel zu durchbrechen. Gemäß dem 2002 in Barcelona vom Europäischen Rat verabschiedeten Ziel, nachdem bis 2010 mindestens 3 Prozent des BIP der Mitgliedstaaten für Forschung ausgegeben werden sollten, wobei zwei Drittel davon von privater Seite aus der Wirtschaft kommen sollten, wurde im Rahmen der JTIs zunächst eine 1/3 zu 2/3 Beteiligung angestrebt, alsbald aber wieder fallen gelassen (vgl. Europäische Kommission 2005: SEC(2005) 800: 3; Europäische Kommission 2007: SEK(2007) 692: 10). Die Frage, ob es den KICs langfristig gelingt, eine höhere Beteiligung der privaten Seite zu erzielen, kann demnach als ein Erfolgskriterium angesehen werden.

Ein weiteres, vom EIT-Verwaltungsrat herausgearbeitetes, Kriterium für die Auswahl der ersten KICs betraf die Qualität der „Leadership“ bzw. Leitung innerhalb eines KICs, welche auf der Basis eines Businessplans mit klaren jährlichen Zielvorgaben operieren soll (vgl. EIT 2010: Annual Report 2009: 9; <http://eit.europa.eu/kics1/kics-call-2009.html>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Die Ergebnisorientierung der KICs und des EIT insgesamt spiegelt sich auch in der Erstellung einer veränderbaren „KIC Performance Scorecard“ als Instrument zur Beobachtung und Evaluierung der langfristigen und kurzfristigen Ergebnisse der KICs im Abgleich mit den vereinbarten Zielvorgaben wider (EIT 2009: Triennial Work Programme 2010-2012: 6). Durch das „Leadership“-Kriterium wird nochmals der Wunsch des EIT-

²²⁹ Ebd.

²³⁰ Interview mit einem Mitglied des Verwaltungsrats des EIT, 01.07.2009.

Verwaltungsrats deutlich, dass das EIT nicht als eine weitere flache Netzwerkstruktur, sondern als eine europäische Institution zur Förderung der Innovation im Wissensdreieck mit ‚Institutscharakter‘ ausgestaltet werden soll.

Sich im Rahmen der Umsetzung neu ergebende Chancen und Möglichkeiten sollen anhand einer für das EIT typischen „Can-Do“-Mentalität ergriffen werden, und bei allen Anforderungen soll daher das Prinzip der „Simplicity“ bzw. Einfachheit greifen, um den KICs den größtmöglichen Spielraum und die notwendige Flexibilität zu garantieren (EIT 2010: Annual Report 2009: 9). Das Kriterium der Einfachheit wurde bereits im Ausschreibungsverfahren angewendet. Der Ausschreibungstext umfasste gerade einmal neun Seiten, die Kriterien zur Auswahl der KICs waren auf vier Seiten zusammengefasst und ein Projektvorschlag durfte nicht länger als 40 Seiten sein (ebd.).

Bereits im Vorfeld der Veröffentlichung des Ausschreibungstextes am 2. April 2009 veranstaltete das EIT drei Informationsseminare für potenzielle Antragsteller zu den drei Themenbereichen der ersten KICs. Die Seminare fanden am 23. Januar 2009 in Budapest (Zukünftige Informations- und Kommunikationsgesellschaft), am 16. Februar 2009 in Wien (Nachhaltige Energie) und am 16. März 2009 in Madrid (Minderung des und Anpassung an den Klimawandel) statt.

Ein zusätzliches „EIT-Entrepreneurship-Seminar“ wurde am 6./7. Mai in Wroclaw/Polen veranstaltet, an das sich am 8. Mai ein KIC-Infotag für potenzielle Bewerber anschloss. In seinem abschließenden Beitrag appellierte der Vorsitzende des EIT-Verwaltungsrats, Martin Schuurmans, an die Anwesenden, das EIT als eine Chance zu begreifen und den eröffneten Spielraum zu nutzen: „Please be creative, we still don’t know how it [the EIT] will look like.“ (wörtliche Rede von Prof. Dr. Martin Schuurmans auf dem KIC-Infotag am 8.05.2009, eigene Mitschrift des Autors).

Die Frist zur Einreichung von Vorschlägen für KICs endete am 27. August 2009 um 17 Uhr Brüsseler Zeit. Insgesamt gingen 20 Vorschläge ein, von denen 18 als teilnahmeberechtigt qualifiziert und evaluiert wurden (EIT 2010: Annual Report 2009: 10, 12).

Bereits am 14. Mai 2009 wurde ein Aufruf zur Etablierung einer Expertendatenbank für die Bewertung der eingereichten Projektvorschläge veröffentlicht, auf dessen Basis 29 Experten ausgewählt wurden, die an der Evaluierung der KIC-Vorschläge beteiligt wurden (ebd.: 10 ff.). Die Evaluierung der Vorschläge fand zwischen dem 17. September und 27. November 2009 statt. Schließlich wurden der Koordinator und zwei weitere Vertreter der jeweils besten

zwei KICs in jedem Themenbereich zu einer Anhörung mit dem EIT-Verwaltungsrat eingeladen, welche am 16. Dezember 2009 in Budapest abgehalten wurde. In einem geheimen Wahlgang wurden drei Wissens- und Innovationsgemeinschaften, eine in jedem Themenbereich, von den Mitgliedern des Verwaltungsrats ausgewählt.

An allen drei KICs, der Climate-KIC, der KIC InnoEnergy und der EIT ICT Labs KIC sind deutsche Partner beteiligt (vgl. <http://eit.europa.eu/kics1/kics-call-2009.html>, <http://www.climate-kic.org/> ; <http://www.eit.ictlabs.eu/> ; <http://www.kic-innoenergy.com/> , jeweils mit weiteren Verweisen, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Eines der fünf ‚Co-Location-Centres‘ der EIT ICT Labs ist der Standort Berlin mit den Hauptpartnern Technische Universität Berlin, Deutsches Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz (DFKI), Fraunhofer Gesellschaft, Deutsche Telekom Laboratories, SAP AG und Siemens AG (ebd.).

Die Metropolregion Berlin ist ebenfalls an der Climate-KIC im Rahmen des deutschen Konsortiums beteiligt. Hier sind das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) führend und weiterhin die Technische Universität Berlin, die Technische Universität München sowie das Deutsche GeoForschungsZentrum (GFZ) der Helmholtz Gemeinschaft als Partner beteiligt (ebd.).

Das deutsche Co-Location-Centre der KIC InnoEnergy ist im Raum Karlsruhe angesiedelt und behandelt die Thematik „Energy from chemical fuels“ (ebd.). Als Partner ist zum einen der Zusammenschluss der Universität Karlsruhe mit dem Forschungszentrum Karlsruhe beteiligt, welcher seit dem 1. Oktober 2009 mit einer gemeinsamen Struktur unter dem bezeichnenden, sicher nicht ungewollt an das MIT und EIT erinnernden Namen, Karlsruhe Institute of Technology (KIT) firmiert. Weitere Partner sind die Universität Stuttgart, die EnBW Energie Baden-Württemberg AG, die MiRO Mineraloelraffinerie Oberrhein GmbH & Co. KG, die SAP AG, der Technologiepark Karlsruhe (TPK) und das Center für Innovation & Entrepreneurship (CIE) am KIT. Assoziierte Partner sind das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), die Intel Corporation, die Landesbank Baden-Württemberg (LB-BW) und das Steinbeis Europa Zentrum (ebd.).

Auf der Webseite des EIT und insbesondere auf den Webseiten der KICs kann man einen Einblick in deren Aufbau, ihre Struktur, in den praktischen Ansatz und den Geschäftsplan erhalten (vgl. ebd.).

Jedem KIC wurde für die Vorbereitungsphase, die am 25. Juni 2010 auslief, ein Budget von einer Million Euro zur Verfügung gestellt. Diskussionen gab es innerhalb der KICs bezüglich des rechtlichen Status der Co-Location-Centres, der frei gewählt werden konnte. Das Co-

Location-Centre Berlin im Climate-KIC hat beispielsweise eine GmbH gegründet, auf französischer Seite entschied man sich für eine „Fondation de coopération scientifique“ (vgl. <http://www.climate-kic.org/> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

8.6.4 Erfolgskriterien: Ist das EIT auf einem guten Weg?

Nach dem Aufbau der EIT-Verwaltungsstruktur und der Auswahl der ersten drei Wissens- und Innovationsgemeinschaften, deren Start mit einer offiziellen „KIC Launch Conference“ am 2. und 3. Juni 2010 in Barcelona feierlich begangen wurde, ist es zum jetzigen Zeitpunkt unmöglich vorherzusehen, ob die Gründung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) den Anfang einer Erfolgsgeschichte beschreibt oder nicht. Das EIT und auch die ersten KICs befinden sich nach wie vor im Aufbauprozess.

Artikel 3 der EIT-Verordnung definiert als Ziel des EIT, „einen Beitrag zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum in Europa und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu leisten, indem die Innovationskapazität der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft gestärkt wird.“ (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 3). Die erste unabhängige externe Evaluierung, die der Frage nachgeht, ob sich das EIT diesbezüglich auf einem guten Weg befindet und inwieweit es seine Aufgaben bereits erfüllt, wurde im Juni 2011 vorgelegt (vgl.: EIT 2011: External Evaluation of the European Institute of Innovation and Technology 2011). Der 186 Seiten umfassende Bericht konnte in der Arbeit nicht mehr berücksichtigt werden, da der Redaktionsschluss auf Ende Mai 2011 festgelegt wurde und neue Dokumente, die nach diesem Zeitpunkt veröffentlicht wurden, allenfalls ergänzend herangezogen, jedoch nicht mehr in vollem Umfang analysiert wurden. Dies betraf auch die erste Strategische Innovationsagenda (SIA) des EIT, die der Kommissarin für Bildung, Kultur, Mehrsprachigkeit und Jugend, Androulla Vassiliou, gemäß den Anforderungen der EIT-Verordnung, am 15. Juni 2011 vorgelegt wurde (vgl. EIT 2011c).

Erfolg oder Misserfolg des EIT hängen gemäß den Zielen des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts neben einer effizient und effektiv arbeitenden EIT-Verwaltungsstruktur auf europäischer Ebene in allererster Linie von der Effektivität und Effizienz der Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs), der Zusammenarbeit zwischen EIT und KICs und vor allem dem Erfolg der dort verfolgten Innovationsmaßnahmen, Innovationsinvestitionen,

Spitzenforschungs- sowie Aus- und Weiterbildungstätigkeiten ab. Anhand des Verordnungstextes, des vorliegenden dreijährigen Arbeitsprogramms und des Jahresabschlussberichts 2009 lassen sich kurzfristige, mittelfristige und langfristige Meilensteine der Entwicklung des EIT bestimmen.

Kurzfristig ist der Erfolg des EIT insbesondere vom Gelingen der Einrichtung der ersten drei KICs und der raschen Aufnahme der Arbeit in diesen abhängig. Im dreijährigen Arbeitsprogramm heißt es hierzu: „We realize that the delivery and subsequent success of KICs is absolutely critical to the further development of the EIT.” (EIT 2009: Triennial Work Programme 2010-2012: 4).

Das Konzept, führende Akteure in Europa in Wissens- und Innovationsgemeinschaften zusammenzubringen, sieht sich auch nach der Verabschiedung der EIT-Verordnung kritischen Betrachtungen ausgesetzt, wie ein Euractiv-Artikel vom 18. Februar 2009 belegt, in dem Bengt-Åke Lundvall, Professor der Universität Aalborg in Dänemark, die EIT-Konzeption mit dem europäischen Flugzeugherstellereinkaufskonsortium Airbus vergleicht (Euractiv.com, 18.02.2009). Lundvall warnt davor, „Monopole des Wissens“ [Zitat im Original: "monopolies of knowledge"; ebd.] zu kreieren, die Wettbewerb einschränken (ebd.). Der EIT-Verwaltungsratsvorsitzende, Martin Schuurmans, betont hingegen, wie wichtig die Zusammenführung europäischer Kapazitäten sei, um eine ‚kritische Masse‘ zu erreichen und dass man alles tun werde, um eine Schaffung von „weit zerstreute[n] Netzwerken zu vermeiden“ [Zitat im Original: "stay away from thinly spread networks; ebd.]“.

Ein erstes Kriterium für den Erfolg wird also die Antwort auf die Frage sein, ob es dem EIT gelingt, KICs in der Form von hochintegrierten Partnerschaften mit regionaler Verankerung aufzubauen, welche die ihnen zugedachten Tätigkeiten in Bildung, Forschung und Innovation umsetzen können (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 6). Der Erfolg der ersten KICs wird sich insofern in erster Linie an der Umsetzung der mit dem EIT abgestimmten und vereinbarten Geschäftspläne festmachen lassen.

Nachdem Wissenschaftsverwaltungen wie z. B. regionale Ministerien in Deutschland eine treibende Kraft im Rahmen der Antragstellung waren und hier teilweise eine Broker-Funktion übernommen haben, bleibt weiterhin abzuwarten, inwieweit sich auch die teilnehmenden Unternehmen engagieren und auch finanziell an dem jeweiligen KIC beteiligen. Eine Mitarbeiterin des Innovationsministeriums NRW verwies in diesem Punkt auf die Erfahrungen im Rahmen der unterstützenden Antragskoordination: „... je länger die

Ausschreibung gelaufen ist, desto mehr Interesse seitens der Industrie hat man auch vorgefunden.²³¹

Insgesamt stellt sich die Frage, ob das Engagement auf der umsetzenden, regionalen Ebene der KICs den Vorstellungen der übergeordneten EIT-Ebene entsprechen wird. In Kapitel 8.6.2 wurde bereits erwähnt, dass es im Rahmen der Verhandlungen über das 7-year Framework Agreement zwischen dem EIT und den KICs, die Ende des zweiten Quartals 2010 abgeschlossen sein sollten, zu Verzögerungen kam (vgl. EIT 2009: Triennial Work Programme 2010-2012: 12 ff.; EIT 2011: External Evaluation of the European Institute of Innovation and Technology 2011: VII).

Im Rückblick auf den schwierigen Diskussionsprozess seit Beginn der EIT-Initiative und die historischen Fehlversuche der Etablierung einer solchen europäischen Struktur, ist es nach wie vor fraglich, ob die Partnerorganisationen an einer weltweiten Präsenz und einer europäischen Führungsrolle der EIT-Konsortien in den avisierten Themengebieten in einem solchen Maße interessiert sind, dass sie bereit sind, den notwendigen Koordinierungs- und Umsetzungsaufwand zu leisten.

Wie schwierig es einerseits ist, die nach wie vor von nationalen Befindlichkeiten und Regelungen geprägten Strukturen der Bildungs-, Forschungs- und Innovationslandschaft zu europäisieren, und dass die Europäische Union andererseits versucht, über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg Akteure und finanzielle Mittel zusammenzuführen, lässt sich an einer weiteren neuen Initiative beobachten, die am 15. Juli 2008 von der Europäischen Kommission vorgestellt und am 2. Dezember 2008 durch den Rat bestätigt wurde.

Durch Initiativen der Gemeinsamen Programmplanung, sogenannte Joint Programming Initiatives (JPIs), soll eine bessere Verwendung öffentlicher Forschungsmittel durch die Koordinierung nationaler Forschungsaktivitäten erreicht werden, um große gesellschaftliche Herausforderungen besser bewältigen zu können (vgl. Europäische Kommission 2008: KOM(2008) 468 endgültig; Rat der Europäischen Union 2008: 16775/08). Durch die Zusammenführung bestehender nationaler Programme oder die gemeinsame Planung und Durchführung neuer Programme sollen strategische, europäische Forschungspläne entwickelt und durch eine Zusammenlegung nationaler Ressourcen umgesetzt werden (ebd.). Die Beteiligung erfolgt hierbei auf freiwilliger Basis.

Bereits im Juli 2009 wurde eine erste Pilotinitiative „Neurodegenerative

²³¹ Interview mit einer Vertreterin des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 21.09.2009.

Krankheiten/Alzheimer“ von der Kommission gestartet, an der mittlerweile 24 Staaten beteiligt sind. Die Initiative wird von Frankreich koordiniert, erste Ausschreibungen soll es voraussichtlich Ende 2010 geben (vgl. Europäische Kommission 2009: KOM(2009) 380 endgültig; Rat der Europäischen Union 2009: 17226/09; <http://www.neurodegenerationresearch.eu> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Drei weitere Themen für JPIs wurden im November 2009, sechs weitere im Mai 2010 von der übergeordneten hochrangigen Gruppe für die gemeinsame Planung (GPC – „Groupe de haute niveau pour la Programmation Conjointe“) identifiziert, deren Mitglieder Vertreter der Mitgliedstaaten, der assoziierten Staaten und der Kommission sind (Europäische Kommission 2008: KOM(2008) 468 endgültig; Rat der Europäischen Union 2008: 16775/08). Den Vorsitz der GPC übernimmt ein Vertreter des jeweiligen Ratsvorsitzes.

Innerhalb der GPC wurde seit Anfang 2009 über Rahmenbedingungen diskutiert, die für alle Initiativen anwendbar sind. Dem Bericht der GPC über die Arbeitsperiode 2008 bis 2010 vom 12. November 2010 sind im Anhang „Voluntary Guidelines for Framework Conditions on Joint Programming“ beigefügt (European Research Area Committee (ERAC) 2010: ERAC-GPC 1311/10: 37 ff.). Rahmenbedingungen sollen also als freiwilliger Leitfaden implementiert werden, Verbindlichkeit ist nicht beabsichtigt.

Auch hier ist am zeitlichen Ablauf, der Besetzung der GPC und der Diskussion über Rahmenbedingungen zu erkennen, dass verstärkte Anstrengungen zur Kooperation im Bereich der Forschung auf der Basis europäischer Ideen mit tendenziell komplexen Kooperations- und Umsetzungsprozessen auf nationaler und regionaler Ebene einhergehen.

Die Funktionalität der Zusammenarbeit zwischen den ersten Co-Location-Centres der ersten drei KICs, zwischen diesen KICs und der Zentralstruktur des EIT und der Grad an Integration und Engagement der teilnehmenden Partner, sind demnach entscheidende Faktoren für den kurzfristigen Erfolg der KICs und damit des EIT in der unmittelbaren Aufbauphase. Um einen Wettbewerbsanreiz für die KICs zu setzen, hat der Verwaltungsrat des EIT angekündigt, dass die Ergebnisse der KICs auf der Basis ihres jährlichen Abschlussberichts und jährlicher Anhörungen durch den Verwaltungsrat mit den Ergebnissen der anderen KICs verglichen werden sollen. Die Vergleichsergebnisse würden sich anschließend in der Finanzierung niederschlagen, wonach besonders erfolgreiche KICs durch eine zusätzliche Finanzierung ausgezeichnet werden können (vgl. EIT 2009: Triennial Work Programme 2010-2012: 5 ff.).

Mittelfristig stand die Erstellung der ersten siebenjährigen Strategischen Innovationsagenda

(SIA) bis zum 30. Juni 2011 als ein wichtiger Meilenstein der Entwicklung und eine erste externe Evaluierung des EIT im Vordergrund (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 17, Artikel 16 Absatz 2). Die SIA wurde der Kommission am 15. Juni 2011 vorgelegt, die externe Evaluierung wurde im Mai 2011 abgeschlossen und ebenfalls am 15. Juni veröffentlicht (vgl.: EIT 2011; External Evaluation of the European Institute of Innovation and Technology 2011; EIT 2011c). Beide Dokumente wurden, wie bereits erwähnt, aufgrund des Redaktionsschlusses dieser Arbeit, der auf Ende Mai 2011 datiert, nicht analysiert, jedoch ergänzend herangezogen.

Die erste SIA legt richtungsweisend den längerfristigen Entwicklungsplan des EIT dar. Im dreijährigen Arbeitsprogramm ist zu lesen: „It [the SIA] will have far reaching implications for virtually all aspects of the EIT – including governance and relationships, identification and prioritization of themes for KICs, budgets and finance, and the role and contribution of the EIT to the European innovation landscape.“ (EIT 2009: Triennial Work Programme 2010-2012: 12). Teil des Erstellungsprozesses war eine breit gefächerte Konsultation der potenziellen Stakeholder (ebd.).

Die SIA umfasst eine Schätzung des Finanzbedarfs und der Finanzierungsquellen und ist daher die entscheidende Grundlage für die Bemessung des EU-Beitrags für das EIT nach 2013. Die SIA liegt zudem zu einem für die Finanzplanung auf EU-Ebene günstigen Zeitpunkt vor, da das EIT auf der Basis dieses Dokument in den Diskussionen um den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen ab 2014 bzw. um das kommende achte Forschungsrahmenprogramm (oder ein anders benanntes Nachfolgeprogramm des FP7) voll berücksichtigt werden kann (vgl. Kapitel 8.4.2). Die in der SIA dargelegte Forderung des EIT beläuft sich auf eine Summe von 4 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014 bis 2020, was einer signifikanten Erhöhung des Budgets im Vergleich zum derzeitigen Budget von rund 309 Millionen Euro für die erste Phase bis 2013 darstellen würde (EIT 2011c: 15).

Ein Erfolgskriterium wird also sein, ob es dem EIT gelingt, zukünftig über größere Finanzmittel der EU zu verfügen, denn das derzeitige Budget wird auch vom Verwaltungsratsvorsitzenden als „obviously not enough“ eingeschätzt (Euractiv, 18.02.2009). Erst nach der Annahme der von der Kommission auf der Basis des EIT-Vorschlags vorgelegten SIA durch das Europäische Parlament und den Rat können weitere KICs ausgewählt werden (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 18 Absatz 4). Inwiefern der Wille der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rats vorhanden ist, die SIA in einem schnellen Prozess anzunehmen und

den Weg für den Start eines Auswahlprozesses neuer KICs freizumachen, bleibt abzuwarten und kann als ein Kriterium des EIT-Erfolges herangezogen werden. Als Themen für zukünftige KICs wurden im Rahmen der SIA vorgeschlagen: „1. Human Life and Health, 2. Human Learning and Learning Environments, 3. Food 4 Future, 4. Manufacturing by and for Creative Human Beings, 5. Security and Safety, 6. Mobility and Smart Cities“ (ebd.: 14). Es ist vorgesehen, dass bis 2020 bis zu 12 KICs eingerichtet sind. Drei neue KICs sollen 2014 eingerichtet werden, drei weitere 2017 und drei im Jahr 2019, alle für einen durchschnittlichen Zeitraum von zwölf Jahren (EIT 2011c: 14 f.).

Auf die Frage, wie viele KICs es einmal geben könnte, antwortete ein Verwaltungsratsmitglied: „I have no idea, for the moment I would be happy if we have a stable situation with about ten centres. At least you could have conceivable competition then between these centres and they would be sufficiently visible to industry and entrepreneurs, but also to research institutes.“²³².

Ein weiteres mittelfristiges Kriterium stellt eine eventuelle Veränderung der EIT-Verordnung dar, die auf der Basis von Vorschlägen möglich ist, welche die Kommission zusammen mit den Ergebnissen der ersten Evaluierung, ihrer eigenen Stellungnahme zur Evaluierung und dem Vorschlag für eine Strategische Innovationsagenda in der zweiten Jahreshälfte 2011 erstmals dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen übermitteln kann (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 16 Absatz 3). Eventuell wird es dem EIT dadurch möglich sein, die Unabhängigkeit und den Entscheidungsspielraum zu erweitern und/oder einzelne Bestimmungen im Sinne einer besseren Umsetzung anzupassen. Ein Mitglied des Verwaltungsrats erklärte zu diesem Punkt: „Well, let me put it very clearly, the regulation is one thing and we will follow the regulation, that doesn't mean that perhaps over time our ideas will become so good and also so mature that we are going to ask for slight changes in the regulation.“²³³.

Im Rahmen der SIA sollen die Beziehungen des EIT zu anderen europäischen Initiativen wie der Joint Programming Initiative ebenfalls thematisiert werden und ein weiteres Kriterium betrifft die Frage, ob es gelingt, hier Querverbindungen herzustellen und Synergieeffekte nutzbar zu machen. Eine Gemeinsamkeit zwischen dem EIT und der Gemeinsamen Programmplanung besteht beispielsweise darin, dass sowohl die KICs, als auch die JPIs auf

²³² Interview mit einem Mitglied des Verwaltungsrats des EIT, 01.07.2009.

²³³ Ebd.

die Bewältigung der „großen gesellschaftlichen Herausforderungen“ ausgerichtet werden sollen. Inwieweit es Verbindungen zwischen den beiden Initiativen geben kann, ist bislang ebenfalls ungeklärt. Eine Mitarbeiterin der Europäischen Kommission betonte, dass eine Joint Programming Initiative zukünftig Bestandteil einer KIC sein könnte, wobei die Bildungs- und Entrepreneurship-Dimension in den JPIs nicht in einer Form enthalten ist, wie sie die KICs kennzeichnet²³⁴.

Langfristige Meilensteine für das EIT betreffen das Erreichen übergeordneter Ziele durch ein in einigen Jahren voll etabliertes EIT.

Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob es dem EIT gelingen kann „einen Beitrag zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum in Europa und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu leisten, indem die Innovationskapazität der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft gestärkt wird.“ (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Verordnung (EG) Nr. 294/2008, L 97/1: Artikel 3). Von diesem Hauptziel lassen sich einige Unterziele ableiten, deren Erfüllung Kriterien für den Erfolg des EIT auf lange Sicht sein können.

Zum einen wird langfristig einiges davon abhängen, ob eine angemessene Finanzierung der KICs und des EIT erreicht werden kann. Diese müsste, neben EU-Mitteln und nationalen bzw. regionalen öffentlichen Mitteln, einen signifikanten Anteil privater Finanzbeiträge und durch eigene (Innovations-)tätigkeiten erwirtschaftete Gelder enthalten (ebd.: Artikel 5 Absatz 1 d); Artikel 7 Absatz 2 c)).

Ein weiteres langfristiges Erfolgskriterium betrifft die Rolle des EIT als „Eisbrecher in der europäischen Innovationslandschaft“ (so der Vorsitzende des Verwaltungsrats, Martin Schuurmans auf der „KIC Launch Conference“ in Barcelona am 3. Juni, die Präsentation ist abrufbar unter: <http://eit.europa.eu/newsroom-and-media/news-archive/single-view/article/eit-celebrated-the-official-launch-of-the-kics-in-barcelona.html>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Eine wichtige Funktion des EIT und der KICs besteht demnach in ihrer Vorreiterrolle und der etwaigen Vorbildfunktion für andere und/oder zukünftige Initiativen der EU, die der Umsetzung im Wissensdreieck gewidmet sind.

Das EIT und die KICs können insofern zu Katalysatoren beispielsweise für die Entwicklung verbesserter gesetzlicher Regelungen im Bereich der Mobilität von Forschern, im Bereich des Schutzes geistiger Eigentumsrechte, der ‚Entrepreneurship Education‘ etc. werden. Innerhalb der EU wird sich der Erfolg daher auch an der Übernahme solcher im EIT bzw. in den KICs

²³⁴ Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.

entwickelten Lösungen durch betreffende Stakeholder und an der Abbildung der hier entwickelten und angewandten strategischen Konzepte in offiziellen Dokumenten bzw. Initiativen der EU ablesen lassen.

In einer der zentralen sieben Flaggschiffinitiativen der neuen übergreifenden Europa 2020-Strategie, dem Dokument zur „Innovation Union“, findet sich bereits ein entsprechender Hinweis auf das EIT: „The creation of the European Institute of Innovation and Technology (EIT) has provided a powerful new impetus to integrate the three sides of the "knowledge triangle" (education, research and innovation) for the first time at EU level by promoting new models of governance and financing. It is a pioneer and a role model for stimulating innovation in Europe.” (Europäische Kommission 2010: COM(2010) 546 final: 12 f.).

Das EIT wird voraussichtlich ebenso wie das CIP-Programm zukünftig ein Bestandteil des nächsten Rahmenprogramms für Forschung und Innovation, "Horizont 2020", sein, das ab 2014 als Nachfolgeprogramm des 7. Forschungsrahmenprogramms die EU-Forschungs- und Innovationsförderung beinhalten wird (Europäische Kommission 2011: KOM(2011) 48 endgültig: 7).

Als europäische Flaggschiffinitiative gestartet, wird sich das etablierte EIT in einigen Jahren auch an seinen Fähigkeiten messen lassen müssen, weltweit die besten Talente anzuziehen und eine neue Generation von Unternehmern in Europa hervorzubringen. Eine Mitarbeiterin der Kommission führte dazu aus: „In Europe we have implemented a lot of good initiatives, but still in terms of branding, flagships, we don't have that many. (...) and it's not possible to attract people, the best talents from abroad on this basis and this is where the EIT can make a difference. (...) And what makes the EIT interesting is the brand, the possibility of the EIT to brand the degrees and diplomas, ... one of the main tasks of the Governing Board in the upcoming years will be precisely to develop the EIT brand not just in Europe, but also internationally.”²³⁵.

Es bleibt abzuwarten, ob es dem EIT und seinen Akteuren gelingt, diesen Stellenwert eines weltweit anerkannten und global wettbewerbsfähigen Instituts mit thematisch orientierten KICs und regional verankerten „Co-Location-Centres“ zu erreichen und die in das Konzept gesetzten Hoffnungen zu erfüllen.

²³⁵ Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.

8.6.5 Nachtrag: Letzte Entwicklungen des EIT bis Ende 2011

Neben der ersten externen Evaluierung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) und dem an die Europäische Bildungs-Kommissarin übermittelten Entwurf einer Strategischen Innovationsagenda (SIA) wurde vom 14. April bis zum 30. Juni 2011 eine öffentliche Konsultation zur Zukunft des EIT von der Kommission durchgeführt, deren Ergebnisse am 8. September 2011 veröffentlicht wurden. Sowohl die externe Evaluierung als auch die öffentliche Konsultation unterstützten im Ergebnis die weitere Etablierung und Konsolidierung sowie den Ausbau der Tätigkeiten des EIT (EIT 2011; Europäische Kommission 2011: IP/11/1008).

Am 30. November 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für das neue Programm für Investitionen in Forschung und Innovation, "Horizont 2020" (Europäische Kommission 2011: IP/11/1475). Der Vorschlag sieht ein Gesamtbudget von 80 Milliarden Euro zur Förderung von Forschung und Innovation für den Zeitraum 2014 bis 2020 vor, was einer deutlichen Erhöhung um 60 Prozent gegenüber dem Vorgänger, dem 7. Forschungsrahmenprogramm, entspricht (Europäische Kommission 2011: KOM(2011) 808 endgültig). Für die Umsetzung der Strategischen Innovationsagenda und den weiteren Aufbau des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts sind im Horizont 2020-Vorschlag 2,8 Milliarden Euro vorgesehen. Die Finanzierung des EIT soll also ebenfalls deutlich aufgestockt werden (ebd.).

Ebenfalls am 30. November 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für die Strategische Innovationsagenda des EIT, basierend auf dem Entwurf der SIA durch das EIT, der ersten externen Evaluierung des EIT und den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation (Europäische Kommission 2011: KOM(2011) 822 endgültig). Im Rahmen der Arbeit des EIT zwischen 2014 und 2020 sollen demnach 25.000 Studenten und 10.000 Doktoranden ausgebildet werden und die Kommission erhofft, dass es zu 600 Unternehmensgründungen aus den Aktivitäten des EIT heraus kommen kann (Europäische Kommission 2011: IP/11/1479).

Weiterhin enthält der Vorschlag die Themen für zwei neue Wellen von Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs) (vgl. Europäische Kommission 2011: KOM(2011) 822 endgültig: 19):

- Folgende thematische KICs sollen im Rahmen der ersten Welle 2014 entstehen:

Innovation für gesundes Leben und Aktivität im Alter (Verbesserung der Lebensqualität und des Wohls der Bürgerinnen und Bürger aller Altersgruppen); food4future (nachhaltige Lebensmittelkette vom Erzeuger zum Verbraucher); Rohstoffe (nachhaltige Erkundung, Gewinnung, Verarbeitung, Verwertung und Ersetzung von Rohstoffen).

- Die zweite Welle von KICs soll 2018 in folgenden Themenfeldern entstehen: Fertigung mit Mehrwert (Entwicklung einer größeren Zahl wettbewerbsfähiger, nachhaltiger und umweltfreundlicher Herstellungsprozesse); intelligente, sichere Gesellschaften (Auseinandersetzung mit den Sicherheitslücken in Europa, Entwicklung und Bereitstellung innovativer IKT-Lösungen) und urbane Mobilität (Schaffung eines grüneren, integrativeren, sichereren und intelligenteren innerstädtischen Mobilitätssystems).

Gemeinsam mit dem Vorschlag für die Strategische Innovationsagenda (SIA) legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der EIT-Verordnung (EG) Nr. 294/2008 vor (Europäische Kommission 2011: KOM(2011) 817 endgültig). Hier sind insbesondere operationelle und finanzielle Vereinfachungen vorgesehen, beispielsweise die "Vereinfachte Erstattung tatsächlicher direkter Kosten, mit einer weiteren Akzeptanz der üblichen Buchführungsregeln der KIC, einschließlich der Förderfähigkeit bestimmter Steuern und Abgaben" (ebd.: 27).

Das Europäische Innovations- und Technologieinstitut hat also, gemessen an den in Kapitel 8.6.4 vorgestellten Erfolgskriterien, zumindest die Startphase mit dem Aufbau der ersten Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KICs) erfolgreich absolviert, und scheint auch mittelfristig auf einem guten Weg zu sein.

Die ersten drei KICs bestehen jeweils aus circa 30 Hauptpartnern und vernetzen jeweils fünf bis sechs über Europa verteilte Kolokationszentren mit angeschlossenen Partnern, beispielsweise auch kleinen und mittleren Unternehmen (Europäische Kommission 2011: KOM(2011) 822 endgültig: 9). Im ersten Jahr 2010 bis 2011 besuchten 500 Studenten Sommerkurse des EIT und mehr als 200 Studierende sind in speziellen KIC-Masterstudiengängen eingeschrieben (ebd.: 10). Hinsichtlich der Innovationstätigkeit und Entwicklung marktfähiger Produkte wurden sechs Neugründungen ermöglicht und mehr als 50 weitere Neugründungsprojekte bereits auf den Weg gebracht (ebd.). Das erste, kurzfristige Ziel, der Aufbau der ersten KICs, konnte somit erreicht werden.

Auch die mittelfristigen Ziele einer Erhöhung der im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens der EU für den Zeitraum 2014 bis 2020 bereitgestellten Finanzmittel und die Ermöglichung der Gründung neuer KICs durch diese zusätzlichen Mittel, scheinen erreichbar zu sein. In den Vorschlägen der Europäischen Kommission für Horizont 2020 und eine Strategische Innovationsagenda ist ein Budget von 2,8 Milliarden Euro sowie die Errichtung von sechs neuen KICs in zwei Wellen avisiert. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich diese Vorstellungen in den Verhandlungen im Europäischen Parlament und im Rat durchsetzen können, und inwieweit es eventuell zu einer Reduzierung der vorgeschlagenen Finanzierungssumme kommen wird. Auch können positive Auswirkungen der geplanten operationellen und finanziellen Vereinfachungen, die in die EIT-Verordnung aufgenommen werden sollen, zum derzeitigen Zeitpunkt erwartet, aber nicht mit Sicherheit vorhergesehen werden.

9. Schlussfolgerungen aus der Einzelfallstudie

Für die Studie über das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) sollten auf der Basis eines theoretisch fundierten Analyserahmens ein narratives Erklärungskonzept gefunden und auf der Basis eines Abgleichs mit der aktuellen Fachliteratur zukünftiger Forschungsbedarf identifiziert werden (vgl. Kapitel 4.1). Der zugrunde liegende theoretische Analyserahmen kombiniert den Multiple-Streams-Ansatz mit Prämissen des Akteurzentrierten Institutionalismus. Im Rahmen der Fallstudie wurde die praktische Anwendbarkeit dieses Analyserahmens geprüft, um durch die Kombination typischer Ansätze aus der Policy Forschung, eine mögliche Alternative zu gängigen Multi-Level-Governance-Konzepten aufzuzeigen.

Im Folgenden sollen zunächst einige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Geeignetheit des angewendeten theoretischen Analyserahmens gezogen sowie Vorschläge für Erweiterungen des zugrundeliegenden Multiple-Streams-Ansatzes (MSA) aufgeführt werden.

Die gefundenen Zusammenhänge haben weiterhin zur Entwicklung eigener Schlussfolgerungen geführt, die von künftigen Studien geprüft werden können. Aufgrund der Bedeutung der EIT-Initiative im Rahmen der Neubelebung der Lissabon-Strategie und im Rahmen der neuen Strategie Europa 2020 konnten bei der Bearbeitung der Fallstudie wiederholt Verbindungen zur europäischen Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik und allgemein zu politischen Prozessen auf EU-Ebene aufgezeigt werden. Die Erkenntnisse aus der Nahaufnahme der Fallstudie in Verbindung mit den durch die Arbeit an der Fallstudie erworbenen Kenntnissen dieser übergeordneten Prozesse erlauben es daher, mittels einer induktiven Vorgehensweise auf vermutete Zusammenhänge europäischer Politikgestaltung hinzuweisen, ohne diese letztlich mit Gewissheit behaupten zu können.

9.1 Politik als organisierte Anarchie – ‚Process makes Politics‘

In der Untersuchung des Etablierungsprozesses eines Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) konnte gezeigt werden, wie politische Unternehmer fortlaufend versuchten politische Probleme, verschiedene Optionen zur Lösung bzw. Bearbeitung dieser Probleme und die auf diese Inhalte bezogenen Machtverhältnisse im Rahmen sich eröffnender oder selbstgeschaffener politischer Gelegenheiten zu verkoppeln.

Dabei wurde ersichtlich, dass der EIT-Gesetzgebungsprozess als ein konflikthafter, kontingenter politischer Prozess anzusehen ist, der unter anderem durch die *begrenzte Zeit* sowie *begrenzte Aufmerksamkeit politischer Akteure* gekennzeichnet war. Insofern bildet der fortlaufende Prozess der Entscheidungsfindung, das Prozessieren der Probleme, Optionen und Machtverhältnisse das Strukturprinzip, in dem politische Entscheidungsfindung Gestalt annimmt. Nikolaos Zahariadis verwendet für diesen Umstand in seinem 2005 erschienen Buch „Essence of Political Manipulation: Emotion, Institutions, and Greek Foreign Policy“ die Formulierung „*Process makes politics*“ (Zahariadis 2005: 5).

Solche Beispiele für diese herausgehobene Rolle der *Zeit* für politische Entscheidungsprozesse finden sich in der Fallstudie zum EIT. So wurden Ergebnisse einer vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie nicht mehr in den Entscheidungsprozess eingebracht, da diese Studie erst zu einem Zeitpunkt vorlag, an dem die Diskussion für eine Beachtung durch entscheidende Akteure bereits zu weit fortgeschritten war (vgl. Kapitel 8.4.2). Der EIT-Vorschlag kam insgesamt zu spät, um noch in den Planungen für das Siebente Forschungsrahmenprogramm berücksichtigt zu werden (vgl. Kapitel 8.1.4).

Die *Aufmerksamkeit* politischer Akteure und vor allem machtvoller Akteure und die Tatsache, dass diese Aufmerksamkeit im politischen Alltag eine begrenzte Ressource darstellt, waren ebenfalls von Beginn an relevante Faktoren für die EIT-Gesetzgebung. Die allgemeine Aufmerksamkeit für die Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie wurde von Kommissionspräsident Barroso für die herausgehobene Vorstellung der EIT-Idee genutzt (vgl. Kapitel 8.1.1, 8.1.2 und 8.1.5). Durch institutionelle Regelungen begründete Zeitpunkte innerhalb des Gesetzgebungsprozesses wie die Veröffentlichung der Online-Konsultation oder die Weiterleitung der vorbereitenden Kommissionsmitteilungen an den Rat und das Parlament kreieren Aufmerksamkeit. Dass diese Aufmerksamkeit politischer Akteure begrenzt ist, zeigte

sich beispielsweise darin, dass der EU-Abgeordnete Jorgo Chatzimarkakis in der Anfangsphase sehr aktiv agierte (Gründung von COMETIS, vgl. Kapitel 8.1.4), sich aber, nachdem die Rolle des Berichterstatters an einen anderen Abgeordneten vergeben wurde, eher anderen Themen zuwandte und das EIT nur noch am Rande behandelte.

Wie die sequenziell dargestellte Rekonstruktion der EIT-Entscheidung verdeutlicht hat, kann man in diesem Fall zwar keinesfalls von einem geordneten Ablauf politischer Prozesse entsprechend einem Phasenmodell politischer Entscheidungen sprechen; es ist jedoch ersichtlich, dass die vielfachen, teilweise gelungenen Kopplungsversuche politischer Akteure gemeinsam mit den strukturierend wirkenden institutionellen Kontextfaktoren letztlich eine *Kanalisation der politischen Entscheidungsfindung* bewirkt haben. Einer anfangs relativ offenen, nicht sonderlich ausgearbeiteten politischen Initiative wurde durch das fortwährende Zusammenbringen von Problemen, Optionen und Machtinteressen zusehends Gestalt verliehen, so dass gegen Ende des Entscheidungsprozesses, während des zweiten informellen Trilogs, Detailfragen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückten.

9.2. Vorschläge zur Erweiterung des Multiple-Streams-Ansatzes (MSA)

Der Analyse des EIT-Gesetzgebungsprozesses wurde ein theoretischer Analyserahmen zugrunde gelegt, in dem der von John W. Kingdon erarbeitete Multiple-Streams-Ansatz durch Prämissen aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf ergänzt wurde (vgl. Kapitel 3). Das aus dieser Kombination theoretischer Ansätze abgeleitete Kategorienraster (Anhang 1) strukturierte die qualitative Analyse des aus den Experteninterviews gewonnenen Textmaterials. Im Ergebnis konnten ein narratives Erklärungskonzept des behandelten Einzelfalles entwickelt werden.

Die Ergänzungen des Multiple-Streams-Ansatz durch das Konzept des institutionellen Kontext und Akteurskonzeptionen aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus ermöglichten eine in der Konzeption des MSA nach John W. Kingdon nicht explizit berücksichtigte Einbeziehung von Institutionen und kollektiven bzw. korporativen Akteuren in die Analyse. Dies wird im Folgenden noch einmal erörtert, wobei insbesondere auf den erwartbaren

Zusammenhang zwischen institutionellem Kontext und politischen Gelegenheiten bzw. Policy Windows eingegangen wird.

Ein weiterer Vorschlag für eine Ergänzung betrifft den Punkt der unterschiedlichen Kopplungslogiken der drei Ströme (Problemstrom, Optionsstrom und Politics-Strom) des Multiple-Streams-Ansatzes und wird unter Kapitel 9.2.2 behandelt.

9.2.1 Die Erweiterung des MSA durch Prämissen des Akteurzentrierten

Institutionalismus

Den jeweiligen Zeitpunkt für eine mögliche Kopplung der Ströme durch politische Unternehmer bieten die sogenannten Policy Windows. Politische Gelegenheiten können vorhersehbar sein oder unerwartet auftreten. Im Falle des EIT eröffnete etwa die Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie ein erwartbares Policy Window, wohingegen das Scheitern der GALILEO-Konzessionsverhandlungen eine unerwartete Gelegenheit für politisches Handeln bedingte.

Institutionelle Regelungsinhalte bestimmen Bedingungen für den Zugang von Personen, legen Verfahrensnormen und Relationen zwischen den Akteuren fest oder wirken auf die Verfügung über Ressourcen. Der institutionelle Kontext strukturiert somit das politische Prozessieren, es werden beispielsweise erwartbare Zeitfenster geöffnet oder Handlungsreaktionen auf unerwartete Gelegenheiten in politische Prozesse eingebunden.

Da nach dem Eröffnen einer politischen Gelegenheit als Bedingung für deren Anschlussfähigkeit an politische Prozesse eine Einbettung in einen institutionellen Kontext erfolgen muss und ein bestimmter institutioneller Kontext politische Gelegenheiten für bestimmte Akteure eröffnet, kann vermutet werden, dass ein *wechselseitiger Zusammenhang zwischen dem institutionellen Kontext und den politischen Gelegenheiten* besteht, der auch im Rahmen der Fallstudie festgestellt werden konnte.

Die Übernahme der Ratspräsidentschaft durch die Bundesrepublik Deutschland und die damit einhergehenden Regelungen strukturierten die Handlungsverläufe der Beteiligten und eröffneten in der Diskussion um das EIT Akteuren der deutschen Bundesregierung, insbesondere Beamten des BMBF, ein vorhersehbares Policy Window (vgl. Kapitel 8.3.4, 8.4.3 und 8.4.4). Zwar darf die jeweilige Ratspräsidentschaft keinen direkten Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Politik ausüben, tut dies jedoch indirekt durch Themensetzung,

Ablaufplanung, Verhandlungsführung und ihre durch den Vorsitz bedingte Vorlagefunktion von Textentwürfen (in Zusammenarbeit mit dem Ratssekretariat). Die Bedeutung des Ratsvorsitzes und ein dadurch bedingtes Handlungspotential kamen in Diskussionen gegen Ende des französischen Vorsitzes im Rat im zweiten Halbjahr 2008 zum Ausdruck. Angesichts der weltweiten Finanzkrise und weiterer drängender Probleme kamen Zweifel an der Fähigkeit der Tschechen, die Ratspräsidentschaft zu führen, auf, und es wurde kurzzeitig über eine Verlängerung der französischen Ratspräsidentschaft unter Präsident Nicolas Sarkozy diskutiert (vgl. May 2008: 5, mit weiteren Verweisen).

Der Zusammenhang zwischen dem institutionellen Kontext und politischen Gelegenheiten ist dabei als ein wechselseitiger zu charakterisieren. Das vorhersehbare Policy Window der anstehenden Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie wurde beispielsweise Anfang 2005 von der Leitung der Europäischen Kommission dazu benutzt, die EIT-Initiative einer breiten Öffentlichkeit vorzustellen. Hieran schloss sich eine weitere Ausarbeitung der EIT-Initiative durch die Kommission gemäß gängigen institutionellen Vorgaben an. Es wurden Kommissionsmitteilungen veröffentlicht, Konsultationen und Riskikobewertungen durchgeführt.

Anhand der aufgeführten Beispiele lässt sich annehmen, ***dass durch das Prozessieren des institutionellen Kontextes (z.B. turnusmäßiger Übergang der Ratspräsidentschaft) vorhersehbare Policy Windows geöffnet werden. Auf der anderen Seite können vorhersehbare Policy Windows (z.B. Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie) dazu genutzt werden, Inhalte im Rahmen des vorgegebenen institutionellen Kontextes zu prozessieren.***

Der „institutionelle Kontext“ kann jedoch durch politische Unternehmer verändert bzw. den politischen Gelegenheiten angepasst werden (vgl. Kapitel 3.2.2; Mayntz/Scharpf 1995: 45; Scharpf 2000: 82) und Policy Windows können unerwartet auftreten. Auch hier ließ sich ein wechselseitiger Zusammenhang zwischen institutionellem Kontext und Policy Windows in der Fallstudie zum EIT erkennen.

Im Zuge der Verhandlungen über das EIT im Rat wurde eine Ad-Hoc-Arbeitsgruppe eingerichtet, zu der, um Zeit zu gewinnen und weitere Unterstützung für den EIT-Vorschlag zu bekommen, externe Experten eingeladen wurden (vgl. Kapitel 8.4.1, 8.4.2, 8.4.3 und 8.4.4). Ein Vertreter des Ratssekretariats beschrieb diese unübliche Praxis und die erfolgte Veränderung des institutionellen Kontextes: „Wir haben die Geschäftsordnung des Rates ein bisschen gedehnt und haben unserer Arbeit in der EIT-Arbeitsgruppe des Rates eine Reihe

von Expertenhearings vorgeschaltet und das war der Durchbruch (...)“²³⁶. Durch ihre Einbeziehung wurde ausgewählten wissenschaftlichen Sachverständigen die Möglichkeit geboten, ihre Argumentationen gegenüber den in der Arbeitsgruppe präsenten Mitgliedern der nationalen Regierungen vorzubringen. Weiterhin stiegen die Chancen zur Realisierung des EIT-Vorschlags dadurch, dass bereits bei der Auswahl der Experten von den beteiligten Akteuren im Rat auf deren Einstellung für eine solche EIT-Initiative geachtet werden konnte. ***Eine von politischen Unternehmern absichtsvoll unternommene Anpassung bzw. Veränderung des institutionellen Kontextes kann somit in der Regel unvorhersehbare politische Gelegenheiten eröffnen.***

Interessanterweise funktioniert dieser Mechanismus offensichtlich auch in der entgegengesetzten Richtung. Das Scheitern der Konzessionsverhandlungen für das europäische Satellitennavigationssystem Galileo im Frühsommer 2007 eröffnete ein unerwartetes Policy Window für politische Unternehmer. Da aufgrund des Prestiges dieses Projekts im Zuge der fehlenden Finanzierung von Galileo eher eine Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens erreicht werden konnte, als dies für das EIT alleine der Fall gewesen war, wurde die Finanzierung des EIT von der inhaltlichen Entscheidung über das EIT abgekoppelt und in das Galileo-Dossier zur Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens aufgenommen (vgl. Kapitel 8.5). In der Folge kam es zu einer Art doppeltem Gesetzgebungsprozess. ***Unvorhergesehene Policy Windows können also dazu führen, dass politische Unternehmer den institutionellen Kontext den veränderten Bedingungen des politischen Prozessierens bzw. der politischen Entscheidungsfindung anpassen.***

Aufgrund des hier am Beispiel der Fallstudie über den EIT-Entscheidungsprozess aufgezeigten Zusammenhangs und der in Kapitel 3 angestellten Vorüberlegungen erscheint es daher meines Erachtens sinnvoll, den Multiple-Streams-Ansatz durch das aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus übernommene Konzept des „institutionellen Kontext[s]“ zu ergänzen und insbesondere die wechselseitige Beziehung zu politischen Gelegenheiten in den Blick zu nehmen, um inhaltliche Zusammenhänge und Randbedingungen, welche das Handeln der beteiligten Akteure strukturieren, herausarbeiten zu können.

Aus den Überlegungen zum Zusammenhang von institutionellem Kontext und Policy

²³⁶ Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.

Windows ergibt sich ein weiterer Vorschlag für eine Ergänzung des Multiple-Streams-Ansatzes. Da Policy Windows von politischen Unternehmern aktiv geöffnet werden können und eine Änderung des institutionellen Kontextes unter Umständen ein Policy Window für bestimmte Akteure eröffnen kann, kann davon ausgegangen werden, dass diese Strategie der Änderung des institutionellen Kontextes von Akteuren gezielt zur Öffnung von Policy Windows angewendet wird.

Ein Beispiel in der vorgestellten Fallstudie stellt das Vorgehen im Rahmen des informellen Trilogs im ersten Halbjahr 2007 dar. Obwohl das Europäische Parlament noch keinen eigenen Standpunkt in erster Lesung festgelegt hatte, wurden Positionen des Europäischen Parlaments auf der Basis der vorliegenden Berichtsentwürfe quasi in den vorliegenden Standpunkt des Rates hineinverhandelt (vgl. Kapitel 8.4.3). Der institutionelle Kontext wurde also verändert, um Handlungsspielräume zu eröffnen und Handlungen vor dem Hintergrund zeitlich bedingter Notwendigkeiten stattfinden zu lassen. Auch die Verfolgung zweier parallel verlaufender Gesetzgebungsprozesse zu den Inhalten des EIT und zur Finanzierung des EIT im Rahmen des Galileo-Dossiers zeigt, wie politische Unternehmer den institutionellen Rahmen, in dem politische Entscheidungsfindung erfolgt, verändern können (vgl. Kapitel 8.5.2, 8.5.3 und 8.5.4). Die Zuordnung des EIT-Dossiers in den forschungs- und innovationspolitischen Zusammenhang innerhalb des Europäischen Parlamentes und des Ministerrats, obwohl das Dossier in der Kommission im Bildungsbereich verortet worden war und im Ministerrat anfangs in diesem Bereich Behandlung erfuhr, kann hier ebenso als Beispiel angeführt werden (vgl. Kapitel 8.3.3, 8.1.3 und 8.3.5).

Die Beobachtung, dass der institutionelle Kontext einerseits als unabhängige Variable Einfluss auf politische Prozesse und Akteurkonstellationen ausübt und andererseits als veränderbare, abhängige Variable zu betrachten ist, ist in der politikwissenschaftlichen Literatur nicht neu (vgl. Kapitel 3.2.2). Aufgrund der Bedeutung des institutionellen Kontext für die Regulierung des Zugangs zu und der Verteilung von Ressourcen, die Festlegung von Verhaltens- und Verfahrensnormen und Relationen, stellt die *Manipulation des institutionellen Kontextes durch politische Unternehmer*, das „*institutional framing*“, eine aussichtsreiche Strategie politischer Manipulation dar und sollte daher in einer Untersuchung anhand des vorgestellten theoretischen Analyserahmens beachtet werden.

Bereits im Vorfeld der Untersuchung wurde zudem festgestellt, dass es der MSA ermöglicht, individuelles Handeln im Rahmen der Analyse politischer Entscheidungsfindungsprozesse sichtbar zu machen, dabei jedoch tendenziell die kollektive und korporative

Handlungsfähigkeit von Gruppen, Organisationen und ihren Äquivalenten unterschätzt (vgl. Kapitel 3.2.1).

In der oben vorgestellten Einzelfallstudie spielten korporative und kollektive Akteure jedoch eine wichtige Rolle. Beispielsweise machte es auch nach einem Blick hinunter auf die Mikro-Ebene individuellen Handelns der Teilnehmer am informellen Trilog weiterhin Sinn, von der Teilnahme der Kommission, des Europäischen Parlaments oder des Rates zu sprechen, da hier aufgezeigt werden konnte, dass einzelne Teilnehmer mit einem imperativen Mandat ausgestattet für ihre jeweilige Institution agieren (vgl. Kapitel 8.5.3 und 8.5.4). Ein Interviewpartner gab diesbezüglich zu Protokoll: “The moment there is a vote, the moment you start negotiating, (...) you close the front. (...) of course, some people thought this point is more important than this point, but those were the points adopted and those were the points we had to defend.”²³⁷. Diese Aussage verdeutlicht, dass auch angesichts der zweifellos vorhandenen Spielräume zur politischen Manipulation diese Spielräume für die individuellen politischen Akteure aufgrund der Einbindung in einen institutionellen Kontext durch die Bindung an ein imperatives Mandat begrenzt sein können und somit ***korporative und kollektive Akteure als politische Unternehmer klassifiziert werden können***.

9.2.2 Die Logik der innovativen Kopplung

Eine weitere, im Vergleich zur Einbeziehung von Prämissen des Akteurzentrierten Institutionalismus eher kleinere, Ergänzung des Multiple-Streams-Ansatzes erachte ich auf der Basis der durchgeführten Einzelfallanalyse für sinnvoll.

Die vorgeschlagene Ergänzung betrifft die ***Logiken der Verkopplung der Ströme*** bzw. Typen politischer Entscheidungen. Der MSA geht davon aus, dass sich „Policy windows“ durch Veränderungen der politischen Macht- und Legitimitätsstruktur oder durch ein drängendes Problem, also durch die Dynamik des „Political Stream“ oder des Problemstroms öffnen (Kapitel 3.1.5, Rüb 2009: 364). Wird ein Zeitfenster durch den Problemstrom geöffnet, so sind Policies ***konsequenzialistisch*** und Optionen werden als Reaktion auf bestimmte, gleichwohl konstruierte Probleme entwickelt (ebd.). Öffnet sich das Zeitfenster durch Ereignisse im Politics-Strom, dann kommt es zu ***ideologisch*** gefärbten Politikentscheidungen.

²³⁷ Interview mit einem Mitarbeiter im Europäischen Parlament, 06.02.2009.

Policy-Optionen suchen dann nach Problemen, mit denen sie verkoppelt werden können und die Entwicklung von Lösungen geht den Problemen insofern zeitlich voraus (ebd.).

Es ist jedoch möglich, dass ein „Policy window“ mitunter durch Ereignisse im Policy-Strom bzw. neu verfügbare Optionen entsteht. Denkbar wäre ein Szenario, bei dem etwa durch neue Technologien ein Problem kosteneffizienter bearbeitet werden kann und diese neue Option mit dem Problem und der diesbezüglichen Machtverteilung neu gekoppelt wird und somit ein Prozess initiiert wird, der zu einer politischen Entscheidungsfindung führt.

Im Rahmen der Fallstudie wurde eine neue Möglichkeit zur Verkopplung der Ströme durch das Auftauchen der Galileo-Problematik und die Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens zur Erhaltung des Galileo-Projekts ausgelöst (vgl. Kapitel 8.5). Weiterhin erfolgte eine für die Durchsetzung der EIT-Gesetzgebung entscheidende Kopplung auf der Basis einer neuen Option auch im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft. Die in den politischen Prozess eingebrachte Idee eines Zwei-Phasen-Ansatzes der Etablierung des EIT mit einer Startphase, während der eine im Vergleich zum ursprünglichen Bedarf deutlich geringere Finanzausstattung ausreichend sein würde und einer im Erfolgsfall darauf aufbauenden zweiten Phase mit größerer Finanzausstattung ab 2013, ebnete erst den Weg für eine Zustimmung zum EIT-Konzept angesichts der avisierten Finanzierungsprobleme und der Planungsprozesse auf europäischer Ebene (vgl. Kapitel 8.4.4 und 8.4.5).

Neue Optionen können gerade im konsensorientierten EU-System (siehe unten Kapitel 9.5) über ideologische Grenzen hinweg unterstützungsfähig sein, eine Möglichkeit, die von Kingdon nicht berücksichtigt wird und auch in den Ausarbeitungen von Zahariadis und Rüb bislang nicht bedacht ist (vgl. Kingdon 2003: 172 ff.; Rüb 2009; Zahariadis 2007). Ich schlage vor, in einem solchen Zusammenhang die entsprechende Logik der Verknüpfung als „*innovative Kopplung*“ zu bezeichnen.

9.3 Aus der Einzelfallstudie abgeleitete Schlussfolgerungen über weiteren Forschungsbedarf

9.3.1 Leadership in Policy Prozessen und die Beteiligung von Interessenvertretern, Experten und Medien

Durch die Einbeziehung der Kategorie des „politischen Unternehmers“ aus dem MSA konnte die Mikro-Ebene individuellen Handelns in die Analyse einbezogen werden.

Im Rahmen der Fallstudie konnte gezeigt werden, dass politische Akteure Strategien der politischen Manipulation anwenden, um den politischen Prozess in einer bestimmten Art und Weise zu beeinflussen. Beispielsweise versuchte der Europa-Abgeordnete Jorgo Chatzimarkakis gemeinsam mit anderen Europa-Abgeordneten zu einem sehr frühen Zeitpunkt durch die Gründung einer parlamentarischen Gruppe Expertise zu generieren und inhaltlichen Einfluss auf die Diskussion zu nehmen.

Weitere Untersuchungen könnten *Charakteristika politischer Unternehmer* auf EU-Ebene herausarbeiten, *die durch deren institutionelle Einbindung bedingt sind*. So kann etwa vermutet werden, dass Europa-Abgeordnete am ehesten dem Bild des aktiven „politischen Unternehmers“ entsprechen müssen, da sie im Vorfeld nicht wissen können, ob ein bestimmtes, von der Kommission angestoßenes Thema politische Wirkung entfaltet und daher wahrscheinlich dazu tendieren, verschiedene Politiken zu verfolgen, um manche wieder fallen zu lassen und andere, populärere Themen in Konkurrenz zu den anderen Europa-Abgeordneten zu besetzen. Über die Besetzung populärer bzw. politisch aktueller oder wichtiger Themen ist es dann unter Umständen möglich, eine positive Berichterstattung im Wahlkreis oder bestenfalls auf nationaler Ebene im Herkunftsland zu befeuern. Die gelungene Bearbeitung eines frühzeitig als wichtig antizipierten Dossiers kann Europa-Abgeordneten auch die Aufmerksamkeit und den Respekt anderer europäischer Akteure in Kommission oder Rat einbringen und ermöglicht es, sich für weitere Aufgaben zu empfehlen.

Vertreter der Kommission agieren ebenfalls als politische Unternehmer, sind dabei aber durch ihre institutionell bedingte Zuständigkeit enger an bestimmte Inhalte gebunden als die Mitglieder des Europäischen Parlaments. Wie die Fallstudie zeigt, kann es im Fall einer Initiative, die im Bereich einer Querschnittpolitik wie der Innovationspolitik angesiedelt ist, zu Konflikten bezüglich der Verortung in einer bestimmten Generaldirektion kommen, sodass

leitende Kommissionsbeamte hier einen Anreiz sehen könnten, als politische Unternehmer aktiv zu werden und ein Dossier einzuwerben beziehungsweise ein anderes Dossier abzulehnen.

Auch Akteure im Rat können als politische Unternehmer aktiv werden, wobei insbesondere die Übernahme der Ratspräsidentschaft Aktionsmöglichkeiten für die beteiligten Vertreter des jeweiligen Mitgliedslandes eröffnet (vgl. vgl. Kapitel 8.3.4, 8.4.3 und 8.4.4).

Es wurde im Rahmen der Fallstudie deutlich, dass die **aktive Übernahme von Leadership von hochrangigen (Berufs-)politikern ein für den Erfolg einer Policy im EU-Mehrebenensystem entscheidendes Kriterium** ist, was zunächst nicht überraschend erscheinen mag.

Bereits die Einbringung der Idee einer Etablierung eines EIT durch den Kommissionspräsidenten Barroso bewirkte durch dessen Position im europäischen Machtgefüge im Vergleich zu den beiden historischen Initiativen eine größere Aussicht auf Umsetzung. Auch die Unternehmungen des Kommissionspräsidenten beschränkten sich dabei nicht auf Handlungen, die gemäß den institutionellen Vorgaben erwartbar bzw. von diesen vorgegeben waren. Barroso schrieb unter anderem Briefe an führende Unternehmen, um für seine EIT-Initiative Unterstützung einzuwerben. Da solche „unternehmerischen“ Handlungen nicht vorhersehbar sind, ist die Einbeziehung individueller Akteure in die Analyse einer Fallstudie sinnvoll.

Fritz W. Scharpf schlug demgegenüber beispielsweise in seiner Ausarbeitung des Akteurzentrierten Institutionalismus vor, diesen durch Kategorien der Spieltheorie zu ergänzen, um die Analyse einzelner Interaktionen einzubeziehen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 63 ff.; Scharpf 2000: 123 ff.). Diese Erweiterung wird jedoch schnell überkomplex und vor allem können die Dynamik und die Vielschichtigkeit der politischen Machtbeziehungen nur ungenügend mathematisch modelliert werden, da es sich hierbei um genuin soziale Beziehungen handelt.

In der Fallstudie über das EIT konnte weiterhin gezeigt werden, dass politische Akteure auf allen Ebenen in der Lage sind, Einfluss auszuüben. Beispielsweise wurden zwar Eckpunkte der Verhandlungen über das EIT im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft auf höchster Ebene zwischen Kommissionspräsident Barroso und Bundeskanzlerin Merkel besprochen (vgl. Kapitel 8.1.2), jedoch bot die weitere Ausgestaltung des Verordnungsentwurfs vielfach Möglichkeiten der Einwirkung auch von Akteuren der mittleren oder bisweilen sogar unteren Ebene der politischen Entscheidungsfindung.

„Leadership“ in politischen Prozessen ist ein bislang in den Politikwissenschaften ungenügend beleuchteter Gegenstand. In dem 2009 veröffentlichten Buch „The Future of Political Science – 100 perspectives“ konstatieren Nannerl O. Keohan („Why Political Theorists Should Think More Carefully about Leadership“) und Mark A. Peterson („The Leadership Gap“), dass es Forschungsbedarf in diesem Bereich gibt (vgl. King/Lehman Schlozman/Nie 2009). Bei der weiteren Forschungsarbeit wäre dann darauf zu achten, dass einer falsch verstandenen Personalisierung der Politik nicht Vorschub geleistet wird. John W. Kingdon weist darauf hin, dass der über die drei Ströme des MSA modellierte politische Prozess in weiten Teilen nicht von einzelnen Personen kontrolliert werden kann (Kingdon 2003: 225). ***Politische Akteure nutzen jedoch Gelegenheiten, um auf den politischen Prozess Einfluss zu nehmen, und können je nach ihrer Position im jeweiligen institutionellen Kontext bestimmte Strategien anwenden, um Leadership auszuüben.***

Der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Durão Barroso, engagierte sich mehrmals für das EIT und es muss bezweifelt werden, dass diese Initiative ohne sein Engagement hätte erfolgreich etabliert werden können. Angesichts der Absprache von Eckpunkten im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft könnte zukünftig untersucht werden, ob solche vorwegnehmenden Verhandlungen auf höchster Ebene gängige Praxis sind, wer beteiligt ist und wie die Inhalte der hier verhandelten Eckpunkte im Vergleich zum Ergebnis aussehen. Auch die Frage, inwieweit der persönliche Hintergrund eine Rolle für politische Entscheidungen spielt, stellt einen möglichen Untersuchungsgegenstand dar (vgl. André 2006).

Es besteht generell ein ***Bedarf an Untersuchungen zu „Leadership“ im Rahmen von politischen Prozessen in der Europäischen Union.*** Es lässt sich immer wieder beobachten, wie schwer es hochrangigen Akteuren der EU-Politik wie dem Präsidenten des Europäischen Rates, der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik oder dem Präsidenten der Europäischen Kommission fällt, eine europäische Führungsrolle bei der Reaktion auf aktuelle Ereignisse wie beispielsweise Krisen oder politische Veränderungen in den Nachbarregionen der EU zu übernehmen und die Vielfalt der nationalen Meinungen zu einer europäischen Meinung zu bündeln. Die Europäische Union hat in diesem Sinne viele Gesichter und noch mehr Stimmen. Gleichwohl ist zu erkennen, dass zumindest die Kommission unter Präsident Barroso den Umstand einer mangelnden europäischen Leadership offensichtlich erkannt hat und Versuche unternimmt, Europa zumindest symbolisch ein Gesicht zu geben. Am 7. September 2010 hielt Barroso vor dem Europäischen

Parlament in Straßburg die erste „Rede zur Lage der Union“ und zog europaweit die Medienaufmerksamkeit auf sich (vgl. Europäische Kommission 2010: SPEECH/10/411). Das Konzept ist aus den Vereinigten Staaten übernommen. Dort spricht der Präsident jährlich in seiner „State of the Union Address“ vor den beiden Kammern des Kongresses.

Der zunächst wenig überraschende Umstand, dass die Übernahme politischer Leadership eine Policy entscheidend beeinflusst, ist insofern erwähnenswert und von Interesse, als er zumindest dem in der politikwissenschaftlichen Lobbyismus-Literatur teilweise präsenten *Vorurteil* entgegen gehalten werden kann, *dass Politiker zu weiten Teilen macht- oder wirkungslos seien und Lobbyisten die Politik* nach ihrem Gusto *bestimmen* (vgl. Leif/Speth 2006; Winter/Willems 2007).

Weiterer *Forschungsbedarf besteht hinsichtlich der Einbindung von Interessenvertretern in die politischen Prozesse auf EU-Ebene* (vgl. Michalowitz 2007). Im Bereich der Forschungspolitik ist die Einbindung der Interessen großteils institutionalisiert. Einflussnahme im Rat findet zumeist auf nationaler Ebene in dafür eingerichteten Gremien wie dem europapolitischen Gesprächskreis des BMBF statt (vgl. Kapitel 8.3.3).

Im Europäischen Parlament sind insbesondere der zuständige Berichterstatter und die Ausschussvorsitzenden, teilweise auch Schattenberichterstatter der Fraktionen die Hauptansprechpartner der Interessenvertreter (vgl. Kapitel 8.3.4).

In der Europäischen Kommission ist die Beteiligung von Interessen über öffentliche Online-Konsultationen und Stakeholder-Meetings mittlerweile obligatorisch. Im Fall des EIT konnte gezeigt werden, wie die *Online-Konsultation* sowohl in ihrer inhaltlichen Ausrichtung, als auch die spätere Auswertung der Online-Konsultation von Akteuren in der Kommission *als politisches Mittel zur Steuerung der Diskussion über Handlungsoptionen* eingesetzt wurde (vgl. Kapitel 8.2.4, 8.2.2). Auch die Auswahl der an kleineren, eher informellen Stakeholder-Meetings beteiligten Interessenvertreter wurde von der Kommission und auch im Rat den jeweiligen eigenen Interessen entsprechend gesteuert. Nicht nur Lobbyisten versuchen also, Einfluss auf die politischen Akteure und politischen Entscheidungen zu nehmen, sondern *politische Akteure in den beteiligten Institutionen variieren aktiv den teilweise institutionalisierten Zugang und Einfluss bestimmter Lobbyinggruppen und steuern auf diesem Weg politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse*.

In der Fallstudie zum EIT konnte schließlich festgestellt werden, dass Interessen sich trotz massivem Widerstand nicht gegen den politischen Willen auf höchster Ebene durchsetzen

konnten. Zwar wurde das EIT gegenüber den Ursprungsvorstellungen stark verändert, aber trotz eines massiven Widerstands beteiligter Interessen wurde der Vorschlag nicht fallen gelassen. Aus der Lobbyingliteratur bekannte Ratschläge für Strategien politischer Einflussnahme (vgl. beispielsweise Liehr-Gobbers 2006; Joos 2011) griffen auch in der EIT-Diskussion. So steigern scheinbar die Kenntnis der Abläufe politischer Prozesse, eine frühzeitige Beteiligung, konstruktives, pro-aktives Vorgehen, fundierte Expertise und nicht zuletzt eine große Repräsentativität der Organisation die Chancen für Interessenvertreter, zu einem bestimmten Thema gehört zu werden (vgl. Kapitel 8.2.2, 8.2.3 und 8.2.4).

Dass es sich für Interessenvertreter lohnen kann, sich zu beteiligen, verdeutlicht der Umstand, dass kleinere Änderungen in Gesetzestexten unter Umständen für die betroffenen Interessen einen großen Unterschied, auch in finanzieller Hinsicht, ausmachen können. Nicht zu vergessen ist dabei in jedem Fall, dass es letztlich die politischen Akteure in den beteiligten Institutionen sind, welche Entscheidungen aushandeln.

Die *Rolle der Medien* auf europäischer Ebene wird vor allem im Zusammenhang mit der Debatte um eine europäische Öffentlichkeit diskutiert (vgl. Pfetsch/Heft 2009; Lingenberg 2010). Die Diskussion um das EIT wurde in wichtigen deutschen Tageszeitungen und einschlägigen Medien auf EU-Ebene verfolgt. Dennoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Diskurs außerhalb der betroffenen Expertenzirkel in großem Maße wahrgenommen wurde. Es hat sich jedoch im Verlauf des Diskussionsprozesses eine Art *Expertenöffentlichkeit zum EIT* gebildet, die sich großteils aus Akteuren der betroffenen Stakeholder aus den Bereichen der Wissenschaft, Innovation und Bildung rekrutierte und deren Diskussion zu Teilen in Fachartikeln der CORDIS News oder in politischen Zeitungen wie European Voice oder der Webzeitung euractiv.com stattfand. Auch in anderen Arbeiten finden sich vereinzelt Hinweise auf dieses *Phänomen thematisch orientierter europäischer Expertenöffentlichkeiten* (vgl. Rode 2009), das Gegenstand weiterer politikwissenschaftlicher Forschung sein kann.

Medien spielten noch in einem anderen Zusammenhang eine Rolle. Zweimal konnte beobachtet werden, wie politische Unternehmer versuchten, über eine medienwirksame Kampagne Zugang zur EIT-Diskussion zu erhalten und auf diese Einfluss zu nehmen, obwohl ihre Beteiligung institutionellen Spielregeln gemäß zu den jeweiligen Zeitpunkten nicht vorgesehen war. Jorgo Chatzimarkakis sorgte mit seinem Vorschlag, das EIT in Straßburg zu gründen für Aufmerksamkeit und der französische Unternehmer Philippe Pouletty lancierte seine Initiative zur Ansiedlung des EIT bei Paris unter anderem über die Medien (vgl. Kapitel

8.2.4). Eine *Strategie politischer Unternehmer scheint also der Versuch zu sein, über die Schaffung von Medienöffentlichkeit politische Gelegenheiten der Einflussnahme zu eröffnen, sofern kein direkter, durch institutionelle Regelungen bedingter Zugang besteht*. Zumindest für die Einzelfallstudie zum EIT hat sich diese Strategie als nicht sehr Erfolg versprechend erwiesen, da die Pouletty-Initiative zumindest keine unmittelbare Wirkung zeitigte und Chatzimarkakis nur als Schattenberichterstatter im Europäischen Parlament agieren konnte, die Initiative hier also eine begrenzte Wirkung entfaltete.

9.3.2 Die Pfadabhängigkeit von politischen Ideen auf EU-Ebene – EU-typische Veränderungsprozesse politischer Inhalte

Die Vorstellung der historischen Initiativen zur Gründung eines Europäischen Technologieinstituts auf europäischer Ebene (vgl. Kapitel 7) hat die *Existenz einer Pfadabhängigkeit politischer Ideen und Prozesse für den Fall des EIT bestätigt*. Eine ältere Idee wurde, dem Sprachgebrauch Kingdon's entsprechend, wieder „aufgekocht“ (vgl. Kingdon 2003: 116 ff.).

Das letztlich etablierte EIT wurde dabei im Lauf des politischen Diskussions- und Aushandlungsprozesses im Vergleich zur Ursprungsidee stark verändert.

Es konnte insbesondere beobachtet werden, wie Argumente, die bereits gegen frühere Initiativen vorgebracht wurden, erneut in die Debatte geführt wurden. So sprachen sich existierende Institutionen wiederum gegen die Etablierung eines vermeintlichen neuen Wettbewerbers aus und benutzten teilweise sogar gleichlautende Formulierungen, um ihrem Widerstand gegen die Idee Ausdruck zu verleihen (vgl. Kapitel 7.1.5, 8.3.4).

Der institutionelle Rahmen für die Etablierung einer genuin europäischen, unabhängigen Institution fehlte zunächst ebenso wie der politische Wille der beteiligten nationalen Regierungen. Auch der Vergleich der zu etablierenden Institution mit dem Vorbild des weltberühmten berühmten Massachusetts Institute of Technology (MIT) provozierte wiederum eine ablehnende Reaktion, die betonte, dass man in Europa bereits exzellente Einrichtungen habe (vgl. Kapitel 8.1.2, 8.1.3, 8.1.5, 8.2.4).

Inbesondere muss man sich in Anbetracht der gescheiterten historischen Etablierungsversuche fragen, warum offensichtlich insbesondere der Kommissionspräsident den Entwurf einer einzelnen Institution befürwortete, obwohl hier die größten Widerstände erwartbar sein mussten und schließlich auch geäußert wurden. Diese Idee eines einzelnen

Instituts mit einem örtlichen Standpunkt wurde aufgrund des antizipierten Widerstands relativ früh aufgegeben.

Gerade die mehrmals verfehlte Gründung eines Europäischen Technologieinstituts und die Transformation der Idee des EIT im Verlauf der Debatte ab 2005 können zumindest im Bereich der Forschungspolitik als im Rahmen der Europäischen Union gängige Praxis angesehen werden. Michel André beschrieb in einem 2006 veröffentlichten Aufsatz, dass auch der Versuch eine der amerikanischen National Science Foundation (NSF) ähnliche Institution in Europa zu gründen, zunächst scheiterte bzw. die 1974 gegründete European Science Foundation (ESF) praktisch keine eigenständige Forschungsförderung betreibt bzw. Forschungsgelder verwaltet, sondern als Vernetzungsstelle für nationale Forschungsförderer mit geringem eigenem Budget eingerichtet wurde (André 2006; vgl. Kapitel 7.3). Der Europäische Forschungsrat (ERC), als eine europäische, der NSF vergleichbare Institution, wurde erst im Verlauf der einsetzenden Diskussion über das EIT gegründet und hat 2007 seine Arbeit aufgenommen.

Warum aber ist es schwierig, eine europäische Institution zu gründen, die wie ihre amerikanischen Vorbilder weitgehend unabhängig bzw. wie die NSF alleine dem Kongress bzw. im Fall der EU dem Europäischen Parlament verantwortlich ist?

Zunächst ***fehlt bislang ein geeigneter Rechtsrahmen***, da eine solche Einrichtung entweder wie das European University Institute (EUI) in Florenz nach nationalem Recht eingerichtet werden müsste oder, wie im Fall des ERC, als von der Europäischen Kommission abhängige Agentur. Dem ***EIT*** kommt hierbei durch die Etablierung als ***europäische Agentur „sui generis“*** eine ***Ausnahme- und Vorreiterrolle*** zu, wie auch Beschwerden im Mid-Term-Review über eine mangelnde Handlungsfähigkeit des als Exekutivagentur eingerichteten ERC's verdeutlichen (vgl. Kapitel 8.5.5).

Weitere Umstände erschweren die Etablierung europäischer Strukturen im Bereich europäischer Forschungspolitik (vgl. André 2006).

Zum einen besteht die Europäische Union mittlerweile aus ***27 Mitgliedstaaten, deren Regierungen im Rat*** über europäische Prozesse mitentscheiden und dabei in unterschiedlichen Konstellationen ***unter Betonung des Subsidiaritätsprinzips nationale Positionen gegen Versuche einer weiteren Europäisierung ins Feld führen***.

Diese Erkenntnis mag als trivial eingestuft werden, die Untersuchung des

Etablierungsprozesses des EIT verdeutlichte jedoch, dass es trotz politikwissenschaftlichen Diskussionen um ein Regieren ohne Regierung und Multi-Level-Governance das hohe Konfliktpotenzial zwischen nationaler und europäischer Ebene war, welches entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der EIT-Debatte ausübte.

Es existiert eine Vielzahl an forschungspolitischen Initiativen auf EU-Ebene, die diesen Umstand verdeutlichen können. 2008 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die „Gemeinsame Programmplanung“ (vgl. Europäische Kommission: KOM(2008) 468 endgültig). Sie stellt einen Versuch dar, thematisch vergleichbare nationale Forschungsprogramme auf europäischer Ebene zu bündeln und dabei nationale Akteure der öffentlichen Verwaltung (in erster Linie Ministerien) zu einer freiwilligen Zusammenarbeit und weiterhin dazu zu motivieren, ihre Ressourcen in einem gemeinsamen Topf zusammenzuführen. Da auf nationaler Ebene insgesamt weiterhin der Großteil der öffentlichen Mittel für Forschung und Entwicklung verwaltet wird, versuchen Akteure auf europäischer Ebene, Einfluss auf die Verwendung dieser Mittel zu bekommen.

Da die Implementierung in der Folge auf der nationalen Ebene zu geschehen hat, kommt es leicht zu einer „Umsetzungslücke“, d. h., zu einem „Auseinanderklaffen zwischen eingegangenen Verpflichtungen und tatsächlich umgesetzten Maßnahmen“, wie die Europäische Kommission selbst feststellte (vgl. Europäische Kommission 2010: SEK(2010) 114 endgültig: „Bewertung der Lissabon-Strategie“: 5).

Zum anderen speisen sich wesentliche Konflikte zwischen nationalen und europäischen Positionen zumindest im Bereich der Forschungspolitik aus dem Umstand, dass es für die meisten Initiativen, die auf europäischer Ebene angestoßen werden, bereits ***existierende nationale Äquivalente in den Mitgliedstaaten*** gibt, die sich wie im Fall der EIT-Initiative gegen eine europäische Konkurrenz aussprechen können oder als Argument dafür angeführt werden, dass es keinen Bedarf einer europäischen Ergänzung der vorhandenen Strukturen gebe. Nationale Akteure sperren sich gegen eine Einflussnahme der europäischen Ebene insbesondere dann, wenn es um die Errichtung europäischer Institutionen geht, die eben diesen nationalen Institutionen Konkurrenz machen könnten.

Es ist zu anzunehmen, dass sich in der Folge des Spannungsverhältnisses zwischen europäischen und nationalstaatlich orientierten Positionen EU-typische Konflikte ergeben beziehungsweise neu eingebrachte Initiativen zur Etablierung europäischer Institutionen während ihres Etablierungsprozesses in einer EU-typischen Weise umgeformt werden.

Neue Initiativen zur Gründung von Einrichtungen im Feld der Forschungspolitik wie das EIT

oder der ERC werden zudem *häufig durch die Existenz von Vorbildern angeregt und insbesondere gerne aus dem amerikanischen Kontext übernommen* und erfahren in der Folge eine Einpassung in den europäischen Kontext und werden EU-typischen Mustern gemäß verändert. Häufig erfolgt die *Etablierung als Netzwerkstruktur*, so auch im Fall des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts. Auch werden die Initiativen häufig auf der Basis der bereits existierenden nationalen Äquivalente eingerichtet. Dies birgt die Gefahr, dass ein ursprünglich verfolgtes Ziel nicht erreicht wird bzw. etwas nicht Intendiertes geschaffen wird, wie dies beispielsweise im Fall der European Science Foundation geschah. Anstatt handelnder Akteure werden etwa *Foren für die Vernetzung und Kooperation bereits existierender nationalstaatlicher Akteure* eingerichtet.

Handelt es sich bei der neuen Initiative um eine Einrichtung, die verortet werden soll, so birgt bereits die *Sitzfrage* hohes *Konfliktpotenzial*. In der Debatte um das EIT wurde sie zunächst ausgeklammert und dann zugunsten eines Mitgliedstaates entschieden, in dem bislang noch keine europäische Agentur angesiedelt worden war. Die Ansiedlung des EIT ist insofern aufgrund der Erfordernis, einstimmig abzustimmen, notwendigerweise das Ergebnis eines politischen Kompromisses der Mitgliedstaaten und nicht Ergebnis zweckorientierter Erwägungen mit dem Ziel, den Standort auszuwählen, der für die Funktionalität des EIT die besten Bedingungen geboten hätte (vgl. Kapitel 8.6.1).

Wenn nun im Zuge der Etablierung immer neuer europäischer Agenturen von einem *Ausbau der Exekutivmacht auf europäischer Ebene* gesprochen wird, dann zeigt die nähere Untersuchung dieser Agenturen, dass es sich dabei um *Institutionen* handelt, *die unter dem Schuttschirm der Europäischen Kommission* eingerichtet werden (vgl. Egeberg/Trondal 2010). *Die Europäische Union ist aufgrund ihrer mangelnden Kompetenz-Kompetenz und auch beispielsweise ihrer fehlenden Kompetenz, eigene Steuern zu erheben, noch nicht in der Lage, etwa einem föderalen Bundesstaat entsprechend unabhängige Einrichtungen zu erschaffen.*

Ob diese EU-typischen Veränderungen europäischer Initiativen zum Erreichen der jeweiligen Zielsetzung zweckmäßig sind, kann nur im Einzelfall beurteilt werden.

Ob sich etwa das EIT durch den innovativen zweistufigen Ansatz, eine weitgehende Autonomie und größere finanzielle Ressourcen nach 2013, zu einem Gegenbeispiel entwickeln kann, bleibt weiter abzuwarten.

Angesichts der in der Einzelfallstudie konstatierten Widerstände und der Versuche, europäisch begründete Inhalte durch im nationalen Kontext entstandene Positionen zu verwässern, ist

jedoch auch ein Scheitern des European Institute of Innovation and Technology nach wie vor denkbar.

Diese durch das Einwirken nationaler Positionen erwirkten EU-typischen Veränderungen europäischer Initiativen wurden bislang von der politikwissenschaftlichen Forschung unzureichend untersucht. Es besteht ein *Bedarf an weiteren EU-Policy-Studien, welche die Auswirkung nationalstaatlicher Positionen auf europäische Politikprozesse mit Blickrichtung auf EU-typische Veränderungsprozesse untersuchen.*

9.3.3 Die Konsensorientierung europäischer Entscheidungsfindung im Spannungsverhältnis zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus

Die oben beschriebenen Beobachtungen zeigen, dass für die Entwicklungen in der Europäischen Forschungspolitik nach wie vor das Spannungsverhältnis zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus bestimmend ist. Das Konfliktpotenzial wird jedoch im Rahmen europäischer Entscheidungsfindungsprozesse durch einen institutionalisierten Konsensfindungsmechanismus und eine allgemeine Konsensorientierung abgeschwächt.

Die Gesetzgebungstätigkeit der Europäischen Union findet nach dem Lissabonvertrag weitgehend im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Artikel 289 in Verbindung mit Artikel 294 AEUV statt. Dies stellt quasi die gängige *supranationale Komponente europäischer Entscheidungsfindung* dar.

Zum anderen werden übergeordnete strategische Entscheidungen, Zielsetzungen und Impulse zur europäischen Integration im Europäischen Rat getroffen, wobei generell die Notwendigkeit der Aushandlung eines Konsenses besteht (vgl. Art. 15 EUV). Auch können die Repräsentanten der nationalen Regierungen im Rat der Europäischen Union beispielsweise in der Steuerpolitik (vgl. Art. 113 AEUV) oder in weiten Teilen der Sozialpolitik (vgl. Art. 153 AEUV) nur einstimmig beschließen. Generell wird Einstimmigkeit im Rat auch bei übrigen Entscheidungen angestrebt, ein Verhalten, welches

auf den sogenannten „Luxemburger Kompromiss“²³⁸ von 1966 zurückgeht. Diese *intergouvernementale Komponente der Entscheidungsfindung in der Europäischen Union* betrifft damit nach wie vor wichtige Politikbereiche.

Der Vorsitzende der Sozialistischen Fraktion im Europäischen Parlament, Martin Schulz, sprach in der Plenardebatte des Europäischen Parlaments am 7. September 2010 im Anschluss an die „Erklärung des Präsidenten der Kommission zur Lage der Union“ von einem „Europa der Gemeinschaftsmethode“ und einem „Europa des Intergouvernementalismus“, von „zwei Schulen, die sich gegenüberstehen“ (vgl. Europäisches Parlament 2010a: Plenardebatte am 7.09.2010 in Straßburg, Tagesordnungspunkt 4, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/de/home.html>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Für das *ordentliche Gesetzgebungsverfahren* (vormals Mitentscheidungsverfahren) konnte in der Fallstudie zum EIT gezeigt werden, dass insbesondere *institutionalisierte Konsensfindungsmechanismen* wie die von der Kommission koordinierten Stakeholder-Befragungen und die frühe Einbeziehung aller Hauptakteure des politischen Prozesses im Rahmen des informellen Trilogs wesentlich zur Konsensfindung beigetragen haben. D. h., politische Entscheidungen im Rahmen der ordentlichen Gesetzgebung auf europäischer Ebene werden häufig von Beginn an auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Gremien im kleinen Personenkreis verhandelt, wobei Political Leadership ein entscheidendes und die Konsensorientierung der beteiligten Institutionen ein weiteres entscheidendes Charakteristikum der Entscheidungsfindung sind.

In einem Leitfaden des Europäischen Parlaments vom November 2009 über die Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren wird ein wachsender *Trend hin zur Verabschiedung von Rechtsakten in erster Lesung* festgestellt (vgl. Europäisches Parlament 2009a: 13 ff.). Während zwischen 1999 und 2004 gerade einmal 115 Mitentscheidungsverfahren (28% aller Mitentscheidungsverfahren) in erster Lesung abgeschlossen wurden, gab es zwischen 2004 und 2009 bereits 327 sogenannte „first reading agreements“, was einem Anteil von 72% an der Gesamtheit der verabschiedeten Mitentscheidungsverfahren entsprach. Weitere 104 Mitentscheidungsverfahren (23%) wurden zwischen 2004 und 2009 in zweiter Lesung im

²³⁸ Der „Luxemburger Kompromiss“ beendete das als „Politik des leeren Stuhls“ bezeichnete Fernbleiben der französischen Regierung von den Ratstagungen ab 1965, nachdem es einen Konflikt über die Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat gegeben hatte, der Frankreich nicht zustimmen wollte. In der Folge war der Rat der Europäischen Union aufgrund der bis dato uneingeschränkt geltenden Anforderung der Einstimmigkeit beschlussunfähig gewesen. Der Kompromiss sah vor, dass bei einem sehr wichtigen Interesse eines Staates dieser nicht einfach überstimmt werden dürfe, sondern Verhandlungen bis zu einem einstimmigen Beschluss weitergeführt werden müssten (vgl. Pollak/Slominski 2006: 34 ff.).

Europäischen Parlament abgeschlossen, sodass in nur 23 Fällen (5% der Mitentscheidungsverfahren) ein Vermittlungsverfahren eingeleitet wurde und eine dritte Lesung stattfinden musste. Zwischen 1999 und 2004 waren dies noch 84 Verfahren gewesen, was einem Anteil von 22% entsprach (ebd.: 14). Diese Zahlen verdeutlichen die wachsende Bedeutung des informellen Trilogs.

Überraschenderweise findet dieser Trend in der politikwissenschaftlichen Literatur bislang wenig Beachtung, wohingegen die ersten Jahre nach der Jahrtausendwende insbesondere im Rahmen des Multi-Level-Governance-Ansatzes (MLG) eine Fülle an Literatur über die so genannte „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) hervorbrachten, die neuerdings auch offiziell als eine im Vergleich zum informellen Trilog weit weniger innovative Neuerung eingestuft wird. In einer in Bezugnahme auf die Europe 2020-Strategie verabschiedeten Resolution des Europäischen Parlaments vom 10. März 2010 forderten die EU-Abgeordneten, dass „eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und die Verstärkung von wirtschaftlicher Governance mittels verbindlicher Regelungen ... im Mittelpunkt der EU 2020-Strategie stehen“ soll (vgl. Europäisches Parlament 2010: 20100310IPR70323). Das Europäische Parlament forderte den Rat auf, „die auf dem „Austausch bewährter Vorgehensweisen“ basierende „Methode der offenen Koordinierung“ aufzugeben und den Lissabonner Vertrag zu nutzen, um die Wirtschaftsreformen und die Aktionspläne der Mitgliedstaaten besser zu koordinieren“ (ebd.).

Dass sie, bildlich gesprochen, den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr sahen und sich an der vermeintlichen Neuerung der OMK abarbeiteten, während sie den innovativen Mehrwert informeller Trilogie unterschätzten, müssen sich einige MLG-Forscherinnen und Forscher heute vorhalten lassen.

Informelle Trilogie, so eine wichtige Schlussfolgerung der hier vorgestellten Arbeit, mit unmittelbarer Beteiligung eines überschaubaren Personenkreises müssen von der politikwissenschaftlichen Forschung als eine der wesentlichen Innovationen europäischer Politikgestaltung begriffen und hinsichtlich der Konsequenzen beispielsweise hinsichtlich Partizipation, intrainstitutioneller Transparenz und insbesondere demokratischer Legitimation in weiteren Arbeiten reflektiert werden (vgl. eine der wenigen Ausnahmen: Héritier/Farrell 2009, mit weiteren Verweisen).

Was bedeutet es für den politischen Wettbewerb und die demokratische Repräsentation, wenn europäische Kompromisse frühzeitig unter Beteiligung weniger Personen aus allen beteiligten Institutionen ausgehandelt werden (wobei die Kommission offiziell nur als Beobachter und

nicht direkt an den Verhandlungen beteiligt sein kann, die Präsenz der Kommission aber in der Realität wohl durchaus mit einem Austausch über die jeweiligen inhaltlichen Positionen einhergehen mag)?

Die *intergouvernementale Komponente* politischer Entscheidungsprozesse zeigte sich in der EIT-Fallstudie zum einen bei den Verhandlungen um eine Ergänzung des mehrjährigen Finanzrahmens, über die der Rat einstimmig beschließen muss (Art. 312 AEUV) und zum anderen bei den Verhandlungen über die Ansiedlung des EIT in einem bestimmten Mitgliedstaat (vgl. Kapitel 8.5.3, 8.5.5 und Kapitel 8.6.1). Hier konnte beobachtet werden, dass die *Konsensfindung* den beteiligten Akteuren, wie auch anhand des Konzepts der Politikverflechtungsfalle zu erwarten war, *wesentlich schwerer* fiel.

Gerade die Entscheidung zur Ansiedlung des EIT in Budapest stützt beispielhaft die Annahme, dass intergouvernementale Lösungen auf der Basis nationaler Positionen das gesamteuropäische Interesse erst in zweiter Linie berücksichtigen. Es besteht gerade hinsichtlich wichtiger politischer Entscheidungen eine *Gefahr der Intergouvernementalisierung europäischer Politik* (vgl. Europäisches Parlament 2010a: Plenardebatte am 7.09.2010 in Straßburg, Tagesordnungspunkt 4, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/de/home.html> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

In der neuen Post-Lissabon-Strategie der Europäischen Union, *Europa 2020*, kommt dem *Europäischen Rat* die *entscheidende Führungsrolle* im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Union zu (vgl. Europäische Kommission 2010: KOM(2010) 2020 endgültig: 31 ff.; <http://ec.europa.eu/europe2020> , zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Der Europäische Rat ist demnach für die Abstimmung der Politik und die wechselseitigen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU zuständig, er steuert die neue Europa 2020-Strategie, nimmt im Rahmen seiner Frühjahrstagung jährlich eine Gesamtbewertung der Fortschritte vor, legt horizontale politische Leitlinien fest, erörtert die wirtschaftlichen Entwicklungen sowie Prioritäten (ebd.).

Neben der stärkeren strategischen Koordinierung im Rahmen der Europa 2020 fällt dem Europäischen Rat zukünftig insbesondere im Zuge der *„integrierten Koordinierung der Wirtschaftspolitik“* eine führende Rolle zu²³⁹.

²³⁹ Im Rahmen des so genannten „Europäischen Semesters“ legt die Kommission im Januar jeden Jahres einen Wachstumsbericht vor, der zunächst von den Finanzministern und anschließend auf dem Frühjahrgipfel des Europäischen Rates sowie außerdem vom Europäischen Parlament beraten wird. Bis zum April sind

Die neue Strukturierung der Zuständigkeit des Europäischen Rates (und des Rates der Europäischen Union) stellt offensichtlich eine Reaktion auf die Diagnose einer fehlenden Political Leadership auf europäischer Ebene dar, wie sie in der Bewertung der Lissabon-Strategie erfolgte (vgl. Europäische Kommission 2010: SEK(2010) 114 endgültig: 7).

Angesichts der Stärkung der intergouvernementalen Komponente reagierten insbesondere Mitglieder des Europäischen Parlaments mit Kritik. Führende Europaabgeordnete und weitere bekannte europäische Politiker bzw. Persönlichkeiten (u.a. Jacques Delors, Gesine Schwan, Amartya Sen, Ulrich Beck, Guy Verhofstadt, Daniel Cohn Bendit, Elmar Brok, Joschka Fischer) gründeten die parteiübergreifende Spinelli Group mit dem Ziel der Stärkung einer post-nationalen, föderalen Europäischen Union (vgl. <http://www.spinelligroup.eu/manifesto/>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Diese Gruppe veranstaltete am 22. März, wenige Tage vor der Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 24. und 25. März 2011, das Treffen eines „Shadow Council“. In den Schlussfolgerungen der Tagung dieses neuen Gremiums heißt es bezeichnenderweise: „The principles that underpin the Spinelli Group are to oppose the current tendency to increasingly resort to intergovernmentalism in European decision making which amounts to nothing more than bargaining between national interests.“ (vgl. <http://www.spinelligroup.eu/2011/03/22/from-pact-to-act-a-european-action-plan-for-the-future/>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Es spricht also vieles dafür, ***dass europäische politische Prozesse nach wie vor durch das traditionelle Spannungsverhältnis zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus bestimmt sind.***

Die ***politikwissenschaftliche Literatur sollte diesem Umstand Rechnung tragen*** und nach der Konzentration auf das Zusammenwirken in einem System der Multi-Level-Governance den Fokus vermehrt auf die Konflikte, Machtprozesse und die Ausübung von Leadership auf europäischer Ebene richten. Insbesondere sollten europäische Politikprozesse nicht als Problemlösungsprozesse konstruiert werden. Es beispielsweise zu hinterfragen, welche Konsequenz eine integrierte Koordinierung (anstatt einer offenen Koordinierung) mit sich bringt oder inwieweit der institutionalisierte Konsultationsmechanismus der Europäischen Kommission tatsächlich das Einbringen von relevanten (auch kritischen) Positionen erlaubt oder gezielt als Mittel zur Rechtfertigung von Eigeninteressen eingesetzt wird.

anschließend die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission ihre nationalen Pläne bzw. Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme vorzulegen. Auf der Basis der Einschätzungen der Kommission können der Europäische Rat und der Rat im Juni und Juli politische Handlungsempfehlungen für die Mitgliedstaaten abgeben, die diese im Rahmen der darauf folgenden nationalen Haushaltskoordinierung berücksichtigen sollten (vgl. Rat der Europäischen Union 2010: 13161/10).

Eine Konsequenz dieser europäische Politikprozesse prägenden Dichotomie zeigte sich deutlich im Verlauf der Etablierung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts. **Die inhaltliche Auseinandersetzung um das EIT verlief nicht entlang parteipolitischer Linien, sondern war in erster Linie durch das Aufeinandertreffen nationaler und europäischer Positionen gekennzeichnet.**

Angesichts des Widerstands auf nationaler Ebene waren politische Akteure auf EU-Ebene gezwungen, selbst angesichts divergierender Positionen frühestmöglich einen Konsens herzustellen und ein gesamteuropäisches Interesse zu kreieren, insofern sie das Zustandekommen der Entscheidung nicht gefährden wollen.

In der Folge bestand die Gefahr, dass es zu einer Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner und dadurch zu einer Verwässerung und Abschwächung der jeweiligen inhaltlichen Positionen kommt.

Ein inhaltlicher Disput bzw. eine Uneinigkeit der aus supranationalen Gesichtspunkten agierenden Akteure kann im Rahmen von EU-Debatten dazu genutzt werden, den gesamten Prozess infrage zu stellen und insbesondere im Kreis der 27 Mitgliedstaaten einschließlich regionaler Interessen ist schnell ein Akteur gefunden, der bereit ist, genau dies zu tun und weitere Gegner zu mobilisieren. Dabei ist aus demokratietheoretischer Sicht eine **mangelnde Transparenz der nationalen Positionen** zu beklagen, **die in den Rat eingebracht werden**. Die europäische Ebene läuft durch diese mangelnde Transparenz beispielsweise auch Gefahr, für die Umsetzung einer unpopulären Politik verantwortlich gemacht zu werden, obwohl diese von einer Gruppe weniger Mitgliedstaaten im Rat durchgesetzt wurde. Politische Entscheidungen sind insofern für die EU-Bürger schwer zuzuordnen und in einem Protokoll der Group of Economic Policy Analysis (GEPA) des Bureau of European Policy Advisors (BEPA) heißt es daher bezeichnenderweise "Member States often blame the EU for imposing painful decisions. Some external members argued that the EU should stand ready to act as a scapegoat. This role can be constructive, if it enables national governments to pass otherwise unpopular reforms. However, the EU should carefully choose areas where it is ready to take on such a role." (BEPA 2005: 4).

Politischer Wettbewerb in den Prozessen europäischer Entscheidungsfindung zum EIT waren durch das Spannungsverhältnis Intergouvernementalismus versus Supranationalismus weit mehr gekennzeichnet als durch den Wettbewerb politischer Parteien um inhaltliche Positionen, wobei europäische Parteien im Europäischen Parlament als Verbände nationaler Parteien mit ähnlicher politischer Ausrichtung agierten. Die

politischen Parteien auf EU-Ebene beinhalten demnach ein transnationales und ein nationales Element (vgl. Beichelt 2009: 202), sodass auch hier bereits bei der politischen Positionierung innerhalb dieser Organisationen die Findung eines frühzeitigen Konsenses im Vordergrund steht. Bezüglich der Entscheidungsfindungsprozesse europäischer Parteienverbände im Europäischen Parlament besteht weiterer Forschungsbedarf, und weitere Politikfeldanalysen zu diesem Thema könnten hier interessante Erkenntnisse liefern.

9.4 Die Europäische Kommission als supranationaler Akteur europäischer Innovationspolitik

Die Untersuchung des EIT-Entscheidungsprozesses hat auf die Bedeutung der Political Leadership verwiesen, die im Fall des EIT insbesondere auf der höchsten Ebene der Europäischen Kommission durch den Kommissionspräsidenten José Manuel Durão Barroso ausgeübt wurde.

Die *Europäische Kommission als supranationaler Akteur* mit dem alleinigen Initiativrecht zur EU-Gesetzgebung sah sich dabei, vom Einbringen der EIT-Initiative an, heftiger Kritik nationaler Interessen im Bereich Forschung, Bildung und Innovation ausgesetzt. Hochschulvertreter, Vertreter von Forschungsorganisationen und Unternehmensvertreter äußerten sich, abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen, vorwiegend ablehnend und bestenfalls zurückhaltend über die Idee der Etablierung eines EIT.

Akteure in der Europäischen Kommission waren daher gezwungen, die Initiative gegen diese, zumeist aus dem nationalen Kontext heraus artikulierten, Bedenken zu verteidigen. Zwei *Strategien der Europäischen Kommission zur Verteidigung der EIT-Initiative* ließen sich in diesem Zusammenhang erkennen.

Die erste Strategie zur Verteidigung der europäischen EIT-Initiative ließ sich zunächst anhand der öffentlichen *Online-Konsultation* rekonstruieren. Diese Konsultation ließ ausschließlich eine Diskussion bereits von der Kommission vorgefilterter Initiativen zu und ihre Auswertung wurde weiterhin genutzt, um, im Rahmen der statistischen Korrektheit, eine *Interpretation zugunsten der eigenen Präferenzen* vorzulegen. Weitergehend konnte allgemein beobachtet werden, dass *Kommissionsformulierungen häufig dazu tendieren, Sachverhalte zu*

verklausulieren und zu beschönigen (vgl. Kapitel 8.3.4, 8.5.3).

Wie Hendrik Kafsack in einem Artikel für die Frankfurter Allgemeine Zeitung unter der Überschrift „Propaganda für die EU-Kommission“ darlegte, nimmt die Europäische Kommission die oftmals negative Berichterstattung der Vergangenheit zum Anlass, noch mehr als bisher in eine verbesserte Außendarstellung zu investieren (FAZ.net, 11.11.2010; vgl. Kapitel 8.3.4). Kafsack berichtet von einer Medieninitiative der EU-Kommissarin Viviane Reding und von der Subventionierung des Senders Euronews und dem „Angebot mundgerechter Beiträge“, welche vom institutionalisierten Presse-Briefing über die Bereitstellung von Fotos und Filmen durch den audiovisuellen Dienst der Kommission bis hin zum mehrsprachigen Fernseh- und Nachrichtendienst „Europe by Satellite“ reicht. **Ziel der Europäischen Kommission ist offensichtlich eine aktive inhaltliche Steuerung der Medienberichterstattung über die Kommission.**

Die Kommission steht dabei in Konkurrenz zum Europäischen Parlament, zur nationalen Ebene und nicht zuletzt zum Präsidenten des Europäischen Rates, Herman van Rompuy. Als Beispiel der Kommissionsanstrengungen für eine medienwirksame und positive Außendarstellung kann der, zumindest mit Blick auf Deutschland, gelungene Versuch des Kommissionspräsidenten angeführt werden, mit der ersten „Rede zur Lage der Europäischen Union“ am 7. September 2010 vor dem Europäischen Parlament in Straßburg die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen (vgl. Europäische Kommission 2010: Speech/10/411).

In der Tagesschau der ARD vom 7. September kam die Meldung über die „Erste Grundsatzrede zur Lage der EU“ als zweite Meldung direkt im Anschluss an einen Bericht über die im Rahmen der EU avisierten Reformen nach der Finanzkrise (vgl. Tagesschau vom 07.09.2011: abrufbar im Tagesschau-Online-Archiv der ARD unter: <http://www.tagesschau.de/multimedia/video/videoarchiv2.html>, zuletzt abgerufen am 2.1.2012).

Hier besteht weiterer **Forschungsbedarf**, insbesondere hinsichtlich des **Einsatzes politischer PR und der versuchten Steuerung der EU-Berichterstattung durch die Europäischen Institutionen**. Auch die **Bedeutung der PR für die Formulierung von vorbereitenden politischen Dokumenten, die Gesetzestexten der Europäischen Union vorangehen**, könnte ein Thema neuer Forschungsarbeiten werden.

Die zweite Strategie der Europäischen Kommission zur Verteidigung der EIT-Initiative diene dem Herstellen einer möglichst weitreichenden Beteiligung verschiedener Akteure innerhalb der Kommission und über diese Multiplikatoren dem Schüren der Aufmerksamkeit für die

neue Initiative.

Die *Europäische Kommission verankert als wichtig bewertete Initiativen gerne in mehreren Dokumenten und stellt so Querverbindungen zwischen den beteiligten Generaldirektionen her* (vgl. Kapitel 8.2.3, 8.3.2). So wurde das EIT frühzeitig als eine von zehn Maßnahmen in die Kommissionsmitteilung „Kenntnisse in die Praxis umsetzen: Eine breit angelegte Innovationsstrategie für Europa“ übernommen (Europäische Kommission 2006: KOM(2006) 502 endgültig). Außerdem ist die Verwirklichung des EIT als wichtiger Bestandteil in der Leitinitiative „Innovationsunion“ im Rahmen der Europa 2020-Strategie verankert, wobei mittlerweile eine eigene Internetseite zur Innovationsunion eingerichtet wurde, die unter anderem über Verlinkungen der Generaldirektionen Bildung und Kultur, der in Generaldirektion Forschung und Innovation umbenannten früheren Generaldirektion Forschung und Technologische Entwicklung und der Generaldirektion Unternehmen und Industrie zu erreichen ist (vgl. http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm , zuletzt abgerufen am 2.1.2012). Dieses Vorgehen der Europäischen Kommission ist mit der Multi-Voice-Strategie zu vergleichen, welche Lobbyisten anwenden, um ihrem jeweiligen Interesse eine breitere Basis und gewichtigere Stimme zu geben (vgl. Michalowitz 2007; Coen/Richardson 2009).

Weiterhin scheint es *Themenkonjunkturen auf EU-Ebene* zu geben, die, ebenso wie die *Zentralität wiederkehrender Begriffe und Argumente in politischen Dokumenten*, zukünftiger Untersuchungsgegenstand sein könnten.

Ein neueres Schlagwort, welches im Kontext der EIT- Initiative sowie im Rahmen von Dokumenten der Europa 2020-Strategie häufige Verwendung erfährt, benennt das „Wissensdreieck“, also Verbindungen zwischen den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation. In welchen Zusammenhängen es zur Übernahme eines solchen wissenschaftlichen Konzepts kommt, ob, und, wenn ja, wie, ein solches Konzept durch die politische Diskussion umgestaltet wird, und ob im Anschluss eine Übernahme in den nationalen Kontext erfolgt, ist *bislang noch nicht ausreichend erforscht*.

Außerdem zeigte sich im Verlauf der Debatte um das EIT, dass es sich bei der *Europäischen Kommission* keineswegs um einen konfliktfreien Raum handelt, und auch in den Fällen, in denen die Kommission als korporativer Akteur handelt, lohnt es sich für zukünftige Forschungsarbeiten, *interne Konflikte, beispielsweise um Zuständigkeiten und Inhalte*, nicht unberücksichtigt zu lassen (vgl. Kapitel 8.2.3).

Gerade zu Beginn des Prozesses der Etablierung des EIT gab es Probleme der eindeutigen

Zuordnung auch aufgrund der Tatsache, dass das EIT eine innovationspolitische Initiative darstellte und *Innovationspolitik als neue Querschnittspolitik* nicht den traditionellen Ressortaufteilungen entspricht, da sie zumindest die Bereiche der Bildungspolitik, Forschungs- und Industriepolitik unmittelbar betrifft und auch in weiteren Bereichen, wie beispielsweise der Umwelt- oder Sozialpolitik, zunehmend eine Rolle spielt, wie sich mit Blick auf die neue übergreifende Europa 2020-Strategie feststellen lässt.

Während der Ausarbeitung des EIT-Dossiers durch die Europäische Kommission wurde eine sogenannte Interservice-Konsultation eingerichtet, an der Erstellung der Kommissionsmitteilungen und des Verordnungsentwurfes waren drei verschiedene Generaldirektionen beteiligt (ebd.).

Die Sicherung der Kollegialität und der Kohärenz politischer Entscheidungen der Europäischen Kommission ist das erklärte Ziel des Kommissionspräsidenten Barroso, in dessen politischen Leitlinien für die Arbeit der Europäischen Kommission ab 2010 geschrieben steht, dass es dem Kollegium in der ersten Amtsperiode unter Barroso (2004 – 2009), „dem ersten der auf 27 Mitgliedstaaten erweiterten EU, anerkanntermaßen gelungen [ist], unterschiedliche Ansprüche hinsichtlich der Zuständigkeitsbereiche miteinander zu vereinbaren sowie bereichsübergreifende Aufgaben wie Migration, Energie und Klimawandel anzugehen. Die nächste Kommission wird die in diesen Leitlinien umrissene Politik aktiv fortführen müssen, und ich bin entschlossen, dass sich dies in der Struktur des Kollegiums und der Dienststellen widerspiegelt.“ (Vgl. Barroso, José Manuel / Präsident der Europäischen Kommission 2009: 47). Sichtbare Veränderungen im Wissensdreieck sind beispielsweise die Umsiedlung des Marie Curie-Programms von der GD Forschung zur GD Bildung oder die Etablierung der Unit C 4 „Universities and Researchers“ innerhalb der GD Forschung.

Insgesamt kann mit Blick auf die EIT-Fallstudie und die Europa 2020-Strategie die Behauptung aufgestellt werden, dass die *Europäische Kommission* unter José Manuel Durão Barroso ein Programm verfolgt, welches ein *Streamlining politischer Prozesse* zum Ziel hat, sowohl innerhalb der eigenen Institution als auch vor allem in der Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Institutionen sowie in der Außenwirkung (beispielsweise durch die jährliche Rede zur Lage der Europäischen Union). Die politischen Leitlinien des Kommissionspräsidenten enthalten beispielsweise Vorschläge zur Stärkung bestehender Kooperationsmechanismen mit dem Europäischen Parlament:

„- Jährliches Treffen der Konferenz der Präsidenten mit dem Kommissionskollegium vor der

Annahme des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission

- Mehr regelmäßige Sitzungen mit der Konferenz der Präsidenten zwecks engerer Koordinierung und Austausch von Informationen zu bestimmten Fragen auf der Grundlage des während der Finanzkrise begonnenen Verfahrens.
- Regelmäßige Teilnahme an einer Fragestunde im Plenum des Europäischen Parlaments zu vorab festgelegten Themen von besonderer Bedeutung für die EU im Hinblick auf eine ernsthafte, gut vorbereitete und eingehende Diskussion.“ (ebd.).

9.5 Zur Anwendbarkeit des theoretischen Analyserahmens

Es konnte gezeigt werden, dass der theoretische Analyserahmen auf der Basis des Multiple-Streams-Ansatzes (MSA) und erweitert durch das Konzept eines „institutionellen Kontextes“ und die Berücksichtigung verschiedener Akteurkategorien aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus, für eine Einzelfallstudie, die ein holistisches Verständnis und eine narrative Erklärung eines Einzelfalles eines politischen Entscheidungsprozesses auf der europäischen Ebene zum Ziel hat, anwendbar und zielführend ist.

Der Multiple Streams Ansatz bringt dabei grundlegend den Vorteil mit sich, dass eine Tiefenschärfe der Untersuchung bis hin zur Mikro-Ebene individueller Handlungen erreicht werden kann und so die Rolle individueller Akteure in der Politik angemessen berücksichtigt wird.

Der MSA ermöglicht es, über die zugrunde liegende Annahme einer anarchischen Organisation von Prozessen unter den Bedingungen der Multikausalität und Kontingenz sozialer Phänomene, Handlungen und Prozesse realitätsnah und situationsbezogen zu erfassen. Durch das „Denken in Strömen“ (Rüb 2009: 350) wird somit eine Dynamisierung der Analyse erreicht, die gerade nicht von einer zugrunde liegenden Rationalität von Entscheidungsprozessen ausgeht, jedoch durch die angenommene Unabhängigkeit der Ströme einen Forschungsrahmen bietet, der geeignet ist, zugrunde liegende Rationalität zu entdecken (vgl. Zahariadis 2007: 81). Gleichzeitig können Brüche von Argumentationslinien, die Nichtbeachtung rationaler Expertise sowie insbesondere dezidiert machtpolitisches Handeln jenseits der Dichotomie einer am Zweck-Mittel-Schema orientierten Handlungskonzeption

(rationales versus sozial bedingtes Handeln) sichtbar gemacht werden. Politische Entscheidungsprozesse erscheinen somit wieder als „just about as orderly as human beings can make them, under the circumstances“ (Kingdon 2003: 79) und werden nicht von vorneherein als Problemlösungsprozesse konstruiert. Daher ist der hier angewendete, erweiterte Multiple-Streams-Ansatz besser als Multi-Level-Governance-Konzeptionen, die von „einem an der Lösung kollektiver Probleme orientierten Handeln bzw. Prozess“ ausgehen (Mayntz 2004a: 8), dazu geeignet, wirklich Neues aufzudecken und politische Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene weiter zu erforschen.

Die im Anschluss an die Untersuchung der Etablierung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) gezogenen Schlussfolgerungen, die in diesem Kapitel vorgestellt wurden, gehen teilweise über die behandelte Fallstudie hinaus und bedürfen der weiteren Untersuchung hinsichtlich Gültigkeit und Relevanz in anderen Fällen politischer Entscheidungsfindung in der Europäischen Union. Jedoch liegt die Qualität einer explorativen Einzelfallstudie eben in der detaillierten Betrachtung eines einzelnen Falles.

Literaturverzeichnis

Monographien / Sammelbände / Aufsätze aus Sammelbänden

Alemann, Ulrich von / Forndran, Erhard (2002): Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis, 6. Auflage, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

Alemann, Ulrich von / Münch, Claudia (Hrsg.) (2006): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Baasner, Frank (2006): Bildungsdiskussion in Frankreich. In: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich Jahrbuch 2005, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 25-34.

Balzer, Carolin / Humrich, Christoph (2008): Bildungspolitik. In: *Heinelt, Hubert / Knodt, Michèle* (Hrsg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 271-291.

Bandelow, Nils C. / Schubert, Klaus (2009): Perspektiven der Politikfeldanalyse zwischen Grundlagen und Anwendungen, Szientismus und Kritik. In: *Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.* (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag, S. 475-486.

Bauer, Michael W. / Knill, Christoph (2008): Politikabbau im europäischen Mehrebenensystem: Nationale Beendigungseffekte europäischer Politik. In: *Tömmel, Ingeborg* (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40), S. 185–206.

- Beichelt, Timm* (2009): Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur et al.* (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur et al.* (2007a): Einleitung. In: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-26.
- Benz, Arthur* (2008): Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. In: *Tömmel, Ingeborg* (Hrsg.): Die Europäische Union – Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft Nr. 40/2007, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 36-57.
- Benz, Arthur* (2009): Combined Modes of Governance in EU Policymaking. In: *Tömmel, Ingeborg / Verdun, Amy* (Hrsg.): Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, S. 27-44.
- Benz, Arthur / Broschek, Jörg* (2010): Nationale Parlamente in der europäischen Politik. Funktionen, Probleme und Lösungen, Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, März 2010.
- Benz, Arthur / Dose, Nicolai* (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berger, Peter L. / Luckmann, Thomas* (1969): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt/Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Blatter, Joachim K. / Janning, Frank / Wagemann, Claudius* (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden: VS

Verlag für Sozialwissenschaften.

Blum, Sonja / Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Börzel, Tanja (2008): European Governance – Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie. In: *Tömmel, Ingeborg* (Hrsg.): Die Europäische Union – Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft Nr. 40/2007, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61-91.

Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2009): Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Borchardt, Andreas / Göthlich, Stephan E. (2007): Erkenntnisgewinnung durch Fallstudien. In: *Albers, Sönke et al.* (Hrsg.): Methodik der empirischen Forschung, 2. Aufl., Wiesbaden: Gabler, S. 33-48.

Chari, Raj S. / Kritzinger, Sylvia (2006): Understanding EU Policy Making, London: Pluto.

Chatzimarkakis, Jorgo (2007): Europäischer Patriotismus: Unsere Interessen zwischen Amerika und China, Münster: LIT Verlag.

Checkel, Jeffrey T. (2006): Constructivism and EU Politics. In: *Jorgensen, Knud Erik / Pollack, Mark A. / Rosamond, Ben* (Hrsg.): Handbook of European Union Politics, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, S. 57-76.

Cini, Michelle (Hrsg.) (2007): European Union Politics, 2. Aufl., Oxford u.a.: Oxford University Press.

Cini, Michelle / McGowan, Lee (2009): Competition Policy in the EU, 2. Aufl., Houndmills u.a.: Palgrave Macmillan.

Clemens, G. / Reinfeldt, A. / Wille, G. (2008): Geschichte der europäischen Integration,

Paderborn: Ferdinand Schöningh.

Coen, David / Richardson, Jeremy (2009): Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues, Oxford u.a.: Oxford University Press.

Cogan, Charles G. (1997): Forced to choose: France, the Atlantic Alliance, and NATO – Then and now, London: Praeger.

Coleman, James S. (1974): Power and the Structure of Society, New York: WW Norton & Co.

Dahrendorf, Ralf (2010): Homo Sociologicus, 17. Aufl., Neue Bibliothek der Sozialwissenschaften, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

De Bièvre, Dirk / Neuhold, Christine (2007): Dynamics and Obstacles of European Governance, Cheltenham und Northampton: Edward Elgar Publishing.

Dryzek, John S. (1993): Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. In: *Fischer, Frank / Forester, John* (Hrsg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, London: UCL Press.

Dye, Thomas R. (1976): Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It And What Difference It Makes, Alabama: University of Alabama Press.

Eberl, Ulrich / Puma, Jörg (2007): Innovatoren und Innovationen. Einblicke in die Ideenwerkstatt eines Weltkonzerns, Erlangen: Publicis Corporate Publishing.

Eising, Rainer / Kohler-Koch, Beate (2005): Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem. In: *Eising, Rainer / Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.): Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 11-78.

Esser, Hartmut (2002): Was könnte man (heute) unter einer "Theorie mittlerer Reichweite" verstehen? In: *Mayntz, Renate* (Hrsg.): Akteure - Mechanismen - Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S.

128–150.

Farrell, Henry / Héritier, Adrienne (2004): Inter-organizational Negotiation and Intra-organizational Power in Shared Decision-making. Early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and the Council of Ministers. Wien (Institut für Höhere Studien (IHS), Reihe Politikwissenschaft, Nr. 95).

Fischer, Frank / Forester, John (Hrsg.) (1993): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, London: UCL Press.

Fischer, Frank (2003): Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices, Oxford u.a.: Oxford University Press.

George, Alexander L. / Bennett, Andrew (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Gerring, John (2007): Case Study Research: principles and practices, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Geifes, Stephan (2005): Französische Forschungspolitik 2004. Zwischen Protest und Neuausrichtung. In: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich Jahrbuch 2004. Reformpolitik in Frankreich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 165-174.

Giering, Claus / Metz, Almut (2004): Versuchslabor der Integration. Chancen und Risiken der „offenen Methode der Koordinierung“, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), Reform-Spotlight 02/2004, im Internet abrufbar unter: <http://www.cap.unimuenchen.de> .

Giddens, Anthony (1984): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.

Gläser, Jochen / Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Grande, Edgar / Hartenberger, Ute* (2008): Regulatory Governance im europäischen Mehrebenensystem. In: *Tömmel, Ingeborg* (Hrsg.): Die Europäische Union – Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft Nr. 40/2007, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 209-230.
- Greenwood, Justin* (2007): Interest Representation in the European Union, 2. Aufl. Houndmills u.a.: Palgrave MacMillan.
- Greven, Michael Th.* (2008): „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung. In: *Janning, Frank / Toens, Katrin* (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 23-33.
- Greven, Michael Th.* (2009): Deutsche Policy-Forschung aus kritischer Perspektive. In: *Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.* (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag, S. 457-473.
- Grimmel, Andreas / Jakobeit, Cord* (Hrsg.) (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration. Ein Text- und Lehrbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinelt, Hubert / Knodt, Michèle* (2008): Einleitung: Politikfelder im europäischen Mehrebenensystem. In: *Heinelt, Hubert / Knodt, Michèle* (Hrsg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 7-20.
- Heinelt, Hubert / Knodt, Michèle* (2008a): Zusammenwirken territorialer und funktionaler politischer Einheiten und Veränderungen politischer Steuerung im EU-Mehrebenensystem. In: *Heinelt, Hubert / Knodt, Michèle* (Hrsg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 311-332.
- Helfferrich, Cornelia* (2005): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für

Sozialwissenschaften.

Hellmann, Vanessa (2009): Der Vertrag von Lissabon. Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge – Einführung mit Synopse und Übersichten, Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.

Héritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 24/1993, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Héritier, Adrienne (1993): Einleitung – Policy-Analyse – Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 24/1993, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-36.

Héritier, Adrienne (1999): Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock, Cambridge: Cambridge University Press.

Héritier, Adrienne (2002): New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislation? In: Reihe Politikwissenschaften, Institut für Höhere Studien (HIS), Nr. 81, Wien.

Héritier, Adrienne (2007): Explaining Institutional Change in Europe, Oxford: Oxford University Press.

Héritier, Adrienne / Farrell, Henry (2009): The invisible transformation of codecision: problems of democratic legitimacy. In: *Moury, Catherine / Sousa, Luís de* (Hrsg.): Institutional challenges in Post-Constitutional Europe, New York u.a.: Routledge.

Hix, Simon (2005): The political system of the European Union, 2. Aufl., Houndmills u. a.: Palgrave Macmillan.

Holzinger, Katharina et. al. (2005): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn: Ferdinand Schöningh.

Hooghe, Liesbet / Marks, Gary (2001): *Multi-level Governance and European Integration*, Boulder, Colorado: Rowman & Littlefield.

Humburg, Martin (2008): *The Open Method of Coordination and European Integration. The Example of European Education Policy*, Berlin Working Paper on European Integration, Nr. 8.

Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (1996): *Regieren im dynamischen Mehrbenensystem*. In: *Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, S. 15-44.

Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (2003): *Regieren und Institutionenbildung*. In: *Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.): *Europäische Integration*, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S.11-46.

Jachtenfuchs, Markus (2006): *The European Union as a Polity (II)*. In: *Jorgensen, Knud Erik / Pollack, Mark A. / Rosamond, Ben* (Hrsg.): *Handbook of European Union Politics*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, S. 159-174.

Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (2010): *Governance in der Europäischen Union*. In: *Benz, Arthur / Dose, Nicolai* (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 77-101.

Jann, Werner / Wegrich, Kai (2009): *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle*. In: *Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.* (Hrsg): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag, S. 75-113.

Janning, Frank / Toens, Katrin (Hrsg.) (2008): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Joas, Hans (1996): *Die Kreativität des Handelns*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Joas, Hans / Knöbl, Wolfgang (2004): *Sozialtheorie: Zwanzig einführende Vorlesungen*,

Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Jones, Bryan D. / Baumgartner, Frank R. (2005): The politics of attention: how government prioritizes problems, Chicago, London: The University of Chicago Press.

Joos, Klemens (2011): Lobbying in the new Europe, Weinheim: WILEY-VCH Verlag GmbH & Co KGaA.

Jorgensen, Knud Erik / Pollack, Mark A. / Rosamond, Ben (Hrsg.) (2006): Handbook of European Union Politics, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Kelle, Udo (2008): Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung. Theoretische Grundlagen und methodologische Konzepte, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kingdon, John W. (1984): Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston: Little, Brown and Company.

Kingdon, John W. (2003): Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2. Aufl., New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

King, Gary / Lehman Schlozman, Kay / Nie, Norman H. (2009): The Future of Political Science – 100 perspectives, New York u.a.: Routledge.

Knodt, Michèle / Finke, Barbara (Hrsg.) (2005): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kohler-Koch, Beate / Conzelmann, Thomas / Knodt, Michèle (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kohler-Koch, Beate / Rittberger, Berthold (Hrsg.) (2007): Debating the democratic legitimacy of the European Union, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Krige, John (2006): American Hegemony and the Postwar Reconstruction of Science in

Europe. Cambridge: The MIT Press.

Kritzinger, Sylvia / Michalowitz, Irina (2009): Methodenkonflikt oder Methodenpluralismus? Policy-Forschung auf dem Prüfstand. In: *Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.* (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag, S. 245-270.

Kuckartz, Udo (2009): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten, 3. aktualisierte Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kühnel, Steffen M. / Krebs, Dagmar (2010): Statistik für die Sozialwissenschaften. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 5. Aufl., Reinbek: Rowohlt.

Lasswell, Harold D. (1951): The Policy-Orientation. In: *Lerner, David / Lasswell, Harold D.* (Hrsg.): The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method, Palo Alto: Stanford University Press, S. 3-15.

Lasswell, Harold D. (1958): Politics: who gets what, when, how. With Postscript, New York: Meridian Books.

Lauth, Hans-Joachim / Pickel, Gert / Pickel, Susanne (2009): Vergleichende Politikwissenschaft – Einführung in die Themenbereiche, Paderborn: Schöningh (UTB).

Leif, Thomas / Speth, Rudolf (2006): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Leiß, Olaf (Hrsg.) (2010): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Liehr-Gobbers, Kerstin (2006): Erfolgsfaktoren des legislativen Lobbyings in Brüssel. Konzeptualisierung, Analyse und Handlungsempfehlungen für Genossenschaften in der EU. Aachen: Shaker Verlag.

- Lingenberg, Swantje* (2010): Europäische Publikumsöffentlichkeit. Ein pragmatischer Ansatz, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, Niklas* (1984): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Maloney, William A. / Deth, Jan W. van* (Hrsg.) (2008): Civil Society and Governance in Europe. From National to International Linkages, Cheltenham und Northampton: Edward Elgar Publishing.
- March, James G. / Olsen, Johan P.* (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York: The Free Press.
- Marks, Gary* (1992): Structural Policy in the European Community. In: *Sbragia, Alberta* (Hrsg.): Europolitics: Institutions and Policy Making in the 'New' European Community, Washington D.C.: The Brookings Institution, S. 191-224.
- Marks, Gary* (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the European Community. In: *Cafruny, Alan W./Rosenthal, Glenda G.* (Hrsg.): The State of the European Community, 2. Aufl., Boulder, Colorado: Lynne RiennerPublishers, S. 391-410.
- Marks, Gary et al.* (Hrsg.) (1996): Governance in the European Union, London u.a.: SAGE Publications.
- Mayntz, Renate* (Hrsg.) (1983): Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 23, Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Mayntz, Renate* (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: *Mayntz, Renate* (Hrsg.): Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer

- Analysen, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 7-43.
- Mayntz, Renate* (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65-75.
- Mayntz, Renate* (2004a): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Working Paper 04/1, März 2004.
- Mayntz, Renate* (2009): Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie, Frankfurt am Main und New York: Campus Verlag (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, 63).
- Mayring, Philipp* (2008): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 10. Aufl., Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Merkel, Wolfgang* (2003): Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. In: *Egle, Christoph / Ostheim, Tobias / Zohnhöfer, Reimut* (Hrsg.): Das Rot-Grüne Projekt – Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, S. 163-192.
- Michalowicz, Irina* (2004): EU-Lobbying. Principals, Agents and Targets: Strategic Interest Intermediation in EU policy making, Münster: LIT Verlag.
- Michalowicz, Irina* (2007): Lobbying in der EU, Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG (Reihe Europa kompakt).
- Miebach, Bernhard* (2010): Soziologische Handlungstheorie. Eine Einführung, 3., aktualisierte Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nagel, Andreas* (2009): Politische Entrepreneure als Reformmotor im Gesundheitswesen? Eine Fallstudie zur Einführung eines neuen Steuerungsinstrumentes im Politikfeld Psychotherapie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Nugent, Neill* (2001): The European Commission, Houndmills u.a.: Palgrave Macmillan.
- Nugent, Neill* (2006): The Government and Politics of the European Union, 6. Aufl., Houndmills u.a.: Palgrave Macmillan.
- Ostrom, Elinor* (2005): Understanding Institutional Diversity, Princeton, New Jersey u.a.: Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor* (2007): Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.): Theories of the Policy Process, 2. Aufl., Boulder, Colorado: Westview Press, S. 21-64.
- Peterson, John / Bomberg, Elizabeth* (1999): Decision-Making in the European Union, Houndmills u.a.: Palgrave Macmillan.
- Peterson, John* (2003): 'Policy Networks', Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), Reihe Politikwissenschaft, Nr. 90.
- Peterson, John / Shackleton, Michael* (2006): The Institutions of the European Union, 2. Aufl., Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Piattoni, Simona* (2010): The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges, Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Pierson, Paul* (2004): Politics in Time: history, institutions, and social analysis, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Pollack, Mark A.* (2005): Theorizing EU Policy-Making. In: *Wallace, Helen / Wallace, William / Pollack, Mark A.* (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, 5. Aufl., Oxford u. a.: Oxford University Press, S. 13-48.
- Pollak, Johannes / Slominski, Peter* (2006): Das politische System der EU, Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG (Reihe Europa kompakt).

- Reiter, Renate* (2010): Politiktransfer der EU. Die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Richardson, Jeremy* (Hrsg.) (2006): European Union. Power and Policy-Making, 3. Aufl., London: Routledge.
- Risse, Thomas* (2004): Social Constructivism and European Integration. In: *Wiener, Antje / Diez, Thomas* (Hrsg.): European Integration Theory, Oxford: Oxford University Press, S. 159-176.
- Rode, Claudia* (2009): Einbettung und Vernetzung? Allgemeine und Expertenöffentlichkeit - in der Debatte über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP). In: *Tatur, Melanie (Empiriepraktikum Frankfurt)* (Hrsg.): Nationales oder kosmopolitisches Europa? Fallstudien zur Medienöffentlichkeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rodrigues, Maria João* (2003): European Policies for a Knowledge Economy, Cheltenham u.a.: Edward Elgar.
- Rodrigues, Maria João* (2009): Europe, globalization and the Lisbon Agenda: an introduction. In: *Rodrigues, Maria João* (Hrsg.): Europe, globalization and the Lisbon Agenda, Cheltenham u.a.: Edward Elgar, S. 1-19.
- Rodrigues, Maria João* (2009a): The Lisbon Agenda and European governance: key issues for policy-making. In: *Rodrigues, Maria João* (Hrsg.): Europe, globalization and the Lisbon Agenda, Cheltenham u.a.: Edward Elgar, S. 253-271.
- Rosamond, Ben* (2006): The Political Sciences of European Integration: Disciplinary History and EU Studies. In: *Jorgensen, Knud Erik / Pollack, Mark A. / Rosamond, Ben* (Hrsg.): Handbook of European Union Politics, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, S. 7-30.
- Rosamond, Ben* (2007): New Theories of Integration. In: *Cini, Michelle* (Hrsg.): European

- Union Politics, 2. Aufl., Oxford u.a.: Oxford University Press, S. 117-136.
- Rosen, Seymour M.* (1973): The development of People's Friendship University in Moscow, Washington: Office of Education, Institute of International Studies, online abrufbar unter: <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED076163.pdf> .
- Rosenau, James N. / Czempel, Ernst-Otto* (Hrsg.) (1992): Governance without government: order and change in world politics, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Rosenthal, Gabriele* (2005): Interpretative Sozialforschung. Eine Einführung, Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Rüb, Friedbert W.* (2009): Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In: *Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.* (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag, S. 348-376.
- Sabatier, Paul A. / Jenkins-Smith, Hank C.* (Hrsg.) (1993): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul A.* (Hrsg.) (2007): Theories of the Policy Process, 2. Aufl., Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul A.* (2007a): The Need for Better Theories. In: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.): Theories of the Policy Process, 2. Aufl., Boulder, Colorado: Westview Press, S. 3-17.
- Sabatier, Paul A.* (2007b): Fostering the Development of Policy Theory. In: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.): Theories of the Policy Process, 2. Aufl., Boulder, Colorado: Westview Press, S. 321-336.
- Sabatier, Paul A. / Weible, Christopher M.* (2007): The Advocacy Coalition Framework. In: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.): Theories of the Policy Process, 2. Aufl., Boulder, Colorado: Westview Press, S. 189-220.
- Saretzki, Thomas* (2009): Aufklärung, Beteiligung und Kritik: Die "argumentative Wende" in

- der Policy Analyse. In: *Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.* (Hrsg): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag, S. 431-456.
- Scharpf, Fritz W.* (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schimmelfennig, Frank / Rittberger, Berthold* (2006): Theories of European Integration: Assumptions and Hypotheses. In: *Richardson, Jeremy* (Hrsg.): European Union: Power and Policy-Making, 3. Aufl., London: Routledge, S. 73-95.
- Schlager, Edella* (2007): A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.): Theories of the Policy Process, 2. Aufl., Boulder, Colorado: Westview Press, S. 293-319.
- Schmidt, Manfred G.* (2010): Demokratietheorien. Eine Einführung, 5. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, Gerald / Aspinwall, Mark* (Hrsg.) (2001): The rules of integration. Institutional approaches to the study of Europe. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Schneider, Volker / Janning, Frank* (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, Klaus / Klein, Martina* (2006): Das Politiklexikon, 4., aktualisierte Aufl., Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.
- Schubert, Klaus* (2009): Pragmatismus, Pluralismus und Politikfeldanalyse: Ursprünge und theoretische Verankerung. In: *Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.* (Hrsg): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag, S. 39-71.
- Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.* (Hrsg) (2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag.

Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (2009a): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen. In: *Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.* (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag, S. 1-22.

Servan-Schreiber, Jean-Jaques (1969): The American Challenge. New York: Avon Books.

Servan-Schreiber, Jean-Jaques (1980): Die totale Herausforderung: die Entscheidung der achtziger Jahre, Wien u.a.: Molden.

Simon, Herbert A. (1987): Bounded Rationality. In: *Eatwell, John / Milgate, Murray / Newman, Peter* (Hrsg.): The New Plaggrave Dictionary of Economics, Bd. 1, London: Palgrave Macmillan, S. 266-268.

Stajano, Attilio (2009): Research, Quality, Competitiveness. European Union Technology Policy for the Knowledge-based Society. 2. Aufl. New York: Springer Science+Business Media.

Télo, Mario (2009): Assessing the implications of the Lisbon Treaty for the Lisbon Agenda. In: *Rodrigues, Maria João* (Hrsg.): Europe, globalization and the Lisbon Agenda, Cheltenham u.a.: Edward Elgar, S. 272-282.

Tindemans, Peter / Soete, Luc et al. (2007): European Institute of Technology. Assessment of the feasibility and possible impact of the establishment of a European Institute of Technology, Study requested by the European Parliament's committee on Industry, Research and Energy (ITRE), Brüssel: Europäisches Parlament, Dok. Nr. IP/A/ITRE/IC/2006-157.

Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) (2008): Die Europäische Union – Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft Nr. 40/2007, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tömmel, Ingeborg (2008a): Governance and Policy-Making im Mehrbenensystem der EU. In: *Tömmel, Ingeborg* (Hrsg.): Die Europäische Union – Governance und Policy-Making,

- Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft Nr. 40/2007, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-35.
- Tömmel, Ingeborg* (2009): Modes of Governance and the Institutional Structure of the European Union. In: *Tömmel, Ingeborg / Verdun, Amy* (Hrsg.): Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, S. 9-26.
- Tömmel, Ingeborg / Verdun, Amy* (2009): Innovative Governance in the European Union. In: *Tömmel, Ingeborg / Verdun, Amy* (Hrsg.): Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, S. 1-8.
- Tsebelis, George* (2002): Veto players: how political institutions work, Princeton, New Jersey u.a.: Princeton University Press.
- Waarden, Frans van* (2009): Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht. In: *Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.* (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag, S. 273-311.
- Wallace, Helen / Wallace, William / Pollack, Mark A.* (Hrsg.) (2005): Policy-Making in the European Union, 5. Aufl., Oxford u. a.: Oxford University Press.
- Walter, Thomas* (2006): Der Bologna-Prozess. Ein Wendepunkt europäischer Hochschulpolitik? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Warntjen, Andreas / Wonka, Arndt* (Hrsg.) (2004): Governance in Europe. The Role of Interest Groups. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Weber, Max* (1985) [1904]: Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: Winckelmann, Johannes (Hrsg.): Max Weber: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), S. 146-148.
- Weber, Max* (1919): Politik als Beruf. Zweiter Vortrag. In: Geistige Arbeit als Beruf. Vier

- Vorträge vor dem Freistudentischen Bund, München und Leipzig: Duncker & Humblot.
- Weidenfeld, Werner* (Hrsg.) (2008): Lissabon in der Analyse – Der Reformvertrag der Europäischen Union, Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung, Band 20, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wessels, Wolfgang* (2008): Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wiener, Antje / Diez, Thomas* (Hrsg.) (2004): European Integration Theory, Oxford: Oxford University Press.
- Winkler, Roman / Kozeluh, Ulrike / Brandstetter, Günther* (2006): Deliberation im europäischen Kontext: Online Debatten und Online Konsultationen auf der EU Plattform *Your Voice for Europe*. In: Langenbucher, Wolfgang R. / Latzer, Michael (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Winter, Thomas von / Willems, Ulrich* (2007): Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Woyke, Wichard* (2010): Die Außenpolitik Frankreichs. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Yin, Robert K.* (2003): Case study research: design and methods, 3. Aufl., London u.a.: Sage Publications.
- Zahariadis, Nikolaos* (2003): Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Manipulation in Democratic Societies, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Zahariadis, Nikolaos* (2005): Essence of Political Manipulation: Emotion, Institutions, and Greek Foreign Policy, New York: Peter Lang.

Zahariadis, Nikolaos (2007): The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.): Theories of the Policy Process, 2. Aufl., Boulder, Colorado: Westview Press, S. 65-92.

Zimmer, Harro (2007): Aufbruch ins All: Die Geschichte der Raumfahrt, Darmstadt: PrimusVerlag GmbH.

Aufsätze aus Fachzeitschriften

André, Michel (2006): L'espace européen de la recherche: histoire d'une idée. In: Revue d'Histoire de l'Intégration européenne, Jg. 12, Nr. 2, S. 131-150.

André, Michel (2009): Die Menschen, die das Europa der Forschung aufbauten. Ein Interview mit sich selbst. In: research eu, Nr. 59, März 2009.

Bauer, Michael W. / Knöll, Ralf (2003): Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung? In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 01-02, S. 33-38.

Bendor, Jonathan / Moe, Terry M. / Shotts, Kenneth W. (2001): Recycling the Garbage Can: An Assessment of the Research Program. In: The American Political Science Review, Jg. 95, Nr. 1, S. 169-190.

Börzel, Tanja (1997): What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. In: European Integration online Papers (EIoP), Jg. 1, Nr. 16, online verfügbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop> .

Borrás, Susana (2009): The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission. In: West European Politics, Jg. 32, Nr. 1, S. 97–118.

- Carter, Caitriona / Smith, Andy* (2008): Revitalizing public policy approaches to the EU. 'territorial institutionalism', fisheries and wine. In: *Journal of European Public Policy*, Jg. 15, Nr. 2, S. 263-281.
- Chatzimakakis, Jorgo / Dommel, Lutz* (2007): Europäische Politik effizient gestalten – das Beispiel des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. In: *integration*, Jg. 30, Nr. 2, S. 179-188.
- Cohen, Michael D. / March, James D. / Olsen, Johan P.* (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: *Administrative Science Quarterly*, Jg. 17, Nr. 1, S. 1-25.
- Egeberg, Morten / Martens, Maria / Trondal, Jarle* (2009): Building Executive Power at the European Level. On the role of EU-level agencies. In: *ARENA Working Papers*, Jg. 16, Nr. 10, im Internet abrufbar unter: <http://www.arena.uio.no>.
- Egeberg, Morten / Trondal, Jarle* (2009): Political Leadership and Bureaucratic Autonomy. Effects of agencification: In: *ARENA Working Papers*, Jg. 16, Nr. 9, im Internet abrufbar unter: <http://www.arena.uio.no>.
- Falkner, Gerda / Hartlapp, Miriam / Treib, Oliver* (2007): Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only 'sometimes-true theories'. In: *European Journal of Political Research*, Jg. 46, Nr. 3, S. 395–416.
- Farrell, Henry / Héritier, Adrienne* (2002): Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe. In: *European Integration online Papers (EIoP)*, Jg. 6, Nr. 3, online verfügbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop>
- Farrell, Henry / Héritier, Adrienne* (2007): Introduction: Contested Competences in the European Union. In: *West European Politics*, Jg. 30, Nr. 2, S. 227–243.
- Follesdal, Andreas / Hix, Simon* (2006): Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. In: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*,

Jg. 44, Nr. 3, S. 533-562.

FTE info: Magazin über Europäische Forschung (2007): Das 7. Rahmenprogramm und die Geschichte der europäischen Forschung. Ein Gespräch mit Michel André, Berater bei der Generaldirektion Forschung der Europäischen Kommission, Sonderausgabe Juni 2007, S. 9-13.

Ganghof, Steffen (2003): Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. In: *Swiss Political Science Review*, Jg. 9, Nr. 2, S. 1-25.

Goetz, Klaus H. (2008): Governance as a Path to Government. In: *West European Politics*, Jg. 31, Nr.1-2, S. 258–279.

Goetz, Klaus H. (2009): How does the EU tick? Five propositions on political time. In: *Journal of European Public Policy*, Jg. 16, Nr. 2, S. 202-220.

Goetz, Klaus H. / Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2009): Political time in the EU: dimensions, perspectives, theories. In: *Journal of European Public Policy*, Jg. 16, Nr. 2, S. 180-201.

Green Cowles, Maria (1995): Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992. In: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Jg. 33, Nr. 4, S. 501-526.

Guillet, Jérôme (2007): Gazprom as a Predictable Partner. Another Reading of the Russian-Ukrainian and Russian-Belarussian Energy Crisis. Ifri Russia/NIS Center, *Russie.Nei.Visions* Nr. 18, Paris, März 2007.

Hall, Peter A. / Taylor, Rosemary C. R (2006): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies*, Jg. 44, Nr. 5, S. 936-957.

Hummer, Waldemar (2007): Technologieinstitut und Forschungsrat: Zwei Instrumente europäischer Exzellenz. In: *integration*, Jg. 30, Nr. 2, S. 150–165.

Jachtenfuchs, Markus (1997): Democracy and Governance in the European Union. In: *European Integration online Papers (EIoP)*, Jg. 1, Nr. 2, online verfügbar unter:

<http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop> .

Jackson, J. David / Gottfried, Kurt (2003): Victor Frederick Weisskopf 1908-2002, A Biographical Memoir. National Academy of Sciences: Biographical Memoirs, Nr. 84, Washington, D.C.: The National Academies Press.

Kohler-Koch, Beate (2002): European Networks and Ideas: Changing National Policies? In: European Integration online Papers (EIoP), Jg. 6, Nr. 6, online verfügbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop> .

Kohler-Koch, Beate / Rittberger, Berthold (2006): Review Article: The ‘Governance Turn’ in EU Studies. In: Journal of Common Market Studies (JCMS), Jg. 44, Zusatzausgabe S1, S. 27-49.

Krige, John (2002): The birth of EMBO and the difficult road to EMBL. In: Studies in History and Philosophy of Science, Part C: Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences, Jg. 33, Nr. 3, S. 547-564.

Lindberg, Björn / Rasmussen, Anne / Warntjen, Andreas (Hrsg.) (2008): Special Issue: The Role of Political Parties in the European Union. Journal of European Public Policy, Jg. 15, Nr. 8, S. 1107-1265.

Majone, Giandomenico (2006): The Common Sense of European Integration. In: Journal of European Public Policy, Jg. 13, Nr. 5, S. 607-626.

March, James G. / Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: The American Political Science Review, Jg. 78, Nr. 3, S. 734-749.

March, James G. / Olsen, Johan P. (2004): The logic of appropriateness, ARENA Working Paper Nr. 9, online verfügbar unter: <http://www.sv.uio.no/arena/english/> .

Marks, Gary / Hooghe, Liesbet / Blank, Kermit (1996): European Integration since the 1980s. State-centric Versus Multi-Level Governance. In: Journal of Common Market Studies, Jg. 34, Nr. 3, S. 343-378.

- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik / Goetz, Klaus H.* (2009): The EU timescape: from notion to research agenda. In: *Journal of European Public Policy*, Jg. 16, Nr. 2, S. 325-336.
- Moravcsik, Andrew* (2002): Reassessing Legitimacy in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Jg. 40, Nr. 4, S. 603-624.
- Pease, Rendel Sebastian* (1983): A European Institute of Technology? In: *Physics in Technology*, Jg. 14, Nr. 4, S. 177–182.
- Pfetsch, Barbara / Heft, Annett* (2009): Europäische Öffentlichkeit - Entwicklung transnationaler Medienkommunikation. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B 23-24, S. 36-41.
- Piattoni, Simona* (2009): Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. In: *European Integration*, Jg. 31, Nr. 2, 163-180.
- Pollack, Mark A.* (2006): Rational Choice and EU Politics, ARENA Working Paper Nr. 12, online verfügbar unter: <http://www.sv.uio.no/arena/english/> .
- Princen, Sebastiaan* (2007): Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research. In: *Journal of European Public Policy*, Jg. 14, Nr. 1, S. 21–38.
- Schäfer, Axel / Roth, Michael / Thum, Christoph* (2007): Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages. In: *integration*, Jg. 30, Nr. 1, S. 44-49.
- Scharpf, Fritz W.* (1985): Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 26, Nr. 4, S. 323-356.
- Trondal, Jarle* (2005): Two Worlds of Europeanisation - Unpacking Models of Government Innovation and transgovernmental Imitation. In: *European Integration online Papers (EIoP)*, Jg. 9, Nr. 1, online verfügbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop> .

Walsh, James J. (1998): Postgraduate Technological Education in Britain: Events Leading to the Establishment of Churchill College, Cambridge, 1950-1958. In: *Minerva*, Jg. 36, Nr. 2, S. 147-177.

Watson, Christopher (2006): Rendel Sebastian Pease. 2. November 1922 – 17. October 2004. *Biographical Memoirs of Fellows of the Royal Society*, 2006, Nr. 52, S. 285-297.

Zürn, Michael (2006): Zur Politisierung der Europäischen Union. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 47, Nr. 2, S. 242-251.

Aufsätze und Dokumente von Think Tanks

Bureau of European Policy Advisors (BEPA) (2005): Group of Economic Policy Analysis (GEPA), Summary of the first meeting, Brüssel, Berlaymont, 4.2.2005.

Friends of Europe (2005): Café Crossfire Evening Debate: How will the EU's R&D boost help meet the Lisbon Goals?, online abrufbar unter: <http://www.friendsofeurope.org> (Events), 23.3.2005.

Koch, Jessica / Kullas, Matthias (2010): Subsidiarität nach Lissabon - Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge? *Centrum für Europäische Politik (CEP)*, cepStudie, März 2010.

Maruhn, Roman / Emmanouilidis, Janis A. (2005): Agenda 2007 – Der Konflikt um den Finanzrahmen 2007-2013. In: *Centrum für angewandte Politikforschung (CAP): Reform-Spotlight 01/2005*.

May, Marie-Lena (2008): Skeptiker an Europas Spitze? Ein Ausblick auf die tschechische EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2009, *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., DGAPanalyse*, Nr. 4/2008, Dezember 2008.

Michalowicz, Irina (2004a): EU Lobbying. Profis mit begrenzter Wirkung – Warum der Einfluss der Interessenvertreter in Brüssel überschätzt wird, DIPapers Nr. 1, Deutsches Institut für Public Affairs (DIPA).

Seeger, Sarah / Metz, Almut (2005): Bilanz des Sondergipfels des Europäischen Rates am 27.10.2005 in Hampton Court, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), CAP News, 6.11.2005.

Dokumente politischer Institutionen und Behörden / Gerichtsentscheidungen

Amtsblatt der Europäischen Union (2002): Verordnung (EG) Nr. 876/2002 des Rates vom 21. Mai 2002 zur Gründung des gemeinsamen Unternehmens Galileo, L 138.

Amtsblatt der Europäischen Union (2003): Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden, L 11/1.

Amtsblatt der Europäischen Union (2003): Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2003 zur Anpassung der Finanziellen Vorausschau anlässlich der Erweiterung, 2003/429/EG, L 147/25.

Amtsblatt der Europäischen Union (2006): Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, 2006/C 139/01.

Amtsblatt der Europäischen Union (2006): Beschluss Nr. 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 bis 2013), L 412/1.

Amtsblatt der Europäischen Union (2007): Europäisches Parlament, Rat, Kommission. Gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens, C 145/5.

Amtsblatt der Europäischen Union (2007): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen "Europäisches Technologieinstitut", 2007/C 146/04.

Amtsblatt der Europäischen Union (2007): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Technologieinstituts", 2007/C 161/06.

Amtsblatt der Europäischen Union (2007): Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, 2007/C 306/01.

Amtsblatt der Europäischen Union (2008): Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2007 zur Änderung der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung im Hinblick auf den mehrjährigen Finanzrahmen, L 6/7.

Amtsblatt der Europäischen Union (2008): Beschluss der Kommission vom 14. Dezember 2007 zur Einsetzung der "Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats" für die Verwaltung des spezifischen Gemeinschaftsprogramms "Ideen" auf dem Gebiet der Pionierforschung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates, L 9/15.

Amtsblatt der Europäischen Union (2008): Verordnung (EG) Nr. 294/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Errichtung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts, L 97/1.

Amtsblatt der Europäischen Union (2008): Im gegenseitigen Einvernehmen gefasster Beschluss der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 18. Juni 2008 über die Festlegung des Sitzes des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT), L 206/16.

Amtsblatt der Europäischen Union (2009): Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“), C 119/02.

Amtsblatt der Europäischen Union (2009): Verordnung des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Änderung seiner Geschäftsordnung, L 325/35.

Amtsblatt der Europäischen Union (2010): Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), L 153/13.

Barroso, José Manuel / Präsident der Europäischen Kommission (2009): Politische Leitlinien für die nächste Kommission. Online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_de.pdf.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2007): Das 7. EU-Forschungsrahmenprogramm, Bonn, Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2008): Statement von Bundesforschungsministerin Annette Schavan anlässlich der Bewerbungen für den Verwaltungssitz des Europäischen Technologie-Instituts, Pressestatement 100/2008, 30.5.2008.

Bundesrat (2006): Beschluss des Bundesrates. Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat über die Umsetzung der erneuerten Partnerschaft für Wachstum und Arbeitsplätze - Ein Markenzeichen für Wissen: Das Europäische Technologieinstitut, Drucksache 172/06, 07.04.2006.

Bundesrat (2006): Beschluss des Bundesrates. Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat: Das Europäische Technologieinstitut: Die nächsten Schritte, Drucksache 537/06, 22.09.2006.

Bundesregierung (2007): "Europa gelingt gemeinsam". Präsidentschaftsprogramm, 1. Januar -

30. Juni 2007.

Bundesverfassungsgericht (2009): BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1-421), im Internet abrufbar unter: <http://www.bverfg.de/entscheidungen/> .

Deutscher Bundestag (2005): Kleine Anfrage der FDP: Pläne der EU-Kommission für Elitehochschulen und ein European Institute of Technology, Drucksache 15/5295, 13.04.2005.

Deutscher Bundestag (2005): Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der FDP: Pläne der EU-Kommission für Elitehochschulen und ein European Institute of Technology, Drucksache 15/5418, 29.04.2005.

Deutscher Bundestag (2006): Europäisches Technologieinstitut. Wissenschaftliche Dienste Nr. 28/06, 9.05.2006.

Deutscher Bundestag (2006): Stenografischer Bericht, 42. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 28. Juni 2006, Plenarprotokoll 16/42.

Deutschland 2007 - Präsidentschaft der Europäischen Union (2007): Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, Berliner Erklärung, März 2007.

Deutschland 2007 - Präsidentschaft der Europäischen Union (2007a): Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Pressemitteilung, 27.06.2007.

Europäische Gemeinschaften (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, November 2004.

Europäische Gemeinschaften (2006): Ein innovatives Europa schaffen. Bericht der unabhängigen Sachverständigengruppe für FuE und Innovation, eingesetzt im Anschluss an das Gipfeltreffen in Hampton Court, Amt für amtliche

Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Januar 2006.

Europäische Kommission (1993): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch, KOM(93) 700 endgültig, 5.12.1993.

Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endgültig, 25.07.2001.

Europäische Kommission (2002): Mitteilung der Kommission. Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung, KOM(2002) 275 endgültig/2, 6.6.2002.

Europäische Kommission (2002): Mitteilung der Kommission. Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, KOM(2002) 704 endgültig, 11.12.2002.

Europäische Kommission (2003a): Provisions for Implementing Networks of Excellence. Background Document, FP6 Instruments Task Force, 12.05.2003.

Europäische Kommission (2004): Bericht der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Die Lissabon Strategie realisieren. Reformen für die erweiterte Union, KOM(2004) 29 endgültig/2, 20.2.2004.

Europäische Kommission (2004): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013, KOM(2004) 101 endgültig/3, 12.3.2004. .

Europäische Kommission (2004): Mitteilung der Kommission. Wissenschaft und Technologie: Schlüssel zur Zukunft Europas – Leitlinien für die Forschungsförderung der Europäischen Union, KOM(2004) 353, 16.06.2004.

Europäische Kommission (2004): Mitteilung der Kommission an den Rat und das

Europäische Parlament. Finanzielle Vorausschau 2007 – 2013, KOM(2004) 487 endgültig, 14.7.2004.

Europäische Kommission (2004): Arbeitsdokument der Kommission. Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, KOM(2004) 498 endgültig, 14.7.2004.

Europäische Kommission (2004): Commission Staff Working Document. European Innovation Scoreboard 2004. Comparative Analysis of Innovation Performance, SEC(2004) 1475, 19.11.2004.

Europäische Kommission (2005): Pressemitteilung: Vorbereitungen für einen Europäischen Forschungsrat, IP/05/90, 25.1.2005.

Europäische Kommission (2005): Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon. Mitteilung von Präsident Barroso im Einvernehmen mit Vizepräsident Verheugen, KOM(2005) 24 endgültig, 2.2.2005.

Europäische Kommission (2005): Information Note for the Commission from Commissioner Figel: The European Institute for Technology, SEK(2005) 354, 7.3.2005.

Europäische Kommission (2005): Secretariat General: Agenda for the 1693rd meeting of the Commission, OJ(2005) 1693/3, 8.3.2005.

Europäische Kommission (2005): José Manuel Barroso. President of the European Commission. “Creating a Europe of opportunities”. The 2005 Robert Schuman Lecture for the Lisbon Council, Brüssel, SPEECH/05/172, 14.3.2005.

Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission. Die Schaffung des EFR des Wissens für Wachstum, KOM(2005) 118 endgültig, 6.4.2005.

Europäische Kommission (2005): Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007

bis 2013), KOM(2005) 119 endgültig, 6.4.2005.

Europäische Kommission (2005): Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013), KOM(2005) 121 endgültig, 6.4.2005.

Europäische Kommission (2005): Commission staff working document. Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to boost Europe's industrial competitiveness, SEC(2005) 800, 10.6.2005.

Europäische Kommission (2005): Pressemitteilung: Europäischer Forschungsrat: Mitglieder des wissenschaftlichen Rates benannt, IP/05/956, 18.7.2005.

Europäische Kommission (2005): Pressemitteilung: Ein Europäisches Institut für Technologie? Die Europäische Kommission startet eine öffentliche Anhörung, IP/05/1150, 16.9.2005.

Europäische Kommission (2005a): Ein Europäisches Institut für Technologie? Öffentliche Konsultation zu potenziellen Aufgaben, Zielen, Zusatznutzen und Struktur des EIT, veröffentlicht am 15.09.2005.

Europäische Kommission (2005b): Frontier Research: The European Challenge. High-Level Expert Group Report, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, EUR 21619, Februar 2005.

Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat: Umsetzung der erneuerten Partnerschaft für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Markenzeichen für Wissen: Das Europäische Technologieinstitut, KOM(2006) 77 endgültig, 22.02.2006.

Europäische Kommission (2006): European Institute of Technology: the Commission proposes a new flagship for excellence, Pressemitteilung, IP/06/201, 22.02.2006.

Europäische Kommission (2006): Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, KOM(2006) 105 endgültig, 8.3.2006.

Europäische Kommission (2006): Commission Staff Working Document. Results of the Public Consultation on a concept of a European Institute of Technology, SEK(2006) 368, 13.3.2006.

Europäische Kommission (2006): Invitation to the Stakeholders meeting on the European Institute of Technology (25 April 2006), OQ/aeb D(2006) Reg 4126 EIT, 06.04.2006.

Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Das Modernisierungsprogramm für Universitäten umsetzen: Bildung, Forschung und Innovation, KOM(2006) 208 endgültig, 10.6.2006.

Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Europäischen Kommission an den Europäischen Rat: Das Europäische Technologieinstitut: Die nächsten Schritte, KOM(2006) 276 endgültig, 8.6.2006.

Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Kenntnisse in die Praxis umsetzen: Eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU, KOM(2006) 502 endgültig, 13.9.2006.

Europäische Kommission (2006): Conclusions of the fast track inter-services consultation on the draft Regulation establishing the European Institute of Technology, EAC/A2/PRU/ple/2006/D/Rep. 10943, 2.10.2006.

Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Leitinitiative der Strategie Europa 2020: Innovationsunion, KOM(2010) 546 endgültig, 6.10.2006.

Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat (informelles Treffen in Lahti (Finnland)) am 20. Oktober 2006. Ein

innovationsfreundliches, modernes Europa, KOM(2006) 589 endgültig, 12.10.2006.

Europäische Kommission (2006): Kommission macht Weg für Europäisches Technologieinstitut ab 2008 frei, Pressemitteilung, IP/06/1416, 18.10.2006.

Europäische Kommission (2006): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Technologieinstituts, KOM(2006) 604 endgültig/2, 13.11.2006.

Europäische Kommission (2006): Commission staff working document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Institute of Technology, Impact Assessment, SEK(2006) 1313/2, (ohne Datum).

Europäische Kommission (2006): Invitation to the fourth Stakeholders' meeting on the European Institute of Technology (15 January 2007), OQ/PRU/D(2006) 14711reg.EIT, 12.12.2006.

Europäische Kommission (2006a): Generaldirektion Bildung und Kultur. Power Point Präsentation: A European Institute of Technology (EIT). Powerful messages from the public consultation, gehalten auf einer Veranstaltung des Committee for a European Technology Institute in Strasbourg, COMETIS, Brüssel, 23.01.2006.

Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament. Eine Energiepolitik für Europa, KOM(2007) 1 endgültig, 10.1.2007.

Europäische Kommission (2007): 50 Jahre EURATOM-Vertrag, KOM(2007) 124 endgültig, 20.3.2007.

Europäische Kommission (2007): Commission staff working document. Joint Technology Initiatives: Background, State-of-play and Main Features, SEK(2007) 692, 15.05.2007.

Europäische Kommission (2007): Galileo am Scheideweg: Die Umsetzung der Europäischen GNSS-Programme, KOM(2007) 261 endgültig, 16.5.2007.

Europäische Kommission (2007): Halbzeitbewertung der Industriepolitik. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, KOM(2007) 374 endgültig, 4.7.2007.

Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens (2007-2013), Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung im Hinblick auf den mehrjährigen Finanzrahmen, KOM(2007) 549 endgültig, 19.9.2007.

Europäische Kommission (2007): Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung im Hinblick auf den mehrjährigen Finanzrahmen, KOM(2007) 783 endgültig, 5.12.2007.

Europäische Kommission (2007a): Towards a European Research Area, Science, Technology and Innovation – Key Figures 2007, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Europäische Kommission (2008): Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT): erste Schritte zur Benennung der Mitglieder des Verwaltungsrates, IP/08/188, 6.2.2008.

Europäische Kommission (2008): Gemeinsame Planung der Forschungsprogramme: bessere Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen durch Zusammenarbeit, KOM(2008) 468 endgültig, 15.7.2008.

Europäische Kommission (2008): Offizielle Ernennung des EIT-Verwaltungsrates: Aufnahme der Tätigkeit des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts in Budapest für Herbst vorgesehen, IP/08/1220, 30.07.2008.

Europäische Kommission (2009): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine neue Partnerschaft zur Modernisierung der Hochschulen: EU-Forum für den Dialog zwischen Hochschule und Wirtschaft, KOM(2009) 158, 2.4.2009.

Europäische Kommission (2009): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine europäische Initiative zur Alzheimer-Krankheit und zu anderen Demenzerkrankungen, KOM(2009) 380 endgültig, 22.7.2009.

Europäische Kommission (2009): Gérard de Nazelle zum Direktor des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) ernannt, IP/09/1337, 18.9.2009.

Europäische Kommission (2009): Mobilisierung privater und öffentlicher Investitionen zur Förderung der Konjunktur und eines langfristigen Strukturwandels: Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften, KOM(2009) 615 endgültig, 19.11.2009.

Europäische Kommission (2009a): Strengthening the role of European Technology Platforms in addressing Europe's Grand Societal Challenges, Report of the ETP Expert Group, Oktober 2009.

Europäische Kommission (2009b): Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, European Economy - 7/2009, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Europäische Kommission (2010): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Bewertung der Lissabon-Strategie, SEK(2010) 114 endgültig, 2.2.2010.

Europäische Kommission (2010): EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 endgültig, 3.3.2010.

Europäische Kommission (2010): Empfehlung für eine Empfehlung des Rates vom 27.4.2010 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union. Teil I der integrierten Leitlinien zu Europa 2020, SEK(2010) 488 endgültig, 27.4.2010.

Europäische Kommission (2010): Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020, KOM(2010) 193 endgültig, 27.4.2010.

Europäische Kommission (2010): José Manuel Barroso. President of the European Commission. Rede zur Lage der Union 2010 vor dem Europäischen Parlament, SPEECH/10/411, Straßburg, 7.9.2010.

Europäische Kommission (2010): Leitinitiative der Strategie Europa 2020. Innovationsunion, KOM(2010) 546 endgültig, 6.10.2010.

Europäische Kommission (2010): Europe 2020 Flagship Initiative. Innovation Union, COM(2010) 546 final. 6.10.2010.

Europäische Kommission (2010): Commission Staff Working Document: A rational for action. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Europe 2020 Flagship Initiative. Innovation Union (COM(2010) 546), SEC (2010) 1161 final, 6.10.2010.

Europäische Kommission (2010): Intelligente Regulierung in Europa, KOM(2010) 543 endgültig, 8.10.2010.

Europäische Kommission (2011): Grünbuch. Von Herausforderungen zu Chancen: Entwicklung einer gemeinsamen Strategie für die EU-Finanzierung von Forschung und Innovation, KOM(2011) 48 endgültig, 9.2.2011.

Europäische Kommission (2011): Konsultation zeigt breite Unterstützung für Europäisches Innovations- und Technologieinstitut, IP/11/1008, 8.9.2011.

Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Wachstum und Beschäftigung unterstützen – eine Agenda für die

Modernisierung von Europas Hochschulsystemen, KOM(2011) 567 endgültig, 20.9.2011.

Europäische Kommission (2011): Horizont 2020: Europäische Kommission schlägt vor, zur Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung 80 Mrd. EUR in Forschung und Innovation zu investieren, IP/11/1475, 30.11.2011.

Europäische Kommission (2011): Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT) schafft mehr Innovationszentren, IP/11/1479, 30.11.2011.

Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Horizont 2020 - das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, KOM(2011) 808 endgültig, 30.11.2011.

Europäische Kommission (2011): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 294/2008 zur Errichtung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts, KOM(2011) 817 endgültig, 30.11.2011.

Europäische Kommission (2011): Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Strategische Innovationsagenda des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT): der Beitrag des EIT zu einem innovativeren Europa, KOM(2011) 822 endgültig, 30.11.2011.

Europäischer Forschungsrat (ERC) (2006): The EIT/ETI Proposal: Some Reflections from the Scientific Council / ERC, 26.05.2006.

Europäischer Forschungsrat (ERC) (2009): Vike-Freiberga, Vaira et al. (2009): Towards a world class Frontier Research Organisation. Review of the European Research Council's Structures and Mechanisms, Following the Commission's decision of 11 March 2009 (C(2009) 1871) to create "a panel of independent experts for the review of the structures and mechanisms of the ERC", 23.07.2009.

Europäischer Forschungsrat (ERC) (2009a): The ERC Scientific Council's response to the Report on the Review of the European Research Council's Structures and Mechanisms "Towards a world class Frontier Research Organisation", 25.8.2009.

Europäischer Forschungsrat (ERC) (2010): Press release: Prof. Mas-Colell steps down as Secretary General of the European Research Council, 7.9.2010.

Europäischer Forschungsrat (ERC) (2011): Press release: New ERC Secretary General appointed, 29.8.2011.

Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, SN 100/00.

Europäischer Rat (2002): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Barcelona), 15. und 16. März 2002, SN 100/02.

Europäischer Rat (2004): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 16./17. Dezember 2004, 16238/1/04.

Europäischer Rat (2006): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 23./24. März 2006, 7775/1/06 REV1.

Europäischer Rat (2006): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 15./16. Juni 2006, 10633/1/06 REV1.

Europäischer Rat (2007): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 14./15. Dezember 2006, 16879/1/06 REV 1.

Europäisches Parlament (2004): First and second reading agreements: guidelines for best practice within Parliament (approved by the Conference of Presidents on 12 November 2004).

Europäisches Parlament (2006): Pressemitteilung, EP lehnt Finanzkompromiss der Regierungschefs „in seiner jetzigen Form ab“, Nr. 20060118IPR04414, 18.01.2006.

Europäisches Parlament (2006): Pressemitteilung, Einigung zur EU-Finanzplanung 2007-2013, Nr. 20060330IPR06876, 30.03.2006.

Europäisches Parlament (2006): Working Document on developing a knowledge flagship: the European Institute of Technology, Rapporteur: Reino Paasilina, ITRE_DT(2006) 631088, 19.9.2006.

Europäisches Parlament (2007): Arbeitsdokument 2 zum Europäischen Technologieinstitut: Die nächsten Schritte, Ausschuss für Kultur und Bildung, Berichterstatterin: Erna Hennicot-Schoepges, CULT_DT(2007) 652269, 8.2.2007.

Europäisches Parlament (2007): Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Institute of Technology, 2006/0197 COD, 26.2.2007.

Europäisches Parlament (2007): EP decision of the committee responsible, 1st reading/single reading, 2006/0197 COD: 09.07.2007.

Europäisches Parlament (2007): Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Technologieinstituts. A6-0293/2007 endgültig, 23.7.2007.

Europäisches Parlament (2007): Position of the European Parliament adopted at first reading on 26 September 2007 with a view to the adoption of Regulation (EC) No .../2007 of the European Parliament and of the Council establishing the European Institute of Innovation and Technology, EP-PE_TC1-COD(2006)0197, 26.9.2007.

Europäisches Parlament (2008): Draft recommendation for second reading on the Council common position for adopting a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Institute of Innovation and Technology, 2006/0197 COD, 4.2.2008.

Europäisches Parlament (2008): Protokoll. Ergebnis der namentlichen Abstimmung - Anlage,

11.3.2008.

Europäisches Parlament (2009): Arbeitsdokument zum Sonderbericht Nr. 7/2009 des Europäischen Rechnungshofes, Verwaltung der Entwicklungs- und Validierungsphase des Programms Galileo, Haushaltskontrollausschuss, Berichterstatter: Boguslaw Liberadzki, CONT_DT(2009) 787259, 10.9.2009.

Europäisches Parlament (2009a): Codecision and Conciliation, A Guide to how the Parliament co-legislates under the Treaty of Lisbon, November 2009.

Europäisches Parlament (2010): Pressemitteilung, EU-2020: EU-Mittel an die Zielvorgaben der Wachstumsstrategie koppeln. Nr. 20100310IPR70323, 10.3.2010.

Europäisches Parlament (2010a): Plenardebatte am 7.09.2010 in Straßburg, Tagesordnungspunkt 4 (Lage der Union - Aussprache), Beitrag von Martin Schulz im Namen der S&D Fraktion.

Europäische Union (2010): European Research Area Committee. High Level Group for Joint Programming: Joint Programming in research 2008-2010 and beyond. Draft Report of the High Level Group on Joint Programming to the Council, ERAC-GPC 1311/10, 12.11.2010.

European Institute of Innovation and Technology (EIT) (2008): Final decision of the Governing Board of the EIT: Extending the mandate of the EIT Legal Representative, 16.10.2008.

European Institute of Innovation and Technology (EIT) (2009): Draft Triennial Work Programme 2010-2012, 3.07.2009.

European Institute of Innovation and Technology (EIT) (2010): Annual Report. Activities & Achievements 2009, 28.06.2010.

European Institute of Innovation and Technology (EIT) (2010a): EIT Statement, 22.07.2010.

European Institute of Innovation and Technology (EIT) (2011): External Evaluation of the European Institute of Innovation and Technology, Final Report on Evaluation, May 2011.

European Institute of Innovation and Technology (EIT) (2011a): José Manuel Leceta appointed Director of the EIT, 19.5.2011.

European Institute of Innovation and Technology (EIT) (2011b): Annual Report. Activities & Achievements 2010.

European Institute of Innovation and Technology (EIT) (2011c): EIT's Strategic Innovation Agenda - Investing in Innovation beyond 2014.

European Research Advisory Board (EURAB) (2005a): EURAB recommendation on the proposed European Institute of Technology (EIT), EURAB 05.021 (1), 27.04.2005.

European Research Advisory Board (EURAB) (2005b): Input to debate on proposed European Institute of Technology (EIT), Facts on: MIT, ETH, and Imperial College, EURAB 05.021 (3), 17.04.2005.

European Research Advisory Board (EURAB) (2006): Second EURAB opinion on the European Commission proposal for an EIT, EURAB 06.033, Juni 2006.

European Research Area Committee (ERAC) (2010): Joint programming in research 2008-2010 and beyond. Draft Report of the High Level Group on Joint Programming to the Council, ERAC-GPC 1311/10, 12.11.2010.

EVP-Fraktion im Europäischen Parlament (2004): Pressemitteilung: Kok-Bericht: Ernüchternde Halbzeitbilanz beim Lissabon-Prozess. Alexander Radwan, MdEP, 3.11.2004.

EVP-Fraktion im Europäischen Parlament (2009): Praktischer Leitfaden für Mitglieder, Überarbeitete Fassung, Juni 2009.

Rat der Europäischen Union (2005): Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 22./23. März 2005), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 7619/1/05 REV1.

Rat der Europäischen Union (2005): Finanzielle Vorausschau 2007 – 2013, 9637/05, 2.06.2005.

Rat der Europäischen Union (2005): Finanzielle Vorausschau 2007 – 2013, 15915/05, 22.12.2005.

Rat der Europäischen Union (2007): Ergebnisse der Beratungen des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) vom 25. Juni 2007 - Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung des Europäischen Technologieinstituts (ETI) - Allgemeine Ausrichtung, 11058/07, 27.06.2007.

Rat der Europäischen Union (2007): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung des Europäischen Technologieinstituts - Ergebnisse der ersten Lesung des Europäischen Parlaments (Straßburg, 24.-27. September 2007), 13186/07, 1.10.2007.

Rat der Europäischen Union (2007): Mitteilung an die Presse. 2832. Tagung des Rates Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie, Forschung), Brüssel, den 22./23. November 2007, 14865/07 (Presse 259).

Rat der Europäischen Union (2008): Liste der A-Punkte für die 2843. Tagung des Rates der Europäischen Union (Landwirtschaft und Fischerei), Montag, den 21. Januar 2008 in Brüssel, 5425/08.

Rat der Europäischen Union (2008): Schlussfolgerungen des Rates zur gemeinsamen Planung der Forschungsprogramme in Europa als Reaktion auf die großen gesellschaftlichen Herausforderungen, 16775/08, 3.12.2008.

Rat der Europäischen Union (2009): Gemeinsame Planung der Forschungsprogramme in Europa: a) Einleitung der Pilotinitiative für die gemeinsame Planung betreffend die Bekämpfung der neurodegenerativen Erkrankungen, insbesondere der Alzheimer-

Krankheit, b) Fortschritte bei der gemeinsamen Programmplanung und weiteres Vorgehen - Schlussfolgerungen des Rates, 17226/09, 8.12.2009.

Rat der Europäischen Union (2010): Mitteilung an die Presse, 3030. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen, Brüssel, den 7. September 2010, 13161/10.

Zeitungsartikel / Online-Artikel

BILD, 29.06.2009: „Hier unterschreibt Westerwelle den Steuer-Schwur“. Onlineversion abrufbar unter: <http://www.bild.de/politik/2009/dr-guido-westerwelle/hier-unterschreibt-erden-steuer-schwur-8853216.bild.html> .

CORDIS News, 13.05.2005: EURAB-Vorsitz äußert Bedenken bezüglich des Europäischen Instituts für Technologie. Online abrufbar unter: http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=NEWSLINK_DE_C&RCN=23820&ACTION=D .

CORDIS News, 24.01.2006: Stakeholders debate pros, cons, mission and structure of a European Institute of Technology. Online abrufbar unter: http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP7_NEWS&ACTION=D&RCN=25108 .

Das Parlament online, 13.02.2006: Mehr Nobelpreisträger für Europa. Verfasser: Daniela Schröder. Online-Angebot der Zeitschrift „Das Parlament“.

dpa (Deutsche Presse-Agentur), 25.06.2007: Meldung: EU will Technologie-Institut – Suche nach Geld läuft.

Euractiv.com, 12.10.2005: Frankreich will Europäisches Technologieinstitut in Paris bauen. Online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/wissenschaft/frankreich-will-europisches-technologieinstitut-paris-bauen/article-145730> .

Euractiv.com, 23.02.2006: Kommission enthüllt Pläne für Europäisches Technologieinstitut.

Online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/wissenschaft/kommission-enthllt-plne-europisches-technologieinstitut/article-152877> .

Euractiv.com, 24.02.2006: Finanzielle Vorausschau 2007-2013. Online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/finanzielle-vorausschau-2007-2013/article-130600> .

Euractiv.com, 5.04.2006: EU-Haushalt 2007-2013 endlich unter Dach und Fach? Online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/eu-haushalt-2007-2013-endlich-dach-fach/article-153944> .

Euractiv.com, 8.05.2008: ETI: Wien und Bratislava schließen sich zusammen. Online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/bildung/eti-wien-bratislava-schlieen-zusammen/article-172262> .

Euractiv.com, 23.05.2008: 'Chaotische' späte Bewerbung um ETI-Verwaltungssitz. Online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/bildung/chaotische-spte-bewerbung-um-eti-verwaltungssitz/article-172648> .

Euractiv.com, 18.02.2009: EIT chief hits back at 'monopoly' criticism. Online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/innovation/eit-chief-hits-back-monopoly-criticism/article-179531>

European Voice.com, 4.05.2006: Will Strasbourg become Sciencebourg? Online abrufbar unter: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/will-strasbourg-become-sciencebourg-/54737.aspx> .

European Voice.com, 15.06.2006: What will EIT do for Europe? By Lorraine Mallinder. Online abrufbar unter: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/what-will-eit-do-for-europe-/55113.aspx> .

FAZ.net, 6.10.2006: Europäische Kommission: Ärger über Verheugen. Online abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-kommission-aerger-ueber-verheugen-1382672.html> .

FAZ.net, 22.11.2009: Fußball-Wettskandal. Im Sumpf der Korruption. Verfasser: Michael

Ashelm. Online abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/sport/fussball/bundesliga/fussball-wettskandal-im-sumpf-der-korruption-1577928.html> .

FAZ.net, 11.11.2010: Propaganda für die EU-Kommission. Vier Hof-Fotografen ackern im Schichtdienst. Verfasser: Hendrik Kafsack. Online abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/propaganda-fuer-die-eu-kommission-vier-hof-fotografen-ackern-im-schichtdienst-11070821.html> .

Financial Times Online (ft.com), 2.05.2005: Plan for US-style high-tech institute opposed. Online abrufbar unter: <http://www.ft.com/cms/s/0/e25f5ac8-bb4a-11d9-911a-00000e2511c8.html> .

Financial Times, 10.10.2005: Paris to build rival to MIT. By Martin Arnold, S. 7.

Financial Times Online (ft.com), 14.02.2006: Barroso's bad idea. Online abrufbar unter: <http://www.ft.com/cms/s/0/59c193de-9cfe-11da-8762-0000779e2340.html> .

Financial Times Online (ft.com), 16.02.2006: A European Institute of Technology would help to make the best possible use of research council's excellence. By Jan Figel' and Janez Potocnik. Online abrufbar unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c8e32856-9e91-11da-b641-0000779e2340.html> .

Redherring.com-Magazin, 29.09.2005: France wants its own MIT. Online abrufbar unter: <http://www.redherring.com> .

Positionspapiere von Verbänden und Unternehmen / Präsentationen / Sonstiges

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) (2006): Europa machen! Für Wachstum. Für Beschäftigung. BDI-Empfehlungen für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft. BDI-Drucksache Nr. D 0042.

- Chatzimakakis, Jorgo* (2006): Präsentation: An EIT for Europe? Closing the gap between Research and innovation, gehalten auf einer Veranstaltung des Committee for a European Technology Institute in Strasbourg, COMETIS, Brüssel, 23.01.2006.
- Chatzimakakis, Jorgo* (2006a): Yellow light for the EIT: concrete action for innovation at last? Pressemitteilung der FDP im Europäischen Parlament, 24.04.2006.
- Coimbra Group Universities* (2005): A European Institute of Technology?, 2.12.2005.
- Coimbra Group Universities* (2006): Contribution from the Coimbra Group Universities to the Discussion on the European Institute of Technology, 17.05.2006.
- Conference of European Schools for Advanced Engineering Education and Research (CESAER)* (2005): European Institute of Technology, Position Paper, adopted at General Assembly Lisbon, 29.10.2005.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)* (2005): Stellungnahme. Konsultation der Europäischen Kommission über Ziele, Aufgaben und Struktur eines Europäischen Instituts für Technologie (EIT), 15.11.2005.
- Eurochambres* (2005): Position on European Institute of Technology, Dezember 2005.
- European Consortium of Innovative Universities (ECIU)* (2005): European Institute of Technology and ECIU, ECIU News, Jg. 2, Nr. 4, S. 8.
- European Platform of Women Scientists (EPWS)* (2006): EPWS Position Paper. Third Stakeholders' Meeting on the European Institute of Technology, 25.09.2006.
- European Round Table of Industrialists* (2003): ERT Highlights 1983-2003, The chairmanship of Pehr Gyllenhammar, online abrufbar unter: http://www.ert.be/pdf/pehr_gyllenhammar.pdf, S. 22-28.
- European University Association (EUA)* (2005): EUA Statement on the Public Consultation on the idea of establishing a European Institute of Technology (EIT), 15.11.2005.

IDEA League (2005): The IDEA League and the European Institute of Technology. IDEA Position Paper, 11.11.2005.

League of European Research Universities (LERU) (2005): Competitiveness, research and the concept of a European Institute of Technology, November 2005.

League of European Research Universities (LERU) (2006): Purpose, structure and functions of a European Institute of Technology, Mai 2006.

Massachusetts Institute of Technology (1949): Report of the Committee on Educational Survey to the Faculty of the Massachusetts Institute of Technology, The Technology Press, Cambridge, Massachusetts, Dezember 1949.

Philips Research (2005): EIT Questionnaire. Draft replies from Philips Research. (liegt dem Autor vor).

Siemens AG (2005): European Institute of Technology. Siemens recommendations, Entwurf. (liegt dem Autor vor).

Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) (BusinessEurope) (2006): Präsentation: The idea of a European Institute of Technology – Industry's first thoughts, gehalten auf einer Veranstaltung des Committee for a European Technology Institute in Strasbourg, COMETIS, Brüssel, 23.01.2006.

Internetquellen (zuletzt abgerufen am 2.1.2012)

Academic Ranking of World Universities 2004

<http://www.arwu.org/ARWU2004.jsp>

Auswärtiges Amt

<http://www.auswaertiges-amt.de>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): "Exzellenznetze"

<http://www.rp6.de/inhalte/instrumente/networksofexcellence>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): "Europäische Technologieplattformen (ETP)"

<http://www.forschungsrahmenprogramm.de/etp.htm>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): "Gemeinsame Technologieinitiativen (JTI), Artikel 187 AEUV (ex 171 EGV)"

<http://www.forschungsrahmenprogramm.de/jti.htm>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): "Offizielle Dokumente der EU zum 7. FRP"

http://www.forschungsrahmenprogramm.de/offizielle_dokumente.htm

Climate Knowledge and Innovation Community (Climate-KIC)

<http://www.climate-kic.org/>

Community Research and Development Information Service (CORDIS)

<http://cordis.europa.eu>

Community Research and Development Information Service (CORDIS): Seventh Framework Programme (FP7): "Roadmap 2004"

http://cordis.europa.eu/fp7/roadmap-2004_en.html

Community Research and Development Information Service (CORDIS): Seventh Framework Programme (FP7): "Roadmap 2006"

http://cordis.europa.eu/fp7/roadmap-2006_en.html

Consultative Committee on Appointments (CCA)

http://ec.europa.eu/reform/2002/selection/chapter4_en.htm

Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS): Ethik-Kodex

<http://www.soziologie.de/index.php?id=19>

EIT ICT Labs Knowledge and Innovation Community

<http://www.eitictlabs.eu/>

EU Joint Programme - Neurodegenerative Disease Research (JPND)

<http://www.neurodegenerationresearch.eu>

EU-Ratspräsidentschaft 2006: Österreich 2006

<http://www.eu2006.at>

Europäische Kommission: "Agenturen und dezentrale Einrichtungen"

http://europa.eu/agencies/index_de.htm

Europäische Kommission: "Bessere Rechtsetzung"

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm

Europäische Kommission: "Europe 2020"

<http://ec.europa.eu/europe2020>

Europäische Kommission: "EU Whoiswho, the official directory of the European Union"

<http://europa.eu/whoiswho/public/>

Europäische Kommission: "Exekutivagenturen"

http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_de.htm

Europäische Kommission: "Fachagenturen"

http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_de.htm

Europäische Kommission: "Finanzplanung und Haushalt"

<http://ec.europa.eu/budget/>

Europäische Kommission: "Innovation Union"

http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm

Europäische Kommission: José Manuel Barroso: "Mein Lebenslauf"

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/about/cv/index_de.htm

Europäische Kommission: "Policy Agencies"

http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/

Europäische Kommission: "Public Private Partnerships in research"

http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/ppp-in-research_en.html

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss:

<http://www.eesc.europa.eu/>

Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT)

<http://eit.europa.eu>

Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT): "News archive"

<http://eit.europa.eu/newsroom-and-media/news-archive.html>

Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT): "Overview"

<http://eit.europa.eu/about/overview.html>

Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT): "Education in the EIT"

<http://eit.europa.eu/education/overview.html>

Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT): "EIT celebrated the official launch of the KICs in Barcelona"

<http://eit.europa.eu/newsroom-and-media/news-archive/single-view/article/eit-celebrated-the-official-launch-of-the-kics-in-barcelona.html>

Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT): "EIT Governing Board decisions"

<http://eit.europa.eu/about-us/governing-board/governing-board-decisions.html>

Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT): "Governing Board"
<http://eit.europa.eu/about/governing-board.html>

Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT): "KICs Call"
<http://eit.europa.eu/kics1/kics-call-2009.html>

Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT): "Strategy"
<http://eit.europa.eu/about/strategy.html>

Europäisches Innovations- und Technologieinstitut (EIT): "Knowledge and Innovation Communities: overview"
<http://eit.europa.eu/kics1/knowledge-and-innovation-communities/overview.html>

Europäisches Parlament: EuroparlTV
<http://www.europarl.europa.eu>

Europäisches Parlament: ITRE-Ausschuss: Agenda: Joint Hearing "The EIT"
http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070502/itre/programme_en.pdf

Europäisches Parlament: Plenartagung
<http://www.europarl.europa.eu/plenary/de/home.html>

European Fusion Development Agreement (EFDA): JET
<http://www.efda.org/jet/>

European Molecular Biology Organization: "EMBO History"
<http://www.embo.org/aboutembo/history.html>

European Organization for Nuclear Research (CERN)
<http://public.web.cern.ch/public>

European Research Council (ERC)
<http://erc.europa.eu/>

European Research Papers Archive:

<http://eiop.or.at/erpa/>

European Round Table of Industrialists (ERT): "Origins"

<http://www.ert.eu/default/en-us/aboutert/origins.aspx>

European Science Foundation (ESF): "What is the European Science Foundation?"

<http://www.esf.org/about-esf/what-is-the-european-science-foundation.html>

European Space Agency (ESA): "History of Europe in Space"

http://www.esa.int/SPECIALS/Space_Year_2007/SEM7VFEVL2F_0.html

Eurostat: "Database: Wissenschaft und Technologie"

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science_technology_innovation/data/databa
se](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science_technology_innovation/data/databa
se)

Eurostat: "Bruttoinlandsausgaben für FuE in % des BIP"

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=de&pcode=tsiir
020](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=de&pcode=tsiir
020)

Jorgo Chatzimarkakis, MdEP, Homepage

<http://www.chatzi.de/>

Knowledge and Innovation Community InnoEnergy (KIC InnoEnergy)

<http://www.kic-innoenergy.com/>

Massachusetts Institute of Technology (MIT)

<http://web.mit.edu/>

Massachusetts Institute of Technology (MIT): MIT History: "James Rhyne Killian, 1904-1988)

<http://libraries.mit.edu/archives/mithistory/biographies/killian.html>

North Atlantic Treaty Organization: Science for Peace and Security: "Grant Mechanisms,

Notes for Applicants and Application Forms"

http://www.nato.int/science/nato_funded_activities/grant_mechanisms.htm

Pilot Projects for Cooperation between European Institutes of Technology

<http://www.knowledgetriangle.eu>

Pro Inno Europe

<http://www.proinno-europe.eu/>

Statistisches Bundesamt: Europäischer Datenservice (EDS)

<http://www.eds-destatis.de/>

Tagesschau-Online-Archiv der ARD

<http://www.tagesschau.de/multimedia/video/videoarchiv2.html>

The Rockefeller University: "President Emeritus Frederick Seitz dies at 96"

<http://newswire.rockefeller.edu/?page=engine&id=724>

The Spinelli Group

<http://www.spinelligroup.eu/manifesto/>

The Spinelli Group: "From Pact to Act: a European Action Plan for the Future"

<http://www.spinelligroup.eu/2011/03/22/from-pact-to-act-a-european-action-plan-for-the-future/>

University of Cambridge: "The Cambridge-MIT-Institute"

<http://www.cmi.cam.ac.uk/>

West European Union

<http://www.weu.int>

Anhang

Codesystem zur Auswertung der Experteninterviews

- Bewertung
- Institutioneller Kontext
 - beeinflusste (abhängige) Variable
 - beeinflussende (unabhängige) Variable
- Akteure
 - individuelle Akteure
 - korporative Akteure
 - kollektive Akteure
- Problemstrom
 - potentielles Problem
 - Aufmerksamkeitsauslöser
 - Indikatoren
 - Focusing events
 - Feedback
 - Problemladung der Politik
 - Vergleiche/Einordnung
- Optionsstrom
 - Lösungsoptionen / Ideen
 - technische Machbarkeit
 - normative Akzeptanz
 - Präferenzkompatibilität
 - Lösungsladung/Mehrwert
 - antizipierte Widerstände
 - antizipierte Kosten
 - Testballon
 - institutionelle Struktur hinsichtlich Optionenakzeptanz
 - Shortlist
- Politics-Strom
 - politische Stimmung
 - Machtverteilung der Interessen
 - Regierung im weiteren Sinne
 - Neubesetzung Positionen
 - Neuorganisation Zuständigkeiten
- Policy Windows
 - politische Gelegenheit
 - vorhersehbar
 - unerwartet
 - Auslöser
 - Problem
 - Politics / Ideologie
 - neue Option
- Politische Unternehmer
 - Zugang / Position
 - Ressourcen
 - Strategien
 - Framing
 - Symbolisierung
 - Affect Priming
 - Salami tactics / Zeitspiele
- Coupling
 - Politische Entscheidung
 - Interaktionsforme

Leitfadenorientierte Experteninterviews: Dokumente

Anhang 2

Liste der durchgeführten Interviews

1. Interview mit einem Mitarbeiter der GD Bildung und Kultur, 12.01.2009.
2. Interview mit einem Vertreter der DFG, 15.01.2009.
3. Interview mit einem Vertreter der KoWi (Kooperationsstelle EU der Wissenschaftsorganisationen), 20.01.2009.
4. Interview mit einer Mitarbeiterin des ehemaligen Kabinetts Figel', 20.01.2009.
5. Interview mit einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 21.01.2009.
6. Interview mit einem Mitarbeiter der Ständigen Vertretung der BRD bei der EU, 22.01.2009.
7. Interview mit einem Assistenten im Europäischen Parlament, 23.01.2009.
8. Interview mit einem Mitarbeiter des ehemaligen Kabinetts von Forschungskommissar Potocnik / Interview mit einem Mitarbeiter der GD Unternehmen, 26.01.2009.
9. Interview mit einem Mitarbeiter des ITRE-Ausschuss im Europäischen Parlament, 06.02.2009.
10. Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 09.02.2009.
11. Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 10.02.2009.
12. Interview mit einem Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), 10.02.2009.
13. Interview mit einer Abgeordneten des Deutschen Bundestages, 11.02.2009.
14. Interview mit einem Abgeordneten des Deutschen Bundestages, 11.02.2009.
15. Interview mit einer Vertreterin des DIHK, 12.02.2009.
16. Interview mit einem Vertreter von EUROCADRES, 17.02.2009.
17. Interview mit einem Vertreter der European University Association (EUA), 05.03.2009.
18. Interview mit einer Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 18.03.2009.
19. Interview mit einem Mitarbeiter der GD Forschung, 24.03.2009.
20. Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter des Europäischen Parlaments, 25.03.2009.
21. Interview mit einem ehemaligen Mitglied des European Research Advisory Board (EURAB), 25.03.2009.
22. Interview mit einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 01.04.2009.
23. Interview mit einer Mitarbeiterin der Fraunhofer Gesellschaft, 8.04.2009.
24. Interview mit einem Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 22.04.2009.
25. Interview mit einem Mitarbeiter der RWTH Aachen, 25.05.2009.
26. Interview mit einem Mitglied des EIT-Verwaltungsrats, 09.06.2009.
27. Interview mit einem Vertreter der European Photovoltaic Technology Platform, 12.06.2009.
28. Interview mit einer ehemaligen Mitarbeiterin der GD Forschung, 16.06.2009.
29. Interview mit einem leitender Mitarbeiter der Intel Corporation, 16.06.2009.
30. Interview mit einem Mitglied des Verwaltungsrats des EIT, 01.07.2009.
31. Interview mit einer Mitarbeiterin der GD Bildung und Kultur, 23.07.2009.
32. Interview mit einem Mitglied des Ratssekretariats, 04.09.2009.
33. Interview mit einer Vertreterin des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 21.09.2009.

Informationsblatt zum Datenschutz (verbleibt bei der Erzählperson)

Hiermit informiere ich Sie über mein Forschungsprojekt „Prozesse politischer Entscheidungsfindung im institutionellen Kontext der EU – Eine Einzelfallstudie über den Gesetzgebungsprozess zur Etablierung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT)“, für das ich Sie gerne interviewen möchte und über mein Vorgehen.

Der Datenschutz verlangt Ihre ausdrückliche und informierte Einwilligung, dass ich das interview speichere und auswerte.

Die Forschung findet im Rahmen meiner Dissertation am Lehrstuhl für Politikwissenschaft der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf statt und wird betreut von Professor Ulrich von Alemann.

Die Durchführung der Einzelfallstudie geschieht auf der Grundlage der Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes. Der Interviewer unterliegt der Schweigepflicht und ist auf das Datengeheimnis verpflichtet. Die Arbeit dient allein wissenschaftlichen Zwecken.

Ich sichere Ihnen folgendes Verfahren zu, damit Ihre Angaben nicht mit Ihrer Person in Verbindung gebracht werden können:

- ⑩ Ich gehe sorgfältig mit dem Erzählten um. Das Gespräch wird aufgenommen und transkribiert und anschließend gelöscht. Eine Abschrift können Sie auf Nachfrage bekommen.
- ⑩ Alle Personennamen werden anonymisiert. Berufsbezeichnungen bzw. Positionen innerhalb einer Institution, Organisation oder innerhalb eines Unternehmens werden so anonymisiert, dass ein Rückschluss auf die entsprechende Person ohne unverhältnismäßigen Aufwand nicht möglich ist. Dies kann in Absprache geschehen.
- ⑩ Ihr Name und Ihre Telefonnummer werden am Ende des Projekts gelöscht, so dass lediglich das anonymisierte Transkript existiert. Die unterschriebene Einwilligungserklärung wird in einem gesonderten Ordner gesichert aufbewahrt.
- ⑩ Die Abschrift wird nicht veröffentlicht. In Veröffentlichungen gehen aber einzelne Zitate ein, selbstverständlich ohne dass erkennbar ist, von welcher Person sie stammen. Die anonymisierte Abschrift wird zwei Jahre nach Beendigung des Projekts gelöscht. Sie wird ausschließlich den die Dissertation betreuenden und bewertenden Professoren zugänglich gemacht.

Die Datenschutzbestimmungen verlangen, dass ich Sie ausdrücklich darauf hinweise, dass Ihnen aus einer Nichtteilnahme keine Nachteile entstehen. Sie können Antworten auch bei einzelnen Fragen verweigern. Ihre Einwilligung ist freiwillig und kann jederzeit von Ihnen widerrufen und die Löschung des Interviews verlangt werden.

Ich bedanke mich für Ihre Bereitschaft, mir Auskunft zu geben und hoffe, nicht zuletzt durch Ihre Unterstützung, mein Projekt einem erfolgreichen Ende zuführen zu können.

Information Leaflet on Data Protection (remains at the interview partner)

I herewith inform you about my research project, „Processes of political decision-making in the institutional context of the European Union – The establishment of the European Institute of Innovation and Technology“, for which I would like to interview you.

The data protection requires your explicit and informed consent that I may save and evaluate the interview.

The research does take place in the framework of my doctoral thesis at the chair for political science at the Heinrich-Heine-University in Düsseldorf and is supervised by Professor Ulrich von Alemann.

The case study is accomplished on the basis of the ordinance of the Federal Data Protection Act of Germany. The interview partner is subject to professional discretion and is obliged to data secrecy. The thesis is committed to serve only scientific purposes.

I will guarantee you the following procedure in order that your statements cannot be related back to you:

⑩ I will treat the information you give me with discretion. The interview will be recorded, transcribed and afterwards deleted. You can receive a copy upon request.

⑩ All personal names will be anonymised. Job titles respectively positions within one institution, organisation or within one company will be anonymised in such a way that it can be only concluded to the corresponding person with disproportionate effort. This can happen by agreement.

⑩ Your name and your phone number will be deleted at the end of the project so that solely the anonymised transcript exists. The signed declaration of consent will be kept secure in a separate folder.

⑩ The copy will not be published. In publications, quotations will be made but naturally without making it explicit who is quoted. The anonymised copy will be deleted two years upon the completion of the project. It will be made exclusively accessible for the supervising and evaluating professors.

The provisions for data protection require that I do explicitly draw your attention to the fact that non-participation in the interview will not be at your disadvantage. You may also reject to give an answer to several questions. Giving your consent is optional and may be revoked by you at any time; also the deletion of the interview may be requested.

My sincere thanks for your readiness to provide me with information and I hope that last but not least your support will enable me to bring my dissertation project to its successful end.

Forschungsprojekt:

Dissertation zum Thema:

„Prozesse politischer Entscheidungsfindung im institutionellen Kontext der EU – Eine Einzelfallstudie über den Gesetzgebungsprozess zur Etablierung des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT)“

- EINWILLIGUNGSERKLÄRUNG -

Ich bin über das Vorgehen bei der Auswertung der persönlichen, „freien“ Interviews mit einem Handzettel informiert worden (u. a.: die Abschrift gelangt nicht an die Öffentlichkeit, Anonymisierung bei der Abschrift, Löschung der Aufnahme bzw. Aushändigung an Dritte, Löschung von Namen und Telefonnummer, Aufbewahrung der Einwilligungserklärung nur im Zusammenhang mit dem Nachweis des Datenschutzes und nicht zusammenführbar mit dem Interview).

Ich bin damit einverstanden, dass einzelne Sätze, die aus dem Zusammenhang genommen werden und damit nicht mit meiner Person in Verbindung gebracht werden können, als Material für wissenschaftliche Zwecke und die Weiterentwicklung der Forschung genutzt werden können.

Unter diesen Bedingungen erkläre ich mich bereit, das Interview zu geben und bin damit einverstanden, dass es aufgenommen, abgetippt, anonymisiert und ausgewertet wird.

Unterschrift

Ort, Datum

Research Project:

Doctoral Thesis to the subject:

„Processes of political decision-making in the institutional context of the European Union – The establishment of the European Institute of Innovation and Technology“

- DECLARATION OF CONSENT -

I have been informed with a leaflet about the proceeding in the evaluation of the personal interviews (inter alia: the transcription will not reach the public, de-personalisation at the transcription, deletion of the recording, respectively handing-over to a third party, deletion of name and phone number, safeguarding of the declaration of consent only in the context of a certificate of data protection and not to be brought together with the interview).

I give my consent that single sentences that are taken out of the context and therewith cannot be brought in association with my person, may be used as material for scientific purposes and for the further development of scientific research.

Under these conditions I declare myself willing to give the interview and I agree that it is recorded, transcribed, made anonymous and evaluated.

Signature

City, Date

Ablaufplan / Protokollbogen

Ablauf:

- 1) Vorstellung der eigenen Person, Erklärung zum Ablauf, Erklärung zum Datenschutz
- 2) Durchführung des Interviews
- 3) Am Ende des Interviews (Diktiergerät abgestellt):
Hinterlassen der Visitenkarte; Unterschrift der Einwilligungserklärung;
Informationsblatt zum Datenschutz dalassen; Vorschlag zur Anonymisierung; Frage
nach fehlenden Dokumenten, Kontakten.

Protokoll:

!!! NACH dem Interview ausfüllen !!!

INTERVIEW CODE Nr. _____

DATUM: _____ **DAUER:** _____ Min.

ORT / RÄUMLICHKEIT: _____

BEFRAGTER: _____

INSTITUTION / ORGANISATION: _____

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN / VEREINBARUNGEN:

Check:

- Einverständniserklärung unterschrieben?
- Informationsblatt dagelassen?
- Visitenkarte dagelassen?
- Anonymisierung vereinbart?

Gesprächsleitfaden

INTERVIEW CODE Nr. 00xx

DATUM: xx.x.xxxx

- 1) Could you please introduce yourself?
- 2) Could you describe your role regarding the EIT during the legislative process and up to now?
- 3) The first communications were very much criticized. Could you explain?
- 4) How did the opinion that stakeholders have on the EIT change? Are stakeholders now more in favour for the idea or are there still reservations?
- 5) I heard that the idea of the EIT is not that new. There were similar proposals discussed in the 60s and 80s that failed. Were you aware of that fact during the legislative process and what were the reasons the legislation this time was adopted?
- 6) What about the preparations for the legislation? I assume it's a tale that Barroso in early 2005 woke up one morning and had the idea to create an European MIT or EIT but there was no green book published in advance for example? Since when was the EIT discussed in the commission?
- 7) Why does Europe need an EIT?
- 8) DG EAC is in the lead regarding the EIT legislation and involved in the implementation process, why not DG RTD or DG Enterprise?
- 9) How well does the cooperation with the other DGs function?
- 10) Could you, as the head of the EIT unit in the commission, in your own words, give me a short outline on the future EIT concept and structure?
- 11) What about the KICs. Could you explain their future functioning and structure (principal of co-location)? Proximity?
- 12) What about the concept of leadership?
- 13) There are other already existing EU programmes that also focus on cooperation, like the European Technology Platforms, Joint Technology Initiatives, Joint Programming or Networks of Excellence. Regarding the EIT – what is new, where is the added value?
- 14) One aim of the some time ago proposed idea of a European Research Area was to reduce complexity and to reduce the number of applied instruments in research policy. Doesn't the EIT run the risk to become just another instrument only known by experts and

without a bigger impact?

15) Regarding the legal frameworks in Europe, the EIT is a sort of a European Agency. Do we already have adequate legal structures on the European level to implement such a sort of a European Institute of Innovation and Technology? Are there still problems to be solved?

16) Can the EIT become a catalyst for new regulation in the field of research and higher education in Europe? For example regarding the mobility of (young) researchers?

17) The possibilities for co-financing through public national programmes, co-financing through other European programmes etc. it seems to become a complicated financing structure. And like any other European agency, the EIT will be audited by the European Court of Auditors, could there arise problems?

18) Was the adopted regulation a sort of a bottleneck for the EIT? →

19) For example the question whether it should have a physical location or whether it should be able to get money from other already existing programmes and other points were very much criticised. Then it was said, okay, it will be a network structure, there will be fresh money for the administration, there will be private money etc. Now it's the fact that the EIT will have co-locations and it will probably need public money from existing programmes, also FP7.

20) Could you tell me something about the European Innovation Gap and the fact that it is important to change the mindset in Europe.

21) Regarding the financing of the EIT. 25% of the money will be EIT money and the other 75% should come from other public and private sources and should come mainly from the business sector, how optimistic are you that the EIT is able to attract the best of the business sector who could stem that, also regarding the now ongoing application process?

22) Are you aware of the fact that it's still difficult for many people to understand the concept and the EIT is often regarded as a minor European project that will not have a huge impact on the European Research, Innovation and Education Policy? What impact will the EIT have?

23) Global competition → how important is it for the EIT to become a global brand?

24) Do you think the EIT will get more money within the next financial framework?

25) Do you expect that the EIT will be successful and will it in future have the potential to help to close the innovation gap?

Gesprächsleitfaden

INTERVIEW CODE Nr. 00xx

DATUM: x.x.xxxx

- 1) Could you please introduce yourself?
- 2) When did you first hear about the EIT proposal?
- 3) Could you describe the role of the Council Secretariat regarding the EIT?
- 4) The first communications of the commission were very much criticized. Could you explain?
- 5) What about the preparations for the legislation? Was the Council involved or did the proposal solely come from the commission?
- 6) In the Commission DG EAC was in the lead, here in the Council Secretariat the dossier was not in DG I dealing with education but in DG C and in the Council of ministers the Competitiveness Council dealt with the EIT legislation. Could you explain that? Were you surprised that the EIT was located in DG EAC?
- 7) I heard that the idea of the EIT is not that new. There were similar proposals more or less discussed, in the 60s and 80s that failed. Were you aware of that fact during the legislative process and what were the reasons the legislation this time was adopted?
- 8) Was it a difficult legislative issue?
- 9) What were the most controversial issues? (institute on the green field vs. network structure; possibility to award degrees vs. EIT label; possibility of additional funding; implementation with a pilot phase/initial phase; fields of the KICs, the question of the seat of the governing structure; Governing board with members from each member state; the question of the independence of the EIT etc.)
- 10) Could you explain the shifting of the dossier between the different working levels of the Council (working group level, COREPER, Council of ministers)?
- 11) What about the positioning of the member states governments, who was for an EIT, who was against? What were the positions?

- 12) There was one process dealing with the EIT and another process dealing with the budget. Where was that process located? Could you explain how the problem was solved?
- 13) Could you describe the role of the Parliament regarding the budget?
- 14) During the German presidency, an ad hoc working group on the EIT was established and an overall compromise was reached. Could you describe the work done under the German presidency?
- 15) What about the Finnish presidency beforehand and the Portuguese presidency during the second half of 2007?
- 16) Were there, as one could expect, controversial discussions on the issue of the seat of the EIT?
- 17) Could you explain the coordination with the other European institutions, especially the Commission and the Parliament?
- 18) Could you explain the mechanism of the “informal trilogue”? When is a trilogue used, who attends it?
- 19) Why does Europe need an EIT?
- 20) There are other already existing EU programmes that also focus on cooperation, like the European Technology Platforms, Joint Technology Initiatives, Joint Programming or Networks of Excellence. Regarding the EIT – what is new, where is the added value?
- 21) One aim of the some time ago proposed idea of a European Research Area was to reduce complexity and to reduce the number of applied instruments in research policy. Doesn't the EIT run the risk to become just another instrument only known by experts and without a bigger impact?
- 22) Do you think the EIT will get more money within the next financial framework?

Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit ohne Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe; die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Bonn, den 20. Januar 2012

Marco Brückner

Lebenslauf

Persönliche Daten:

Name: Marco Brückner
Anschrift: Frongasse 21, 53121 Bonn
Geboren am: 14. Dezember 1978
Geboren in: Aalen (Baden-Württemberg)

Berufserfahrung:

seit 10/2010 Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD),
Referent in der Nationalen Kontaktstelle für EU-
Drittlandprogramme in der Hochschulbildung

05/2010 – 07/2010 Kooperationsstelle EU der Wissenschaftsorganisationen,
Praktikum

06/2008 – 05/2009 Hering Schuppener Consulting, Freie Mitarbeit

09/2006 – 09/2007 Büro von Jorgo Chatzimarkakis (ALDE) im
Europäischen Parlament, Freie Mitarbeit

Ausbildung:

seit 10/2007 Promotion bei Professor Ulrich von Alemann im
Fachbereich Politikwissenschaft an der Heinrich-Heine-
Universität Düsseldorf

10/2000 – 08/2006 Studium der Sozialwissenschaften an der Georg-August-
Universität Göttingen
Abschluss: Diplom-Sozialwissenschaften

10/1999 – 03/2000 Eberhard Karls Universität Tübingen

