ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Starbatty, Joachim; Vetterlein, Uwe

Article — Digitized Version

Technologiepolitische Aufgabenteilung in der Europäischen Gemeinschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Starbatty, Joachim; Vetterlein, Uwe (1990) : Technologiepolitische Aufgabenteilung in der Europäischen Gemeinschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 2, pp. 96-102

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136608

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Joachim Starbatty, Uwe Vetterlein*

Technologiepolitische Aufgabenteilung in der Europäischen Gemeinschaft

Die EG-Kommission strebt eine gemeinschaftliche Forschungs- und Technologiepolitik mit zumindest Koordinierungsfunktion der nationalen Politiken der Mitgliedstaaten an. Ist solch eine Aufgabenteilung sinnvoll?

Die Frage nach der technologiepolitischen Aufgabenteilung war in der Bundesrepublik lange Zeit überhaupt kein politisches Thema. Bildungs- und Hochschulpolitik war Sache der Länder; der Bund finanzierte die Großforschung, schuf den Ordnungsrahmen (z.B. das Patentrecht) und setzte allgemeine steuerliche Anreize zur Innovationsförderung. Die Bundesländer ergriffen dann mit der Förderung der mittelständischen Unternehmen und dem Aufbau von Technologietransfersystemen eine technologiepolitische Initiative. Auch der Bund gab seine Enthaltsamkeit in der Technologiepolitik nach und nach auf: Er bewegte sich über die institutionelle Großforschung zur direkten Förderung von industriellen Großprojekten und von der Strukturerhaltungs- über die Strukturanpassungspolitik zur gestaltenden Strukturpolitik. Dieser Weg führte auch zur Förderung von spezifischen Forschungsgebieten.

Gerade in die Förderung industrierelevanter Forschungsanstrengungen drängt nun ganz massiv die Europäische Gemeinschaft als zusätzlicher „Anbieter". Sie erhebt dabei den Anspruch, aus ihrer übergeordneten Perspektive die bessere Übersicht zu haben; sie will deshalb die technologiepolitischen Aktivitäten der für sie nachgeordneten Instanzen zumindest koordinieren und letztlich wohl auch steuern. Daß nicht gleichzeitig Akteure auf drei Ebenen unkoordiniert in diesem Politikfeld wirken können, erscheint auf jeden Fall offensichtlich: Abstimmung untereinander und eine entsprechende Aufgabenteilung tun not.

Gesucht ist daher ein geeignetes Kriterium für eine derartige Aufgabenteilung. Wer soll vor allem die Koordinationsaufgabe wahrnehmen? Kann dies die zentrale Instanz besser als die anderen Ebenen untereinander? Oder: Suchen sich die Adressaten aus dem breiten Förderangebot nicht selbst das Vernünftigste heraus? Würden dann die nicht nachgefragten Förderprogramme von den Anbietern aus eigenem Antrieb eingestellt?

Eine von allen institutionellen Ebenen getragene Aufgabenteilung setzt zunächst einmal einen Konsens über die Zielsetzungen in der Forschungs- und Technologiepolitik voraus. Doch gerade das war und ist ein Konfliktpunkt zwischen den Akteuren. Ging es zunächst bei der politischen Auseinandersetzung in der Gemeinschaft um Form und Ausmaß der staatlichen Einflußnahme und dabei eben um die unterschiedlichen ordnungspolitischen Auffassungen zwischen Frankreich, einer eher französisch dominierten Kommission und der Bundesrepublik, so zeichnet sich heute ein neuer Konflikt ab: Die weniger entwickelten Gemeinschaftsmitglieder haben ein starkes Interesse an Hilfeleistungen von der Gemeinschaft, weil sie hiervon ein Aufholen ihres technologischen Rückstandes erwarten; die anderen sind an einer Intensivierung der Spitzenforschung interessiert. Die EG-Kommission als „europäisch" denkende Instanz will beide Ziele miteinander verbinden und zusätzlich noch deren Integrationswirkung stärken.

Letztendlich geht es auch um die Frage nach der politischen Macht: In einem Dreiebenenmodell – EG, Bund und Länder – ist die rechtliche Kompetenz in der Wirtschaftspolitik – und damit auch in der Forschungs- und Technologiepolitik – bislang noch überwiegend bei der mittleren Ebene angesiedelt[1]. Die Nationalstaaten sind nach wie vor souveräne Gebilde. Doch zeichnen sich

* Der Beitrag entstand im Rahmen des Projekts „Der Beitrag der Europäischen Technologiepolitik zu Kohäsion und Integration" innerhalb der DFG-Forschergruppe „Internationale Wirtschaftsordnung" in der Universität Tübingen. Die Autoren danken der DFG und dem Land Baden-Württemberg für die gewährte Unterstützung. Den übrigen Projektleitern und Mitarbeitern danken sie für kritischen und konstruktiven Rat.

Prof. Dr. Joachim Starbatty, 49, ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Universität Tübingen, Uwe Vetterlein, 30, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Rahmen des von der DFG geförderten Projektes „Ordnungspolitische Aspekte der EG-Technologiepolitik" an der Universität Tübingen.

[1] Vgl. hierzu Rudolf Hrbek und Vera Erdmann: Integrationsschub durch Technologiepolitik? Zur Reichweite neuer Aktivitäten in der EG, in: ORDO, Bd. 38/1987, S. 183-208.

starke, auf Brüssel gerichtete Zentripetalkräfte ab; dies wird vor allem bei einer Analyse des technologiepolitischen Willensbildungsprozesses deutlich, in dem die Kommission – durchaus im Verein mit den großen europäischen Unternehmungen – immer stärker die Oberhand gewinnt[2]. Ein Kompetenzsog von den nationalen Instanzen weg ist ebenso unverkennbar, wie dies in der Bundesrepublik in vielen Feldern der Politik zwischen Bund und Ländern zu beobachten war und noch ist.

Das Prinzip der Subsidiarität

In der Bundesrepublik wird bei der Aufgabenzuweisung auf die Gebietskörperschaften wie auch in der Sozialpolitik auf das Prinzip der Subsidiarität verwiesen. Es besagt, daß ein Problem oder eine politische Aufgabe im kleinstmöglichen Regelkreis gelöst werden soll: Je kleiner und damit überschaubarer der Regelkreis ist, desto spürbarer sind die Signale seitens der Betroffenen, die Auswirkungen der ergriffenen Maßnahmen und damit die entsprechende Rückkoppelung bei den Akteuren. Außerdem sind die Streuverluste gering, da Maßnahmen präzise und damit effizient zugeschnitten werden können.

Auf die Sozialpolitik angewandt heißt dies beispielsweise: Staatliche Maßnahmen auf unterster staatlicher Ebene greifen erst, wenn keine Möglichkeiten zur Selbsthilfe mehr bestehen bzw. die Angehörigen der Betroffenen nicht helfen können. Die staatlichen Instanzen übernehmen Aufgaben, die die betroffenen Menschen selbst nicht zufriedenstellend lösen konnten. Im Brennpunkt steht also die Fähigkeit zur Problemlösung. Dieser Ansatz scheint zur Identifizierung des Bedarfs an staatlichem Engagement geeignet. Staatliche Eingriffe sind dann stellvertretend und temporär bis zur Herstellung der Fähigkeit zur Selbsthilfe begründet.

Befinden sich die nachgeordneten Instanzen in einem Mehr-Ebenen-Modell auf unterschiedlichen Entwicklungsniveaus, weisen also unterschiedliche Fähigkeiten zur Selbsthilfe auf (Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik oder umgekehrt in Italien, aber auch zwischen den Mitgliedstaaten der EG), dann führt die Frage nach der Fähigkeit zur Problemlösung zu keiner eindeutigen Aufgabenzuordnung auf die unterschiedlichen Ebenen. Was in der Bundesrepublik Deutschland auf der Ebene der Bundesländer oder – weitgehend – auf bundesstaatlicher Ebene gelöst werden kann, sofern ein entsprechender technologiepolitischer Handlungsbedarf diagnostiziert wird, muß aus der Sicht eines Staates an der Peripherie – etwa Griechenland oder Portugal – wegen des fehlenden Infrastrukturausbaus und vor allem wegen fehlender finanzieller Mittel als gemeinschaftliche Aufgabe angesehen werden.

Insofern stößt das von der Bundesregierung eingebrachte Kriterium der Subsidiarität bei der Kommission auf wenig Gegenliebe und bei den Verantwortlichen aus den Peripheriestaaten auf wenig Verständnis. Überdies vermutet die Kommission, daß sich die Bundesregierung, wenn sie dieses Kriterium in die Diskussion einbringt, gegenüber technologiepolitischen Aktionen der Gemeinschaft verweigern möchte[3]. Ferner setzt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ordnungspolitischen Konsens darüber voraus, was von den Teilnehmern im Marktgeschehen selbst und was besser von staatlichen Instanzen gelöst werden sollte. Darüber bestehen – trotz der inzwischen erfolgten ordnungspolitischen Annäherungen – immer noch zum Teil deutliche Meinungsunterschiede.

Daher ist es nicht verwunderlich, daß es über diese Frage politische Auseinandersetzungen gegeben hat, wo auch immer Vertreter der Bundesregierung das Subsidiaritätsprinzip einbrachten; weiter dürfte es nicht verwunderlich sein, daß die Bundesregierung in aller Regel isoliert ihre Position vertrat. Inzwischen haben Vertreter der Bundesregierung eine gewisse Scheu, sich dieses Kriteriums bei der technologiepolitischen Aufgabenzuteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zu bedienen, da es die erwünschte klare Trennung zwischen Förderung der Spitzenforschung und Kohäsionsziel nicht zuläßt. In jüngster Zeit wird von Bonner Seite vermehrt das Konzept des kooperativen Föderalismus zu diesem Zwecke in die Diskussion eingebracht.

Gleichwohl könnte die Verwendung des Subsidiaritätsprinzips bei der Aufgabenzuteilung innerhalb der Gemeinschaft gute Dienste leisten. Der EG-Kommission wachsen bei dessen Anwendung nicht automatisch und dauerhaft all die Aufgaben zu, die etwa von der griechischen Regierung nicht geleistet werden können. Nur die technologiepolitischen Aufgaben, die tatsächlich auf Gemeinschaftsebene am besten gelöst werden können, fallen hierunter. Sollten die weniger entwickelten Staaten Probleme, die prinzipiell auf einzelstaatlicher Ebene am effizientesten gelöst werden können, nicht bewältigen können, sollen sie von der Gemeinschaft als solcher dabei so lange unterstützt werden, bis sie zur Selbsthilfe in der Lage sind; bei einer vollständigen Übernahme der Aufgaben durch die Gemeinschaft selbst müßten dagegen langfristig Effizienzverluste hingenommen werden.

Nur: welche Aufgabenfelder sind typisch europäisch?

---

[2] Uwe Vetterlein: Der Willensbildungsprozeß in der EG-Technologiepolitik, in: Libertas – Europäische Zeitschrift, Heft 1-2/1989, S. 1 ff.

[3] Vgl. hierzu Karl-Heinz Narjes: Europas Antwort auf die technologische Herausforderung, in: ifo-schnelldienst 23/1986, S. 9-27.

Welche Instanz ist für bestimmte Aufgaben die effizientere? Diese Fragen werden – selbst wenn eine theoretische Klärung möglich wäre – letztendlich in politischen Verhandlungen zu lösen sein; auch das ist eine Erfahrung mit dem kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Die Kommission hebt vor allem auf dieSchaffung des „europäischen Mehrwerts" – externe Effekte auf europäischer Ebene – ab, also auf Projekte von gemeinschaftlichem Interesse und auf besonders große und ressourcenintensive Projekte. Die Notwendigkeit einer Bündelung der Kräfte Europas, der europaweiten Verknüpfung der F&E-Potentiale und der Beitrag der Technologiepolitik zur Integration werden immer dann als Argumente ins Feld geführt, wenn die nationale Seite auf ihre Kompetenz bei bestimmten Forschungsprojekten ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, also auf die höhere Effizienz einer dezentralen Politik, verweist.

Bisher schafften es die nationalen Instanzen noch, eine Reihe ihnen wichtig erscheinender Projekte, bei denen das ökonomische Sachziel alle anderen Ziele (Integration, Verbreiterung der allgemeinen Wissensbasis in Europa) besonders stark dominierte, an der Gemeinschaft vorbei durchzuziehen. Auch Großunternehmen ließen in der Vergangenheit öfter durchblicken, daß sie die „wirklich wichtigen" Projekte alleine oder in direktem Kontakt mit bestimmten Partnern durchführen würden. Doch die Sogwirkung aus der „Zentrale" in Brüssel wird immer kräftiger: Im Zuge der „Europhorie", die seit der Verkündung des Binnenmarktzieles herrscht, hat die Machtverlagerung in Richtung Brüssel soviel Fahrt bekommen, daß die nationalen Ministerien sich immer weniger widersetzen können. Diesen Trend verstärkt noch die zunehmende Internationalisierung in der Wissenschaft, die schon lange keine Rücksicht mehr auf nationale Grenzen nimmt. Die einzige Grenze für die Ausweitung der Brüsseler Aktivitäten scheinen – auf lange Sicht zumindest – die Administrierbarkeit von Programmen und die abnehmende Effizienz bei der Zentralisierung bestimmter Aufgaben zu sein.

Konflikte um Kompetenzen

Die forcierten Anstrengungen zur Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes haben auch der gemeinschaftlichen Technologiepolitik zusätzlichen Auftrieb gegeben. Da der Kommission bei der Verwirklichung des Binnenmarktes auftragsgemäß eine wichtige Rolle als „Einpeitscher" und Koordinator bei den Harmonisierungsbestrebungen zukommt, zieht die „Eurokratie" auch die im nahen Umfeld angesiedelten Politikfelder an sich. Bereits bei der Verabschiedung des Binnenmarktdokuments durch den Europäischen Rat (Mailand 1985) war von einer damit zwingend verbundenen „Technologiegemeinschaft" die Rede. Die Regierungschefs der Mitgliedstaaten dachten dabei eher an eine förderale Struktur bei Koordination und Kooperation in Forschung und Entwicklung, bei der die gemeinschaftliche Technologiepolitik eine gewichtige, wenn auch nicht die alleinige Rolle spielen sollte. Die zentrale Bürokratie in Brüssel versteht aber unter Technologiegemeinschaft eine von ihr entworfene gemeinschaftliche Technologiepolitik.

Allerdings hat es die Kommission nicht auf das gesamte forschungs- und technologiepolitische Spektrum abgesehen: Die Gemeinschaft engagiert sich bisher weder in der Bildungspolitik (außer in Austausch- und Sprachprogrammen) noch beim Aufbau der Forschungsinfrastruktur; auch in eine Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen begünstigende Steuerpolitik ist sie nicht involviert. Sie will vielmehr gestaltend auf die bestehende Forschungs- und Technologielandschaft einwirken: Im Bereich der Forschungsinfrastruktur will sie keine zusätzlichen Kapazitäten schaffen, sondern die vorhandenen miteinander verknüpfen und Informations- und Kommunikationssysteme miteinander vernetzen. Diese Aufgabe – so unser Eindruck – bleibt der Kommission auch von seiten der Mitgliedstaaten unbenommen. Umstritten zwischen den nationalen Administrationen und der Gemeinschaft sind die Förderung industrieller F&E-Aktivitäten – auf breiter Front oder in spezifischen Sektoren – und die Zuständigkeit bei attraktiven Großprojekten wie in der Raumfahrt oder beim Airbus. Auf diesen Feldern bestehen Möglichkeiten für die jeweils damit beauftragte Administration, sich zu profilieren und aktiv gestaltend in den Wirtschaftsprozeß einzugreifen – eine Faszination für alle politischen Instanzen.

Der Konflikt um die Kompetenzen in der Technologiepolitik wird nicht bloß zwischen Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten ausgetragen, sondern auch zwischen Kommission und den schwächeren Mitgliedern auf der einen und den drei großen Mitgliedern – Frankreich, Großbritannien und der Bundesrepublik – sowie zusätzlich noch den Niederlanden auf der anderen Seite. Die weiter entwickelten Staaten besitzen ausgeprägte Forschungsbürokratien, die mit erheblichem Mitteleinsatz die nationale technologische Entwicklung zu fördern und zu steuern suchen. Eine Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel führt aus ihrer Sicht zu einer Verlangsamung der Aktivitäten und zum Verlust von Macht und Einfluß und bedeutet eine breitere Streuung der bisher national eingesetzten Mittel. Doch zwingen der Druck zur ökonomischen und politischen Integration Europas und die Tatsache, daß im Innovationsprozeß mehr denn je Teamarbeit ohne Rücksicht auf Nationali-

täten erforderlich ist, auch diese Länder zur Teilnahme an supranationalen und gemeinschaftlichen Technologieforen. Dabei versuchen natürlich die entwickelten Mitgliedstaaten, möglichst große Teile der Technologiepolitik unter nationaler Kontrolle zu halten und neigen eher zu fallweiser supranationaler Kooperation als zur prinzipiellen Unterordnung unter die Gemeinschaftspolitik[4].

Auch ist deren Bereitschaft, zur technologischen Entwicklung der Peripherieländer beizutragen, eher gering einzuschätzen und offensichtlich nur über politische Geschäfte und „moral suasion" zu erzwingen. Sie sind für eine strikte Trennung ökonomischer und integrationspolitischer (d.h. in der Regel sozialer) Ziele; sie plädieren für deren Umsetzung in unterschiedlichen Programmen. Über die jetzige Form der Mischung von Spitzenforschung und Wissensverbreitung sagte ein hochrangiger Beamter einer nationalen Bürokratie: „Nicht nur daß diese Programme zu kostenlosem Technologietransfer in die peripheren Gebiete führen, wir müssen sie auch noch finanzieren." Die weniger entwickelten Länder, in denen es keine ausgebildete Forschungsbürokratie gibt und außerdem das nötige Geld für eine durchschlagende Technologiepolitik fehlt, sind gerne bereit, ihre weder ausgeübten noch finanzierbaren Kompetenzen in diesem Politikbereich nach Brüssel zu verlagern, um dann aber auch massive Forderungen an die dortige Bürokratie zu stellen. Sie wissen, daß sie nur mit Hilfe der Gemeinschaft Anschluß an die voranschreitenden Länder gewinnen können.

Selbstverständnis der Kommission

Die Kommission selbst versucht Spitzenforschung und die Entwicklung der benachteiligten Gebiete unter einen Hut zu bekommen. Sie tut das aus folgenden Gründen:

☐ Sie sieht beide Ziele am besten in ihren Händen aufgehoben, da sie sich als die einzige Instanz betrachtet, die übergeordnete europäische Interessen vertritt, und da sie einen erheblichen Koordinationsbedarf in der industriellen Forschungsförderung diagnostiziert (bessere Ressourcennutzung, strategische Ausrichtung und Bündelung der Kräfte);

☐ die Betreuung der Spitzenforschung zeugt von wissenschaftlicher Kompetenz und politischem Weitblick und ist deshalb weit attraktiver als die Bemühungen um das Nachziehen der schwächeren Länder. Wer in der Spitzenforschung bestimmend ist, gibt in der Technologiepolitik den Ton an;

☐ aus Sicht der Kommission ist eine Politik zur Förderung der Kohäsion nur möglich, wenn die benachteiligten Länder in die Spitzenforschung eingebunden werden. Sollten die entwickelten Länder sich dem verschließen, wird ein Aufholen nicht möglich sein;

☐ reine „Entwicklungshilfeprogramme" reichen für den Anschluß an das technologische Niveau der starken Länder nicht aus;

☐ umgekehrt kann die Kommission ihr Engagement in der Spitzenforschung nur mit den Stimmen der benachteiligten Länder durchsetzen; deshalb enthält jedes Programm eine entsprechende Komponente.

So ergibt die Bündelung von Spitzenforschung und Kohäsion einen politischen Sinn. Es gibt natürlich auch sachliche Argumente für ein Gemeinschaftsinteresse an einer „harmonischen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung" der Gemeinschaft: Eine Vergrößerung der Entwicklungsunterschiede in der Gemeinschaft würde nach Vollendung des Binnenmarktes zu erheblichen Handelsungleichgewichten führen, die entweder über Wechselkursanpassungen oder über Ausgleichszahlungen an die benachteiligten Gebiete korrigiert werden müßten. Schlimmstenfalls werden die weniger entwikkelten Länder die Vollendung des Binnenmarktes behindern oder gar vereiteln. Alle drei Optionen – Wechselkursanpassungen, Handelshemmnisse oder Umverteilungsmaßnahmen – würden die stimulierende Wirkung des zunehmenden Wettbewerbs im Binnenmarkt und des öffentlichen technologiepolitischen Engagements mindern.

Für technologische „Entwicklungshilfe" an die peripheren Länder spricht aus Sicht der EG-Kommission weiter, daß die Umsetzung einer Idee in Produkte und Verfahren aus Sicht des Unternehmers nur dann erfolgt, wenn er sich genügender Nachfrage nach solchen neuen Produkten oder Verfahren gegenübersieht, sich die Umsetzung also ökonomisch rechnet. Diese Nachfrage setzt aber sich gemeinschaftsweit mitentwikkelnde Einkommen und Bedürfnisstrukturen voraus, die maßgeblich vom Entwicklungsstand aller Volkswirtschaften im Binnenmarkt abhängen. Auch im Binnenmarkt '92 ist das Nachfragepotential für die Produkte der führenden Länder nicht naturgegeben, sondern muß erst geschaffen werden[5]. Investitionen der fortgeschrittenen Länder in die Entwicklung der anderen können also durchaus – auch aus nationaler Sicht – rentabel sein. Die EG-Kommission stellt sich der schwierigen Aufgabe, die unterschiedlichen Interessenlagen auf verschiedenen Entscheidungsebenen auf einen Nenner zu bringen, zugleich aber dazu beitragen, daß die begrenz-

[4] Vgl. Memorandum der französischen Regierung an den Rat der Europäischen Gemeinschaften vom 12. 9. 1983 zur gemeinsamen Industrie- und Forschungspolitik, abgedruckt in: Europa-Archiv, Folge 24/1983, D695-701.

[5] Vgl. Paolo Cecchini: Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden, S. 137.

ten Ressourcen für die technologische Entwicklung Europas bestmöglich sowohl für den Wettstreit an der Weltspitze als auch für die Heranführung der nachziehenden Mitgliedsländer eingesetzt werden.

Machtposition der Kommission

Das Streben nach beherrschender Kompetenz in der Technologiepolitik, die „Anmaßung von Wissen" einer großen Bürokratie, ist – so paradox es zunächst scheinen mag – Ausfluß formaler Machtlosigkeit der Kommission. Die effektive Macht, die die Kommission hat oder an sich zu ziehen im Begriffe ist, gründet auf

- fachlicher Autorität; sie sammelt im europäischen Maßstab Wissen und Informationen an und verarbeitet sie mit hochqualifizierten Beamten und hinzugezogenen Experten;
- dem Anspruch, als die „geborene" europäische Instanz prädestiniert für die Führungsrolle in der Europäischen Technologiepolitik zu sein und das richtige Rezept für die technologische Weichenstellung zu kennen. Aus Gründen der Autorität kämpft die Kommission um die Anerkennung als einzig kompetente Instanz auf supranationaler Ebene in Sachen Technologiepolitik; sie versucht deshalb, alle an ihr vorbei initiierten Aktivitäten zu integrieren oder zu bekämpfen. Die von den drei großen Mitgliedern angestrebte supranationale Kooperation von Fall zu Fall ohne Mitwirkung der EG-Kommission ist dieser ein gewaltiger Dorn im Auge;
- der Konsensstrategie, wie wir das Verfahren zur internen Willensbildung nennen können: Die Kommission erarbeitet zusammen mit den potientiellen Adressaten ein tragfähiges Konzept, das diese dann ihrerseits nachhaltig zu unterstützen bereit sind[6].

Die fachliche Kompetenz der Kommission und die Qualität ihrer Vorlagen erschweren es den anderen Gemeinschaftsorganen, insbesondere dem Rat, Programmvorschläge abzulehnen, zumal die Kommission durch den intensiven Dialog mit den betroffenen Lobbys diese hinter sich zu bringen weiß. Sollte es so etwas wie Konkurrenz zwischen den Förderangeboten von nationalen und supranationalen Administrationen geben, so hat die Kommission eindeutig die Nase vorn: Verschiedene befragte deutsche Unternehmen und Forschungseinrichtungen halten von den Aktivitäten in Brüssel mehr als von den nationalen Programmen. Sie sind deshalb als Gegenleistung für das offene Ohr, das ihnen in Brüssel entgegengebracht wird, und für die hochwertigen Informationen und die ertragreichen Fachveranstaltungen zu bestimmten Forschungsrichtungen durchaus bereit, ihrerseits an der Gestaltung von EG-Programmen mitzuarbeiten und auch entsprechenden Druck auf die nationalen Bürokraten auszuüben, die ja im Rat das letzte Wort haben.

Selbst den Fachleuten aus den nationalen Verwaltungen gelingt es in den entscheidungsvorbereitenden Gremien dann nicht mehr, einen Programmvorschlag der Kommission völlig zu stoppen; sie begnügen sich häufig mit – aus ihrer Sicht – Schadensbegrenzung. Dem Rat als eigentlichem Entscheidungsgremium ist durch die Voten der externen Fachleute praktisch der Wind aus den Segeln genommen: Er kann in internationalem Konsens ausgearbeitete Programme noch aufschieben, verhindern wird er sie aber letztendlich auch nicht wollen.

Gratwanderung der Kommission

Die Kommission ist deshalb aber noch lange keine allmächtige Instanz in diesem Politikfeld. Sie muß für die Verabschiedung der spezifischen Programme eine qualifizierte Ratsmehrheit hinter sich bringen – das sind 54 von 76 Stimmen oder etwa 70%[7]. Das heißt, daß entweder die entwickelten oder die weniger fortgeschrittenen Länder relativ leicht die zur Ablehnung notwendigen 23 Stimmen zusammenbringen. Programme scheitern also dann, wenn sie zuwenig Elemente für die Spitzenforschung enthalten (also zuwenig Mittel in die großen Länder zurückfließen) oder wenn sie zuwenig Teilnahmemöglichkeiten für die peripheren Länder aufweisen.

Die Kommission braucht also erhebliches Fingerspitzengefühl bei der Ausgestaltung der Programme. Für die an Spitzenforschung interessierten Projektteilnehmer ergeben sich „disincentives", wenn sie schwächere Kooperationspartner mitziehen und kostenlosen Informations- und Technologietransfer leisten sollen. Solche Nachteile dürfen, wenn sie nicht durch Ausgleichszahlungen kompensiert werden, nicht so stark werden, daß Projektinteressenten von den EG-Technologieprogrammen in andere Kooperationsformen ausweichen oder eben bestimmte Projekte unterlassen. Der Konsens, der für die Durchsetzung eines Programmes im Rat so notwendig ist, wäre dahin.

Wenn die Forschungslobbys der Staaten an der Spitze wegen der für sie uninteressanten externen (kohäsionspolitischen) Effekte bei der Beteiligung an EG-Projekten, der für sie irrelevanten, zu wenig an der Spitze orientierten Programmthemen oder wegen Ineffizienzen bei Konzeption und Durchführung den Aufbau und die Unterstützung von alternativen Kooperationsrahmen zur EG-Technologiepolitik forderten und dies mit dem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit begründeten, wäre der Bogen überspannt: Für die natio-

[6] Vgl. hierzu wiederum U. Vetterlein, a.a.O., S. 7 ff.

[7] Zum Verfahren und den Stimmengewichten der einzelnen Länder siehe Art. 148 und 149 EWGV.

nalen Regierungen entfiele der öffentliche Druck, der sie bisher dazu zwingt, im Rat faktisch ihrer eigenen Entmachtung in der Technologiepolitik zustimmen zu müssen; damit glitte der EG-Kommission die führende Rolle in der Technologiepolitik wieder aus den Händen.

Auseinandersetzung um das Rahmenprogramm

Als Beispiel für die Gratwanderung der Kommission mag die langwierige Auseinandersetzung um das technologiepolitische Rahmenprogramm 1987-91 der EG dienen. Die kleineren und die weniger entwickelten Länder hatten bereits einem stärker an Kohäsion orientierten Entwurf – mit mehr als doppelt so hohem Mittelansatz wie der später verabschiedete – zugestimmt. Dies hätte für die drei großen Mitgliedstaaten eine spürbare Umverlagerung ihrer Forschungsmittel und ihrer Kompetenzen nach Brüssel bedeutet; sie wehrten sich in der Überzeugung, daß diese Mittel, wenn schon nicht national, so doch im Verbund der drei Großen wesentlich effizienter eingesetzt werden könnten.

Sie blockierten die entsprechende Ratsentscheidung ca. 15 Monate lang und drohten mit dem vollständigen Rückzug aus der EG-Technologiepolitik in bi- oder trinationale Projekte:

☐ Großbritannien aus traditioneller Abneigung gegen Brüsseler Zentralisierungsbestrebungen und wegen unterstellter Ineffizienz der Brüsseler Bürokratie,

☐ Frankreich, weil es noch immer der „Speerspitzentheorie" anhängt und lieber Großprojekte wie den Airbus und Hermes vorantreiben will,

☐ die Bundesrepublik Deutschland wohl auch aus ordnungspolitischen Bedenken, in der Hauptsache aber, weil sie als größter Nettozahler die Rechnung zu begleichen gehabt hätte.

Die gleichzeitige medienträchtige Präsentation der EUREKA-Konferenzen kann daher als Säbelrasseln in Richtung Brüssel verstanden werden. Seit das Rahmenprogramm unter Dach und Fach ist, dringt von EUREKA weniger ins öffentliche Bewußtsein. Der erzielte Kompromiß enthält schon aus Gründen des tendenziell immer noch angestrebten „juste retour" Programme, die für alle Beteiligten etwas bieten, gleichwohl aber keinen vollkommen zufriedenstellen: Ein beteiligtes griechisches oder portugiesisches mittelgroßes Unternehmen kann häufig mit den ihm zur Verfügung stehenden Forschungsergebnissen eines Gemeinschaftsprojektes nichts anfangen, während andere Projektbeteiligte den langsamen Fortgang und das niedrige Niveau beklagen. Solche Konflikte werden aber die europäische Politik auch weiterhin bestimmen.

Die Bundesregierung hat sich lange Zeit gegenüber einer aktiven Beteiligung an der Europäischen Technologiepolitik sehr reserviert verhalten. Die Gründe hierfür lagen in den bereits angedeuteten ordnungspolitischen Differenzen und im befürchteten nationalen Machtverlust. Das zunehmende Engagement der Länder hatte bereits das Bonner Monopol in der Technologiepolitik in Frage gestellt, als die Initiativen aus Brüssel einsetzten. Das Prinzip der Subsidiarität, das sich in der Aufgabenteilung mit den Ländern insgesamt bewährt hatte, sollte nun als hohe Meßlatte den Bund vor dem Verlust an Macht und Kompetenz schützen. Das allzulange Beharren auf diesem Kriterium, das sich in der nationalen Interpretation nicht durchsetzen ließ, minderte schließlich den Einfluß der Bundesrepublik in den Verhandlungen zur Ausgestaltung einer zumindest „erträglichen" gemeinschaftlichen Technologiepolitik. Wegen dieser „Verweigerungshaltung" konnten deutsche Interessen bei der Ausgestaltung der europäischen Technologiepolitik und deren Umsetzung nicht ausreichend eingebracht werden, was sich in der geringen Beteiligung deutscher Unternehmen und Forschungsinstitute an den Programmen in der ersten Phase niederschlug.

Die Bundesregierung setzte offensichtlich darauf, daß eine vernünftige Technologiepolitik auf Gemeinschaftsebene nicht zustande kommen würde und unterstützte daher die deutschen Antragsteller zunächst nicht bei ihren Bemühungen. Seit sich aber auch die Bundesregierung damit abgefunden hat, daß die Kommission Technologiepolitik betreibt, und ihren Einfluß auf deren Gehalt konstruktiv geltend macht, hat sich zumindest die Rückflußquote, gemessen als Anteil am Programmvolumen, deutlich erhöht. Zwar können die Mitgliedstaaten über die Beratungsgremien bei der Programmformulierung und bei der Aufteilung der Mittel durchaus mitgestalten, doch hat sich wegen der gestiegenen Mitgliederzahl das Gewicht der einzelnen Staaten verringert; spezifische nationale Interessen lassen sich überhaupt nicht mehr oder nur in recht schwer zu bildenden Ad-hoc-Koalitionen durchsetzen.

In ordnungspolitischer Hinsicht sind sich die Ansichten der Bundesrepublik und der Kommission nähergekommen: Die Kommission glaubt offensichtlich nicht mehr an die Möglichkeit einer industriepolitischen Lenkung der europäischen Wirtschaft, in der Bundesrepublik haben Politiker den ordnungspolitischen „Purismus" längst abgelegt, gemessen freilich an der tatsächlich betriebenen Politik und nicht an den volltönenden Bekenntnissen zur Marktwirtschaft in den Sonntagsreden. Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft bleibt aber aus deutscher Sicht eine ordnungspolitische Gratwanderung: Die verstärkte Zulassung von

F&E- und anderen Kooperationen und Absprachen zwischen großen Unternehmen – oft von öffentlicher Seite initiiert – und die Lenkungswirkung immer höherer öffentlicher F&E-Aufwendungen können dazu führen, daß in Zukunft noch weitere ordnungspolitische Grundpositionen zur Disposition gestellt werden müssen; als Beispiel mag die aktuelle Diskussion um eine europäische Fusionskontrolle dienen.

Wohin geht die Entwicklung?

Das technologiepolitische Angebot der drei Ebenen – Bundesländer, Bund, EG – hat inzwischen ein so vielfältiges Ausmaß angenommen, daß sogar Kenner der Materie sich schwer tun, die verschiedenen Programme und Maßnahmen noch zu überschauen. Für die Unternehmen und Forschungseinrichtungen als Adressaten dieser Programmflut steigen die Informationskosten erheblich. Die Gefahr von Überschneidungen mit erheblichen Effizienzverlusten nimmt verstärkt zu. Der Verlust an Überschaubarkeit wiederum führt zu erhöhtem Bedürfnis an Vereinheitlichung oder an Koordination durch die zentrale Instanz. So fällt der Kommission quasi automatisch die Rolle des Koordinators und immer mehr auch die des Initiators in der Technologiepolitik zu.

Diese Kompetenzverlagerung wird bei der Umsetzung der Technologiepolitik sichtbar: Die Gemeinschaft beweist in immer mehr Gebieten mit zunächst kleinen Programmen ihre fachliche Zuständigkeit; diese kleinen Programme werden später ausgedehnt und so miteinander verknüpft, daß ein komplettes Netzwerk an technologiepolitischen Aktivitäten entsteht, die den nationalen Programmen den Rang ablaufen. Gerade die großen Mitgliedsländer, die sich zusätzliches Engagement am ehesten leisten könnten, kürzen Fördermittel in den Bereichen, die die Gemeinschaft übernommen hat; nationale Mittel werden also durch gemeinschaftliche ersetzt.

Die Verlagerung technologiepolitischer Aktivitäten auf die Gemeinschaft schlägt sich auch in den zunehmenden Finanzvolumina der gemeinschaftlichen Rahmenprogramme nieder: War das erste Rahmenprogramm 1984 - 1987 mit 3,7 Mrd. ECU dotiert, wovon knapp die Hälfte noch in den Energiebereich floß, so sind für das zweite Rahmenprogramm 1987 - 1991 schon 5,4 Mrd. ECU bei stark verringertem Anteil der Energieforschung vorgesehen. Bonner Ministerialbeamte schätzen, daß der Gemeinschaft Anfang der 90er Jahre ein jährlicher F&E-Etat von über 2 Mrd. ECU zur Verfügung steht[8].

Grenzen effizienter Programme

Allerdings werden auch die Grenzen effizienter Programme auf Gemeinschaftsebene bereits deutlich: Programme wie z. B. BRITE oder das neue BRITE-EURAM II, das von seiner Konzeption her eine Beurteilung und Betreuung von Einzelprojekten erfordert, lassen sich kaum mehr vergrößern, ohne die Kommission zu einer „Superbehörde" auszubauen. Es ist nicht vorstellbar, wie die erwünschte Flut von Einzelanträgen aus der gesamten Gemeinschaft in einer einzelnen Dienststelle koordiniert und effizient bearbeitet werden soll.

Um auf die spezifischen Wünsche und Probleme der Adressaten der Technologiepolitik eingehen zu können – wie es von der Kommission erwünscht wird –, böte sich eine (Re-)Dezentralisierung zumindest bei der Programmdurchführung an: Die Gemeinschaft initiiert und koordiniert europaweite Programme; Beratung, Auswahl und Abwicklung hingegen könnten in nationaler „Auftragsverwaltung" vorgenommen werden[9]. In der Bundesrepublik wird bei einigen Programmen so verfahren; Programmträger sind zum Beispiel die Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. (FhG), die Arbeitsgemeinschaft Industrieller Forschungsvereinigungen e. V. (AIF) oder die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Erste Ansätze hierfür gibt es bereits bei den Programmen SPRINT, EURAM und den Bildungsprogrammen: Die Gemeinschaft hat Beratungsstellen bei den zuständigen nationalen Ministerien und bei Forschungseinrichtungen benannt, die teilweise auch Aufgaben bei der Abwicklung übernehmen.

Eine Aufgabenteilung jedoch, wie sie seitens der Bonner Ministerien gerne gesehen würde, wird es wohl nicht geben. Ihre Idealvorstellung ist die folgende: Wichtige Programme in der Spitzenforschung sollten auf nationaler Ebene oder in fallweiser Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten durchgeführt werden; dementsprechend steht EUREKA hoch im Kurs. Breit angelegte Programme mit Kohäsionselementen und Programme zur Entwicklung der Randgebiete der Gemeinschaft solle die Kommission durchführen. Daß die Kommission über kurz oder lang die konzeptionellen Vorgaben in der gesamten europäischen Technologiepolitik macht, wird dagegen akzeptiert, weil schon der Bedarf der wissenschaftlichen Forschung an internationaler Zusammenarbeit eine Verlagerung auf die supranationale Ebene erfordert.

[8] Diese Schätzung wird durch den Vorschlag der Kommission zum 3. Rahmenprogramm bestätigt, vgl. EG-Kommission, Kom (89) 397, S. 32.

[9] Die Gemeinschaft ist bei ihren spezifischen Programmen längst über die Vorstellung, alle Mitglieder müßten überall beteiligt werden, hinaus. Die Programme sind so ausgelegt, daß eine problemgerechte, flexible Projektausrichtung und -größe möglich ist; einzelne Projekte, aber auch ganze Programme können mehr auf Spitzenforschung oder eher für die Diffusion ausgerichtet werden. Das Prinzip der „géometrie variable" hat sich auch hier niedergeschlagen.