

Long-term and Cross-cutting Issues in European Governments and Parliaments

European Union

EURES
Institut für regionale
Studien in Europa
Schleicher-Tappeser KG
Basler Straße 19
D-79100 Freiburg
Tel. 0761 70 441-0
Fax 0761 70 441-44

e-mail
Freiburg@eures.de

Internet
www.eures.de

EURES Büro Leipzig
Otto-Schill-Str. 1
D-04109 Leipzig
Tel. 0341 2126450
Fax 0341 2126451

Persönlich haftender
Gesellschafter
R. Schleicher-Tappeser

Handelsregister
Freiburg HRA 4097
Leipzig HRA 12622
Ust-IdNr.: DE 142090546

Bankverbindung
Sparkasse Freiburg
BLZ 680 501 01
Konto 209 90 19

Preface

This country report is one part of a comprehensive report presenting the results of an inquiry concerning the institutions, methods and procedures used by governments and parliaments throughout Europe for dealing with long-term and cross-cutting issues. The study was conducted by the *EURES institute* on behalf of the *Office for Technology Assessment of the German Parliament (TAB)*.

Especially the concept of `Sustainable Development` requires a long-term and cross-cutting perspective. Therefore governments and parliaments in many countries are looking for new approaches to deal with these issues. In this context the project aimed at collecting a wide range of information about the institutions and the methods used by them for tackling long-term and cross-cutting issues.

Consequently, this report can also be used as a handbook. It should foster an international exchange of information and experiences concerning these questions. We are confident that the provided information is of practical use for organisations and experts involved in long-term and cross-cutting issues. Unfortunately some parts of the report exist only in a German version. A desirable complete English translation would require to find a source for additional funding

This country report contains:

- A brief country profile (Kurzbericht) concerning (a) the general political framework (political system and political culture) and (b) a summary of the way the country basically tackles long-term and cross-cutting issues (German)
- A country study on long-term and cross-cutting issues prepared by a country expert (German)

More information both concerning the project and the other parts of the report is provided on <http://www.eures.de/r38>.

EURES - Institut für regionale Studien in Europa
Basler Straße 19
D-79100 Freiburg
Tel.: +49 - 761 - 70 44 1-0
Fax +49 - 761 - 70 44 1-44
email: freiburg@eures.de
web: www.eures.de

Contents

| | | |
|------|---|----|
| 17 | Europäische Union..... | 2 |
| 17.1 | Kurzbericht..... | 2 |
| 17.2 | Michael Greif & Ruggero Schleicher-Tappeser: Langzeit- und Querschnittsfragen in Institutionen der Europäischen Union..... | 9 |
| 17.3 | Survey Results: Organisations and Experiences..... | 19 |

17 Europäische Union

| | |
|------------|---------------------------|
| Fläche: | 3.200.000 km ² |
| Einwohner: | 374.200.000 |

17.1 Kurzbericht

17.1.1 Übersicht

Die Institutionen der Europäischen Union sind nur bedingt mit den Nationalstaaten zu vergleichen. Durch ihre dynamische Entwicklung, das Neuland auf dem sie sich vielfach bewegen und die Notwendigkeit, sich in einem kritischen Umfeld zu legitimieren haben sie einen besonderen Bedarf an langfristigen und querschnittsorientierten Analysen und Konzepten.

Treibende Kraft für eine verstärkte Langfrist- und Querschnittsperspektive ist die Europäische Kommission - nicht nur für die Politik auf europäischer Ebene, sondern auch für die Politik in vielen Mitgliedsländern. Auch das – institutionell relativ schwache – Europäische Parlament spielt hier eine aktive, jedoch weniger wichtige Rolle. Der den politischen Entscheidungsprozeß dominierende Ministerrat jedoch hat hier ein eher bremsende, von der Aushandlung kurzfristiger Interessen geprägte Rolle

Aus der Tradition verschiedener Mitgliedsländer schöpfend, und geprägt durch die strukturelle Notwendigkeit, verschiedene Sichtweisen zu berücksichtigen und zu integrieren, hat die Kommission verschiedene Instrumente entwickelt, die innovativ sind und auf die Diskussion in ganz Europa ausstrahlen. Vor diesem Hintergrund ist die EU für diese Studie besonders interessant.

17.1.2 Der politische, kulturelle und institutionelle Kontext¹

Politisches System

Die *Kommission* als ein zentrales EU-Organ stellt die europäische Exekutive dar. Tatsächlich nimmt sie weitreichende exekutive Aufgaben innerhalb des europäischen Politikprozesses wahr². Dabei wirkt sie aufgrund ihres vertraglich gesicherten Initiativmonopols als „Motor der Integration“. Da die letztendlichen Beschlüsse im Rat weitgehend ohne relevante Mitwirkung der Kommission getroffen werden, liegt die zentrale Einflussmöglichkeit auf die politischen Entscheidungen für sie im „Agenda-Setting“ und der Qualität der einzubringenden Vorlagen. Sie kann auf diesem Wege wichtige Impulse für die europäische Politik geben; befindet sich somit in einer Doppelrolle, einerseits als technokratisch ausführende Verwaltung, andererseits aber auch als planende Instanz, die in intensiver Zusammenarbeit mit Verbänden, Forschungseinrichtungen, nationalen Verwaltungen und Regionen versucht, Probleme zu identifizieren und Lösungen zu erarbeiten. Sie ist damit neben ihrer Exekutivfunktion auch als „Denkfabrik“ der EU zu bezeichnen. Hier liegt denn auch die Möglichkeit für die Kommission, sich insbesondere gegenüber dem Rat als europapolitische Triebkraft zu profilieren und ihr Gewicht zu erhöhen. V.a. Jacques Delors hat die Rolle der Kommission erheblich gestärkt. Gerade für die Behandlung von Langzeit- und Querschnittsfragen ist diese Facette der Kommission von besonderer Bedeutung.

¹ Vgl. im folgenden v.a. Länderstudie EU; (Wessels 1999); (Rometsch 1995); (Hey / Brendle 1994); (Buholzer 1998).

² Ihre Schwerpunkte liegen dabei insbesondere in der Vorbereitung, der Durchführung sowie der Kontrolle von

Die Befugnisse des *Europäischen Parlamentes* sind im Vergleich zu den meisten nationalen Parlamenten eher begrenzt. Trotz der Tatsache, dass dem Parlament sowohl beim Prozess der politischen Entscheidung (Verfahren der „Mitentscheidung“) als auch bei der parlamentarischen Kontrolle (Recht auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, Mitwirkung bei der Besetzung der Kommission) Kompetenzen eingeräumt werden, bleibt doch der Befund eines geringen politischen Gewichts bei starker Legitimationsbasis. Gleichzeitig bleibt jedoch festzuhalten, dass das Parlament im Verlauf der europäischen Integration sukzessive seinen Einfluss und Mitsprachemöglichkeiten ausgeweitet hat. Insbesondere mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam ist die Bedeutung des Parlamentes gewachsen. Auch heute ist die Stärkung des Europäischen Parlamentes eine zentrale Forderung innerhalb der Debatte um die langfristige Weiterentwicklung („Finalität“) der EU.

Im Gegensatz zu Kommission und Parlament ist das zentrale europapolitische (Entscheidungs-) Organ der *Rat der Europäischen Union*. Als Vertretung der nationalen Regierungen spiegelt er jedoch in hohem Maße den intergouvernementalen Charakter der EU wieder. Er setzt sich je nach Fragestellung aus den zuständigen nationalen Ministern zusammen, verfügt aber mit dem Ausschuss der ständigen Vertreter (COREPER) sowie mit themenbezogenen Arbeitsgruppen nationaler Beamter auch über darunter liegende, nicht minder bedeutende Vorbereitungsebenen. Das interne Entscheidungsverfahren des Rates³ übernimmt die Funktion der „Rückkopplung der Kommissionsvorschläge an die nationalen Realitäten“ ((Hey / Brendle 1994): 363). Die Positionen der Mitglieder des Rates sind in erster Linie als nationalstaatliche Interessenvertretung zu verstehen.

Der Rat ist damit im EU-Gefüge der nationalstaatliche Gegenpol zur europapolitisch ausgerichteten Kommission. Genau wie diese versucht auch das Parlament eine europapolitische Integrationskraft darzustellen und systemverändernde Impulse zu geben. Es verfolgt dabei das Ziel, stärker in die Entscheidungsprozesse einbezogen zu werden sowie diese mit einer erhöhten Transparenz und demokratischen Legitimation auszustatten. In sachpolitischen Fragen nimmt das Parlament zudem tendenziell eher eine progressive Haltung ein. Sowohl Kommission als auch Parlament haben also unter der gegebenen machtpolitischen Konstellation, die die zentrale Entscheidungskompetenz in den Händen des Rates vereinigt, ein klares Interesse an einer Erweiterung ihres politischen Einflusses innerhalb des EU-Gefüges.

Die „Landschaft“ der *gesellschaftlichen Interessenvertretungen* ist auf europäischer Ebene außerordentlich vielfältig. Zu diesen können neben den thematisch weit ausdifferenzierten nicht-staatlichen Organisationen auch die europäischen Regionen und Kommunen gezählt werden. In diesem Bereich der zivilgesellschaftlichen Organisation auf europäischer Ebene ist seit geraumer Zeit eine enorme Wachstumsdynamik und Netzwerkbildung zu konstatieren⁴. Dabei versuchen die Akteure auf verschiedenen Wegen (in ihrem Sinne) Einfluss auf die europäische Politik zu nehmen. In institutionelle Bahnen wird diese Einflussnahme durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) sowie den Ausschuss der Regionen (AdR) gelenkt. Dabei ist der WSA als Versuch zu werten, korporatistische Strukturen auf EU-Ebene zu etablieren; der AdR verfolgt das Ziel, die subnationalen Ebenen in den europäischen Politikprozess einzubinden. Die vergleichsweise schwache Stellung dieser beiden Organe hat zur Folge, dass die

politischen Entscheidungen auf europäischer Ebene.

³ Bevor eine Entscheidung im Ministerrat landet, durchläuft sie zunächst verschiedene Phasen der Vorabklärung und Modifikation in den fachbezogenen Arbeitsgruppen, sowie in COREPER I und II (Kommittee der ständigen Vertreter der Regierungen bei der EU). Lediglich strittige Fragen werden auf Ministerebene entschieden (vgl. (Hey / Brendle 1994): 363).

⁴ Im übrigen ebenfalls ein Beleg für den zunehmenden Bedeutungsgewinn europäischer Politik.

Bemühungen um politische Mitsprache auch durch andere – häufig nationale - Kanäle geführt werden.

Auf EU-Ebene bestehen bemerkenswert vielgestaltige Verbindungen nicht-staatlicher Akteure zur Kommission. V.a. in der Entscheidungsvorbereitung und –durchführung bieten sich zahlreiche Mitsprache- und damit Einflussmöglichkeiten gesellschaftlicher Interessengruppen. Als Grund hierfür ist insbesondere die Tatsache zu sehen, dass die Kommission über vergleichsweise geringe administrative Kapazitäten verfügt und somit vielfach auf externe Unterstützung angewiesen ist. Gut organisierte Verbände, Vereine oder Forschungsinstitutionen können vor diesem Hintergrund eine bedeutende fachliche und organisatorische Zulieferfunktion übernehmen. Letztlich sind diese Partizipationsmöglichkeiten jedoch weitgehend informeller Natur; eine formale, rechtlich bindende Interesseneinbeziehung existiert nicht; es entsteht ein Filterwirkung: Die Kommission hat die Freiheit, informelle Kontakte nur zu den Gruppen aufzubauen, die ihr akzeptabel erscheinen. Dennoch stellt sich das politische System der EU an diesem Punkt als besonders offen für gesellschaftliche Interessen dar.

Die EG/EU ist seit ihrer Entstehung wie kaum ein anderes politisches System von einer erheblichen Entwicklungsdynamik gekennzeichnet. Die europäische Integration bewegt sich dabei seit ihrem Beginn im Spannungsfeld zwischen intergouvernementaler Kooperation und supranationaler Integration. Begonnen als reine Form der nationalstaatlichen Zusammenarbeit sind im Laufe der Zeit immer weitere Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagert worden. Mit dieser Verlagerung haben auch die europäischen Institutionen – Kommission und Parlament – an Bedeutung gewonnen. Ein in dieser Hinsicht zentraler Entwicklungsschritt war die Integrationswelle ab Mitte der 80er Jahre, begonnen mit der Veröffentlichung des Binnenmarktprogramms durch die Kommission, über die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), des Vertrages von Maastricht und des Vertrages von Amsterdam, bis hin zur Agenda 2000 und den aktuellen Reformbestrebungen im Hinblick auf die EU-Osterweiterung. Die fortschreitende Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene rückt dabei zunehmend die Ineffizienz und Unangemessenheit der, in erster Linie auf zwischenstaatliche Kooperation ausgelegten, Entscheidungsstrukturen und –verfahren in den Vordergrund. Die Handlungsfähigkeit der EU – gerade vor dem Hintergrund der Osterweiterung – ist von einer Reformierung sowohl der Institutionen selbst als auch ihrer machtpolitischen Balance abhängig. In dieser Diskussion geht es um neue Formen von Governance (auch im Hinblick auf die politische Mitsprache der subnationalen Ebenen) und eine grundsätzliche Orientierung im o.g. Spannungsfeld zwischen supranationaler Integration und intergouvernementaler Kooperation. Letztlich wird dieser Prozess mit einem Bedeutungsgewinn zumindest der Kommission und des Parlamentes verbunden sein – mit Auswirkungen auch auf die institutionelle Behandlung von Langzeit- und Querschnittsfragen.

Politische Kultur

Von einer eigenständigen politischen Kultur kann aufgrund der extremen Heterogenität der Mitgliedstaaten der Europäischen Union kaum gesprochen werden. Dennoch haben sich bestimmte politische Verhaltensweisen und Stile ausgebildet, die ein Funktionieren des Systems gewährleisten.

Wie aus der Beschreibung der EU-Institutionen bereits ersichtlich wird, ist der Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene überaus komplex und langwierig. Konstituierendes Element europapolitischer Handlungsfähigkeit ist dabei der politische Kompromiss. Unter den Bedingungen stark ausdifferenzierter nationaler Interessenlagen besteht faktisch ein Zwang zur Konsensbildung. Dabei ist das Handeln der EU in hohem Maße mit der nationalstaatlichen Ebene und dortigen Akteuren verknüpft. Die für den europäischen

Politikprozess zentralen Organe der EU – Ministerrat, Kommission und Parlament – sind nicht nur untereinander verflochten und voneinander abhängig, sondern auch intern auf Verhandlung und Kompromissfindung ausgelegt. Der politische Willensbildungsprozess ist mithin durch Konkordanzzwang, Aushandlung und Zusammenführung divergierender Interessen gekennzeichnet.

Folge dieses Konsensklimas ist der Druck, politische Vorhaben frühzeitig auf ihre Umsetzungschancen hin zu überprüfen und aussichtslose Vorstöße herauszufiltern. Besonders die Kommission muss, da sie vom direkten Entscheidungsprozeß im Ministerrat ausgeschlossen ist, verschiedenste (nationale) Einwände bereits im Vorfeld antizipieren. In der Tendenz kann dieses europapolitische Setting Innovationsfeindlichkeit und Strukturkonservatismus fördern. Auf der anderen Seite ist eine Konsensorientierung und die Fähigkeit, ein großes Interessenspektrum zu integrieren eine notwendige Voraussetzung, um auf europäischer Ebene handlungsfähig Politik zu gestalten. Die intensive Auseinandersetzung mit divergierenden Positionen führt dabei nicht selten eben auch zu den sachlich überzeugenderen, weil abgewogeneren Lösungen. Auch können bereits (auf nationaler Ebene) gemachte Erfahrungen in europäische Politik einfließen.

Unter diesen Bedingungen sind strategische Allianzen und Interessenkoalitionen (auch mit nicht-staatlichen Akteuren) zur Stärkung der eigenen Position im EU-Beziehungsgeflecht besonders lohnend. Gerade die Kommission und das Parlament versuchen auf diesem Wege ihr Gewicht gegenüber dem Ministerrat zu erhöhen.

17.1.3 Der Umgang mit Langzeit- und Querschnittsfragen⁵

Entwicklung

Seit ihren Anfängen haben die Europäischen Institutionen sich durch eine langfristige und zunehmend auch durch eine querschnittsorientierte Perspektive ausgezeichnet. Ohne eine langfristige Vision wäre es nicht möglich gewesen, diese neue politische Ebene zu etablieren. Dabei hat sich die Vision stark weiterentwickelt. Die technischen Visionen vom risikolosen billigen Atomstrom, die zur Gründung von EURATOM führten, sind heute ebenso „out“ wie die dominierende Bedeutung von Kohle und Stahl der Montanunion. Anfangs eindeutig technokratisch geprägt, sind große Teile der Europäischen Institutionen heute in Europa– ihrem Ruf zum Trotz – zu den wichtigsten Promotoren einer partizipativen, transparenten, nachhaltigen, vielfältigen Entwicklung geworden – dabei sind die Widersprüche und Differenzen allein innerhalb der Kommission beträchtlich. Von Anfang an hat die französische Planungsphilosophie einen starken Einfluss ausgeübt. Die Beschäftigung mit langfristigen Perspektiven und mit der Frage, wie die verschiedenen nacheinander erlangten politischen Kompetenzen in einer überzeugenden Politik verbunden werden können, spielten in der Kommission schon früh eine wichtige Rolle, und schon früh hat man sich dafür externen Sachverstand geholt.

Die systematische Beschäftigung mit umfassenden langfristigen Perspektiven begann in der EU-Forschungsförderung. Mit dem Programm FAST (‘Forecast and Assessment in Science and Technology’) setzte die Kommission 1978 einen Schwerpunkt im Bereich der langzeit- und querschnittsorientierten Forschung, der seither konsequent weiterentwickelt wurde und weit über die technologiepolitischen Fragestellungen hinaus ausgestrahlt hat.

Ab Mitte der 80er Jahre entstanden im Zuge eines europapolitischen Integrationsschubes mit der ‘Scientific and Technological Options Assessment Unit’ (STOA), der ‘Forward Studies Unit’

⁵ Vgl. im folgenden v.a. Länderstudie EU.

(FSU) sowie dem `Institute for Prospective Technological Studies` (IPTS) verschiedene Langzeit- und Querschnittsinstitutionen, die dem Parlament bzw. der Kommission zuarbeiten.

Das `European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development` stellt ab Mitte der 90er Jahre eine institutionalisierte Folge des Rio-Prozesses auf europäischer Ebene dar.

Gesellschaftliche Akteure

Während der politische Entscheidungsprozess letztlich klar vom Ministerrat dominiert wird, sind die wichtigsten Promotoren einer Langzeit- und Querschnittsorientierung auf europäischer Ebene das Parlament und insbesondere die Kommission.

Ihre spezifische Rolle macht die Kommission dabei am ehesten zum Ort einer langfristigen strategischen Politikplanung. Mit einer solchen Ausrichtung versucht sie sich auch gegenüber dem Ministerrat zu profilieren und ihr politisches Gewicht zu erhöhen.

Auch das Europäische Parlament nimmt eine vergleichsweise progressive, auf die langfristige Weiterentwicklung der EU hin orientierte Position ein und kann im Gegensatz zum Ministerrat ebenfalls als wichtiger Akteur in Bezug auf Langzeit- und Querschnittsfragen bezeichnet werden.

Auch weitere Europäische Institutionen wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Rat der Regionen und der Europäische Rechnungshof legen zunehmend Wert auf eine langfristige Perspektive und auf eine Querschnittsperspektive, die eine Balance zwischen verschiedenen Entwicklungsdimensionen gewährleistet.

Schwierigkeiten und Hemmnisse

Die zentrale Schwierigkeit in Bezug auf Langzeit- und Querschnittsfragen liegt in der Anlage des politischen Entscheidungsprozesses innerhalb der EU begründet: Die primäre Entscheidungsinstanz ist der Ministerrat. Dieser stellt eher ein Vertretungsorgan der nationalstaatlichen, in erster Linie kurzfristig orientierten Interessen dar.

Der Einfluss der Kommission auf den politischen Prozess hängt maßgeblich von der Qualität und Reichweite des Inputs ab, den sie in das Entscheidungssystem einbringt. Eine wissenschaftlich abgesicherte, auf Langfristigkeit ausgerichtete Politikplanung stärkt ihre Position gegenüber dem Ministerrat. Die Kommission selbst ist jedoch eine heterogene, historisch gewachsene Struktur, in der nationale und sektorale Seilschaften durchaus immer noch oder immer wieder Spielräume finden, die jedoch durch einen dialogorientierten Politikstil und eine zunehmende Transparenz eingeengt werden.

Verglichen mit den meisten nationalstaatlichen Strukturen ist die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments sehr schwach ausgebildet. Dies liegt vor allem auch daran, dass es eine europäische Öffentlichkeit bisher noch kaum gibt. Eine demokratische Auseinandersetzung über langfristige übergreifende Perspektiven und Ziele, Partizipation, Transparenz und Rechenschaft der politisch Verantwortlichen sind aber nur dann möglich, wenn es eine interessierte Öffentlichkeit, starke unabhängige Medien und bürgerliches Engagement gibt. All das ist auf europäischer Ebene jedoch erst in zaghaften Ansätzen vorhanden.

Die Vielfalt von Kulturen, Sichtweisen und Interessen in Europa zu berücksichtigen und in eine motivierende langfristige Entwicklungsperspektive zu integrieren sind die zentralen strategischen Aufgaben für die Europäische Union und entsprechen den zwei wesentlichen Herausforderungen des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung: Integration verschiedener Entwicklungsdimensionen und Zukunftsfähigkeit ((Schleicher-Tappeser / Strati 1999)).

17.1.4 Ansätze, Organisationen und Erfahrungen

Innerhalb der Kommission ist als zentrale Langzeit- und Querschnittsinstitution die `Forward Studies Unit` (FSU) zu nennen. Diese wurde 1989 von Kommissionspräsidenten Jacques Delors begründet und fungiert als „Think Tank“ und Politikberatungsinstitution der Kommission für Zukunftsfragen. Sie ist dem Präsidenten direkt unterstellt. Die FSU arbeitet vornehmlich zu sozio-ökonomischen Fragestellungen und weist eine ausgeprägte Langzeitorientierung auf.

Mit einem Fokus auf den Bereich der Technikfolgenabschätzung stellt das `Institute for Prospective Technological Studies` (IPTS) in erster Linie der Kommission Forschungs- und Beratungsleistungen zur Verfügung. Das IPTS, 1994 ins Leben gerufen, ist eines von 8 Forschungsinstituten innerhalb des `Joint Research Centres` der Kommission.

Als beratendes Organ für die Kommission zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung auf EU-Ebene wirkt das 1993 gegründete `European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development`. Es beteiligt ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Akteuren und ist u.a. in die Ausarbeitung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie involviert; hat jedoch bislang keine sehr große Bedeutung erlangen können.

Das Europäische Parlament hat sich bereits 1986 mit der `Scientific Technological Options Assessment Unit` (STOA) eine Instanz zur Technikfolgenabschätzung geschaffen. STOA wird vornehmlich im Auftrag von einzelnen parlamentarischen Komitees tätig, der thematische Fokus liegt insbesondere auf naturwissenschaftlich-technischen Fragestellungen und ihren sozio-ökonomischen Auswirkungen. STOA ist weniger als eigenständige Forschungskapazität zu betrachten; vielmehr greift sie überwiegend auf externen Sachverstand zurück und vermittelt Forschungsaufträge an unabhängige Forscher oder Forschungsinstitutionen. Der zeitliche Horizont ist dabei eher von mittlerer Reichweite.

Vergleichender Überblick über die Institutionen

| <i>Organisation</i> | <i>Abkürzung</i> | <i>Abkürzung (englisch)</i> | <i>Bedeutung</i> | <i>Innovationsgrad</i> |
|--|------------------|-----------------------------|------------------|------------------------|
| European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development | | | X | X X |
| Forward Studies Unit | FSU | FSU | X X X | X X X X |
| Institute for Prospective Technological Studies | IPTS | IPTS | X X | X X X |
| Scientific and Technological Options Assessment Unit | STOA | STOA | X X | X X X |

Bewertung: EURES

17.1.5 Fazit

Die Institutionen der Europäische Union haben wegen der dynamischen Ausweitung ihrer Kompetenzen, ihres Legitimationsbedürfnisses, und des Neulandes in dem sie vielfach operieren, einen besonders hohen Bedarf an langfristigen und ressortübergreifenden Analysen und Konzepten. Die politische Kultur der EU ist für integrierende, ressortübergreifende Ansätze relativ offen, denn sie ist strukturell darauf angewiesen, mit Kompromissen und vielfältigen Abstimmungsprozessen die große Vielfalt an Kulturen, Sichtweisen und Interessen zu kohärenten Politiken zu bündeln.

Die wichtigsten Promotoren einer Langzeit- und Querschnittsperspektive auf europäischer Ebene sind das Parlament und insbesondere die Europäische Kommission. Hier sind vor allem seit Mitte der achtziger Jahre, als Kommissionspräsident Delors einen neuen Integrationsschub

einleitete, Kapazitäten zur Bearbeitung solcher Fragen geschaffen worden. Zu nennen ist hier insbesondere die Forward Studies Unit (Cellule de prospective), die direkt dem Kommissionspräsidenten zuarbeitet. Spezielle Kommissionen, Reformprojekte (Agenda 2000), Forschungsprogramme, Weißbücher etc. entwickeln eine Vielzahl von Zukunftsperspektiven, die über die Arbeiten der meisten einzelnen Mitgliedsstaaten hinausgehen. Die Arbeiten der EU zu Langzeit- und Querschnittsfragen üben daher einen großen Einfluss aus, insbesondere in den Mitgliedsländern, die hier über wenig eigene Ressourcen verfügen.

Aus einer Analyse der Aktivitäten auf EU-Ebene sind damit sowohl im Hinblick auf Langzeit- und Querschnittsinstitutionen als auch in Bezug auf die Betrachtung der grundlegenden politisch-kulturellen Rahmenbedingungen interessante Einblicke zu gewinnen.

17.2 Michael Greif & Ruggero Schleicher-Tappeser: Langzeit- und Querschnittsfragen in Institutionen der Europäischen Union

17.2.1 Entwicklung – Institutionen und Instrumente

Die EU ist eine relativ neue politische Struktur, die ihre Existenz, ihren laufenden Bedeutungsgewinn und ihre Politik gegenüber den Nationalstaaten und der Bevölkerung sowohl kurzfristig als auch langfristig rechtfertigen muss. Die EU bewegt sich auf Neuland, sie kann nur begrenzt auf altbewährte Rezepte zurückgreifen. Eine vorausschauende und integrierende Perspektive ist daher für die sich dynamisch entwickelnde EU vielfach unerlässlicher als für etablierte, stabile Nationalstaaten. Mit dem Fortschreiten der europäischen Integration und der damit verbundenen Ausweitung der Politikbereiche in der Zuständigkeit der europäischen Institutionen wächst zudem auch thematisch der Bedarf an Langzeit- und Querschnittsorientierung als Voraussetzung für eine langfristige strategische Politikplanung. Die Europäische Kommission und das Parlament sind in dieser Hinsicht Schlüsselakteure.

Von Anfang an hat die französische Planungstradition in der Europäischen Gemeinschaft eine wichtige Rolle gespielt. Jean Monnet, einer der „Väter“ der EU, war 1947 der erste Direktor des „Commissariat Général du Plan“ gewesen. Auch Jacques Delors, der später als Präsident der EU-Kommission entscheidende Impulse für eine integrierte strategische Langfristperspektive gab, hatte lange Jahre beim Commissariat gearbeitet.

Als ein erster wichtiger Schritt einer expliziten Institutionalisierung einer Langzeit- und Querschnittsperspektive kann der Einstieg in die prospektive Ausgestaltung der europäischen Forschungsprogramme angesehen werden. 1978 setzt die Kommission mit dem Forschungsprogramm FAST (Forecast and Assessment in Science and Technology) einen Schwerpunkt im Bereich der langzeit- und querschnittsorientierten Forschung. Im Zuge eines sukzessiven Ausbaus der Forschungsanstrengungen auf europäischer Ebene in den 80er Jahren verändert sich der Zuschnitt und die konkrete Gestaltung dieses Schwerpunktes mehrfach. Heute ist eine ausdrückliche Langzeit- und Querschnittsorientierung insbesondere im Programmschwerpunkt `Improving Human Potential and the Socio-Economic Knowledge Base` im Rahmen des 5. Forschungsrahmenprogramms zu finden.

Daneben entstehen ab Mitte der 80er Jahre die zentralen wissenschaftlichen Beratungs- und Forschungsinstitutionen im Langzeit- und Querschnittsbereich (vgl. detaillierte Beschreibungen im nächsten Kapitel). Deren Gründung fällt mit einem europäischen Integrationsschub zusammen und ist insbesondere vor dem Hintergrund einer Zunahme der politischen Bedeutung von Parlament und Kommission zu sehen.

Mit *STOA (Scientific and Technological Options Assessment Unit)* wird 1986 eine eigenständige Beratungseinrichtung im Bereich der Technikfolgenabschätzung für den `Ausschuss für Energie, Forschung und Technologie` (CERT) des Europäischen Parlaments etabliert. Diese Institutionalisierung geschieht im Zusammenhang mit einem Bedeutungsgewinn des Parlamentes innerhalb des EU-Gefüges und ist Ausdruck eines vermehrten Strebens nach politischen Mitgestaltungsmöglichkeiten (vgl. a. Schmuck 1995: 196). Das Parlament drängt dabei auf eine Veränderung im EU-Institutionengefüge mit einer damit verbundenen Aufwertung der eigenen Position. Diese Rolle als „Systemveränderer“ erfordert gleichzeitig den Ausbau der eigenen politischen Kapazitäten.

Mit der Ernennung Jacques Delors zum Kommissionspräsidenten und der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)⁶ geht Mitte der 80er Jahre eine längere Phase der Stagnation der Europäischen Gemeinschaft zu Ende. Der Visionär Delors setzt langfristige politische Ziele und stärkt die Rolle der Kommission. Er setzt 1989 die „Cellule de Prospective“ (*FSU, Forward Studies Unit*) ein, eine kleine, hochkarätige Politikberatungsinstitution, die direkt dem Kommissionspräsidenten zugeordnet ist. Delors erreicht damit sein Ziel, kompetente Kapazitäten sowohl zur wissenschaftlichen Vorbereitung und Koordination konkreter Kommissionsvorhaben als auch zur grundsätzlichen langfristigen Politikplanung und Abschätzung der Folgen der europäischen Integration zu schaffen und damit die Rolle der Kommission als europapolitischem Motor zu stärken. In der Folge hat die FSU immer wieder wichtige Impulse nicht nur für die Politik der Kommission sondern auch für die breite öffentliche Debatte über die Zukunft Europas geliefert.

Mit dem *IPTS (Institute for Prospective Technological Studies)* wird 1994 ein weiterer Ort der wissenschaftlichen Forschung und Beratung im Bereich der Langzeit- und Querschnittsfragen in Europa institutionalisiert. Das IPTS ist dabei eine von sieben Forschungseinrichtungen des *‘Joint Research Centres’ (Gemeinsame Forschungsstelle)* der Europäischen Kommission, das wie viele Großforschungseinrichtungen in den sechziger Jahren als Atomforschungszentrum gegründet worden war und sich später anderen Aufgaben, insbesondere in der Umwelt-, Energie- und Technikforschung zugewandt hatte.

Daneben haben sich angegliedert an die verschiedenen Generaldirektionen eine Vielzahl von Beratungskommissionen und Spezialprogrammen herausgebildet, die sich ebenfalls mit Langfrist- und Querschnittsfragen befassen. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang etwa das 1993 gegründete und 1997 neu definierte *Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development*, oder der komplexe Beratungsprozess, der in die Agenda 2000 mündete, die die Osterweiterung der Union ermöglichen soll.

Die Europäische Kommission hat im Zuge der europäischen Integration Instrumente zur langfristigen Politikplanung entwickelt: Solche Mechanismen zur Formulierung strategischer Politikziele und Entwicklungsoptionen sind *Grün- und Weißbücher*. Bei Grünbüchern handelt es sich um von der Kommission veröffentlichte grundlegende Mitteilungen über einen bestimmten oder mehrere Politikbereiche, die das Ziel verfolgen, einen Konsultationsprozess auf europäischer Ebene einzuleiten. Sie beinhalten in der Regel ein breites Spektrum an Vorschlägen und Optionen zur politischen Ausgestaltung des Politikbereiches. Weißbücher folgen den Grünbüchern und enthalten konkretere Vorschläge für ein Tätigwerden der Gemeinschaft. Beispiele für bedeutende Weißbücher sind (vgl. http://europa.eu.int/comm/off/white/index_de.htm):

- Weißbuch – Reform der Kommission (2000);
- Weißbuch – Handel (1999);
- Weißbuch – Eine Energiepolitik für die Europäische Union (1995);
- Weißbuch – Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union (1995);
- Weißbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung (1993)
- Weißbuch – Vollendung des Binnenmarktes (1985)

⁶ Zum einen erforderte das in der EEA formulierte Ziel der Vollendung des Binnenmarktes ein erhöhtes Maß an Rechtsetzungen, zum anderen wurden der Kommission mit der EEA neue Politikfelder übertragen.

Trotz der Tatsache, dass der EU mit den genannten Institutionen bemerkenswerte Kapazitäten zur Verfügung stehen, wird immer wieder eine nach wie vor starke Sektoralisierung der Behandlung von Langzeit- und Querschnittsfragen beklagt. Innerhalb der Kommission werden an den unterschiedlichen Generaldirektionen eine Fülle von Zukunftsstudien und Konzepten entwickelt. Diese zu koordinieren und in einem sektorübergreifenden Kontext zusammenzuführen bleibt eine zentrale Aufgabe. Kommissionspräsident Prodi unternimmt hier (trotz aller Schwierigkeiten) neue Anstrengungen. Die Forward Studies Unit hat unter ihm eine entscheidende Aufwertung erfahren, nach dem sie seit dem Abschied Delors zunehmend in Vergessenheit geraten war.

17.2.2 Europäische Debatten mit Langzeit- und Querschnittscharakter

Die ständige dynamische Weiterentwicklung des Systems Europa macht eine intensive Auseinandersetzung mit Trends, Entwicklungslinien und zukünftigen Zielen dringend notwendig. Insofern besitzen zahlreiche europäische Debatten und Reformkonzepte einen impliziten Langzeitcharakter und sollten in diesem Zusammenhang zumindest Erwähnung finden.

Die wichtigen Integrationsschritte sind dabei nicht nur unter der impliziten Prämisse einer langfristigen Weiterentwicklung der EU angegangen worden. Sie haben auch vielfach in erheblichem Maße die Parameter für die Behandlung von Langzeit- und Querschnittsfragen beeinflusst. So ist mit dem Integrationsschub ab Mitte der 80er Jahre das Europäische Parlament als relevanter politischer Akteur – und damit auch als Ort der institutionellen Behandlung von Langzeit- und Querschnittsfragen – erst auf der europäischen Bühne erschienen. Auch für die Kommission verändert sich in dieser Phase das politische Gewicht und zieht eine Institutionenbildung (FSU und IPTS) nach sich.

Die Einheitliche Europäische Akte (Art. 130r) überträgt 1987 der EU ausdrückliche umweltpolitische Kompetenzen. Gleichzeitig wird die Umweltpolitik als Querschnittsthema anerkannt und ihre Integration in jegliches Gemeinschaftshandeln festgeschrieben. Der Vertrag von Amsterdam geht einen Schritt weiter und verpflichtet die Europäische Union mit Artikel 2 auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung⁷ und damit (zumindest formal) auf eine Langfrist- und Querschnittsorientierung. Wichtige Impulse in diese Richtung bringt auch die Diskussion und die Verabschiedung der Agenda 2000. Diese wird zum einen grundsätzlich mit Blick auf die langfristige Entwicklungsrichtung Europas – v.a. der Osterweiterung – geführt. Zum anderen sind mit der Reformierung der Agrarpolitik und der Strukturfonds zahlreiche Veränderungen in Richtung erhöhter Langfrist- und Querschnittsorientierung, insbesondere einer forcierten Integration der Umweltdimension in die Ausgestaltung dieser Politikfelder, verbunden. Zu nennen sind hier bspw. die geschaffene Möglichkeit, Agrar-Direktbeihilfen mit der Einhaltung von Umweltauflagen zu koppeln; ebenso wie die stärkere Ausrichtung der Strukturfonds an Belangen des Umweltschutzes.

Besondere Langfristorientierung ist des weiteren auch der aktuellen Debatte (im Gefolge der Konferenz von Nizza) um die Tauglichkeit von Regierungskonferenzen zur effektiven Weiterentwicklung und Reformierung des EU-Systems oder den Konzeptionen zur „Finalität“ Europas zuzuschreiben. Getragen wurden und werden all diese Diskussionen von unterschiedlichen nationalen und europäischen Akteuren – im übrigen in hohem Maße auch von den oben bereits genannten und im nächsten Abschnitt detailliert beschriebenen Institutionen.

⁷ “[...] Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung [...]” (Art. 2, KONSOLIDIERTE FASSUNG DES VERTRAGS ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION).

17.2.3 Hauptakteure

Die Europäische Kommission als auch – in geringerem Maße – das Europäische Parlament sind, wie gesehen, die wichtigsten Impulsgeber für eine verstärkte Befassung mit Langzeit- und Querschnittsfragen auf europäischer Ebene. Der Europäische Rat, der in der Tagespolitik das größte Gewicht hat, spielt hier kaum eine Rolle.

Kommission

FSU - Forward Studies Unit

Die FSU wurde 1989 auf Betreiben des Kommissionspräsidenten Delors ins Leben gerufen und fungiert als „Think Tank“ und Politikberatungsinstitution der Kommission für Zukunftsfragen. Sie ist dem Präsidenten direkt unterstellt und hat im wesentlichen drei Aufgaben übertragen bekommen (vgl. Website der FSU, http://europa.eu.int/comm/cdp/mission/index_en.htm):

- Überwachung und Evaluation des europäischen Integrationsprozesses
- Koordination der an verschiedenen Stellen der Kommission laufenden Anstrengungen im Bereich der Strategie- und Zukunftsfragen
- Bearbeitung spezieller Aufgaben der Kommission

In Abgrenzung zum IPTS – welches sich schwerpunktmäßig auf Prospektivstudien im Technologiebereich spezialisiert hat – arbeitet die FSU vornehmlich auf sozio-ökonomischer und juristischer Ebene (vgl. (Paschert / Steinmüller 2000): 172).

Aktivitäten konzentrieren sich momentan auf die Bereiche:

- Governance: Hier generiert die FSU wissenschaftlichen Input für die Erarbeitung eines Weißbuchs zum Thema „Governance in der EU“.
- Langzeitfolgen der EU-Osterweiterung
- Szenarios 2010: Das Projekt verfolgt das Ziel, „schlüssige, zum Nachdenken anregende Zukunftsbilder Europas zu entwerfen“ (vgl. (Bertrand / Michalski / Pench 1999): 9).

Delors, auf dessen Initiative die Gründung der FSU zurückgeht, hat diese auch strategisch als Möglichkeit gesehen, die Kommission als Politikplanungsinstanz weiter zu profilieren und ihr damit eine größere Bedeutung zu verschaffen. Jacques Santer hat anschließend von der Kapazität der FSU weniger Gebrauch gemacht, während Romano Prodi als amtierender Kommissionspräsident wiederum eine Aufwertung der FSU betreibt.

JRC - Joint Research Centre / IPTS - Institute for Prospective Technological Studies

Das `Joint Research Centre` (Gemeinsame Forschungsstelle) hat den Status einer Generaldirektion und ist damit integraler Bestandteil der Kommission. Seine Funktion besteht darin, Politikberatung, wissenschaftliche und technische Expertise zur Verfügung zu stellen - zum einen als Unterstützung zur Politikformulierung der Europäischen Kommission und zum anderen als direkter Support für die Arbeit der Generaldirektionen. Zu diesem Zweck greift das JRC auf die wissenschaftliche Kapazität von acht spezialisierten Forschungsinstituten zurück, wovon eines das IPTS ist. Ursprünglich war das Joint Research Centre um 1960 für die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der Europäischen Atomgemeinschaft EURATOM gegründet worden.

Die Zielsetzung des IPTS ist es, wissenschaftliche Analyse im Bereich der Technikfolgenabschätzung für EU-Institutionen bereitzuhalten. „It monitors and analyses

science and technology related developments, their cross sectoral impacts, interrelationships and implications for future policy development“ (Website des IPTS, www.jrc.es/pages/f-ourrole.html). Das IPTS wurde 1994 in Sevilla gegründet, seine Wurzeln reichen jedoch bis in die späten 80er Jahre, als unter der Bezeichnung PROMPT zukunftsorientierte Projekte des JRC durchgeführt wurden. Mit der Institutionalisierung wurden dem IPTS drei Aufgabenbereiche zugewiesen (vgl. (Fleissner 2000): 93):

- Technologiebeobachtung
- Sozio-ökonomische Forschung
- Reaktion auf Anfragen der Einrichtungen der Europäischen Union (vornehmlich die Europäische Kommission und das Europäische Parlament)

Eingebunden ist das IPTS in ein Netzwerk von nationalen europäischen Forschungseinrichtungen (ESTO – European Science and Technology Network), das als weitere Quelle wissenschaftlicher Expertise zur Verfügung steht.

Ein zentrales Ergebnis der Arbeit des IPTS ist das „Futures“-Projekt. Gestartet 1998 wurden in einem Netzwerk aus mehr als 150 wissenschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Akteuren Politikbereiche zusammengetragen, die als europäische Schlüsselherausforderungen gelten können: Information and Communications Technologies, Life Sciences, Single currency, Proposed Enlargement of the EU, Demography, Globalization, Sustainable Development (vgl. <http://www.jrc.es/pages/f-ourrole.html>). Zu diesen Politikbereichen wurden Analysen mit Blick auf die Entwicklung bis 2010 erstellt und somit prospektive Erkenntnisse über europapolitische Schlüsselbereiche gewonnen.

European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development

Das Forum wurde 1993 als ein beratendes Organ für die Kommission auf der Grundlage des 5. Umweltaktionsprogramms gegründet. Der ursprünglich auf umweltpolitische Belange ausgerichtete Handlungsrahmen des Forums wurde 1997 auf das weitreichendere Konzept `Sustainable Development` ausgedehnt. Zusammengesetzt ist es aus 32 von der Kommission ernannten Mitgliedern, die ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Interessen – wie bspw. Industrie, Gewerkschaften, NGOs, Konsumenten, Wissenschaft, lokale und regionale Gebietskörperschaften – repräsentieren. Aufgabe des Forums ist die Beratung der Kommission und anderer EU-Institutionen in allen umweltpolitischen und Nachhaltigkeitsfragen. Innerhalb der Kommission richten sich die Reports und Empfehlungen neben der Generaldirektion Umwelt auch an alle weiteren relevanten Abteilungen. Aktuell (Arbeitsprogramm März 2000 – März 2001) hat sich das Forum folgende Ziele gesetzt (vgl. (European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development 2000): 4):

- Überprüfung und Bewertung des Prozesses der Integration von Nachhaltigkeit und Umweltthemen in andere EU-Politikfelder
- Aktive Mitwirkung an der Ausarbeitung des 6. Umweltaktionsprogramms der EU sowie der EU Nachhaltigkeitsstrategie
- Überprüfung der EU Klimaschutzstrategie, insbesondere im Hinblick auf Aspekte des Nord-Süd-Ausgleiches und der Umsetzung der Kyoto-Vereinbarungen.

Im Zuge seiner Arbeit sind wichtige Stellungnahmen und Reports zu Themenbereichen wie bspw. Sustainable Governance, Europäische Raumentwicklung, Global Assessment, Arbeit und Umwelt, Landwirtschaft und Nachhaltigkeit, Erweiterung der Europäischen Union entstanden (vgl., <http://europa.eu.int/comm/environment/forum/documentation.htm>). In seiner Bedeutung ist

Das Forum allerdings weitaus zurückhaltender einzuschätzen als das IPTS und insbesondere die FSU.

Europäisches Parlament

STOA - Scientific and Technological Options Assessment Unit

Angebunden an das Europäische Parlament steht die Scientific Technological Options Assessment Unit seit 1986 als Instanz für wissenschaftliche Expertise im Bereich der Technikfolgenabschätzung zur Verfügung. Dabei wird STOA in erster Linie im Auftrag von einzelnen parlamentarischen Komitees tätig, die Bedarf an wissenschaftlicher Beratung formulieren, wobei der thematische Schwerpunkt insbesondere auf naturwissenschaftlich-technischen Fragestellungen und ihren sozio-ökonomischen Auswirkungen liegt. Jüngste Studien bezogen sich auf Themenbereiche wie: Sustainable use of pesticides; Bioinformatics; Orphan Drugs; Revitalising railways; SMEs technology and development; The Internet as a means of promoting human rights; Deliberate release of genetically modified organisms; Superconductors; The ageing of society (vgl. http://www.europarl.eu.int/stoa/info/brief_en.htm).

STOA arbeitet in überwiegendem Maße unter Rückgriff auf externen wissenschaftlichen Sachverstand. D.h. es definiert und vergibt Forschungsaufträge an unabhängige Forscher oder Forschungsinstitutionen und fungiert so als Koordinator und Vermittlungsinstanz. Darüber hinaus organisiert STOA über Tagungen und Workshops den Austausch zwischen Politik und Wissenschaft. Strukturell gibt es zwei Ebenen: Das STOA-Panel besteht aus Mitgliedern der 17 Komitees des Europäischen Parlamentes und ist verantwortlich für den jährlichen Arbeitsplan auf Grundlage der Vorschläge und Anfragen aus den Komitees. Die STOA-Unit stellt den administrativen, ausführenden Teil dar und ist in der Generaldirektion Forschung angesiedelt. STOA unterhält Kooperationen zu verschiedenen Generaldirektionen der Kommission sowie zum Joint Research Centre und hier insbesondere zum IPTS. Darüber hinaus bestehen enge Verbindungen innerhalb des EPTA Network (European Parliamentary Technology Assessment) zu nationalen parlamentarischen Institutionen der Technikfolgenabschätzung. STOA ist zwar zweifellos als Langzeit- und Querschnittsinstitution zu bezeichnen, unterscheidet sich in seinem zeitlichen Horizont aber doch von Institutionen wie der FSU und dem IPTS. Der Schwerpunkt liegt eher im Bereich der technologisch-orientierten Auftragsarbeiten mit mittlerer Reichweite.

EU-Forschungspolitik

Beim Blick auf die Behandlung von Langzeit- und Querschnittsfragen in den EU-Institutionen spielt die europäische Forschungspolitik eine nicht unbedeutende Rolle. Obgleich man nicht von einer Institutionalisierung im Sinne dieser Studie sprechen kann, sind die von der Kommission finanzierten Forschungsaktivitäten zunehmend von Bedeutung für die Formulierung von Politiken zu Langzeit- und Querschnittsfragen auf europäischer Ebene.

Die von der Europäischen Kommissionen finanzierten Forschungsaktivitäten wurden lange Zeit von den verschiedenen Generaldirektionen recht unterschiedlich gehandhabt. Teilweise waren sie recht politikfern, teilweise waren sie unmittelbar auf politische Prioritäten ausgerichtet und lieferten dann verspätete Resultate, teilweise dienten sie dem Aufbau von wissenschaftlichen Kapazitäten, die dann für eine unmittelbare Beratung der Kommission herangezogen werden konnten (z.B. GD VII). Mit dem Fünften Forschungsrahmenprogramm (1998-2002) wurde verstärktes Gewicht auf die politische Relevanz der Forschungsarbeiten gelegt, was in weiten Bereichen auch gelungen ist. Gleichzeitig wurde versucht, die Rolle der GD Forschung in diesem Zusammenhang zu stärken, um integriertere und weniger sektoralisierte Ansätze zu fördern. In den Vorbereitungen zum 6. FRP spielen die Bewältigung der Korruptionsskandale in

der GD Forschung (die mit zum Rücktritt der letzten Kommission geführt hatten), sowie die auf verstärkte Hierarchisierung und Kontrolle ausgerichtete Verwaltungsreform (Kommissar Kinnock) eine nicht unerhebliche Rolle: In Diskussion ist eine wieder stärkere Rolle der sektoralen Generaldirektionen und die verstärkte Konzentration auf große, stringent gemanagte Projekte, beides hätte vermutlich deutliche Nachteile für innovative, integrative, querschnittsorientierte Ansätze zur Folge. Weiter verstärkt werden soll jedoch die Nutzbarkeit der Forschung für die mittelfristigen Bedürfnisse der Kommission, d.h. vor allem auch für die Formulierung mittel- und langfristiger politischer Strategien auf europäischer Ebene. In programmatischen Papieren (z.B. „Wissenschaft, Gesellschaft und Bürger in Europa“) spielt das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung eine zentrale Rolle, die Erarbeitung langfristiger Perspektiven und der gesellschaftliche Dialog darüber werden als zentrale Aufgaben angesehen. ((EU-Kommission 2000)). Gleichzeitig ist in den internen Debatten jedoch eine wieder verstärkte Tendenz zu großen technisch orientierten Projekten zu spüren. Nicht zu vernachlässigen ist der Aspekt, dass nicht die Kommission alleine über die EU-Forschungsprogramme entscheidet. Die nationalen Vertreter haben hier ein gewichtiges Wort mitzureden und angesichts ihres geringeren Interesses an langfristigen Fragen der EU-Politik werden hier im Endeffekt oft konventionellere Ansätze bevorzugt.

Von den Anfängen zum 5. Forschungsrahmenprogramm

1978 startet die Kommission das Forschungsprogramm FAST (Forecast and Assessment in Science and Technology), das, an der Generaldirektion XII (Forschung) angesiedelt, Finanzmittel für wissenschaftliche Forschung zu Langzeit- und Querschnittsfragen bereitstellt. Es folgen die Anschlussprogramme FAST II (1984-1989) und FAST III (1989-1993). Mit dem 4. Forschungsrahmenprogramm wird FAST umgewandelt in das Programm TSER (Targeted Socio-Economic Research), welches 5. Forschungsrahmenprogramm im Programmschwerpunkt `Improving Human Potential and the Socio-Economic Knowledge Base` aufgeht.

Das 5. Forschungsrahmenprogramm (1998-2002) umfasst vier inhaltliche Schwerpunkte:

- Lebensqualität und Management lebender Ressourcen
- Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft
- Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum
- Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung

Insbesondere die beiden letztgenannten Schwerpunkte weisen in ihrer Programmatik neben langfristigen Fragestellungen eine klare Querschnittsorientierung auf. Die Programm-Strategie nimmt explizit Bezug auf gesellschaftliche Ziele, die in der technologischen und ökonomischen Entwicklung zu berücksichtigen sind. Somit werden an vielen Stellen des 5.FRP politisch Langfrist- und Querschnittsfragen behandelt, auch wenn das lange nicht für alle Unterkapitel und Projekte gilt.

Besonders ausdrücklich geprägt von einer Langzeit- und Querschnittsperspektive ist der Programmschwerpunkt `Improving Human Potential and the Socio-Economic Knowledge Base`. Es handelt sich hierbei um einen „horizontalen“ Bereich innerhalb des 5. FRP. Übergreifendes Ziel ist, „to mobilise and strengthen the socio-economic knowledge base so as to identify economic and social trends and requirements, both current and future [...]“ (www.cordis.lu/fp5/src/t-7.htm). Für diesen Programmschwerpunkt stehen 1,28 Milliarden EUR zur Verfügung.

Die Rückkopplung der Forschungsergebnisse in die Politik bleibt bisher jedoch lückenhaft. Die teilweise außerordentlich relevanten Ergebnisse sind vielfach nicht richtig bekannt. Die geringen Kapazitäten der Forschungsadministration reichen meist nicht aus, um die Resultate systematisch nutzbar und den Verantwortlichen in den potentiell interessierten Diensten der Kommission in geeigneter Form zugänglich zu machen.

17.2.4 Bewertung

Das besondere institutionelle Gefüge der Europäischen Union als supranationalem politischem System spiegelt sich auch in der Behandlung von Langzeit- und Querschnittsfragen wieder. Während der Ministerrat das zentrale Beschlussorgan der EU darstellt, sind die eigentlichen Promotoren für eine Langzeit- und Querschnittsorientierung europäischer Politik das Parlament und insbesondere die Kommission.

Die Kommission war und ist in hohem Maße auf externe Beratungsleistung und wissenschaftliche Expertise angewiesen, verfügt sie doch über einen, im Vergleich zu den meisten nationalen Ministerien, äußerst schwach ausgeprägten administrativen Unterbau. Sie besitzt das alleinige politische Initiativrecht. Rat und Parlament entscheiden in der Regel nur auf der Basis von Kommissionsvorschlägen. „Sie identifiziert Probleme, setzt die ‚Agenda‘ und formuliert die „Entscheidungsvorlagen“ ((Wessels 1999): 719). Damit verfügt die Kommission über das „Monopol“ zur Politikinitiation und langfristigen strategischen Politikplanung und kann als „europapolitischer Schrittmacher“ bezeichnet werden (vgl. (Hey 1996): 228). Insofern entwickelte sich hier früh ein besonderes Bedürfnis nach langfristigen und querschnittsorientierten Erkenntnissen und einer darauf fußenden Strategieentwicklung. Gleichzeitig hängen der politische Handlungsspielraum der Kommission innerhalb des EU-Systems und ihr Einfluß auf den politischen Prozess maßgeblich von der Qualität und Reichweite des Inputs ab, den sie in das Entscheidungssystem gibt. Es liegt damit im Interesse der Kommission, eine auf Langfristigkeit ausgerichtete Politikplanung zu betreiben und dementsprechende Beratungskapazitäten zu etablieren. Sie stärkt ihre Position damit v.a. gegenüber dem Ministerrat.

Eine solche strategische Zielsetzung hat Delors mit der Etablierung der `Forward Studies Unit` verfolgt. Damit hat sich die Kommission eine Institution geschaffen, die von ihrer politischen Anbindung beim Kommissionspräsidenten her günstige Voraussetzungen für den querschnittsorientierten Blick in die Zukunft mitbringt. Gerade die Zusammenführung, Koordination und übergreifende Bewertung der an den Generaldirektionen zahlreich angesiedelten Bemühungen um Querschnitts- und Langzeitfragen ist dabei ein wichtiger Aufgabenbereich. Nach wie vor ist ein Großteil der Zukunftsstudien sektoralisiert.

Das Europäische Parlament nimmt im Konzert der EU-Institutionen eine vergleichsweise progressive, auf die langfristige Weiterentwicklung der EU hin orientierte Position ein. Eine Erklärung hierfür könnte die Tatsache sein, dass das Europäische Parlament mit geringem Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess in der EU ausgestattet ist und insofern eine progressive, langfristig orientierte Position vertreten kann ohne in zu großem Maße in Konflikt mit nationalen und privaten Interessen zu geraten (vgl. (Hey 1996): 229). Sicherlich ist aber eine wesentliche Motivation für dieses „systemverändernde“ Engagement darin zu sehen, dass sich das Parlament von einer Reform der EU-Institutionen einen eigenen Bedeutungsgewinn verspricht. Insofern strebt auch das EP – ähnlich wie die Kommission – eine eigenständige Profilierung v.a. gegenüber dem Ministerrat an.

In Abgrenzung zur Kommission und zum Parlament ist der Ministerrat als nationalstaatliche Interessenvertretung eher ein Ort der Kurzzeitorientierung. Obgleich wichtigstes Entscheidungsorgan sind doch sektorale, eher gegenwartsbezogene Interessen vorherrschend.

Gerade in der aktuellen Reformdebatte zur Vorbereitung der EU-Osterweiterung wird diese strukturelle Schwäche erneut deutlich sichtbar.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die EU stellt sich als ein sich dynamisch entwickelndes System dar und ist vor diesem Hintergrund „per se“ ständig mit Fragen einer langfristigen Entwicklung konfrontiert. Der Bedarf an Erkenntnissen über zukünftige Entwicklungstrends und Entwicklungsmöglichkeiten sowie darauf aufbauende Vorschläge für die Politik ist also auf europäischer Ebene besonders groß. Diese Aufgabe, sich mit diesen Fragen zu befassen, wird insbesondere von der Kommission, aber auch (in geringerem Maße) vom Parlament übernommen. Zurückzuführen ist diese Rollenverteilung zum einen auf das institutionelle Setting innerhalb des EU-Systems – die Kommission als planende und vollziehende Exekutivbehörde mit europapolitischem Anspruch, das Parlament als Mitentscheidungsorgan bzw. Diskussionsforum ohne weitreichende politische Kompetenzen und der Ministerrat als primäre Entscheidungsinstanz, jedoch dominiert von nationalstaatlichen Kurzzeitinteressen. Innerhalb dieses Gefüges liegt die Behandlung von Langzeit- und Querschnittsfragen konsequenterweise bei der Kommission und beim Parlament.

MICHAEL GREIF, Sozialwissenschaftler, geb. 1971 in Bremen. Studierte an der Universität Oldenburg Politikwissenschaften und Soziologie mit dem Schwerpunkt `Umweltpolitik/Umweltplanung`. Abschluss 2000 mit einer theoretischen und empirischen Untersuchung zur Ausweitung lokaler Nachhaltigkeitsprozesse auf die regionale Ebene. Seit November 2000 arbeitet er beim EURES-Institut. Schwerpunkte seiner Arbeit sind: Nachhaltige Entwicklung im europäischen Kontext, Kommunale und regionale Nachhaltigkeit, Partizipation.

RUGGERO SCHLEICHER-TAPPESE, Dipl.-Physiker, geb. 1952, ist Gründer und Direktor des EURES-Instituts. Er studierte in der Schweiz und arbeitete dann dort als Journalist sowie für Umweltorganisationen (Schwerpunkte: Energiepolitik, Umweltpolitik, Ökologie). Seit den Mitte der 80er Jahre ist er in Forschung und Beratung im Bereich Regionalentwicklung und Verkehrspolitik im europäischen Kontext tätig. Schwerpunkte seiner Arbeit sind: Nachhaltige Entwicklung, interkulturelle Zusammenarbeit und Verkehrspolitik.

Kontakt

Michael Greif, EURES, Basler Straße 19, D-79100 Freiburg, m.greif@eures.de

Ruggero Schleicher-Tappeser, EURES, Basler Straße 19, D-79100 Freiburg, r.schleicher@eures.de

Literatur

- Bertrand, G. u.a. (1999): Szenarien Europe 2010. Fünf Bilder von der Zukunft Europas. Arbeitspapier. EUROPÄISCHE KOMMISSION, Gruppe für prospektive Analysen.
- Buholzer, R. P. (1998): Legislatives Lobbying in der Europäischen Union. Bern, Stuttgart, Wien.
- Fleissner, P. (2000): Zukunftsforschung und Politikberatung für die Europäische Union. In: Steinmüller, K. u.a. (Hrsg.): Zukunftsforschung in Europa. Ergebnisse und Perspektiven. Baden-Baden. S. 93-101.
- Hey, C. / Brendle, U. (1994): Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen. Opladen.
- Hey, C. u.a. (1996): The incorporation of the environmental dimension into freight transport policies. Freiburg.
- Paschert, U./Steinmüller, K. (2000): Einrichtungen der Zukunftsforschung in Europa. Eine Auswahl. In: Steinmüller, K. u.a. (Hrsg.): Zukunftsforschung in Europa. Ergebnisse und Perspektiven. Baden-Baden. S. 165-198.
- Rometsch, D. (1995): Europäische Kommission. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A-Z. Bonn, S. 160-168.
- Schmuck, O. (1995): Europäisches Parlament. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A-Z. Bonn, S. 190-198.
- Steinmüller, K. (2000): Zukunftsforschung in Europa. Ein Abriß. In: Steinmüller, K. u.a. (Hrsg.): Zukunftsforschung in Europa. Ergebnisse und Perspektiven. Baden-Baden. S. 37-55.
- Wessels, W. (1999): Das politische System der Europäischen Union. In: Ismayr, W. (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen, S. 713-747.

17.3 Survey Results: Organisations and Experiences

Mehrere als offenbar relevant anzusehende Institutionen wurden im Rahmen dieser Studie angeschrieben. Leider sind keinerlei Rückmeldungen eingegangen, so dass keine expliziten Beschreibungen von Langzeit- und Querschnittsinstitutionen auf EU-Ebene vorliegen.