

FORUM

Europäische Politik effizient gestalten – das Beispiel des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation

*Jorgo Chatzimarkakis und Lutz Dommel**

Am 1. Juni 2006 verabschiedete das Europäische Parlament das mit 3,6 Milliarden Euro ausgestattete Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (aus dem englischen kurz CIP für Competitiveness and Innovation Programme). Erstmals ist es gelungen ein Rahmenprogramm in nur einer Lesung in Kraft zu setzen, und das innerhalb eines Jahres nach der Kommissionsvorlage. Welche Faktoren haben zu diesem Erfolg geführt, welche Lektionen lassen sich für andere Politikvorhaben fruchtbar machen?

Europäische Politik wird häufig als ‚zu komplex‘, kompliziert und manchmal auch langweilig gebrandmarkt.¹ Hieraus wird (vor)schnell der Vorwurf des schlechten Politikmanagements abgeleitet. Die Europäische Union (EU) verfügt nicht über ein Mastermind. ‚Brüssel‘ ist keine Maschine, die den Politikprozess technisch-administrativ neutral beobachtet oder steuert. Die Kommission, die ihrer Organisation nach noch am ehesten hierzu in der Lage wäre, ist durch ihre Rolle als Initiativkraft jedes europäischen Politikvorhabens neutralisiert. So liegt der Schlüssel zu effizienter und effektiver Politikgestaltung in der Kooperation und dem Ausgleich zwischen allen beteiligten Institutionen, Verwaltungseinheiten und politischen Kräften. Im Folgenden soll am Beispiel eines mehrjährigen Rahmenprogramms der Europäischen Union, deutlich gemacht werden, dass Klarheit und Verständlichkeit auch in Europa möglich sind, zumal Rahmengesetze in der Regel eher zu den komplexeren europäischen Gesetzesgebilden zählen.

Eine Initiative zur Vereinfachung europäischer Fördergesetzgebung

Am 6. April 2005 nahm das Kollegium der Kommission den Vorschlag für ein mehrjähriges Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation an. Das Competitiveness and Innovation Programme (CIP) wurde unter der Federführung von Kommissar Günter Verheugen aus neun bereits bestehenden und nun ablaufenden Programmen zusammengesetzt. Diese neun Programme stammten dabei aus vier unterschiedlichen Kommissionsressorts, so dass auch in der gemeinsamen Presseerklärung vom 7. April 2005 vier Kommissare zu Wort kamen², und zwar Kommissar Dimas für den Bereich Umwelt, Kommissarin Reding für den Bereich Informationstechnologie, Kommissar Piebalgs für den Bereich Energie und nicht zuletzt Kommissar Verheugen, dessen Dienste nicht nur die Koordinierung übernommen hatten, sondern zum CIP auch das bereits bestehende so genannte Multi-Annual Programme (MAP)³, ein Finanzierungs-

* Dr. Jorgo Chatzimarkakis, MdEP, Berichterstatter des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Brüssel.

Lutz Dommel, Büroleiter von Dr. Jorgo Chatzimarkakis, Brüssel.

1 So der Korrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in Brüssel, Michael Stabenow, während einer Podiumsdiskussion in Berlin am 01.10.2004, abrufbar unter: http://www.djv.de/aktuelles/themen/eu_brussel.shtml (letzter Zugriff: 16.11.2006). Interessanterweise hatte die Frankfurter Allgemeine Zeitung an einer Berichterstattung über das hier zu beschreibende Gegenbeispiel keinerlei Interesse.

2 Vgl. Presseerklärung der Europäischen Kommission: 4,2 Mrd. €-Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zur Steigerung des Wachstums und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, IP/05/391, 07.04.2005.

3 Das MAP ist abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/mult_entr_programme/program_me_2001_2005.htm (letzter Zugriff: 26.02.2007).

instrument für den Mittelstand, beigesteuert hatte, dass in finanzieller Hinsicht das Rückgrat des CIP bilden würde. Nach den Plänen der Europäischen Kommission sollten für den Zeitraum von 2007 bis 2013 rund 4,2 Milliarden Euro bereitgestellt werden. Die relative Bedeutung des Betrags und die genannten übergreifenden Zuständigkeiten ließen zu diesem Zeitpunkt ein komplexes Mitentscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat erwarten. Sowohl innerhalb als auch außerhalb der Europäischen Institutionen musste die Zahl der betroffenen Stakeholder vergleichsweise hoch sein, da sehr unterschiedliche Politikbereiche (Informationstechnologie, Mittelstandsförderung, Energie, Umwelt) betroffen waren und auch Besitzstände aus den Vorgängerprogrammen bei den Fördermittelempfängern bestanden, die von den entsprechenden Verbänden gewahrt werden wollten.⁴ Eine Woche später, am 13. April 2005, wurde der Vorschlag der Kommission an das Europäische Parlament und den Ministerrat übermittelt.

Erste Beratungen im Ministerrat

Der Vorsitz im Rat der EU (EU-Präsidentschaft) hat im Mitentscheidungsverfahren zum CIP eine entscheidende Rolle gespielt. Innerhalb des Behandlungszeitraumes des CIP hatten drei Mitgliedstaaten den Vorsitz im Rat inne: bis zum 30. Juni 2005 Luxemburg, bis Ende 2005 Großbritannien und dann bis zur Verabschiedung des CIP Österreich. Eine erste Diskussion im Rat erfolgte sehr rasch am 18. April 2005, hier kam es zu einer allgemeinen Präsentation des Vorschlages, ohne dass der Rat im Besonderen Schlussfolgerungen erzielte. Man verwies die Sache auf die nächste Sitzung.⁵ Anfang Mai 2005 kam es im Wettbewerbsfähigkeitsrat dann zu einer Aussprache, das CIP wurde zu ausführlichen Beratungen an den Ausschuss der Ständigen Vertreter übergeben.⁶ Unter der luxemburgischen Präsidentschaft wurde dem Thema dann keine sichtbare Bedeutung mehr eingeräumt.

Auswahl des Berichterstatters im Europäischen Parlament

Im Europäischen Parlament hatte die Konferenz der Präsidenten entschieden, dass der Industrieausschuss des Europäischen Parlaments federführend für den Bericht zum CIP zuständig sein sollte. In einer Sitzung der Obleute des Industrieausschusses wurde der liberalen Fraktion der Bericht zugeteilt. In einem internen Treffen der liberalen Ausschussvertreter wurde schließlich Dr. Jorgo Chatzimarkakis zum Berichterstatter ernannt. Bereits beim erstmaligen Lesen des Kommissionsdokumentes wurde deutlich, dass die Kommissionsvorlage mit großer Sorgfalt erstellt wurde. Das Kommissionsdokument war gut strukturiert, die Erwägungsgründe ausreichend erläutert und die Zusammenhänge und Ziele des Programmes waren schnell ersichtlich – und dies auch für jemanden, der kein ausgezeichneter Kenner der Materie ist. Der Berichterstatter war zu diesem Zeitpunkt seit gut neun Monaten Mitglied des Europäischen Parlamentes. Er hatte sich früher bereits mit dem Themenkomplex Innovations- und Mittelstandsförderung auseinandergesetzt, vor allem aber im Hinblick auf politische Ziele, das heißt er befürwortete eine rigorose Vereinfachung der Förderprogrammlandschaft und eine Abkehr vom bestehenden Gießkannenprinzip. Der Kommissionsentwurf zum CIP hingegen enthielt neben politischen Zielen auch konkrete Durchführungsbestimmungen. Eine genaue Einarbeitung war also erforderlich – die enge Absprache mit Fachleuten wurde sehr schnell als unbedingt notwendig erachtet. Die erste Aussprache im Industrieausschuss des Europäischen Parlaments fand am 21. Juni 2005 statt. Die übrigen Fraktionen hatten zu diesem Zeitpunkt bereits sogenannte Schattenberichterstatter benannt, die die Diskussion maßgeblich mitgestalteten.

4 Vgl. beispielhaft: Sparkassen Finanzgruppe Europaservice, Europabrief Dezember 2006, S. 7

5 Rat der Europäischen Union: Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit), CS 8136/05, 18.04.2005.

6 Rat der Europäischen Union: Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit), CS 8776/05, 05.05.2005.

Gesetzgebungsprozess im Falle der Verabschiedung des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation

	Kommission	Rat	Parlament	NGO's
Veröffentlichung des Vorschlags	06.04.2005			
Diskussion des Vorschlags im Rat, Abgabe an AStV		10.05.2005		
Erste Aussprache im Ausschuss			21.06.2005	
Konsultation von Interessengruppen durch Berichterstatter			Seit 06/2005	
Vorlage des Berichts mit 52 Änderungsanträgen			22.11.2005	
Abstimmung über Änderungsanträge			31.01.2006	
Vorlage eines informellen Standpunkts des Rates		03.02.2006		
Verhandlungen über Kompromiss	02-04/2006			
Einstimmige Annahme des Kompromisses im AStV		26.04.2006		
Annahme des Kompromisses im Ausschuss mit großer Mehrheit			04.05.2006	
Zustimmung zum Kompromiss	01.06.2006			
Einstimmige Annahme im Plenum			01.06.2006	
Formelle Annahme durch Ministerrat		12.10.2006		
Unterzeichnung des Rechtsaktes		24.10.2006		

Kooperation und Arbeitsteilung zu Beginn der Beratungen im Europäischen Parlament

Schnell wurde klar, dass das CIP im Grundsatz und hinsichtlich des genannten Hauptzieles, der Förderung von Innovation in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), bei den politischen Gruppen im Europäischen Parlament unumstritten war. Dies sicher nicht zuletzt aufgrund des Umfangs und der thematischen Breite des CIP, das von einer generellen Mittelstandsförderung über die Unterstützung hochspezieller Energieeffizienzprodukte bis zu Verwaltungskooperationen ein umfangreiches Spektrum abdeckt. Dieser Umstand wirkte auf die einzelnen Akteure im politischen Prozess des Europäischen Parlaments in erster Linie spezialisierend. Die Schattenberichterstatterin der SPE-Fraktion erklärte die Förderung von Frauen als Unternehmerinnen, die Vergabe von Kleinstkrediten und eine möglichst umfangreiche Definition von Innovation zu ihren Hauptanliegen, der Schattenberichterstatter der EVP-ED-Fraktion bearbeitete vor allem die strategische Begleitung des CIP durch eine ‚High-Level Group‘ sowie die Zusammenarbeit von Förderinstitutionen und der Schattenberichterstatter der Grünen stellte die Säule des CIP in den Vordergrund seiner Arbeit, die aus dem ‚Intelligente Energien Europa‘ Programm hervorgegangen war. Der Berichterstatter selbst forderte in der ersten Aussprache vor allem einen leichten und besseren Zugang für

kleine und mittlere Unternehmen zu den Fördermitteln, sowie eine bessere Verzahnung mit anderen Förderprogrammen der Europäischen Union. Diese bereits in der ersten Aussprache ersichtliche Arbeitsteilung erleichterte in den folgenden Monaten die interfraktionelle Zusammenarbeit erheblich. Der Berichterstatter entschied sich hierbei sehr früh für eine kooperative Strategie. Jede Fraktion sollte die Möglichkeit erhalten, ihre politischen Prioritäten in die Gestaltung des Berichts miteinfließen lassen zu können. In den folgenden Monaten der Arbeit an dem Gesetzentwurf hatte dies zwei wichtige Folgen. Einerseits vertieften die Schattenberichterstatter die bereits eingeschlagene Fachrichtung und überließen dabei andere Bestandteile des Programms eher ihren Kollegen. Zweitens wurde die Position der Schattenberichterstatter innerhalb ihrer eigenen Fraktionen gestärkt, da sie sich hinsichtlich ihrer Ziele im Ausschuss als durchsetzungsfähig erwiesen hatten. Diese Entwicklung führte letztlich zu einer Situation, in der das Team aus Berichterstatter und Schattenberichterstattern, also vier Abgeordnete des Parlaments, weitgehend autonom das CIP im Europäischen Parlament bearbeiten konnten. Transaktionskosten, Reibungsverluste und politische Auseinandersetzung konnten so auf ein Mindestmaß gesenkt werden, was bei den späteren Verhandlungen mit Kommission und Ministerrat die Stellung des Parlaments erheblich stärkte.

Expertenkonsultation und Erstellung eines Arbeitsdokuments zur Komplexitätsreduzierung

Während und direkt im Anschluss an die Sommerpause wurden vom Berichterstatterteam sowohl einzeln als auch in Anhörungen eine Reihe von Experten konsultiert. Sowohl mögliche Nutzer als auch beteiligte Banken konnten wertvolle Hinweise geben, welche Vorteile und welche möglichen Nachteile mit dem vorliegenden Vorschlag verbunden waren. Um die Stellungnahmen zusammenzuführen und einer ersten Diskussion im Ausschuss auszusetzen, legte der Berichterstatter am 19. September 2005 ein erstes Arbeitsdokument vor⁷, das in der Oktobersitzung des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments diskutiert wurde. Das Arbeitsdokument stellte dabei vor allem die umstritteneren Punkte in den Mittelpunkt.

Einer dieser Punkte war von Beginn an die Verwaltungsstruktur des CIP. Hier schien der Kommissionsvorschlag nicht kompatibel mit den politischen Anforderungen aller Fraktionen im Europäischen Parlament an Bürokratieabbau, „Bessere Rechtsetzung“ und einem effizienten Gleichgewicht der Kräfte der später beteiligten Kommissionsdienststellen – letztere sollten nach dem Willen der Kommission sehr umfangreiche Befugnisse besitzen. Gerade die strategische Steuerung des CIP blieb unklar. Das Europäische Parlament konkretisierte hierzu die Idee einer ‚High Level Group‘; die britische Ratspräsidentschaft griff diesen Punkt später auf. Von der Einrichtung einer High-Level-Group, die aus Vertretern von Rat, Kommission, Parlament und gegebenenfalls Interessenvertretern zusammengesetzt wurde, erhofften sich vor allem Rat und Parlament einen stärkeren Einfluss auf die Arbeit des CIP, das nach Vorstellung der Kommission alternativ ausschließlich durch deren Dienststellen gesteuert werden sollte. In informellen Gesprächen zwischen britischer Ratspräsidentschaft und dem Berichterstatter wurde ein vierteljährlicher Tagungsrhythmus der High-Level-Group ins Auge gefasst.

Britische Ratspräsidentschaft: Große Erwartungen – wenige Ergebnisse

Mit der Übergabe der Ratspräsidentschaft von Luxemburg an Großbritannien schien zunächst ein Ruck durch die Europapolitik im Ganzen zu gehen. Die Antrittsrede Tony Blairs

7 Europäisches Parlament: Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, Dokumentnummer PE 362.730v1-00.

am 23. Juni 2005 in Brüssel⁸ stieß vielerorts auf Begeisterung, hob er doch die Themen Innovation und Forschung ganz oben auf seine Präsidentschaftsagenda. Damit wurde von der britischen Ratspräsidentschaft auch im Europäischen Parlament nicht zu unrecht erwartet, dass sie eine Führungsrolle bei der Ausgestaltung des CIP übernehmen werde. Während die britischen Regierungsstellen zu Beginn ihrer Ratspräsidentschaft häufig den Austausch mit dem Berichterstatter und seinen ‚Schattenberichterstattern‘ aus den anderen Fraktionen suchten, schief dieser Kontakt bereits vor der Erstellung des Parlamentsberichts nahezu ein. Zwar hatten die Briten eine überarbeitete Managementstruktur im Sinne des Europäischen Parlaments mit der Einbeziehung einer High-Level-Group vorgelegt, hinsichtlich der technischen Auseinandersetzung darüber aber anscheinend die Lust an der weiteren Diskussion verloren. Möglicherweise spielte die Kürze der Ratspräsidentschaft hierbei eine entscheidende Rolle. Es war im Herbst 2005 eindeutig absehbar, dass das CIP frühestens im Sommer 2006 verabschiedet werden konnte – und damit ohnehin nicht in die Bilanz der britischen Ratspräsidentschaft einfließen würde. Umgekehrt spielte dieser gesetzte Zeitrahmen eine entscheidende Rolle für das große Engagement der folgenden, österreichischen Präsidentschaft. Diese stellte den ersten Kontakt zum Berichterstatter bereits im Spätherbst 2005 her, also zwei Monate vor Übernahme der Präsidentschaft von Großbritannien.

Erste Richtungsentscheidung im Parlament als Grundlage der weiteren Arbeit

Mit der Möglichkeit, dass das CIP gerade eben noch in der österreichischen Ratspräsidentschaft verabschiedet werden könnte, ergab sich eine besonders vielversprechende Konstellation. Österreich hatte von nun an in jeder Situation das Ziel, das CIP bis zum Juni 2006 über die Bühne zu bringen, sonst wäre ihr Engagement hinsichtlich der eigenen Erfolgsbilanz vergeblich gewesen. Doch bis zum Jahresende 2005 hielt sich Österreich im Hintergrund und wartete das weitere Vorgehen des Parlaments zunächst ab. Dessen Ausschuss diskutierte am 22. November 2005 den Bericht, dem der Berichterstatter insgesamt 52 Änderungsanträge beigelegt hatte. Durch die enge Zusammenarbeit mit Kommission und Schattenberichterstattern flossen die Inhalte dieser Änderungsanträge zu einem großen Teil in die finale Version des CIP ein. Doch auch die übrigen Abgeordneten erhielten die Möglichkeit eigene Änderungsanträge einzubringen, die Frist zur Einreichung wurde auf den 14. Dezember festgelegt. Die Änderungsanträge wurden über Weihnachten in alle Amtssprachen der Europäischen Union übersetzt. Insgesamt kamen aus den Reihen der Mitglieder des Industrieausschusses noch einmal 200 weitere Änderungsanträge hinzu, davon der weitaus überwiegende Teil aus den Federn der Schattenberichterstatter, die diese Änderungsanträge ebenfalls im Vorfeld angekündigt und mit dem Berichterstatter abgestimmt hatten.⁹ So wurde vermieden, dass Anträge eingebracht wurden, die von vorne herein auf totale Ablehnung der anderen Fraktionen gestoßen wären. Damit wurde die übliche Konfrontation zwischen den politischen Gruppen entschärft – es bestand nunmehr keine Notwendigkeit mehr Koalitionen zu schmieden, um bestimmte Änderungsanträge definitiv zu verhindern. Diese Entspannung erlaubte eine Fortsetzung der Konsultationen bis hin zur Erstellung der sogenannten ‚Voting Lists‘. Jede Fraktion erstellt eine solche Liste, die das Abstimmungsverhalten zu einem Änderungsantrag vorschreibt oder zumindest empfiehlt.¹⁰ Auch wenn am Ende

8 Die Antrittsrede wurde vom WDR aufgezeichnet und steht zurzeit als Audiodatei zur Verfügung. Abrufbar unter: <http://www.wdr.de/radio/wdr2/moma/258883.phtml> (letzter Zugriff: 26.02.2007).

9 Europäisches Parlament, Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, Dokumentnummer PE 367.642v01-00. ‚Abgestimmt‘ bedeutet hier nicht, dass es im Vorfeld zu einer Einigung über die Anträge gekommen wäre, sondern dass den Anträgen eine enge Konsultation vorausging.

keine gemeinsame Abstimmungsliste erstellt werden konnte, so glichen sich die Empfehlungen doch in weiten Teilen. Bei der Abstimmung im Ausschuss am 31. Januar 2006 war die ALDE-Fraktion des Berichtstatters mit ihrem für Mehrheiten ausschlaggebenden Gewicht¹¹ dann in der Lage, Entscheidungen über strittige Änderungsanträge in ihrem Sinne herbeizuführen, da in fast allen Fällen eine der großen Fraktionen, EVP oder SPE, für oder gegen einen Antrag gewonnen werden konnten. Doch auch die Zahl der strittigen Änderungsanträge war in der Woche vor der Abstimmung noch einmal drastisch reduziert worden. In teilweise langwierigen Verhandlungen unter der Schirmherrschaft des Berichtstatters konnten sich die vier großen Fraktionen auf so genannte Kompromissänderungsanträge einigen. Hier war vor allem auch die Zuarbeit der Europäischen Kommission von besonderer Bedeutung. Zwar existierte weiterhin innerhalb der Kommission zwischen den zuständigen Generaldirektionen Dissens in einigen Punkten, doch konnte die Generaldirektion ‚Unternehmen‘ auch nach dem Weggang des zuständigen Direktors die strategische Führungsrolle behaupten. Die Kommission verstand sich während der Beratungen im Parlament vor allem als ‚ehrlicher Makler‘, der bei Streitigkeiten Formulierungshilfen anbot. In der Abstimmung im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments wurden schließlich über die Hälfte der eingereichten Änderungsanträge angenommen. Gleichwohl entfiel die ‚Schlussabstimmung‘ des Parlaments über den Bericht als Ganzes am 31. Januar 2006. Taktische Erwägungen hatten hierzu geführt. Einerseits stand das Budget für das CIP noch immer nicht fest, da die Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union im Januar 2006 noch Gegenstand von Verhandlungen zwischen Parlament und Rat war. Andererseits rückte aber auch die Möglichkeit zu einer Einigung in erster Lesung zwischen Parlament und Rat in greifbare Nähe. Ein solches ‚First Reading Agreement‘ oder ‚Single Reading Agreement‘ ist dann möglich, wenn der vom Parlament in erster Lesung angenommene Text dem Text des Ratsstandpunktes haargenau entspricht. Um dies zu erreichen wurden im Vorfeld der jeweiligen Abstimmungen umfangreiche Kompromissverhandlungen notwendig.

Rückschlag im Budgetstreit festigt die Koalition der Innovationsförderer

Zeitgleich zu den Beratungen im Parlament hatte der Europäische Rat im Dezember 2005 in Brüssel einen Kompromiss zum EU-Budget erzielt. Weniger Geld als von der Kommission geplant sollte für die Jahre 2007 – 2013 zur Verfügung stehen¹². Wie sich dies für das CIP auswirken würde, war bis zur Jahreswende unklar. Erst Anfang Januar erreichte den Berichtstatter ein Anruf der österreichischen Ratspräsidentschaft. Demnach sollten 1,4 Milliarden Euro statt ursprünglich 4,2 Milliarden Euro in das CIP fließen. Damit wäre das neu geschaffene Rahmenprogramm deutlich hinter die Summe der Einzelbudgets der Vorgängerprogramme zurückgefallen.¹³ Über die Unannehmbarkeit dieses veränderten Budgets wurde zwischen dem Berichtstatter und den Schattenberichtstattern schnell Einvernehmen hergestellt. Auch die Kommission und die Vertreter der österreichischen Rats-

10 Grundsätzlich ist der Fraktionszwang im Europäischen Parlament ein eher stumpfes Element. Abweichung ist für den einzelnen Abgeordneten nahezu immer ohne Konsequenzen möglich.

11 Die beiden großen Fraktionen der Konservativen und Sozialisten verfügen jeweils mit der ALDE über die Mehrheit der Stimmen im Parlament. Die ALDE kann daher oft die Rolle des ‚Züngleins an der Waage‘ spielen).

12 Vgl. Europäischer Rat: Finanzielle Vorausschau 2007-2013, Dokumentennummer 15915/05, S. 5-6, abrufbar unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/misc/87735.pdf (letzter Zugriff: 26.02.2007).

13 Vgl. Jorgo Chatzimarkakis: Böses Erwachen beim EU-Haushalt: Gelder für Mittelstand und Innovation radikal gekürzt, Presseerklärung vom 05.01.2006, abrufbar im Pressearchiv unter: www.chatzi.de (letzter Zugriff: 26.02.2007).

präsidentschaft schlossen sich dieser Meinung an. Hatten die Interessenvertreter in den letzten Monaten versucht ihre Ideen und Änderungswünsche zum CIP in den politischen Prozess einfließen zu lassen, so folgte nun der umgekehrte Prozess: Die Interessenvertreter wurden von der Politik gebraucht, um dem Anliegen nach einem höheren Budget für das Rahmenprogramm Nachdruck zu verleihen und Gehör zu verschaffen. Diese kamen dem Wunsch in vielen Fällen auch nach und erhöhten so den Druck auf die Budgetverantwortlichen.¹⁴ Auch die Presse berichtete entsprechend.¹⁵ Politikstrategisch betrachtet kam die Kürzung des CIP durch den Finanzkompromiss des Europäischen Rates somit nicht gänzlich ungelegen, gelang es hierdurch doch, die Reihen derer, die sich für ein solches Programm mit ausreichender Ausstattung einsetzten, noch enger zu schließen.

Große Ambitionen der österreichischen Ratspräsidentschaft

Direkt im Anschluss an die Abstimmung im Industrieausschuss des Europäischen Parlaments nahm die Arbeit der österreichischen Ratspräsidentschaft endgültig Fahrt auf – nun wusste man, was das Parlament wollte und konnte diese Wunschliste in die Verhandlungen der Ratsarbeitsgruppe tragen. Von vorne herein nicht zu erwarten war eine komplette Übernahme des vom Ausschuss vorgelegten Textes durch den Rat. Für die Abstimmung im Plenum galt es einen für beide Seiten tragfähigen Kompromiss zu finden. Der Rat als selbstständiger, starker Akteur im Mitentscheidungsverfahren der Europäischen Union hatte selbstverständlich eigene Ideen. Trotzdem schaffte es die österreichische Ratspräsidentschaft, einen Text in der Ratsarbeitsgruppe zu verhandeln, der dem Entwurf des Parlamentsausschusses zwar nicht dem Wortlaut, aber doch dem Inhalt nach sehr nahe kam. Dieser Textentwurf wurde dem Europäischen Parlament zugeleitet, und dort vom Berichterstatter zusammen mit seinen Schattenberichterstattern genau geprüft. Zwar konnte eine große Zahl der vom Industrieausschuss verabschiedeten Änderungen im Ratstext wiedergefunden werden, aber einige wichtige Punkte waren ausgelassen worden. Eine der wichtigsten Forderungen des Parlamentsausschusses war komplett unterschlagen worden: die Einführung eines ‚One-Stop-Shops‘ für Unternehmen, die Fördermittel erhalten wollen. Gab es bisher eine große Zahl unterschiedlicher Ansprechpartner in der Kommission, die je nach Programmteil zuständig waren, so forderte das Parlament die Einrichtung einer zentralen Stelle, die entsprechende Fördermittelanfragen kompetent beantworten sollte. Obwohl dieser Punkt von einer breiten Mehrheit des Ausschusses getragen wurde, enthielt der Vorschlag des Rates nichts Entsprechendes.

So wurde eine ganze Reihe von Verhandlungsrunden zwischen Rat, Kommission und Parlamentsvertretern notwendig – an deren Ende ein gemeinsamer Text stehen musste, der sowohl die Zustimmung der Kommission, des Rates als auch des Industrieausschusses und später des gesamten Plenums des Europäischen Parlaments erhalten musste, wenn eine Einigung in erster Lesung gefunden werden sollte. Für die Europäische Kommission stellte sich die Aufgabe zunächst recht einfach dar, konnten die Verhandlungsführer doch weitgehend für die gesamte Kommission sprechen. Das Parlament war stets durch den Berichterstatter und seine Kollegen der anderen Fraktionen vertreten, so dass man eine Mehrheit hinter sich vermuten konnte, ohne allerdings die über 40 weiteren Ausschusskollegen und deren Stimmen außer Acht lassen zu dürfen. Die schwierigste Position in diesem Moment hatte sicherlich die österreichische Ratspräsidentschaft, die nun ganz alleine für den Rat am Verhand-

14 Vgl. beispielhaft: Bertram Reddig: Mittelstandspolitik der EU kommt unter die Räder, in: Die Sparkassenzeitung, Nr. 7, 17.01.2006, S. 21.

15 Vgl. beispielhaft: Teurer Kompromiss, in: Focus, 30.01.2006, S. 84.

lungstisch saß und sich nicht sicher sein konnte, ob von ihr mitgetragene Veränderungen auch das Placet der anderen Mitgliedstaaten erhalten würden. Dieses ‚Damoklesschwert‘ nutzte die Ratspräsidentschaft allerdings auch konsequent als Instrument der Disziplinierung, aus ihrer Sicht offensichtliche Fehlentwicklungen konnte sie mit Hinweis auf ein Scheitern im Rat zurückweisen – an letzterem war wiederum Parlamentsvertretern wie Kommission gar nicht gelegen. Doch schließlich konnte die Ratsarbeitsgruppe und auch der Ausschuss der ständigen Vertreter dann dem nach langer Sitzung gefundenen Kompromiss sehr wohl zustimmen.¹⁶ Für den Rat fanden die Verhandlungen am 26. April 2006 ihr Ende, hier erfolgte die Annahme des Kompromisses im COREPER I einstimmig.¹⁷ Dies kann als besonderer Verdienst der österreichischen Ratspräsidentschaft gewertet werden, deren großes Engagement und kluge Verhandlungsführung innerhalb des Rates entscheidend war.

Ein Budgetkompromiss macht den Weg für das CIP endgültig frei

Während der informellen Verhandlungen zu den Inhalten des CIP liefen auch die Gespräche zum EU-Budget weiter. Dank des gewachsenen Drucks zu Gunsten von Forschungs- und Innovationsförderung setzte sich nun auch der zuständige Berichterstatter im Haushaltsausschuss, Reimer Böge, für eine höhere Ausstattung des CIP ein.¹⁸ Schließlich wuchs die zur Verfügung stehende Summe wieder auf 3,6 Milliarden Euro an, was nach den vorgesehenen Kürzungen als großer Erfolg gewertet wurde.¹⁹ Mit dem Durchbruch bei den Einigungsgesprächen über die Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union am 3. April 2006 war der Weg frei für eine Annahme des Kompromisstextes im Ausschuss und schließlich im Plenum des Europäischen Parlaments. Hierzu wurde zunächst auf der Basis des Kompromisspapiers ein Satz Änderungsanträge erarbeitet, die den ursprünglichen Kommissionsvorschlag so abwandeln, dass nach der Annahme des gesamten Pakets der Anträge das Kompromisspapier als Ergebnis der Beratungen des Ausschusses stehen würde. Dem entgegen hätte die Ablehnung auch nur eines Änderungsantrages bedeutet, dass eine Einigung zwischen Parlament und Rat gescheitert wäre.

Telefondiplomatie vor der entscheidenden Abstimmung

Der Situation entsprechend setzte am Tag vor der Abstimmung im Ausschuss noch einmal eine umfangreiche Telefondiplomatie zwischen dem Berichterstatter und seinen ‚Schatten‘ sowie der Kommission und der österreichischen Ratspräsidentschaft ein. Zahlreiche Abgeordnete waren erstaunt darüber, dass der Text nunmehr ganz anders aussehen sollte, als zuvor im Industrieausschuss besprochen. Zahlreiche Fälle konnten aber mit Verweis auf eine lediglich geänderte Formulierung geklärt werden. Andere Abgeordnete, deren Änderungsanträge dem Kompromiss zum Opfer gefallen waren, mussten ebenfalls beruhigt werden, was letztlich nur durch die große Geschlossenheit im Berichterstatterteam erreicht werden konnte. Aber auch die Feststellung, dass ein Abweichen vom Kompromiss das Ende

16 Hier kommt dem CIP ein Zusammenhang zu Gute, den Pollack nachgewiesen hat: "[...] they will vote for any Commission proposal that leaves them better off than the status quo, even if that proposal is far from their ideal point." Mark A. Pollack: Delegation, agency, and agenda setting in the European Community, in: International Organization 1/1997, S. 99-135, hier: S. 123.

17 Notiert nach Gespräch mit Matthias Martinek am 26.04.2006, Mitarbeiter des österreichischen Wirtschaftsministeriums und Mitglied der Verhandlungsdelegation der österreichischen Ratspräsidentschaft.

18 Zum Beitrag der Haushälter vgl. Jorgo Chatzimarkakis: Rede im Plenum des Europäischen Parlaments am 31. Mai 2006. Archiv des Europäischen Parlaments und abrufbar unter: www.chatzi.de (letzter Zugriff: 26.02.2007).

19 Vgl. „3,6 Milliarden EU-Innovationsförderung für KMU“, Online Ausgabe von Der Standard, www.derstandard.at, (letzter Zugriff: 01.06.2006).

einer Einigung zum CIP in erster Lesung bedeuten würde, zeigte Wirkung. Das Ergebnis am 4. Mai 2006 fiel dann doch überraschend einstimmig zu Gunsten des Kompromisstextes aus. Die Annahme im Plenum des Parlaments schien nur noch Formsache – am 1. Juni 2006 wurde per Handzeichen nahezu einstimmig zugestimmt. Das Übereinkommen über das CIP in erster Lesung war geschafft.

Schlussfolgerungen – lessons learned?

Der Abschluss des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stellt, wie bereits eingangs dargestellt, ein Novum dar. Noch nie zuvor war es gelungen, ein Rahmenprogramm in einer einzigen Lesung zu verabschieden. Die Faktoren die zu dieser schnellen Einigung geführt hatten, lassen sich zusammenfassend wie folgt benennen:

- Eine Ratspräsidentschaft, die voll hinter dem Programm stand, auch weil sie die Möglichkeit sah, den Erfolg selbst – noch während ihrer Amtszeit – zu ernten: Dies kennzeichnet die österreichische Ratspräsidentschaft eindeutig gegenüber der britischen Ratspräsidentschaft, obwohl letztere dem Thema Innovation ebenfalls von höchster Stelle verpflichtet war.²⁰ Ob sich derartige Konstellationen wiederholen lassen, scheint zunächst einmal fraglich, im Falle des CIP passte der Verhandlungsrahmen genau in die Dauer der österreichischen Präsidentschaft.
- Ein Parlament, das mit einer Stimme spricht. Hierin liegt nach unserer Einschätzung sicherlich der größte Einflussfaktor auf die erfolgreichen Verhandlungen. Abgesprochenes Verhalten zwischen Berichterstatter und den Schattenberichterstattern heißt dabei keineswegs Verzicht auf politische Auseinandersetzung. Aber im respektvollen Umgang miteinander und der Zuerkennung gewisser Kompetenzen über Parteigrenzen hinweg konnten Streitfälle beseitigt werden, anstatt in einer rein parteipolitisch aufgeladenen Blockade zu münden. Dieser Befriedung nach innen folgte eine Stärkung nach außen, was den Handlungsspielraum der Akteure erhöhte und die umfangreichen informellen Verhandlungen mit Rat und Kommission erst ermöglichte. Andererseits darf nicht verkannt werden, dass im parteipolitischen Streit im Parlament natürlich eine vom Bürger durch Wahlen herbeigeführte Kontrollfunktion liegt. Der angemahnte Konsens wird aber ohnehin eher in technischen Fragen gesucht.
- Inter- und überinstitutionelle Kooperation: Dies schließt nicht nur Parlament, Rat und Kommission ein, die es geschafft haben, abweichende Ziele in Einzelfragen dem gemeinsamen Ziel der schnellen Schaffung eines Rahmenprogramms unterzuordnen, sondern richtet sich auch an Interessenvertreter und Medien. Lobbyismus muss keine Einbahnstraße sein. Zur Erreichung politischer Ziele können Netzwerke in die Zivilgesellschaft helfen, politischen Zielen Nachdruck zu verleihen.

Konsequenzen für Politik und Politiker

Ob sich der Erfolg des Mitentscheidungsverfahrens beim CIP auch bei anderen Legislativakten wiederholen lässt, werden erst die nächsten Monate zeigen. Möglicherweise ist es dem CIP tatsächlich beschieden, eine ‚Leuchtturmfunktion‘ einzunehmen. Offensichtlich drängen Rat und Kommission bereits im Hinblick auf den Erfolg beim CIP auch beim 7. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union auf eine entsprechende Einigung, die aber wohl so nicht zu realisieren sein wird. Insofern hat die Einigung zum CIP die ‚Latte

20 Hier sei noch einmal auf die Antrittsrede von Tony Blair im Europäischen Parlament vom 23.06.2005 verwiesen.

hoch gehängt‘, dies muss nicht zwingend auch im Interesse anderer Berichterstatter sein.²¹ Auch ist kooperative Politik nicht zwingend zum Nutzen eines Berichterstatters hinsichtlich der Dauer der Aufmerksamkeit beziehungsweise der relativen Wichtigkeit und Medienpräsenz.²² Je schneller ein Gesetzgebungsvorschlag zum Abschluss gebracht wird, desto eher endet die Berichterstatterschaft eines Abgeordneten. Gleichzeitig sind Gesetzgebungsvorschläge, die scheinbar nicht polarisieren, selten Gegenstand umfangreicher Medienberichterstattung, was für Politiker ein Nachteil ist. Vorteilhaft bleibt aber die Wertschätzung, die effektive und effiziente Arbeit des Europäischen Parlaments bei allen Beteiligten und den anderen Institutionen hinterlässt. Dies und nicht zuletzt die Verpflichtung der Politik, dem Bürger qualitativ hochwertige Arbeit zu liefern, sollten aber Anreiz genug sein, die Arbeit der Politik in dem Sinne zu professionalisieren, dass dem Bild Max Webers folgend *sine ira et studio* zwar ihr Element bleibt, Augenmaß aber ihren Weg bestimmt.²³

21 Dies schilderte der Vorsitzende des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments, Giles Chichester, in einem Gespräch am 1. Juni 2006 im Anschluss an die Abstimmung über das CIP.

22 Darauf verwies auch der Generalsekretär der ALDE-Fraktion im Europäischen Parlament, Alexander Beels, in einem Gespräch im Juni 2006.

23 Vgl. Max Weber: *Politik als Beruf*, Stuttgart 1992, S. 32 und S. 82.