

Peter Biegelbauer (Wien)

Interessenvermittlung unter den Bedingungen der europäischen Integration

Die Erstellung nationaler Positionen zum 5. Forschungsrahmenprogramm der EU in Österreich, den Niederlanden und Schweden¹

Der Beitrag analysiert die Politikfindungsprozesse, die zu den nationalen Positionen dreier Länder in den Aushandlungsprozessen um das 5. Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration der EU führten. Das Forschungsinteresse richtet sich auf die Erklärung der Unterschiede in den Prozessen der Findung nationaler Positionen von Österreich, den Niederlanden und Schweden, im Zeitraum von 1995 bis 1998. Zur Untersuchung der Verschiedenheit der drei Prozesse werden vor allem folgende Faktoren herangezogen: die unterschiedlichen Strukturen der nationalen Innovationssysteme, die Form der Interessenvermittlung zwischen Staat und Wirtschaft, die sich in der nationalen und der EU-spezifischen Forschungs- und Technologiepolitik widerspiegelt, sowie der Zeitpunkt des EU-Beitritts der drei Länder. Schließlich werden die Politikprozesse in den drei Ländern auf eine mögliche Konvergenz oder Divergenz vor dem Hintergrund der EU-Integration überprüft.

Keywords: Vergleichende Policyforschung, Europäische Integration, Forschungs- und Technologiepolitik, Interessenvermittlung, Konvergenz politischer Systeme, Comparative Public Policy, European Integration, Research and Technology Policy, Interest Representation, Convergence of Political Processes

Einleitung

Im Zuge der Ausweitung der staatlichen Funktionen der Europäischen Union durch die Einheitliche Europäische Akte und die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza hat in den 1990er Jahren die Debatte um eine mögliche Konvergenz oder Divergenz der politischen Systeme der EU-Mitgliedsstaaten Auftrieb erhalten. Dabei waren die Eckpunkte der Diskussion teils unzureichend definiert und dadurch oft ebenso unklar wie heftig umstritten. Besonders im Fall der Analyse von Strukturen wurden immer wieder Konvergenz bzw. Divergenz auf der Basis von Momentaufnahmen postuliert. Im Fall der Berücksichtigung von Prozessen wurden die Anfangs- und Endpunkte der jeweiligen Handlungsabläufe sowie

deren genaue Wirkungsmechanismen teilweise im Dunkeln gelassen.

Eine Reihe neuerer Publikationen (v.a. die Beiträge der Sammelbände von Héritier et al 2001, Risse et al 2001, Tömmel 2001) trachtet diese Probleme durch genauere Definitionen von Divergenz und Konvergenz², durch die Einbeziehung längerer Zeitperioden und durch die Inbetrachtung der wechselseitigen Beeinflussung der europäischen und der nationalen bzw. subnationalen Ebenen („top-down“ vs. „bottom-up“ Perspektiven) zu überwinden. Obschon diese Vorgangsweise wegen ihrer Konzentration auf eine bestimmte Form der europäischen Integration nicht unumstritten blieb³, brachte letzteres Element der jüngsten Debatte, die sich in den drei genannten Sammelbänden widerspiegelt, auch eine umfassende politikwissen-

schaftliche Auseinandersetzung mit der Frage der Auswirkungen der EU-Integration auf die politischen Prozesse der Mitgliedstaaten – eine Diskussion, die in bisherigen Beiträgen eher marginalisiert war.⁴

Das vorliegende Papier will einen Beitrag zu diesen laufenden Diskussionen liefern. Dabei sollen die Auswirkungen der EU-bedingten Einigungsprozesse auf die Politikstile von drei EU-Mitgliedstaaten überprüft werden. Das ausgewählte Politikfeld ist die Forschungs- und Technologiepolitik (FTE-Politik), im Rahmen derer sich die Auswirkungen der Europäisierung gut darstellen lassen sollte, da seit der Entstehung der EU-Rahmenprogramme für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (Rahmenprogramme, in der Folge RPe) im Jahr 1984 dieses Instrument der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik ständig an Bedeutung gewonnen hat. Dies ist vor allem der Fall in bezug auf den finanziellen Umfang der Rahmenprogramme, deren aktuelles, das RP6, sich bereits auf rund 17 Milliarden EURO für den Zeitraum von 2003–2006 beläuft. Hand in Hand mit der Vergrößerung der Rahmenprogrammbudgets in absoluten Zahlen wächst auch der Anteil der Rahmenprogramme am EU-Gesamtbudget⁵, sodass in diesem Politikbereich die Auswirkungen der Europäisierung von Politik und Politikentstehung deutlich sichtbar werden (Süß/Becher 1993; Grande 1995; Peterson/Sharp 1998; Biegelbauer 1999; Grande 2000b; Edler 2001; Kuhlmann 2001; Pernicka et al. 2002).

Der politische Prozess, der zum Beschluss eines Rahmenprogramms führt, ist, wie die meisten Prozedere der EU-Politik, den komplexen Ausgangssituationen entsprechend kompliziert und langwierig. Im Wesentlichen lässt sich ein informeller Teil (bei RP5 in den Jahren 1995–1997) von einem formellen (die Jahre 1996–1998) unterscheiden. Im informellen Teil des Politikprozesses initiiert die in diesem Politikfeld auf EU-Ebene federführende Generaldirektion XII (jetzt GD Forschung) der europäischen Kommission einen Diskussionsprozess, an dem sich die verschiedenen Kommissions-Dienststellen und beratenden Ausschüsse ebenso wie Firmen, Verbände und

Forschungseinrichtungen auf nationaler und europäischer Ebene beteiligen.

Im politischen Prozess um ein neues RP gewinnen die Nationalstaaten ab dem Zeitpunkt der ersten Präsentation des Kommissionsvorschlages gegenüber den anderen Akteuren an Einfluss, da die von ihnen geäußerten Vorstellungen bezüglich des neuen Rahmenprogramms üblicherweise auf Basis vorakkordierter nationaler Positionen in die Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe Forschung und COREPER einfließen. Das letzte Jahr des Verhandlungsprozesses ist von den Diskussionen zwischen den drei europäischen Institutionen, Kommission, Rat und Parlament geprägt. Im Fall von RP5 haben sich die Ratsarbeitsgruppe Forschung ab Februar 1997 und die Parlamentsausschüsse ab April 1997 mit dem offiziellen Kommissionsvorschlag beschäftigt.

In den letzten Monaten vor der Beschlussfassung des neuen RPs, nachdem Rat und Parlament jeweils zu eigenen Standpunkten gekommen sind und die Kommission darauf reagiert hat, beginnt schließlich, im Fall der Unvereinbarkeit der Standpunkte (wie bei RP5 der Fall), der Trilog. Dabei handelt es sich um die Verhandlungen von Vertretern des Rates, des Parlaments und der Kommission nach dem Vermittlungsverfahren, einem Teil des Mitentscheidungsverfahrens⁶ – dies geschah bei RP5 ab September 1998. Im November 1998 erzielten die Verhandlungspartner im Trilog einen Kompromiss, der im Dezember von Parlament und Rat bestätigt wurde. Das RP5 war von 1999–2002 aktiv und verfügte über ein Gesamtbudget von knapp 15 Milliarden EURO.

Das gegenständliche Papier will sich vor allem den Politikfindungsprozessen widmen, die zu den nationalen Positionen dreier Länder am Anfang der Aushandlungsprozesse um das RP5 standen. Dabei handelt es sich um Österreich, die Niederlande und Schweden, die im Zeitraum von 1995 bis 1997 nationale Positionen zum RP5 festlegten, um diese 1997 und 1998 in die Verhandlungen um das Programm auf europäischer Ebene einfließen zu lassen.

Das zentrale Forschungsinteresse dieser Arbeit richtet sich demzufolge auf die Ähnlichkeit oder Unterschiedlichkeit von Strukturen und Pro-

zessen der EU-FTE Politiken von drei Ländern. Erfasst – und später erklärt werden – sollen Ähnlichkeiten und Unterschiede in den Prozessen der Findung einer nationalen Position zum RP5. In diesen spiegelt sich die Fähigkeit des Staates wider, in einem der europäischen Integration besonders stark unterliegenden Politikfeld die gesellschaftlichen Interessen zu erkennen, mitunter auszugleichen und (in diesem Fall auf die europäischen Ebene hin) zu vermitteln. Hierin soll sich keineswegs der Steuerungsoptimismus wiederfinden, der für die nationalen Forschungs- und Technologiepolitiken der 1950er, 1960er und 1970er Jahre prägend war (Lütz 1993; Stucke 1993; Grande/Häusler 1994; Martinsen/Simonis 1995; Kuhlmann 1998; Biegelbauer 2000), sondern die seitens zentraler gesellschaftlicher Akteure nach wie vor an den Nationalstaat gerichtete Anforderung ihre Interessen vis-à-vis der EU zu vertreten.

Ein Blick auf Strukturen und Prozesse der Interessenvermittlung der drei Staaten sollte sich vor allem deshalb gut für einen Vergleich eignen, weil diese eine Reihe von Gemeinsamkeiten besitzen, auf Grund derer durchaus vergleichbare Vorgangsweisen und vielleicht sogar Resultate in bezug auf die Aggregation der gesellschaftlichen Interessen zum Ziel der Findung einer nationalen Position erwartbar wären. Tatsächlich sind alle drei Länder kleine, offene, in die EU integrierte Marktwirtschaften mit stark neokorporatistischen Ausprägungen und einem hochgradig ausdifferenzierten Forschungs- und Technologiesystem.⁷ Trotzdem wird hier in der Folge gezeigt werden, dass in den drei Ländern die Aggregation nationaler Interessen durchaus unterschiedlich verlaufen ist.

Dementsprechend lautet die zentrale Forschungsfrage des vorliegenden Papiers nochmals und konkret formuliert: Wie können die unterschiedlichen Formen der Organisation der Interessenvermittlung im Prozess der Findung einer nationalen Position zu RP5 erklärt werden?

Dabei werden in erster Linie die drei folgenden Faktoren Berücksichtigung finden, die auf Strukturen und historisch herausgebildete Interaktionsmuster abstellen: Ein erster Faktor zur Erklärung der unterschiedlichen Interessen-

vermittlungsstrategien der drei Länder ist das historisch gewachsene institutionelle Setup der nationalen Innovationssysteme (Freeman 1987; Lundvall 1992; Nelson 1993; Lundvall/Borrás 1998; Kaiser/Prange 2001). Hierunter ist vor allem die Ausdifferenzierung der Innovationssysteme zu verstehen, also das Vorhandensein und die Rolle von universitären und außer-universitären Forschungsinstitutionen, Firmen, intermediären Organisationen und der politischen Superstrukturen in Verwaltung und Regierung, die sich mit der Entwicklung, Einführung und Bearbeitung von Innovationen in Volkswirtschaften beschäftigen.

Ein zweiter zu berücksichtigender Faktor soll die Form der Interessenvermittlung zwischen Staat und Wirtschaft sein, die für ein politisches System typisch ist. Im Fall der drei Vergleichsländer sollen hier die an der Politikentstehung beteiligten Netzwerke von Akteuren auf die Form der vorhandenen Politikarrangements hin untersucht werden. Allerdings ist zwischen einer Charakterisierung des gesamten nationalstaatlichen politischen Systems und dem hier bedeutsameren Bereich der FTE-Politik zu unterscheiden. Generell sind die Formen der Politikgestaltung und der Interessenvermittlung in unterschiedlichen Politikbereichen unterschiedlich ausgeprägt – oftmals ähneln sich Politikfelder einzelner Länder im Vergleich mehr als die politischen Systeme der Länder selber und so unterliegen etwa auch in „starken“ neokorporatistischen Systemen nicht alle Politikfelder gleichermaßen neokorporatistischen Arrangements (Karlhofer/Tálos 1996; Müller/Falkner 1998; Traxler et al. 2001; Tálos/Kittel 2001).

Schlussendlich soll hier noch angemerkt werden, dass auch zwischen nationaler FTE-Politik und EU-FTE-Politik unterschieden werden muss, da die Bedeutung der Akteure in beiden Fällen nicht einer gleichen Gewichtung unterliegen muss. Dadurch kann hier auch die FTE-Politik und die dort dominante Form der Interessenvermittlung als eine der erklärenden Faktoren zum besseren Verständnis von EU-FTE-Politik herangezogen werden.

Der dritte Faktor, der systematische Berücksichtigung finden wird, ist der Zeitpunkt des EU-Beitritts der drei Länder, von denen die

Niederlande Gründungsmitglied sind, die beiden anderen Länder aber erst in der Erweiterungsrunde der 1990er Jahre zur EU gestoßen sind.

Folgende Hypothesen können in Bezug auf die zentrale Forschungsfrage formuliert werden. Erstens ist erwartbar, daß die Rolle, Dauer der Existenz und Bedeutung der jeweiligen Akteure der nationalen Innovationssysteme einen gewichtigen Einfluss auf ihre Rolle im Meinungsfindungsprozess zu RP5 haben. Je gewichtiger ein Akteur in der nationalen FTE-Politik ist, desto gewichtiger wird er oder sie im untersuchten politischen Prozess sein. Zweitens ist zu erwarten, daß die Ausprägung der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft ein Vorbild für die Muster in der EU-FTE-Politik sein wird. Werden also etwa ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnenvertretungen regelmäßig in die Beschlussfassung auf nationaler Ebene miteinbezogen, ist das auch im Fall der EU-FTE Politik wahrscheinlicher. Drittens kann von der Dauer der EU-Mitgliedschaft erwartet werden, daß sie die Ausdifferenzierung und Verfestigung der EU-FTE politischen Strukturen beeinflusst. Je länger also ein Land EU-Mitglied ist, desto eigenständiger sollte sein EU-FTE politisches System sein und desto weniger sollten sich die Meinungsfindungsprozesse zwischen RP5 und RP6 ändern.

Der Rest des Papiers ist wie folgt gestaltet: zuerst werden die Niederlande, Österreich und Schweden im Hinblick auf die eben beschriebenen drei Faktoren charakterisiert und verglichen. Der nächste Teil des Beitrages widmet sich einer Überprüfung des Erklärungsgehaltes der drei eingangs beschriebenen Faktoren und schließlich sollen die Ergebnisse der Untersuchungen in den Zusammenhang der eingangs gestellten Frage nach den Auswirkungen der Europäisierung im Sinne der EU-Integration auf das politische System der drei untersuchten Staaten gestellt werden.

Vergleich der drei Länder in Bezug auf (EU)-FTE-Politik

Die Niederlande, Österreich und Schweden unterscheiden sich im Hinblick auf die Organi-

sation ihrer EU-Forschungs- und technologischen Entwicklungspolitik (EU-FTE-Politik) in verschiedenster Hinsicht. Das ist insofern von Bedeutung, als, wie eingangs erwähnt, die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der drei Länder eine Reihe von Gemeinsamkeiten aufweisen. Ein Beispiel ist die EU-Mitgliedschaft der Länder, wobei Schweden und Österreich bereits lange vor ihrer Mitgliedschaft mit der EG/EU eng verflochten waren. Das wiederum hängt unter anderem mit ihrer Größe, alle drei sind kleine europäische Länder mit unter 15 Millionen Einwohnern, und ihrer wirtschaftlichen Außenorientierung zusammen – im OECD-Vergleich haben alle drei Staaten einen überdurchschnittlich hohen Exportanteil. Auch sind die Bruttoinlandsprodukt/Kopf Werte für die Niederlande, Österreich und Schweden ähnlich hoch, nämlich im oberen Drittel der EU- und OECD-Länder. Schließlich sind die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft in allen drei Ländern in dem Sinne vergleichbar, als sie als Vertreter neokorporatistischer System gelten.

In diesem Abschnitt sollen die Niederlande, Österreich und Schweden einer vergleichenden Analyse unterzogen werden, in der zuerst einige besonders relevant erscheinende Themenbereiche aus der Struktur der nationalen Innovationssysteme untersucht werden, dann einige Dimensionen des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft. Schlussendlich soll die Organisation der EU-FTE-Politik der drei Länder in Bezug auf die Politikfindung zu RP5 einer vergleichenden Analyse zugeführt werden, unter besonderer Berücksichtigung der Interessenvermittlungsmuster im Rahmen der vorfindbaren Politiknetzwerke.

Nationale Innovationssysteme

Ein Vergleich der drei nationalen Innovationssysteme ergibt bei allen Gemeinsamkeiten auch eine Reihe von wesentlichen Unterschieden zwischen den Niederlanden, Österreich und Schweden. Während in Schweden eine Reihe von national basierten multinationalen Konzernen das Innovationssystem dominieren,

sind diese in den Niederlanden einerseits weniger klar national basiert, andererseits gibt es im Land eine kleinere Anzahl multinationaler Konzerne. In Österreich fehlen diese komplett, dementsprechend kommt auch ein großer Teil der industriellen FTE-Leistung von ausländischen Konzernen, von denen aber erwartet werden kann, daß sie weniger in FTE investieren, als sie das im Normalfall im Land ihrer nationalen Basis tun.⁸

Auf Ebene der Forschungseinrichtungen besitzen die Niederlande das im Hinblick auf die Anzahl der institutionellen Lösungen ausdifferenzierteste Innovationssystem, mit einer gleichmäßigen Verteilung universitärer und außeruniversitärer Institutionen. In Schweden spielen die Universitäten eine stärkere Rolle, in Österreich dominieren die Universitäten klar im nationalen Innovationssystem, das überdies auch am insgesamt schwächsten ausdifferenziert ist. Dies gilt auch für die intermediären Institutionen, die in den Niederlanden und Schweden sehr vielfältig und wichtig sind, während sie in Österreich in Anzahl und Funktionsbreite weniger bedeutsam erscheinen. Allerdings wurden hier im Lauf der 1990er Jahre einige Institutionen gegründet, die Rollen übernahmen, welche vorher die verschiedenen Bundesministerien inne hatten – etwa im Bereich der Technologieberatung und -förderung oder der internationalen wissenschaftlichen und technologischen Kooperationen.

In bezug auf die Finanzierung des Innovationssystems lässt sich feststellen, dass in Schweden pro Kopf als auch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt die meisten Gelder für die Forschung bereitgestellt sind – in Bezug auf den gesamten Querschnitt der FTE-Ausgaben, aber auch auf die einzelnen Kategorien – wodurch der Druck auf internationale Quellen auszuweichen für schwedische Forschungseinrichtungen relativ gering ist. In den Niederlanden ist die Situation prinzipiell ähnlich, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau. In Österreich sind die Forschungsmittel am knappsten, wobei allerdings die Situation der außeruniversitären Forschungsinstitutionen, namentlich der kleinen und mittleren, noch schlechter als die der Universitäten ist (European Commission 2000;

Campbell 2001). Letztere standen bis vor kurzem in Abwesenheit von Evaluationen unter einem großen Druck bezüglich der Lehre, aber unter einem relativ geringen Druck Drittmittel einzuwerben. Dies erklärt auch den überproportionalen Anteil von kleinen und mittleren außeruniversitären Forschungsinstitutionen an den RP-Projektbeteiligungen in Österreich (PROVISO 2001).

Beziehungen von Staat und Wirtschaft

Im Hinblick auf die allgemeine Organisation der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft lassen sich folgende Beobachtungen durchführen. Prinzipiell sind alle drei Länder durch neokorporatistische Politikarrangements geprägt, wobei sich allerdings auch hier im Detail – und auch in Abhängigkeit von betrachteten Sektoren – eine Reihe von Unterschieden offenbaren. Das neokorporatistische System in Schweden unterlag in den frühen 1990er Jahren einem drastischen Einschnitt, als seitens der wichtigsten ArbeitgeberInnenvertretung (Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF) die zentralen Tarifverhandlungen, die auf Grund ihrer gesamtgesellschaftliche Bedeutung als Herzstück neokorporatistischer Politikmuster angesehen werden können, beendet wurden. Dieses scheinbar zusammengebrochene neokorporatistische Verhandlungssystem lebte allerdings in einer nun flexibleren Form Mitte der 1990er Jahre auf Ebene sektoraler Verhandlungen wieder auf und hat sich seither stabilisiert. So ist auch in Schweden der Organisationsgrad seitens der ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenvertretungen im wesentlichen auf einem hohen Niveau stabil (Schmitter/Grote 1997; Karlhofer/Sickingler 1999; Benner/Vad 2000; SAF 2000).

In den Niederlanden war die Krise des neokorporatistischen Modells bereits in den 1980er Jahren überwunden worden. Auch dort kam es zu einer Dezentralisierung und Flexibilisierung der Tarifverhandlungen und zu einem teilweisen Rückzug der neokorporatistischen Verhandlungsmuster, wobei in den Niederlanden der Staat der Auslöser der Neuorien-

tierung der Arrangements war (Schmitter/Grote 1997; Karlhofer/Sickinger 1999; Hemerijck/Unger/Visser 2000; Reuter 2000).

In Österreich war die Wandlung des neokorporatistischen Modells der Sozialpartnerschaft nicht mit einem einschneidenden Ereignis verbunden⁹ und passierte eher schleichend. Mit der Übernahme der Kanzlerschaft durch den ehemaligen Bankdirektor Franz Vranitzky Mitte der 1980er Jahre und der endgültigen Aufgabe der austrokeynesianistischen Wirtschaftspolitik kam es zu einem tendenziellen Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft, der sich nicht in allen Bereichen gleich auswirkte und auch erst über einen längeren Zeitraum hinweg spürbar wurde (Karlhofer/Tálos 1996; Karlhofer/Tálos 1999; Kittel 2000; Hemerijck et al. 2000; Tálos/Kittel 1999 und 2001; Mayer 2003).

Strukturen der EU-FTE-Politik

Wie im folgenden gezeigt werden soll, blieb auch die Organisation der FTE-Politik der drei Länder von den zuvor angeführten Veränderungen nicht unberührt. Im Bereich EU-FTE Politik sind, wie weiter hinten ausgeführt werden wird, die beobachtbaren Veränderungen allerdings nicht im direkten Einklang mit den Politik-

stilen in anderen Politikfeldern verlaufen. In der folgenden Abbildung sollen in einem ersten Blick auf die Strukturen der EU-FTE Politik die Gemeinsamkeiten und Unterschiedlichkeiten in Bezug auf eine Reihe von Eckdaten zusammengefasst werden.

Ein erster Unterschied erschließt sich dem Betrachter bereits aus der Tatsache, dass die federführenden Ministerien in zwei Fällen (Österreich, Schweden) die Wissenschafts- bzw. Bildungsministerien sind, in einem Fall (Niederlande) das Wirtschaftsministerium – wenn auch unter starker Beteiligung des dortigen Bildungsministeriums. Die Wichtigkeit anderer ministerieller Akteure schwankt in den drei Ländern: In Österreich verfügt das BKA über die Agenden für Euratom und das BMwA hat in einigen Fällen sein Interesse an einigen Themenschwerpunkten erkennen lassen.¹⁰ In Schweden ist das Wirtschaftsministerium ein im Hinblick auf seine Funktionen und Ressourcen an sich wichtiger Akteur, konnte sich aber im Lauf der Vorbereitung des RP5 nach einhelligen Angaben aller InterviewpartnerInnen nur unter Schwierigkeiten in den Meinungsfindungsprozess einbringen. In den Niederlanden hat das Wirtschaftsministerium die umfangreichsten formellen Kompetenzen und auch das tatsächliche Management der FTE- und der EU-FTE-Politik über, wird allerdings vom inhaltlich sehr

Abb. 1. Vergleich Strukturen der EU-FTE Politik in Österreich, Schweden, Niederlande (1995–1998)

| | Österreich | Schweden | Niederlande |
|---|---|---|--|
| Federführendes Ministerium EU-FTE-Politik | Wissenschaftsministerium (BMWV) | Bildungsministerium | Wirtschaftsministerium (MinEZ) |
| Andere wichtige Ministerien | Wirtschaftsministerium (BMwA), Bundeskanzleramt (BKA) | Wirtschaftsministerium | Bildungsministerium (MinOCW) |
| Institutionalisierte politische Koordination EU-FTE – nationale Ebene | Programm Management Club (PMC) | Rat Kooperation FTE-Politik | Interdepartementale Werkgroep Kaderprogramma (IWK) |
| Direkt EU-FTE zugeordnete außerministerielle Institution | Büro für Internationale Forschungs- und Technologiekooperationen (BIT, eigenständig, vergleichsweise stark serviceorientiert, groß) | EU FoU Radet (eigenständig, relativ breites Portfolio an Funktionen, klein) | EG Liaison (Teil von MinEZ-zugehöriger Technologie-Agentur Senter, groß) |

aktiven Bildungsministerium unterstützt. Zusätzlich spielen in allen Ländern die Landwirtschaftsministerien, traditionell mit eigenen Forschungseinrichtungen versehen, eine eingeschränkte Rolle in der EU-FTE politischen Meinungsbildung. Generell ist die Länderebene in den drei Vergleichsländern im Bereich nationaler, wie auch EU-FTE-Politik, faktisch unbedeutend.

Die Organisation der nationalen EU-FTE politischen Koordination ist auf den ersten Blick sehr ähnlich – in allen Fällen handelt es sich um vorwiegend interministerielle Organe mit externen ExpertenInnen – doch offenbaren sich bei genauerem Hinsehen eine Reihe von Unterschieden. So war der österreichische Programm Management Club (PMC) einerseits aus der vorwiegend sozialpartnerschaftlich und ministeriell besetzten Gruppe zur Vorbereitung des EU-Beitrittes Österreichs im Politikbereich Innovationspolitik entstanden. Dementsprechend sind auch von Beginn an die Sozialpartner in diesem Gremium stark vertreten gewesen, was im Lauf der Vorbereitung von RP5 vor allem dem Austausch von Information bezüglich EU-FTE-Politik diente.¹¹

In Schweden war der Rat „Kooperation FTE-Politik“ im Gefolge des schwedischen EU-Beitrittes vorerst unter dem Namen „Kooperation internationale FTE-Politik“ auf die Planung der EU-FTE-Politik ausgerichtet. Da die zuständige Abteilung auch allgemeine FTE politische Agenden innehat, wurde später der Rat, auch auf Grund der größtenteils identischen Zusammensetzung der beiden Gremien, mit dem Rat „Kooperation nationale FTE-Politik“ zusammengelegt. Er dient eigentlich der Koordination der FTE-Politik zwischen den Ressorts. Es werden allerdings auch einzelne ExpertInnen aus anderen Institutionen beigezogen. In Bezug auf die Verbände handelt es sich dabei vor allem um den im Politikfeld aktiven SI.¹² Das Gremium hatte im Rahmen der nationalen Politikfindung zu RP5 allerdings nur einen beschränkten Wirkungsradius, vor allem wegen der Person des damaligen Ministers Carl Tham. Dieser verwirklichte größtenteils seine eigenen Vorstellungen zu EU-FTE-Politik und drängte alle politischen Akteure, inkludierend den Rat

„Kooperation FTE-Politik“, damit an den Rand des nationalen politischen Prozesses. Der Rat ist verhältnismäßig klein und umfasst rund 30 Mitglieder, bei Sitzungen sind rund 20 Personen anwesend.

Die niederländische Arbeitsgruppe IWK (Interdepartementale Werkgroep Kaderprogramma) ist von einer dem schwedischen Rat „Kooperation FTE-Politik“ vergleichbaren Größe. Sie inkludiert die 30 wichtigsten Entscheidungsträger der einzelnen Ministerien und ExpertInnen, die meist mit den Programmdelegierten identisch sind. Sozialpartner oder InteressenvertreterInnen aus der Wirtschaft finden sich im IWK nicht; allerdings sind diese auf niedrigerer Ebene, nämlich in den Fachkommissionen der Programmdelegierten, eingebunden. Der IWK hat im Vergleich die größte Anzahl an Funktionen und dient nicht nur der Information und der Koordination wie die beiden vergleichbaren Institutionen in Österreich und Schweden, sondern auch der, meist konsensualen, Entscheidungsfindung.

Auch in anderer Hinsicht unterscheiden sich die Strukturen der EU-FTE-Politik teils sehr deutlich. Die direkt der nationalen EU-FTE-Politik zugeordneten außerministeriellen Institutionen sind in unterschiedlichem Maße eigenständig, wobei der schwedische EU FoU Radet und das österreichische BIT (Büro für Internationale Forschungs- und Technologiekooperation) deutlich eigenständiger operieren als die niederländische EG Liaison (EGL), die über die vorwiegend im Technologiebereich arbeitende Agentur Senter dem Wirtschaftsministerium zugehörig ist. Die schwedische Organisation ist mit 13 Mitarbeitern die deutlich kleinste, die aber gleichzeitig das größte Portfolio an Funktionen in Bezug auf EU-FTE-Politik spezifische Entscheidungsfindung ausfüllt. Neben den auch für BIT und EGL üblichen Monitoring-, Analyse- und Beratungstätigkeiten werden vom FoU Radet etwa auch die Einholung, Aggregation und Analyse der Meinungen der nationalen Interessengruppen im Hinblick auf die Bildung einer nationalen Position zu den Rahmenprogrammen durchgeführt.

Interessant ist schließlich auch, dass die EU-FTE-Politik-spezifischen Koordinationsleis-

tungen auf nationaler Ebene von den zuständigen ministeriellen Abteilungen in verschiedener Intensität durchgeführt werden. Während die Koordination in den Niederlanden mit dem Instrument des IWK seitens des Wirtschaftsministeriums, aber auch geprägt durch die starke Eigenleistung des Bildungsministeriums, besonders intensiv ausfällt, ist diese in Österreich und Schweden jeweils vergleichsweise weniger stark ausgeprägt. Tatsächlich geht aus den Informationen über die nationalen Entscheidungsfindungsprozesse zu RP5 hervor, dass einerseits die am Prozess der Meinungsfindung zu RP5 auf nationaler Ebene eingebundenen Interessengruppen in den Niederlanden stärker koordiniert, bzw. die Meinungsfindungsprozesse stärker vorstrukturiert wurden. Andererseits wurden nach Selbsteinschätzung der InterviewpartnerInnen auch die einzelnen Ebenen der nationalen Interessenvertretung in den europäischen Institutionen stärker koordiniert.

Hier lässt sich eine Korrelation mit der Anzahl der zur Diskussion eingeladenen InteressenvertreterInnen erkennen: Diese war in den Niederlanden relativ niedrig und in Österreich und Schweden ungleich höher. Da mit steigender Anzahl der zu vertretenden Interessen

der Koordinationsaufwand rasch steigt, hätte er in Österreich und Schweden also besonders umfangreich sein müssen – was nicht der Fall war. Wie in so einem Fall zu vermuten gewesen wäre, war gerade in Österreich der Prozess der Findung einer nationalen Position relativ schwierig.¹³

Prozesse der EU-FTE Politik: Einbindung gesellschaftlicher Interessen

Ein weiterer wesentlicher Punkt des Vergleiches der drei Länder in Bezug auf die Entscheidungsfindung zu EU-FTE politischen Agenden sind die Verhandlungs- oder Interessenvermittlungsstrukturen. Die diesbezüglichen Determinanten sind die Stärke des Staates, im Fall der EU-FTE Politik vor allem die drei federführenden Ministerien, sowie Form und Intensität der Einbindung von Interessengruppen. Einige diesbezügliche Faktoren werden in der nächsten Abbildung verglichen.

Die Einbindung gesellschaftlicher Interessen in die Entscheidungsfindung in den drei Ländern war wiederum in verschiedener Hinsicht unterschiedlich. Unbestritten waren die

Abb. 2. Vergleich Einbindung Interessengruppen bei der Entstehung der nationalen Position zu RP5: Österreich, Schweden, Niederlande (1995–1998)

| | Österreich | Schweden | Niederlande |
|--|--|---|---|
| Institutionalisierte Kontakte Interessengruppen-Programmedelegierte | Fachkommissionen, divers in Funktion und Aufbau | FoU Radet, informelle Netzwerke | Fachkommissionen (Klankboard Groups) |
| Koordination der Einbindung von Interessengruppen in die Entstehung der nationalen Position zu RP5 | EU-Koordinationsabteilung BMWV/K | FoU Radet | IWK, teils via Extensionen wie den Klankboard Groups |
| Einbindung Firmen | Wenige direkt und regelmäßig, einige wiederkehrend, weitere in Fachkommissionen | Multinationale Konzerne teilweise direkt, andere indirekt | Nur auf Ebene der Fachkommissionen |
| Einbindung Verbände | ArbeitgeberInnen (bevorzugt: via Workshops, PMC, Direktkontakte) und ArbeitnehmerInnen | ArbeitgeberInnen | ArbeitgeberInnen teilweise auf Ebene der Fachkommissionen |
| Einbindung Forschungseinrichtungen | Auf mehreren Ebenen | Auf mehreren Ebenen | Nur auf Ebene der Fachkommissionen |

zentralen Akteure der Verhandlungen um RP5 im nationalen Kontext, wie auch auf der hier weniger relevanten EU Ebene, die federführenden Ministerien. Die tatsächliche Transformationsleistung der gesellschaftlichen Interessen wurde aber von verschiedenen Akteuren geleistet.

Die institutionalisierten Kontakte liefen in Österreich neben den großen Workshops des BMWV vor allem über die Fachkommissionen, die allerdings, abhängig vom jeweiligen Programmbereich, sehr unterschiedlich in Größe, Zusammensetzung und Funktion waren. Die Fachkommissionen hatten in den Niederlanden eine relativ größere Bedeutung, wobei auch dort eine gewisse Bandbreite in Bezug auf Größe und Zusammensetzung feststellbar war. In Schweden wurde die Aggregation gesellschaftlicher Interessen neben einer Reihe von nationalen und regionalen Veranstaltungen vor allem durch die formellen Aussendungen und informellen Netzwerke des FoU Radet und auch der Schwedischen Technologieagentur NUTEK geleistet.

Die Gesamt-Koordination der Einbindung der nationalen Interessen geschah in Österreich über die EU-Koordinationsabteilung des Wissenschaftsministeriums. In den Niederlanden wurde die Transformation und Koordination der Interessen vor allem über den IWK, unter Anleitung von Wirtschafts- und auch Bildungsministerium, geleitet. In Schweden lag der bedeutendste Teil der Transformationsleistung bei den vorgelagerten Institutionen, vor allem beim FoU Radet, aber auch bei NUTEK, wenn auch unter Kontrolle der zuständigen Abteilung des Bildungsministeriums.

Bei der Einbeziehung der gesellschaftlichen Interessen waren die Bemühungen der mit dieser Arbeit betrauten Institutionen unterschiedlich intensiv. In Österreich war der Prozess sehr umfassend und von der Bemühung getragen, die Interessen möglichst breiter Gruppen aus Wirtschaft und Wissenschaft einzubeziehen. Auch wurde der Versuch unternommen die Meinung all dieser beteiligten Organisationen möglichst umfassend und gleichzeitig ungefiltert in die nationale Stellungnahme einzubringen. In Schweden war der Prozess ähnlich breit angelegt. Wie bereits erwähnt, war in den Nieder-

landen eine wesentlich kleinere Anzahl an Interessengruppen bei der Entscheidungsfindung inkludiert und der Prozess war insgesamt wesentlich stärker (durch das MinEZ) moderiert als in den anderen beiden Ländern.

Bezogen auf die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen wurden in Österreich einige wenige große Firmen, vor allem Siemens Österreich und Böhler-Uddeholm, direkt, auf verschiedenen Ebenen und vor allem kontinuierlich in die Politikfindungsprozesse eingebunden. Beide Firmen hatten je einen Experten aus dem Bereich des mittleren Managements für diese und vergleichbare Tätigkeiten abgestellt. Eine begrenzte Anzahl von Firmen hatte die Möglichkeit sich in den Fachkommissionen einzubringen, während ein größerer Kreis von VertreterInnen der Wirtschaft die Gelegenheit erhielt sich mittels schriftlicher Stellungnahmen und in den großen Workshops des Wissenschaftsministeriums zum RP5 zu äußern. In Schweden wurden einige multinationale Konzerne direkt eingebunden, allerdings in einem weniger kontinuierlichen Prozess. Eine größere Anzahl von Firmen wurde im Rahmen der schriftlichen Aussendungen um ihre Stellungnahme gefragt. In den Niederlanden hatten die Firmen nur auf Ebene der Fachkommissionen die Gelegenheit sich in den Diskussionsprozess einzuschalten. Dies war eine verhältnismäßig niederwertigere Möglichkeit als in den beiden anderen Ländern – und vor allem scheinbar die einzige Zugangsmöglichkeit auf nationaler Ebene zum RP5 Stellung zu nehmen.

Die Forschungseinrichtungen hatten in Österreich und Schweden auf Ebene der schriftlichen Aussendungen, in den nationalen Workshops und in Österreich auch in den Fachkommissionen die Möglichkeit Stellungnahmen abzugeben. In den Niederlanden erhielten nur einige von ihnen auf Ebene der Fachkommissionen Zugang zum Politikfindungsprozess um RP5.

Weitaus differenzierter war die Situation für die Verbände. In Österreich hatten die ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenverbände gleichermaßen die Möglichkeit der Interessensäußerung erhalten. Dabei wurden die ArbeitgeberInnenverbände im Vergleich zu allen an-

deren Interessenvertretungen, auch den ArbeitnehmerInnenverbänden, bevorzugt behandelt: sie wurden im Wesentlichen zu allen Kontaktmöglichkeiten eingeladen, zu den nationalen Workshops, zu den PMCs (die an sich in erster Linie der interministeriellen Koordination dienen sollten), zu Direktkontakten auf hoher Beamtennebene und auch zu schriftlichen Stellungnahmen. In Schweden wurden nur die ArbeitgeberInnen eingeladen, Stellungnahmen abzugeben (was von der SI wahrgenommen wurde) und sich in verschiedener Form am Politikfindungsprozess zu beteiligen – auch im Rahmen des Rates „Kooperation FTE Politik“. In den Niederlanden wurden VertreterInnen der ArbeitgeberInnenverbände ausschließlich in Fachkommissionen einbezogen, also mit FirmenvertreterInnen und VertreterInnen von Forschungsinstitutionen gleichgesetzt.

In Österreich gaben einige InterviewpartnerInnen aus dem Bereich der Verbände an, dass sie einen exklusiveren Zugang zum in der EU-FTE-Politik federführenden Ministerium erwartet hätten, ein Gesprächspartner meinte hingegen, dass er im wesentlichen mit dem Prozess der Meinungsfindung einverstanden gewesen wäre. Alle InterviewpartnerInnen waren hingegen mit dem Output des politischen Prozesses unzufrieden, in dem sie die Positionen ihrer Organisationen zu wenig reflektiert fanden.¹⁴

Umgekehrt ist es im internationalen Vergleich schwer nachzuweisen wie wichtig es den einzelnen Verbänden selber war, eingebunden zu werden, vor allem da diese Institutionen teils sehr ungleichgewichtig auf europäischem Niveau vertreten sind und daher in unterschiedlichem Ausmaß die Möglichkeit der Direktvertretung wahrnehmen konnten. Im Wesentlichen trifft das auch für die VertreterInnen von Einzelunternehmeninteressen zu.

Vor diesem Hintergrund soll hier also noch kurz auf die Dichte der direkten Beziehungen nationaler Interessengruppen – vor allem von Verbänden und Firmen, das selbe gilt aber im Wesentlichen auch für Forschungsinstitutionen – zur Europäischen Kommission und zum Europäischen Parlament eingegangen werden. Die nationalen Gewerkschaften und auch deren Vertretung auf europäischer Ebene spielen im Be-

reich EU-FTE-Politik in Brüssel keine Rolle und werden darum hier auch nicht weiter behandelt.

Generell lassen sich die drei Länder in Bezug auf die direkte Vertretung gesellschaftlicher Interessen in Brüssel klar in zwei Gruppen einteilen. Dabei sind die Beziehungen österreichischer InteressenvertreterInnen, gleich ob Repräsentanten von Firmen, von Sozialpartnern oder von anderen gesellschaftlicher Interessen, relativ zu den anderen beiden Ländern noch deutlich weniger entwickelt. Dies gilt vor allem für die Zeit der Entstehung von RP5, denn in jüngster Zeit lässt sich bei einzelnen Akteuren wie der Industriellenvereinigung (IV) und vereinzelt professionellen InteressenvertreterInnen österreichischer Firmen eine Tendenz zur Professionalisierung ausmachen.

Die bessere Etablierung schwedischer und niederländischer Interessenvertretungen in Brüssel ist dabei einerseits auf die Wirtschaftsstruktur der beiden Länder zurückzuführen, die, wie bereits erwähnt, über eine größere Anzahl international agierender Großfirmen, teils auch multinationaler Konzerne, verfügen. Damit lässt sich auch eine gewisse zeitliche Verzögerung erklären: die schwedischen SAF und SI, die Gegenstücke zur österreichischen Wirtschaftskammer und IV, haben ihre Vertretung in Brüssel bereits 1974 eröffnet (in etwa zeitgleich mit einigen schwedischen Firmen), also lange vor dem schwedischen EU-Beitritt, während die IV als erster österreichischer Akteur 15 Jahre später, also 1989, eine Vertretung in Brüssel eröffnete.

Andererseits hat dies aber auch mit der Dichte der Beziehungen der österreichischen Sozialpartnerschaft auf nationaler Ebene zu tun, die auch im Zuge der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft bei österreichischen Interessenvertretungen die Erwartung weckte, dass diese wie bisher bei den Vorbereitungen gesetzlicher Änderungen, auf EU- wie auch auf nationaler Ebene, mit einbezogen werden würden¹⁵. Dies war eine Hoffnung, die sich in einer Reihe von Fällen, wie etwa der direkten Teilnahme an RAG-Sitzungen, mit den Regeln der EU nicht vereinbaren ließen, ergo seitens der staatlichen Instanzen nicht erfüllbar waren (siehe etwa Falkner 2000; Müller 1999) oder die Sozialpartner einfach überforderten – ein Beispiel wäre hier

die Langsamkeit, mit der die Sozialpartner auf Diskussionen im Europäischen Parlament und der Kommission reagieren. Hier erweist sich der Umstieg vom nationalen System des Korporatismus auf das ungleich komplexere europäische Mehrebenen-System, das in einer Reihe von Fällen Interessenvertretern eine Handlungslogik, welche der des angelsächsischen Pluralismus ähnelt, aufzwingt (oder ermöglicht) als für die Sozialpartner sehr schwierig.¹⁶

Überprüfung der drei Erklärungsfaktoren

Als nächstes soll eine Überprüfung der eingangs formulierten Faktoren, die zu einer Erklärung der Unterschiede der drei Politikfindungsprozesse beitragen könnten, vorgenommen werden. Der erste Faktor stellte auf strukturelle Bedingungen ab: das historisch gewachsene institutionelle Setup des nationalen Innovationssystems. Tatsächlich scheint die Rolle und Bedeutung der einzelnen diesbezüglichen Institutionen im Innovationssystem eine nicht unerwartete Erklärungskraft in Bezug auf das Forschungsinteresse zu haben. Die eingangs formulierte Hypothese zu den strukturellen Faktoren war, daß das Gewicht eines Akteurs im nationalen Innovationssystem seine Bedeutung im EU-FTE politischen System wesentlich mitbestimmen würde. Diese Hypothese muss allerdings qualifiziert werden, da sie ansonsten die Fragen der Zugangsmöglichkeiten der Akteure und ihr Eigeninteresse nicht berücksichtigt.

Unabhängig von seinem Einflußpotential wird ein Akteur zur Vertretung seiner oder ihrer Interessen im Normalfall diejenige Arena auswählen, in der er sich am besten durchsetzen kann. Ein Beispiel dafür sind die schwedischen Multinationalen Konzerne, die sich üblicherweise in der nationalen FTE-Politik gut Gehör verschaffen können. Im Falle des Meinungsbildungsprozesses zu RP5 wechselten sie allerdings von der nationalen auf die supranationale Ebene, da der eigenwillige Wissenschaftsminister Tham die Industrieinteressen nur eingeschränkt berücksichtigte. Ähnlich gingen holländische FirmenvertreterInnen vor – nur daß

diese den weitgehend fehlenden Zugang zum Meinungsfindungsprozess bereits von vornherein erwartet und von Anfang an den direkten Weg der Interessenvertretung in Brüssel gesucht hatten.

Das Handeln einer anderen wesentlichen Akteursgruppe, der Forschungseinrichtungen, lässt sich hingegen weniger durch deren Gewicht im jeweiligen nationalen Innovationssystem, sondern eher durch den Grad ihres strategischen Interesses an der Teilnahme an den RPs erklären. Sie scheinen nach einem bestimmten Muster an die Rahmenprogramme heranzutreten: je weniger nationale Mittel vorhanden sind, desto stärker die Bereitschaft zur Beteiligung an den Rahmenprogrammen und umso größer die Bereitschaft sich auch an damit verbundenen politischen Willensbildungsprozessen zu beteiligen. Im Fall Schwedens wurde so seitens VertreterInnen der Ministerien das als ausbaufähig qualifizierte Interesse der Universitäten an den Rahmenprogrammen erklärt, in Österreich lassen Beteiligungsdaten an den Rahmenprogrammen ebenso wie am Politikfindungsprozess zu RP5 eine ähnliche Erklärung wahrscheinlich erscheinen.

Ein Teil der den Ministerien vorgelagerten intermediären Organisationen, vor allem solche mit internationaler Ausrichtung, konnte hingegen in allen drei Ländern, vor allem aber in den Niederlanden, eine im Vergleich zu ihrer Größe und Mittelausstattung große Rolle spielen. Eine Erklärung dafür dürfte generell im Wissen liegen, das in diesen Institutionen angesammelt wurde, die ja auch Funktionen der Ministerien im Politikbereich übernommen haben. Verschiedentlich wuchs im Lauf der Interviews auch der Eindruck, dass die VertreterInnen der den EU-FTE politischen Prozess koordinierenden Ministerien auf die vorgelagerten Institutionen in Bezug auf Informationseinholung und -verarbeitung im Politikfeld einfach angewiesen waren, sodass die intermediären Institutionen zwangsläufig eine starke Rolle spielen konnten und auch mussten.

Der zweite wesentliche eingangs angebotene Erklärungsfaktor stellte auf prozessuale Faktoren ab, vor allem die Charakterisierung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft all-

gemein, sowie spezifisch bezogen auf den Bereich FTE-Politik. Die Zusammenhänge zwischen der EU-FTE-Politik einerseits, sowie FTE-Politik und den allgemeinen Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft andererseits, sind komplex. Aus der Literatur ließe sich folgende Typologisierung für die Staat-Wirtschaft Beziehungen der drei Länder bilden: Österreich wäre ein (wenn nicht *der*) Vertreter eines „harten“ oder „starken“ Neokorporatismus mit einem starken Staat, ursprünglich starken Gewerkschaften und starken ArbeitgeberInnenvertretern, Schweden seit den 1990er Jahren eines Modells mit stärkerer Dezentralisierung und einem relativ schwächerem Staat und starken Gewerkschaften, die Niederlande Vertreter eines ebenfalls dezentralisierten Modells, das seit den 1980er Jahren als Gesamtsystem relativ schwächer ausgebildet ist, mit einem starkem Staat und schwachen Gewerkschaften (Schmitter 1979; Katzenstein 1985; Schmitter/Grote 1997; Karlhofer/Sickinger 1999; Hemerijck et al 2000). Die in der Einleitung formulierte Hypothese lässt einen positiven Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein neokorporatistischer Arrangements und der Einbindung von Sozialpartnern im EU-FTE politischen Prozess erwarten.

Aus den vorliegenden Daten ließe sich der Bereich FTE-Politik im Hinblick auf Verhandlungs- und Interessenvermittlungsmuster wie folgt charakterisieren. Österreich hatte bis Mitte 1980er Jahre seine (im übrigen nur im Bereich der Forschungspolitik ausformulierte und in der Technologie-Politik stark auf die Rolle der verstaatlichten Industrie abstellende) FTE-Politik stark auf die Expertise der Sozialpartner aufgebaut. Ab diesem Zeitpunkt wurden die Sozialpartner zunehmend weniger in die Politikentscheidungen um FTE einbezogen, bis diese in den 1990er Jahren gegenüber anderen ExpertInnen eine schwächere Position inne hatten. In Schweden spielten die Verbände im Bereich FTE-Politik eine untergeordnete Rolle: Verbindungen des Staates mit großen Firmen, die auch in einer Reihe von Großtechnologieprojekten mündeten, waren hier bedeutsamer (Edquist/Lundvall 1993). Ebenso waren in den Niederlanden die Verbände von weniger großer Be-

deutung. Auch wenn die ArbeitgeberInnen zur Politikformulierung beigezogen wurden, so suchte der Staat doch Beziehungen zu großen Firmen, um Technologien zu verwirklichen oder größere Institutionen zu gründen (van der Steen 2003).

Im jüngeren und enger abgegrenzten EU-FTE Politikfeld findet sich allerdings ein anderes Muster. In Österreich wurden ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenvertreter zum Politikfindungsprozess zu RP5 beigezogen, die ArbeitgeberInnen dabei aber bevorzugt behandelt – und zwar nicht nur den ArbeitnehmerInnenvertretungen, sondern auch anderen gesellschaftlichen Interessen gegenüber. Die Kooperation mit den Sozialpartnern begann schon vor dem EU-Beitritt in einer Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Beitrittes im FTE-Politikfeld unter Leitung des Wissenschaftsministeriums, zu der auch die Sozialpartner beigezogen waren. Hier lässt sich nun die interessante Beobachtung anstellen, dass die Sozialpartner mittels Einbeziehung zum erwähnten Arbeitskreis zu einem Zeitpunkt in eine EU-politisch relevante Entscheidung einbezogen wurden, als in anderen relevanten Entscheidungsfindungsprozessen im Politikfeld (im Bereich der nationalen FTE-Politik) zunehmend weniger beteiligt wurden. Diese Beziehung hat sich seither insofern institutionalisiert, als die Sozialpartner auch in die von 2000–2002 dauernden Vorbereitungen zu RP6 einbezogen wurde – und das in noch stärkerem Ausmaß als bei der Vorbereitung zu RP5. In Österreich kann also innerhalb des EU-FTE Politikfeldes von einer Verfestigung der Einbeziehung der Sozialpartner gesprochen werden. Unklar ist, ob sich das Muster weiter stabilisieren kann, vor allem, da der Ministerposten des hier wichtigen BMVIT seit 2000 von der FPÖ gestellt wird – einer Partei, die, wie erwähnt, der Sozialpartnerschaft grundsätzlich mit großem Misstrauen begegnet.

In Schweden ist die Situation insofern ähnlich, als dort ebenfalls die ArbeitgeberInnenvertreter (wenn auch nicht die ArbeitnehmerInnen) in die Vorbereitung des EU-Beitrittes einbezogen wurden und eine Vertreterin des SI (nicht aber des SAF, der nur beschränkte FTE politische Expertise aufweist) auch von

Beginn der EU-Mitgliedschaft an in verschiedenen Gremien des die EU-FTE Politik koordinierenden Bildungsministeriums integriert war. Dies steht im Widerspruch zur sonstigen FTE politischen Praxis in Schweden, wo, ähnlich wie in Österreich, zwar üblicherweise Gesetzesentwürfe zur Begutachtung an eine Reihe von Interessenvertretungen ausgesandt werden, aber (im Unterschied zur Situation in Österreich bis zum Jahr 2000) einzelne Akteure zur Politikfindung und -formulierung nicht gesondert eingeladen werden. Interessant ist hier allerdings, dass der SI im Zuge der Beschäftigung mit EU-FTE-Politik eine Strategie in Blickrichtung auf nationale FTE-Politik entwickelt hat und nunmehr regelmäßige Treffen mit anderen nationalen Akteuren in Regierung, Parlament und Wirtschaft (mit letzteren auch in Form eines Arbeitskreises wie ihn die österreichische Wirtschaftskammer Österreich und IV schon länger durchführen) abhält. Hier hat sich, möglicherweise als Folge der Einbeziehung der schwedischen ArbeitgeberInnenverbände in die EU-FTE Politik, scheinbar eine Auswirkung der Einbeziehung der ArbeitgeberInnen in EU-FTE Politik auf die nationale FTE Politik gezeigt. Ähnlich wie in Österreich wurden auch in Schweden die ArbeitgeberInnenverbände in die Vorbereitung auf RP6 stärker eingebunden als das bei RP5 der Fall war. Das drückt sich einerseits in einem gemeinsamen Foresight-Projekt verschiedener intermediärer Institutionen und der SI (Swedish Technology Foresight 2000), andererseits auch in regelmäßigen Treffen mit dem Bildungsminister aus – wobei der Carl Tham nachfolgende Minister den Ruf größerer Industriefreundlichkeit genießt.

In den Niederlanden sind die ArbeitgeberInnen in der EU-FTE-Politik niederrangig und indirekt, über die Fachkommissionen, eingebunden. Dies läuft parallel mit der geringen Einbindung der ArbeitgeberInnenverbände (und der Nicht-Einbindung der ArbeitnehmerInnenvertreter) in die nationale FTE-Politik.

Die Hypothese zur Übertragbarkeit des Stellenwertes von Sozialpartnern in der nationalen FTE-Politik oder gar im allgemeinen politisch-ökonomischen System eines Landes auf die sehr spezialisierte EU-FTE Politik lässt sich so also

nicht stützen. Gezeigt werden konnte hingegen, daß es sehr wohl Rückkopplungseffekte zwischen nationaler FTE und EU-FTE-Politik gibt. Besonders in Schweden könnten diese Effekte sogar langfristig sein. In Österreich ist dies auf Grund der konservativen Koalitionsregierung mit ihrer kritischen Haltung der Sozialpartnerschaft gegenüber eher unsicher. Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die für ein Land typischen Ausprägungen der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft und die damit einhergehenden Formen der Interessenvermittlung tatsächlich eine Rückwirkung auf das Handlungsrepertoire der staatlichen und gesellschaftlichen Akteure im Bereich FTE-Politik und EU-FTE Politik haben. Beide, Formen der gesamtstaatlichen Interessenvermittlung und die typischen Handlungsmuster im Bereich FTE-Politik, prästrukturieren bis zu einem gewissen Grad die Formen der Interessenvermittlung im Bereich der Einbeziehung verschiedenster Akteure im Fall der Entstehung der nationalen Position zu RP5. Im konkreten Fall lässt sich weiters festhalten, dass die EU-Beitritte Österreichs und Schwedens den Verbänden keinen Bedeutungsverlust, sondern einen Bedeutungsgewinn verursacht haben, in dem die Einbindung dieser gesellschaftlichen Akteure verstärkt wurde¹⁷.

Festzuhalten ist auch, dass der eingangs erwähnte dritte Faktor zur Erklärung der Unterschiede zwischen den Politikfindungsprozessen zum RP5, der Zeitpunkt des EU-Beitrittes, eine wichtige Rolle zu spielen scheint. Die in der Einleitung formulierte Hypothese zu diesem Erklärungsfaktor besagte, daß mit der Länge der EU-Mitgliedschaft die Eigenständigkeit des EU-FTE politischen Systems wachsen und seine Funktionen sich ausdifferenzieren sowie daß mit bereits längerer Teilnahme an EU-FTE politischen Prozessen sich die Meinungsfindungsprozesse zwischen RP5 und RP6 weniger ändern sollten als bei kürzerer EU-Mitgliedschaft.

Diese Hypothese wurde bestätigt, denn gerade der EU-Beitritt führte in Österreich und Schweden tatsächlich zu einer Evaluation vorhandener Strategien in einem neu geschaffenen, oder doch wenigstens in seiner Bedeutung wesentlich gestiegenen FTE Politikfeldes.¹⁸ Während in den Niederlanden dem die EU-FTE-

Politik koordinierenden niederländischen Wirtschaftsministerium die relevanten Akteure und Routinen zu Beginn des Meinungsfindungsprozesses zu RP5 bereits bekannt und die einzelnen Akteure auch aufeinander eingespielt waren,¹⁹ war die Situation in Schweden und Österreich auf Grund der erst zu Beginn 1995 erfolgten EU-Mitgliedschaft anders. Dort hatten sich die zentralen Akteure der Forschungs- und Technologiepolitik mit einer komplett neuen Anforderungsstruktur auseinanderzusetzen, wobei die zugehörigen Routinen für alle beteiligten Akteure – auch die koordinierenden Ministerien – nicht institutionalisiert und meist nur „nach den Buchstaben des Gesetzes“ bekannt waren.²⁰

Wie zuvor dargelegt, wurden in der Folge im Rahmen des Prozesses der Ausdifferenzierung der EU-FTE Systeme in den drei Ländern eine Reihe von Funktionen des politischen Systems neu gebildet, wie etwa die Koordination der EU-FTE politischen Standpunkte durch ein einzelnes Ministerium. Auch wurden zur Abdeckung der neuen Funktionen neue Institutionen ins Leben gerufen, wie im Fall der Koordination der EU-FTE politischen Positionen in den Niederlanden der IWK oder im Fall des Informationsflusses von und nach Brüssel auf der operativen Ebene in Österreich das BIT.

Zudem ist, ganz gemäß der vorher rekapitulierten Hypothese, in Österreich und Schweden ein größerer Unterschied zwischen der Herangehensweise an die Vorbereitung von RP6 im Vergleich zu RP5 feststellbar, als das bei den Niederlanden der Fall ist, die sich bei der Findung eines nationalen Standpunktes in sehr ähnlicher Weise RP6 näherten, wie sie das schon bei RP5 getan hatten. Das lässt sich vor allem auf die größere Erfahrung der niederländischen Akteure im Umgang mit den Rahmenprogrammen zurückführen, die in den beiden 1995 beigetretenen Ländern nicht zu finden ist. Österreich und Schweden haben ihre Strategie zur Findung einer nationalen Position zum geplanten Rahmenprogramm evaluiert und diese entsprechend verändert.²¹

Für die Bewertung der Auswirkungen des EU-Beitrittes auf neue Mitgliedsländer bedeutet dies vor allem, dass die Effekte nicht den

vorerst erwartbaren Weg nehmen. Wenige Beobachter hätten Ende der 1980er Jahre erwartet, dass das zu diesem Zeitpunkt schon eingeleitete Verfahren zum EU-Beitritt als Folge haben würde, dass die langsam an Einfluss verlierenden Sozialpartner in einem der damaligen Beitrittskandidaten verstärkt in ein neues Politikfeld eingebunden werden würden, wie in Österreich geschehen. Wahrscheinlich hätten sogar wenige Beobachter die Vorhersage gewagt, dass in einem Land auch nur ein Teil der Verbände verstärkt beigezogen würde, wie in Schweden der SI.²²

In Österreich hat sich im EU-FTE Politikfeld rasch ein Politiknetzwerk herausgebildet – wie in anderen Politikfeldern auch (Müller/Falkner 1998; Tálos/Kittel 2001). Allerdings ist dieses Netzwerk relativ lose geknüpft, denn es ist charakterisiert durch lose Kontakte, unregelmäßige Interaktionen und vor allem in ihrer Sicht der zu lösenden Probleme uneinheitliche Akteure. Im Fall einer engen Fassung des Begriffes Korporatismus, wie er hier zu Grunde gelegt wurde (vgl. Fußnote 6), ist das Politiknetzwerk nicht als korporatistisch definierbar. Gerade im Fall von Österreich, der einem korporatistischen Arrangement am nächsten kommt, ist zwar eine bevorzugte Behandlung der Sozialpartner – und vor allem der ArbeitgeberInnenseite – feststellbar, aber weder verfügten die Sozialpartner über ein Repräsentationsmonopol in den Verhandlungen um die nationalen Positionen zu RP5, noch wurde ihnen seitens des federführenden Bundesministeriums als RepräsentantInnen des Staates eine Mitverantwortung für einmal getroffene Entscheidungen abverlangt.²³

Was bedeuten diese Ergebnisse nun für die eingangs umrissenen Diskussionen um eine mögliche Konvergenz oder Divergenz der politischen Systeme der EU-Mitgliedsstaaten und in diesem Zusammenhang um die Frage der Auswirkungen der EU-Integration auf die politischen Prozesse der Mitgliedstaaten? Auf einen ersten Blick scheint sich die Organisation der EU-FTE Politik in den drei Ländern sehr zu ähneln. Daraus eine Konvergenz der politischen Systeme zu konstruieren, wäre zwar im Hinblick auf das geringe Alter der Strukturen des Politik-

feldes in Schweden und in Österreich kühn²⁴, doch lässt sich immerhin konstatieren, daß eine Reihe von Institutionen in allen drei Ländern im Laufe der ersten Hälfte der 1990er Jahre gegründet wurden, die über sehr ähnliche Funktionen verfügen. Ein Beispiel dafür sind die erwähnten intermediären Organisationen, die der Vermittlung zwischen nationalen Innovationssystemen und EU-Ebene dienen, also die niederländische EGL, der schwedische FoU Radet und das österreichische BIT. Ein anderes Beispiel ist die Etablierung von interministeriellen Komitees, welche die Koordinierung der EU-FTE als Aufgabe haben, die niederländische IWK, der schwedische Rat Kooperation FTE-Politik und der österreichische PMC.

Die Ähnlichkeiten erschöpfen sich nicht in Beispielen aus der Institutionalisierung der EU-FTE Politik, sondern erstrecken sich bis zu einem gewissen Grad auch auf die Prozesse, in welche die Institutionen eingebunden sind. In allen drei Fällen der Politikfindung wurden gesellschaftliche Interessen eingebunden, die bestimmte Kerngruppen umfassten, vor allem die Ministerien und die vorgelagerten auf EU-FTE spezialisierten Organisationen.

Unbestritten ist auch, daß alle diese institutionellen und prozessualen Innovationen in den meisten Fällen direkt durch die EU-Integrationsprozesse ausgelöst wurden. Somit ließe sich also, wenn auch nicht ein Prozess der Konvergenz im Sinne einer vorher bestanden habenden größeren Divergenz, so doch die Ausdifferenzierung eines neuen Politikfeldes mit sehr ähnlichen strukturellen und prozessualen Merkmalen als Folge der EU-Integration konstatieren.

Allerdings lassen sich im Zuge einer genaueren Betrachtung auch eine Reihe von Unterschieden in der Organisation der EU-FTE Politik der drei Länder ausmachen. Diese betreffen zum Beispiel die Rolle der federführenden Ministerien und ihren Anspruch auf Steuerung der hier untersuchten Politikfindung, aber auch die Einbindung von Interessengruppen und Verbänden in diesen Prozess. Die zahlreichen (weiter)bestehenden Unterschiede, die im Laufe dieser Untersuchung herausgearbeitet wurden, lassen sich wohl am besten durch

Pfadabhängigkeiten der nationalen administrativ-politischen Systeme erklären. Administrative Traditionen, die sich im Verlauf von hunderten von Jahren herausgebildet haben, förderten im Falle Schwedens die Etablierung von kleinen, relativ unabhängigen administrativen Einheiten der EU-FTE Politik.²⁵ Im Fall von Österreich wurden vergleichbare Organisationen deutlich hierarchischer gestaltet, größer dimensioniert und in ihren Aufgabebereichen umfassender angelegt. Die Niederlande verkörpern hier einen Mischtypus. Somit ließe sich also formulieren, daß die Handlungsanforderungen, die von der Europäischen Ebene ausgehen, auf nationaler Ebene auf der Basis von vorhandenen historischen Erfahrungen und deren institutionellen Entsprechungen interpretiert werden.

Ein solcher Befund entspricht im Wesentlichen auch den Ergebnissen der aktuellen Diskussion zu den Auswirkungen der EU-Integration auf die politischen Prozesse der Mitgliedstaaten und damit der Frage nach Konvergenz und Divergenz der Nationalstaaten. Cowles und Risse finden eine eingeschränkte Konvergenz, vor allem auf der strukturellen Ebene (Risse/Green Cowles 2001, 230) und Tömmel konstatiert eine „Dialektik zwischen Angleichung und Differenzierung“ auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene (Tömmel 2001, 14). Auch Héritier und Knill stellen unterschiedliche Ergebnisse der Angleichung und Differenzierung heraus, verlangen aber ein Abgehen von einer dichotomen Auffassung von Europäisierung und fordern Analysen von (vermeintlichen) Angleichungsprozessen, die den Einfluss von europäischer Ebene als lediglich ein Einflussfaktor von mehreren erkennen, die zur Erklärung einer politischen Handlung nötig sind (Héritier/Knill 2001, 290).

Diese Aufforderung bei einer Untersuchung von Konvergenz oder Divergenz der europäischen Staaten eine Erweiterung der Perspektive weg von einer Fokussierung der europäischen und hin zu einem Mitbedenken der nationalen Ebene vorzunehmen und die je spezifischen historisch gewachsenen Bedingungen der jeweiligen politischen Systeme zu bedenken, erscheint denn auch vor dem Hintergrund dieser Unter-

suchung vielversprechend. Ein solcher Zugang könnte durch eine genauere Analyse jener Prozesse ergänzt werden, die von der europäischen Integration beeinflusst werden und zwischen den EU-Mitgliedsstaaten ablaufen. Ein Beispiel dafür wäre die Ausdifferenzierung von EU-FTE politischen Institutionen auf nationaler Ebene. In zumindest einem Fall ließ sich ein direkter und klarer Lernprozess zwischen zwei der drei untersuchten Länder nachweisen. Anfang der 1990er Jahre reisten leitende österreichische Beamte mehrmals in die Niederlande und übernahmen das institutionelle Erfolgsmodell der EGL nach Österreich, als sie das BIT in Reaktion auf die Erfordernisse der EU-FTE Politik aufbauten.²⁶ Eine Miteinbeziehung solcher zwischenstaatlicher Beziehungen und Prozesse würde zwar das Bild noch weiter von einer einfachen dichotomen Betrachtungsweise wegführen, würde aber dazu beitragen, die einzelnen Qualitäten der europäischen Integration besser zu begreifen. Dabei würden sich weitere Forschungsarbeiten, wie von Kohler-Koch (2000) und Olsen (2002) gefordert, nicht auf jene top-down Wirkung von EU-Integration beschränken, die aus Brüssel auf die Mitgliedsstaaten wirkt, sondern auch Wechselwirkungen zwischen anderen Facetten der europäischen Integration auf Ebene der EU sowie der bilateralen Beziehungen zwischen Staaten und auch Regionen mitbedenken.

ANMERKUNGEN

- 1 Der vorliegende Beitrag entstand aus dem vom BMWV/BMBWK finanzierten RP5-POL Projekt, das von 1999-2002 unter Leitung des Autors von Alfred Gerstl, Monika-Feigl Heihs, Alice Ludwig, Susanne Pernicka und Franz Steinbauer durchgeführt wurde. Ich möchte mich für kritische Anregungen bei allen MitarbeiterInnen, Bernhard Kittel, Christine Neuhold und einem/r anonymen GutachterIn bedanken.
- 2 Vergleiche etwa Héritier et al 2001, Fußnote 3; wichtig ist auch die Debatte um den Begriff „Europäisierung“, bislang ein oft unterdefiniertes und nur teils hinterfragtes Synonym für Konvergenz im Rahmen der EU: für kritische Diskussionen des Begriffes siehe Radaelli 2000; Kohler-Koch 2000; Börzel/Risse 2001; Risse et al. 2001; Olsen 2002.

- 3 So verweist Kohler-Koch bereits 2000 darauf, daß der Begriff der Europäisierung in der Implementationsforschung – der die drei genannten Sammelbände zuzuordnen sind – zu eng gefasst ist (Kohler-Koch 2000, 26). Olsen sieht das Konzept der Europäisierung in seiner Funktion als erklärende Variable missbraucht und schlägt statt dessen vor es eher als Ausgangspunkt für neue Forschungsfragen zu verwenden (Olsen 2002, 23).
- 4 Für einen Überblick über die jüngere Literatur zur Europäischen Einigung siehe Héritier et al 2001; für einen Überblick über die Literatur zur Beeinflussung der Mitgliedstaaten durch die Europäischen Einigungsprozesse siehe Knill/Lehmkuhl 2000; Börzel/Risse 2001; Knill/Lenschow 2001; Risse et al. 2001.
- 5 Tatsächlich wuchs der Anteil der Ausgaben für FTE am EU-Gesamtbudget von 0,5% in 1984 auf mehr als 5% im Jahr 2002, wobei sich das Wachstum seit Mitte der 1990er Jahre verlangsamt hat.
- 6 Wobei der Kommission in dieser Phase eine Vermittlerrolle zukommt.
- 7 Der Begriff Neokorporatismus wird hier eng gefasst und steht für die Einbeziehung von speziell organisierten intermediären Gruppen mit Repräsentationsmonopolen in politische Entscheidungsprozesse, bei gleichzeitiger Vorfindbarkeit von Mitverantwortung für einmal getroffene Entscheidungen (Schmitter/Grote 1997, 531). Für Überblicke über andere Definitionen siehe Schmitter 1974; Lehmbruch 1979; Czada 1994; Streeck 1994; Henning/Wald 2000; Tálos/Kittel 2001.
- 8 Zum Argument der Bedeutung der Heimatbasis für multinationale Konzerne für die geographische Verteilung ihrer FTE-Ausgaben vergleiche Patel 1993; Patel/Vega 1999; Biegelbauer et al. 2001.
- 9 Sieht man von der Regierungsbildung der ÖVP-FPÖ Koalition im Jahr 2000 ab, also nach dem Ende des eigentlichen Beobachtungszeitraums dieser Arbeit. Die FPÖ verfügt über keinerlei traditionelle Anbindung zur Sozialpartnerschaft und steht jener ablehnend gegenüber. Im Bereich FTE-Politik ist etwa auffällig, daß das BMVIT, mit (von 2000–2004 vier verschiedenen) FPÖ-MinisterInnen an der Spitze, Sozialpartner nicht an Politikfindungsprozessen beteiligt, während das BMBWK, mit einer ÖVP-Ministerin, das schon tut. Ähnliche Muster scheinen auch in anderen Politikfeldern auffällig. Für eine Bewertung der langfristigen Auswirkungen der Koalitionsregierung auf die seit Jahrzehnten bestehende Sozialpartnerschaft ist es aber noch zu früh.
- 10 Seit der Gründung des BMVIT im Jahr 2000 ist dieses, auf Grund seiner umfangreichen forschungs- und technologiepolitischen Kompetenzen, ein besonders wichtiger Akteur in der EU-FTE-Politik.
- 11 Der PMC durchlief vor dem Hintergrund dieser spezifischen Ausrichtung auch eine deutliche Expansion von ursprünglich 2-3 Dutzend auf bis zu mehr als 100 Personen im Fall des PMC-Nachfolgers Europaforum Forschung (EFF, ab 1999).

- 12 Svensk Industriforbundet, SI, das schwedische Gegenstück zur österreichischen Industriellenvereinigung.
- 13 Schweden ist hier, auf Grund des vergleichsweise starken Führungsstils von Minister Tham, nur teilweise mit den anderen beiden Ländern – in denen die zuständigen Minister kooperativer agierten – vergleichbar.
- 14 Wirkungszusammenhänge sind in solchen Fällen tatsächlich schwer nachzuweisen, da einige Forderungen auch von anderen Akteuren vorgebracht worden waren und so in teils modifizierter Form Eingang gefunden haben mögen. Dies gilt für die meisten Stellung- und Einflussnahmen, außer in jenen seltenen Fällen, in denen ein Set von Forderungen nur von einem sich klar deklarierenden Akteur, vorgebracht wurden.
- 15 Dies ging aus Interviews mit VertreterInnen der ArbeitgeberInnenseite deutlich hervor.
- 16 Karlhofer und Tólos kommen in einer früheren Untersuchung für Österreich zu einem ähnlichen Ergebnis (Karlhofer/Tólos 1996).
- 17 Vergleiche diesen Befund mit den Bemerkungen von Müller zu anderen Politikfeldern (Müller 1999).
- 18 Verschiedene europäische Programme existierten schon länger und waren für Österreich und Schweden teilweise schon länger zugänglich (für Österreich vgl. Pichler 1990).
- 19 Wobei anzumerken ist, dass der größere Teil der EU-FTE spezifischen politischen Strukturen in den Niederlanden lediglich 2-3 Jahre vor Österreich und Schweden etabliert wurden. Die Ausdifferenzierung dieser Institutionen ging mit der höheren Komplexität der Diskussionen um RP4 einher (zu RP4 siehe auch den nächsten Abschnitt).
- 20 So die Charakterisierung der Situation durch eine Interviewpartnerin. Theoretisch waren Österreich und Schweden schon in die Endphase der Beratungen um RP4 eingebunden. Nach den übereinstimmenden Aussagen aller InterviewpartnerInnen konnte diese Möglichkeit jedoch auf Grund mangelnder Erfahrung im Umgang mit den komplexen EU-Entscheidungsroutinen in beiden Ländern nur zur Beobachtung, nicht aber zu tatsächlichem Eingreifen, genutzt werden. Hinzu kam, dass alle Positionen zum ersten Mal bezogen werden mussten – auf EU-Ebene und auch national – was die Unsicherheit und damit den Druck auf die Akteure auf allen Ebenen verstärkte.
- 21 In Österreich war das RP5-POL Projekt Teil dieser Evaluationsanstrengungen, vergleiche Pernicka et al 2002.
- 22 Der SI fusionierte im März 2001 mit dem größten schwedischen ArbeitgeberInnenverband SAF.
- 23 Wie verschiedene Interviews belegten, begegnete die ArbeitgeberInnenseite trotzdem der Bevorzugung durch das Ministerium mit einer an Mitverantwortung gemahnenden Loyalität einmal getroffenen Entscheidungen gegenüber – auch in den Fällen, in welchen diese Entschlüsse den eigenen Interessen gegenüber als nicht vorteilhaft galten.
- 24 Von einem methodischen Standpunkt aus betrachtet, bergen die Ähnlichkeiten der politischen und ökonomischen Strukturen der untersuchten Länder neben dem Vorteil guter Vergleichbarkeit im Hinblick auf die Frage nach Konvergenz oder Divergenz auch die Gefahr der Produktion von zirkulären Schlussfolgerungen, etwa nach dem Muster von „eine Konvergenz der politischen Prozesse ist feststellbar, weil die Ähnlichkeiten so groß sind“ – aber das waren sie schon von vornherein. So lässt das vorliegende Forschungsdesign die Beantwortung dieser Frage nur als grober Näherungswert zu.
- 25 Eine derartige Organisation des administrativen Systems erleichtert es auch eigenwilligen Führungspersönlichkeiten wie dem schwedischen Bildungsminister Tham ihren Einfluss stärker geltend zu machen als eine kontinentaleuropäische Organisation der Ministerien, innerhalb derer MinisterInnen oft mit einer starken zweiten Führungsebene, gebildet durch mit dem politischen Prozess langjährig vertrauten SpitzenbeamtenInnen, arbeiten.
- 26 Allerdings wurde das von den Niederlanden übernommene Modell in den nächsten Jahren österreichischen Systemerfordernissen angepasst. So entfernte sich die Organisationsform des BIT auch rasch vom ursprünglichen Vorbild EGL.

ABKÜRZUNGEN

| | |
|--------------|--|
| BIT | Büro für Internationale Forschungs- und Technologiekoooperationen |
| BMBWK | Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kunst (seit 2000) (Österreich) |
| BMVIT | Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (seit 2000) (Österreich) |
| BMwA | Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (Österreich) |
| BMWV | Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (1998–2000) (Österreich) |
| BMWVK | Bundesministerium für Wissenschaft, Verkehr und Kunst (1996–1998) (Österreich) |
| COREPER | Comité des Représentants Permanents (Ausschuss der Ständigen Vertreter) |
| ECU | European Currency Unit (Vorläufer des EURO) |
| EFF | Europaforum Forschung (seit Ende 1998) (Österreich) |
| EGL | EG Liaison (Niederlande) |
| EU-FoU Radet | EU Forschungs- und Entwicklungs-Rat (Schweden) |
| FTE | Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration |
| IV | Industriellenvereinigung (Österreich) |
| IWK | Interdepartmentale Werkgroep Kaderprogramma (Niederlande) |
| MinEZ | Ministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (Niederlande) |
| MinOCW | Bildungs-, Kultur und Wissenschaftsministerium (Niederlande) |

| | |
|-------|--|
| NUTEK | Nationaler Schwedischer Rat für Industrie und Technologische Entwicklung (Schweden) |
| PMC | Programm Management Club |
| RP5 | Fünftes Rahmenprogramm der EG im Bereich der Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration |
| SAF | Svenska Arbetsgivareföreningen (Schweden) |
| SI | Industriförbundet (Schweden) |
| WKÖ | Wirtschaftskammer Österreich |

LITERATUR

- Benner, Mats/Torben Bundgaard Vad* (2000). Sweden and Denmark. Defending the Welfare State, in: Fritz *Scharpf/Vivien Schmidt* (Hg.): *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. II, Oxford/New York, 399–466.
- Biegelbauer, Peter* (1998). Mission Impossible: The Governance of European Science and Technology, in: *Science Studies*, 11(2), 20–39.
- Biegelbauer, Peter* (2000). 130 Years of Catching Up With the West. A Comparative Perspective on Hungarian Industry, Science and Technology Policy-Making Since Industrialization, Aldershot, United Kingdom.
- Biegelbauer, Peter/Erich Griessler/Margit Leuthold* (2001). The Impact of Foreign Direct Investment on the Knowledge Base of Central and Eastern European Countries, Working Paper Nr. 77 der Reihe Politikwissenschaft, Institut für Höhere Studien, Wien.
- Biegelbauer, Peter/Susanna Borràs* (2003). Innovation Policies in Europe and the US. The New Agenda, Aldershot, United Kingdom.
- Börzel, Tanja/Thomas Risse* (2000). When Europe Hits home: Europeanization and Domestic Change, in: *European Integration online Papers (EioP)*, Vol.4, N.15. Internet: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>
- Börzel, Tanja* (2002). Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193–214.
- Bührer, Werner/Edgar Grande* (2000). Unternehmerverbände und Staat in Deutschland, Baden-Baden.
- Campbell, David* (2001). Politische Steuerung über öffentliche Förderung universitärer Forschung? Systemtheoretische Überlegungen zu Forschungs- und Technologiepolitik, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30(4), 425–438.
- Cowles Green, Maria/Thomas Risse* (2001). Transforming Europe: Conclusions, in: *Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse* (Hg.): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca/London, 217–237.
- Czada, Roland* (1994). Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25*, 37–64.
- Dunning, John* (1993). *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Harlow, England.
- Edquist, Charles/Bengt-Age Lundvall* (1993). Comparing the Danish and Swedish Systems of Innovation, in: *Richard Nelson* (Hg.): *National Innovation Systems*, Oxford/New York, 265–298.
- Edler, Jakob* (2001). *Institutionalisierung europäischer Politik. Die Genese des Forschungsprogramms BRITE als reflexiver sozialer Prozeß*, Baden-Baden.
- Europäische Kommission* (1996). *Die Zukunft gestalten*, KOM (1996) 332, Brüssel.
- Europäische Kommission* (1997). KOM (1997) 142, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2000). „Hin zu einem europäischen Forschungsraum“, KOM (2000) 6, Brüssel.
- Europäische Kommission* (2000). *Towards a European Research Area – Science, Technology and Innovation: Key Figures 2000*, Brussels.
- Europäisches Parlament und Europäischer Rat* (1998). *Beschluss des Rates und des Europäischen Parlaments Nr. 182/1999/EG vom 22. Dezember 1998 über das Fünfte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung*.
- Falkner, Gerda* (2000). How Pervasive are Euro-Politics? Effects of EU Membership on a New Member State, in: *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 223–250.
- Freeman, Christopher* (1987). *Technology Policy and Economic Performance*, London.
- Grande, Edgar/Jürgen Häusler* (1994). *Industrieforschung und Forschungspolitik*. Köln.
- Grande, Edgar* (1996). *The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: the Case of the European Union*, in: *Journal of European Public Policy*, 3(3) 1996, 318–338.
- Grande, Edgar* (2000a). *Verbände und Verbändeforschung in Deutschland*, in: *Werner Bührer/Edgar Grande* (Hg.): *Unternehmerverbände und Staat in Deutschland*, Baden-Baden, 15–22.
- Grande, Edgar* (2000b). *Von der Technologie- zur Innovationspolitik. Europäische Forschungs- und Technologiepolitik im Zeitalter der Globalisierung*, in: *Georg Simonis/Renate Martinsen/Thomas Saretzki* (Hg.): *Politik und Technik: Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischen und staatlichen Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts*, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 31/2000*, 368–387.
- Green Cowles, Maria/James Caporaso/Thomas Risse* (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca/London.
- Hemerijck, Anton/Brigitte Unger/Jelle Visser* (2000). *How Small Countries Negotiate Change – Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands and Belgium*, in: *Fritz Scharpf/Vivien Schmidt* (Hg.): *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. II, Oxford/New York, 175–263.
- Heming, Christian/Andreas Wald* (2000). *Zur Theorie der Interessenvermittlung. Ein Netzwerkansatz dar-*

- gestellt am Beispiel der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, 41(4), 647–676.
- Héritier*, Adrienne/Dieter *Kerwer*/Christoph *Knill*/Dirk *Lehmkuhl*/Michael *Teutsch*/Anne-Cécile *Douillet* (2001). Differential Europe – The European Union Impact on National Policymaking, Lanham/Boulder.
- Héritier*, Adrienne/Christoph *Knill* (2001). Differential Responses to European Policies: A Comparison, in: Adrienne *Héritier*/Dieter *Kerwer*/Christoph *Knill*/Dirk *Lehmkuhl*/Michael *Teutsch*/Anne-Cécile *Douillet* (Hg.): Differential Europe – The European Union Impact on National Policymaking, Lanham/Boulder, 257–294.
- Héritier*, Adrienne. Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking, in: Adrienne *Héritier*/Dieter *Kerwer*/Christoph *Knill*/Dirk *Lehmkuhl*/Michael *Teutsch*/Anne-Cécile *Douillet* (Hg.): Differential Europe – The European Union Impact on National Policymaking, Lanham/Boulder, 1–21.
- Kaiser*, Robert/Heiko *Prange* (2001). Die Ausdifferenzierung Nationaler Innovationssysteme: Deutschland und Österreich im Vergleich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 30(3), 313–330.
- Karlhofer*, Ferdinand/*Tálos*, Emmerich (1996). Sozialpartnerschaft und EU, Wien.
- Karlhofer*, Ferdinand/Emmerich *Tálos* (Hg.) (1999). Zukunft der Sozialpartnerschaft, Wien.
- Karlhofer*, Ferdinand/Hubert *Sicking* (1999). Korporatismus und Sozialpartnerschaft in: Ferdinand *Karlhofer*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft, Wien, 241–276.
- Kassim*, Hussein/B. Guy *Peters*/Vincent *Wrights* (Hg.) (1999). National EU Coordination, Houndmills.
- Katzenstein*, Peter (1985). Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe, Ithaca.
- Kittel*, Bernhard (2000). Deaustrification? The Policy-Area-Specific Evolution of Austrian Social Partnership, in: West European Politics, 23(1), 108–129.
- Knill*, Christoph/Dirk *Lehmkuhl* (2000). Mechanismen der Europäisierung: Nationale Regulierungsmuster und Europäische Integration, in: Swiss Political Science Review, 6(4), 19–50.
- Knill*, Christoph/Andrea *Lenschow* (2001). Die Europäisierung Nationaler Verwaltungsmuster, in: Ingeborg *Tömmel* (Hg.): Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung, Opladen, 157–178.
- Knodt*, Michéle/Beate *Kohler-Koch* (Hg.) (2000). Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt/New York.
- Kohler-Koch*, Beate (2000). Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: Michéle *Knodt*/Beate *Kohler-Koch* (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt/New York, 11–31.
- Kuhlmann*, Stephan (1998). Politikmoderation, Baden-Baden.
- Lehmbruch*, Gerhard (1979). Liberal Corporatism and Party Government, in: Philippe *Schmitter*/Gerhard *Lehmbruch* (Hg.): Trends Towards Corporatist Intermediation, London/Beverly Hills, 147–183.
- Lundvall*, Bengt-Age (Hg.) (1992). National Systems of Innovation, London.
- Lundvall*, Bengt-Age/Susanna *Borrás* (1999). The Globalising Learning Economy: Implications for Innovation Policy, Publishing Office of the European Communities, Luxembourg.
- Lütz*, Susanne (1993). Steuerung Industrieller Forschungsk Kooperation, Köln.
- Mayer*, Kurt (2003). Running After the International Trend: Keynesian Power Balances and Sustainable Repulsion of the Innovation Paradigm in Austria, in: Peter *Biegelbauer*/Susanna *Borrás* (Hg.): Innovation Policies in Europe and the US: The New Agenda, Aldershot, United Kingdom, 157–188.
- Müller*, Wolfgang C./Gerda *Falkner* (Hg.) (1998). Österreich im europäischen Mehrebenensystem, Sigmund.
- Müller*, Wolfgang C. (1999). EU Co-ordination in Austria. Challenges and Responses, in: Hussein *Kassim*/B. Guy *Peters*/Vincent *Wrights* (Hg.): National EU Coordination, Houndmills, 201–218.
- Nelson*, Richard/Nathan *Rosenberg* (1993). Technical Innovation and National Systems, in: Richard *Nelson* (Hg.): National Innovation Systems, Oxford/New York.
- Nelson*, Richard (Hg.) (1993). National Innovation Systems, Oxford/New York.
- NUTEK* (1998). The Swedish National Innovation System, Stockholm.
- Olsen*, Johan P. (2002). Europeanization – a fashionable term, but is it useful? ARENA Working Papers WP 01/2, Oslo.
- Patel*, Pari/Modesto *Vega* (1999). Patterns of Internationalisation of Corporate Technology: Location vs. Home Country Advantages, in: Research Policy, 28(2–3), 145–155.
- Pavitt*, Keith (1992). Internationalisation of Technological Innovation, Science and Public Policy, 19(2), 119–123.
- Pernicka*, Susanne/Monika *Feigl-Heihs*/Alfred *Gerstl*/Peter *Biegelbauer* (2002). Wie demokratisch ist die europäische Forschungs- und Technologiepolitik? Der politische Entscheidungsprozess zum fünften Forschungsrahmenprogramm aus österreichischer Perspektive, Baden-Baden.
- Peters*, Guy (1999). Institutional Theory in Political Science – The New Institutionalism, London and New York.
- Peters*, Guy (2000). Institutional Theory: Problems and Prospects Political Science Series 69, Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Pichler*, Franz (1990). Österreichs Weg in die Europäische Technologiegemeinschaft (1970–1990), in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 19(3), 317–328.
- PROVISO* (2001). Monitoring the Austrian Participation in EU – RTD activities – the Project PROVISO.

- Internet: <http://www.bmbwk.gv.at/eu/proviso/publ.htm>, retr. 09-10-01
- Radaelli*, Claudio (2000). Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, in: European Integration online Papers (EioP), Vol.4, N.8. Internet: <http://eioip.or.at/eiop/texte/2000-008.htm>
- Reuter*, Norbert (2000). Das Modell Niederlande, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 26(3), 343–366.
- Risse*, Thomas/Maria *Green Cowles*/James *Caporaso* (2001). Europeanization and Domestic Change, in: Maria *Green Cowles*/James *Caporaso*/Thomas *Risse* (Hg.): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca/London, 1–20.
- SAF* (2000). Labour Relations in Sweden, Doc No G1.
- Scharpf*, Fritz/Vivien *Schmidt* (Hg.) (2000). *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. II, Oxford/New York.
- Schmitter*, Phillipe (1979, orig. 1974). Still the Century of Corporatism?, in: Phillipe *Schmitter*/Gerhard *Lehmbruch* (Hg.): *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London/Beverly Hills, 7–52.
- Schmitter*, Phillipe/Jürgen *Grote* (1997). Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 1997, 530–554.
- Sharp*, Margaret/John *Peterson* (1998). *Technology Policy in the European Union*, New York.
- Simonis*, Georg/Renate *Martinsen* (1995). Paradigmenwechsel in der Technologiepolitik? Opladen.
- Simonis*, Georg/Renate *Martinsen*/Thomas *Saretzki* (Hg.) (2000). *Politik und Technik: Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischen und staatlichen Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts*, *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 31/2000.
- Süß*, Werner/Gerhard *Becher* (Hg.) (1993). *Politik und Technologieentwicklung in Europa*, Berlin.
- Streeck*, Wolfgang (1994). Einleitung des Herausgebers: Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 25, 7–34.
- Stucke*, Andreas (1993). *Institutionalisierung der Forschungspolitik*, Frankfurt am Main.
- Swedish Technology Foresight* (2000). *The Foresighted Society*, Sweden.
- Tálos*, Emmerich/Bernhard *Kittel* (2001). *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozesse*, Wien.
- Tömmel*, Ingeborg (Hg.) (2001). *Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung*, Opladen.
- Tömmel*, Ingeborg (2001). Angleichung und Differenzierung im Prozess der europäischen Integration, in: Ingeborg *Tömmel* (Hg.), *Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung*, Opladen, 11–22.
- Traxler*, Franz/Sabine *Blaschke*/Bernhard *Kittel* (2001). *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford/New York.
- Van der Steen*, Marianne (2003). *Technology Policy Learning in the Netherlands 1979–1997*, in: Peter *Biegelbauer*/Susanna *Borrás* (Hg.): *Innovation Policies in Europe and the US: the New Agenda*, Aldershot, United Kingdom, 113–136.
- Visser*, Jelle (2000). Zum Beschäftigungspakt am Beispiel der Niederlande (Polder-Modell), in: Ernst *Piehl*/Hans-Jörg *Timann* (Hg.): *Der europäische Beschäftigungspakt – Entstehungsprozeß und Perspektiven*, Baden-Baden, 91–95.

AUTOR

Peter BIEGELBAUER, Leiter der Arbeitsgruppe „Soziales Lernen in der Politik“ am Institut für Höhere Studien, Wien. Forschungsinteressen: Soziales Lernen in Politik und Administration; Politische Ökonomie von Industriegesellschaften; vergleichende Policy-Analyse; Forschungs-, Technologie- und Industriepolitik; europäische Integrationsprozesse.

Kontakt: Institut für Höhere Studien, Stumpergasse 56, A-1060 Wien
E-mail: beagle@ihs.ac.at