

Berufsbegleitender Masterstudiengang

Bildungs- und Wissenschaftsmanagement (MBA)



Dr. Dirk Günnewig, MBA.

Management der Europäisierung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen

Europäische Bildungsprogramme,
Forschungs- und Innovationsförderung

Impressum

Autor: Dr. Dirk Günnewig, MBA.

Herausgeber: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg - Center für lebenslanges Lernen C3L

Auflage: 2. Auflage 2016

Redaktion: Uda Lübben

Layout: Andreas Altvater, Franziska Vondrlík

Copyright: Vervielfachung oder Nachdruck auch auszugsweise zum Zwecke einer Veröffentlichung durch Dritte nur mit Zustimmung der Herausgeber, 2014-2016

ISSN: 1862 - 2712

Oldenburg, Februar 2016

Dr. Dirk Günnewig, MBA.



Effektivere, effizientere und wirtschaftlichere Verwaltungstätigkeit ist Gegenstand der beruflichen Tätigkeit von Dr. Dirk Günnewig als Leiter des Referats Grundsatzfragen der externen Finanzkontrolle und Pressesprecher des Landrechnungshofs Nordrhein-Westfalen. Dort ist er u. a. für Europa-Angelegenheiten zuständig.

Zuvor war er als stellvertretender Referatsleiter für europäische Forschungs- und Innovationspolitik im Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung tätig. In der Zeit der politischen Verhandlung des neuen Rahmenprogramms für Forschung und Innovation der Europäischen Union – Horizont 2020 – war er als Vertreter des Bundesrats in der EU-Ratsarbeitsgruppe Forschung und Innovation aktiv, wie auch als Mitglied im Arbeitskreis Europa der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz. Des Weiteren wirkte er an der strategischen internen und externen Positionierung des Landes Nordrhein-Westfalen im Bereich der Forschungs- und Innovationspolitik der Europäischen Union, der Netzwerkarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen, Organen der Europäischen Union, auf Bundes- und Landesebene sowie mit Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Verbänden, an der Bund-Länder-Koordination zur EU-Forschungs- und Innovationspolitik und an der Zusammenarbeit mit regionalen und überregionalen F&E-Agenturen mit. Er ist Lehrbeauftragter und Trainer an der Universität Oldenburg und bei der Fortbildungsakademie des Landes NRW. Dr. Günnewig verfügt über Erfahrungen aus sechs unterschiedlichen öffentlichen Verwaltungen verschiedener Ebenen und Funktionen, u.a. als Leiter des Büros der Ministerin für Schule und Weiterbildung des Landes NRW, als Wissenschaftsplaner bei der Senatorin für Bildung und Wissenschaft Bremen und als persönlicher Referent des Rektors der Technischen Universität Dortmund. Als Wissenschaftler hatte Dr. Günnewig die Projektleitung eines internationalen und interdisziplinären Forschungsprojekts zum Thema „Digital Rights Management“ inne. Während seines Studiums arbeitete er als freier Journalist.

Kontakt:

Dr. Dirk Günnewig, MBA

guennewig@gmail.com

<http://twitter.com/gunnewig>

<https://www.linkedin.com/in/guennewig>

http://www.xing.com/profile/Dirk_Guennewig

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	7
2	EU-BASICS: STRUKTUREN, PROZESSE UND STRATEGIEN.....	13
2.1	Vertragliche Grundlagen	13
2.2	Strukturen der EU.....	14
2.3	Prozesse der EU.....	18
2.4	Deutschland in der EU	19
2.5	Strategische Grundlagen: Europa 2020	20
3	EUROPÄISCHE BILDUNGSPOLITIK UND -FÖRDERUNG.....	25
3.1	Leitinitiative Jugend in Bewegung	26
3.2	Bologna Prozess	27
3.3	Erasmus+	28
4	EUROPÄISCHE FORSCHUNGS- UND INNOVATIONSPOLITIK.....	34
4.1	Leitinitiative Innovationsunion	36
4.2	Europäischer Forschungsraum	38
4.2.1	Strategische Ziele des EFR.....	38
4.2.2	Politische Ziele des EFR.....	40
4.2.3	Bedeutung von Partnerschaften zwischen Mitgliedsstaaten und KOM.....	41
4.2.4	Prioritäre Handlungsfelder des EFR	42
4.3	Horizont 2020	46
4.4	Strukturfonds	60
5	MANAGEMENT DER ENTWICKLUNG VON EUROPÄISIERUNGSSTRATEGIEN	66
5.1	Strategische Ebene.....	72
5.2	Strukturelle und prozessuale Ebene (inkl. Maßnahmenebene)	85
5.2.1	Prozessmodell eines EU-Forschungsprojektes.....	85
5.2.2	Regionales und nationales Beratungs- und Unterstützungssystem	90
5.2.3	Einrichtungsinternes Beratungs- und Unterstützungssystem ..	93
5.2.4	Lobbying in Brüssel als Kür.....	110
5.3	Gestaltung des Europäisierungsprozesses	114

6	SCHLÜSSELWORTVERZEICHNIS	132
7	GLOSSAR	135
8	ABKÜRZUNGEN	136
9	LITERATURVERZEICHNIS	141

KAPITEL 1: EINLEITUNG

1 EINLEITUNG

„Wissenschaft ist und war immer schon international. Sie lebt vom freien Austausch der Erkenntnisse und Methoden, aber auch vom freien Zugang zu den unterschiedlichen Forschungsgegenständen und -infrastrukturen.“
(WR, 2010a, 5).

Rund 80 Milliarden Euro für das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 und dreizehn Milliarden Euro für verschiedene Bildungsprogramme unter der Dachmarke ERASMUS+ sind für die Jahre 2014 bis 2020 eindrucksvolle Zahlen, die durch weitere erhebliche Investitionen der EU in Bildung, Forschung und Innovation ergänzt werden. Sie zeigen nicht nur auf, welche Bedeutung die Europäische Union (EU) diesen Politikfeldern einräumt, sondern auch, dass sie für die Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Deutschland besonders relevant sind.

Interessant sind für Hochschulen und Forschungseinrichtungen jedoch nicht nur die Finanzmittel und die damit verbundenen Möglichkeiten, Forschung und Entwicklung auf höchstem Niveau betreiben zu können und, in der Folge, möglichst am Markt erfolgreiche Innovationen hervorzubringen. Zudem ermöglichen sie auch die internationale Vernetzung, den wissenschaftlichen Austausch und eine hochkarätige wissenschaftliche Ausbildung und Weiterentwicklung auf den verschiedenen Karrierestufen.

Für Universitäten und Fachhochschulen gewinnt die Entwicklung starker Verbindungen zwischen den Bereichen des Wissensdreiecks aus Forschung, Innovation und Hochschulbildung damit eine große Bedeutung, wollen sie erfolgreich EU-Fördermittel einwerben und attraktive Standorte für Wissenschaftler der verschiedenen Qualifikationsstufen, Studierende, Unternehmenskooperationen und weitere Mittelgeber sein.

Aus politischer Sicht tragen all diese Aspekte zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit und Exzellenz des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandortes Deutschland bei. Politisch relevant ist auch, dass die EU-Förderung in wesentlichen Teilen auf einen Beitrag zur Lösung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen, wie Ressourcenknappheit und den demographischen Wandel, aber auch auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet ist. Die rechtssetzende Kompetenz für Bildung und Wissenschaft liegt bei den Nationalstaaten, doch die EU gewinnt an Bedeutung bis hin zu möglichen legislativen Maßnahmen im Zuge des Europäischen Forschungsraums.

Jedoch stellt sich aus politischer Sicht die Frage, wie man auf die neuen Herausforderungen in Folge der europäischen Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik reagiert. Dies sind Fragen, die sich – zum Teil in abgewandelter Form – auch einzelnen Einrichtungen stellen. Der Forschungs- und Hochschulbereich ist mit Herausforderungen auf internationaler, nationaler und institutioneller Ebene konfrontiert. Diese Herausforderungen eröffnen zugleich auch neue Chancen für die Einrichtungen, ihre Aktivitäten in Lehre, Forschung, Transfer und Innovation

zu reformieren: Beispiele sind die Curricula, die Mobilität von Studierenden und Wissenschaftlern sowie neue Verbindungen mit der Wirtschaft in konkreten Projekten.

Die Transformation der europäischen Bildungs-, Forschungs- und Innovationssysteme erfolgt je nach Sektor in einem unterschiedlichen Umfang und Tempo. Allen Bereichen ist jedoch gemein, dass die Transformation weiter läuft und auch künftig neue Herausforderungen, Chancen und Perspektiven für die Einrichtungen eröffnet. Mit ihnen und möglichen Reaktionen beschäftigen sich diese Studienmaterialien und dieses Studienmodul.

Europäische Bildungsprogramme, Forschungs- und Innovationsförderung sind für Hochschulen und Forschungseinrichtungen besonders relevant und daher auch das Management ihrer Europäisierung. Sind sie hier professionell aufgestellt, erhöht dies ihre Chancen, europäische Fördermittel zu akquirieren. Exzellente Wissenschaft und exzellente verwaltungsseitige Unterstützungsstrukturen sind die dafür wesentlichen Erfolgsgrundlagen, die sich gegenseitig verstärken können.

Die Aufgaben für Wissenschaftsmanager, die bei der Einwerbung von Fördermitteln unterstützen, beziehen sich auf sämtliche Phasen eines Projekts: Antragstellung (Information – Beratung) und Durchführung (Beratung, administratives Projektmanagement und Abrechnung). Die Professionalisierung der Wissenschaftsmanager greift auf, dass nicht jeder exzellente Forschende auch ein exzellenter Manager und ein Spezialist für die EU-Forschungsförderung sowie den Technologie- und Wissenstransfer ist. Zudem können Skaleneffekte nutzbar gemacht werden, wenn professionelle Manager für mehrere Projekte tätig werden und nicht jeweils Wissenschaftler neu für administrative Aufgaben in EU-Projekten „angelernt“ werden müssen. Darüber hinaus können Strategien institutionellen Wissensmanagements besser nutzbar gemacht werden.

Die Studienmaterialien und das Modul beschäftigen sich mit den Europäisierungsstrategien von Hochschulen und Forschungseinrichtungen bzgl. europäischer Bildungs-, Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationspolitik und -förderung. Sie zeigen auf, wie dabei die Entwicklungsplanung und Strukturentwicklung sowie das Zusammenwirken von Wissenschaftsbetrieb und -management ineinander greifen müssen. Die rechtlichen und politischen Europäisierungsprozesse auf Ebene des Bildungs- und Wissenschaftssystems stehen nicht im Mittelpunkt – sie werden nur insoweit berücksichtigt, wie sie konkrete Auswirkungen auf die Hochschulen und Forschungseinrichtungen besitzen.

Die Studienmaterialien und das Modul zielen auf die folgenden Lernergebnisse ab:

- Sie kennen die wesentlichen Bestandteile und Ziele der Strategie Europa 2020 bezogen auf den Bildungs-, Forschungs- und Innovationsbereich.
- Sie haben einen grundsätzlichen Überblick über das Angebot der Informations- und Beratungssysteme in Deutschland erhalten.

- Sie sind sensibilisiert für die Bedeutung von Europäisierungsstrategien für Hochschulen und andere Forschungseinrichtungen.
- Sie kennen Optionen der Gestaltung von Europäisierungsstrategien im wissenschaftlichen sowie administrativen Bereich einer Hochschule oder Forschungseinrichtung. Zudem sind Sie in der Lage, einrichtungsspezifische Strategien zu entwerfen. Sie kennen entsprechende Managementstrategien.
- Sie kennen geeignete Einstiegspunkte für eine vertiefte Beschäftigung mit dem Thema der europäischen Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik.

Die Studienmaterialien umfassen **zwei Schwerpunkte**:

1. Strukturen, Prozesse und Inhalte der Europäischen Politik und Förderung bezogen auf das Wissensdreieck,
2. Prozesse des Managements der Europäisierung von Forschungseinrichtungen und Hochschulen.

Bezogen auf den ersten Schwerpunkt werden die konkreten Förderprogramme und -initiativen, wie Erasmus+, Horizont 2020 mit seinen diversen Bestandteilen, COSME und viele weitere Programme der EU, in die zugrundeliegenden politischen forschungs-, innovations- und bildungspolitischen Strategien der EU eingeordnet. Dabei wird aufgezeigt, was die deutschen Hochschulen und Forschungseinrichtungen aktuell und in den nächsten Jahren erwartet und welche Chancen sich für die Einrichtungen und ihr Management bieten. Es wird kein historischer Abriss, sondern der Status quo dargestellt. Die Themen werden in diesen einleitenden Kapiteln nicht vertieft. Es werden lediglich die Grundlagen für die Beschäftigung mit dem Management der Europäisierung geschaffen.

Bezogen auf den **Bildungsbereich** werden nur Aspekte der Hochschulbildung und nicht der beruflichen Bildung, Weiterbildung und Schulbildung in den Blick genommen. Berücksichtigt werden jedoch auch die Querschnittsthemen im Bereich der Bildung – diese allerdings aus der Perspektive der Hochschulbildung, wie u.a. die Unterstützung der Mobilität, der Beschäftigungsfähigkeit und der Mehrsprachigkeit im Rahmen des Europäischen Forschungsraums. Der Bologna-Prozess wird nicht umfassend dargestellt, sondern nur dessen Ergebnis überblicksartig berücksichtigt, wo es angezeigt ist.

Die **Forschungs- und Innovationsförderung** mit ihren umfangreichen und facettenreichen Programmen sowie strategischen Grundlagen hält insbesondere mit dem neuen Rahmenprogramm für Forschung und Innovation – Horizont 2020 – neue Herausforderungen für Hochschulen, Forschungseinrichtungen und ihre Wissenschaftsmanager bereit. Das Rahmenprogramm ist nicht rein auf Forschung ausgerichtet, sondern nimmt das Hervorbringen von Innovationen als Ziel verstärkt in den Fokus: „Von der Idee zum Markt“ lautet das Motto. Für Hochschulen bedeutet dies, bereits frühzeitig die Verwertbarkeit von Forschungsergebnissen zu berücksichtigen und entsprechende Strategien zu entwickeln, um Forschende hier professionell zu unterstützen.

Den zweiten **Schwerpunkt der Studienmaterialien** bilden die **Europäisierungsstrategien** von Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie die Gestaltung der administrativen Informations-, Beratungs- und Dienstleistungsstrukturen der Verwaltungen auf den Ebenen Zentrale, Fachbereich/Fakultät und Institut/Lehrstuhl.

Die Beschäftigung mit Internationalisierung gewinnt für Hochschulen an Bedeutung. Dieses Thema ist auch Gegenstand neuerer Forschungsarbeiten der Hochschulforschung. (vgl. WR, 2010, 64. Kehm, Teichler, 2012, 445.) Entsprechende Artikel tauchen oftmals nicht unter dem Titel der Internationalisierung auf, sondern sind eingebettet in Veröffentlichungen zu anderen Themengebieten der Hochschulforschung und des Wissenschaftsmanagements, wie Studierende, Lehre und Forschung sowie in der sogenannten grauen Literatur.

Die Entwicklung einer Europäisierungsstrategie wird als Querschnittsaufgabe in der Struktur- und Entwicklungsplanung bzw. Profilbildung und Differenzierung einer Hochschule oder Forschungseinrichtung begriffen. Die Europäisierungsstrategie ist strategisch hoch relevant für die Hochschulentwicklung bzw. Entwicklung einer Forschungseinrichtung. Sie ist damit auf deren Leitungsebene angekommen, da sie nicht nur für das Handeln und die Außendarstellung leitend ist, sondern auch in interne strategische Prozesse eingreift. Die Europäisierungsstrategie wird zunehmend als (ein weiteres) Steuerungsinstrument der Hochschulleitung verstanden.

Die Herausforderung für Wissenschaftsmanager ist, die Forschenden strategisch und operativ optimal zu unterstützen, damit sie sich erfolgreich an der für sie finanziell und wissenschaftlich attraktiven Antragstellung beteiligen. Hierzu müssen Verwaltungsstrukturen, Informationsflüsse und Unterstützungsdienstleistungen, aufbauend auf den individuellen Ressourcen einer Hochschule bzw. Forschungseinrichtung, entwickelt und angepasst werden. Hochschulen müssen das Wissensdreieck in den Blick nehmen und entsprechende Strukturen entwickeln.

Administrative Unterstützung durch Wissenschaftsmanager ist sowohl in der Phase der Beantragung von Fördermitteln als auch in der Projektdurchführung wichtig. Auf diese Weise können unausgeschöpfte Potenziale nutzbar gemacht werden, wenn nicht nur die Forschenden mit EU-Erfahrung erfolgreich Mittel einwerben, sondern auch die Neulinge auf diesem Gebiet. Insbesondere letztere benötigen professionelle Unterstützungsdienstleistungen.

Im Rahmen der Europäisierungsstrategie muss eine Hochschule auf der Grundlage ihrer spezifischen Ressourcen diverse Fragen beantworten. Hierzu gehört die Klärung der Unterstützung von Vorlaufforschung vor der Beantragung, die Unterstützung der Akquise europäischer Projekte, die Verhandlung von Aktivitäten von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in der europäischen Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik im Rahmen von Leistungsvereinbarungen, der Öffnung und Unterstützung für Studierende und Wissenschaftler aus ganz Europa, der engeren Kooperation mit europäischen Partneruniversitäten und einer intensivierte Beteiligung an gesamteuropäischen Forschungsverbänden, der Positionie-

rung in europäischen Hochschulverbänden und gegenüber der Europäischen Kommission.

Bevor es richtig losgeht, wird in Kapitel 2 der Studienmaterialien zunächst ein kurzer Überblick über die Grundlagen, bezogen auf die Vertragsgrundlagen, Strukturen, Prozesse und politischen Strategien der EU, gegeben. Wer sich hiermit bereits auskennt, kann direkt mit Kapitel 3 starten. Das Abkürzungsverzeichnis in Kap. 8 wird als ein hilfreiches Werkzeug empfohlen, denn in den Studienmaterialien wird mit zahlreichen Abkürzungen gearbeitet.

KAPITEL 2: EU BASICS: STRUKTUREN, PROZESSE UND STRATEGIEN

Nach der Bearbeitung dieses Kapitels...

- kennen Sie die wesentlichen Strukturen und Prozesse der Europäischen Union mit dem Schwerpunkt auf Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik.
- ist Ihnen die Europa 2020 Strategie von ihren wesentlichen strategischen Zielen und ihrer Struktur her vertraut.

2 EU-BASICS: STRUKTUREN, PROZESSE UND STRATEGIEN

„Die Strukturen und Prozesse der EU sind undurchschaubar und viel zu kompliziert“, „die EU fördert sinnlose Projekte, wie einen Radweg, der im Nirgendwo endet“, und „Forschungsanträge sind viel zu aufwendig“ – diese Kritikpunkte geben einen Eindruck von der langen Liste der Vorbehalte gegenüber der EU und deren Förderung. Mit zahlreichen Vorurteilen, die gegenüber der Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik der EU vorgebracht werden, wird in diesen Studienmaterialien und im Gesamtmodul aufgeräumt.

Mit einem wesentlichen Kritikpunkt kann jedoch kaum aufgeräumt werden: Die EU Strukturen, Prozesse und Politikinhalt sind tatsächlich komplex. Ein Grund der Komplexität ist nicht zuletzt, dass die Mitgliedsstaaten (MS) in den rund fünfzig Jahren europäischer Integration eine EU in langen Verhandlungen „[...] nicht statisch aus einem fixen Bauplan [...] sondern gleichsam evolutionär“ (Joos, 2010, 70. vgl. auch Schmidt, Schünemann, 2013, 69.) geformt haben. Die EU wird als Staatenverbund bezeichnet, in dem die Mitgliedsstaaten souverän sind, aber einen Teil ihrer Kompetenzen an die supranationale Organisation abgegeben haben und in anderen eng miteinander kooperieren.

Die Komplexität bildet sich auch in den relevanten Informationsquellen im Internet ab, recherchiert man zur Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik sowie zur Struktur, zu den Prozessen und den politischen Inhalten der EU. Es gibt sogar Fortbildungskurse, wie Informationen im Internet zu Themen der EU gefunden werden können, bspw. bietet das European Institute of Public Administration (EIPA) einen Kurs mit dem Titel „Europe on the Internet – Finding your Way through the European Information Jungle“ an.

Die Komplexität wird reduziert, wenn man sich mit den Strukturen, Prozessen und Inhalten der EU-Politik eingehend beschäftigt. Das Ziel von Kapitel 2 ist es, in einem Kurzüberblick die wesentlichen Grundlagen für die weitere Beschäftigung mit der Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik der EU zu vermitteln. Darüber hinaus ist bei der Entwicklung von Europäisierungsstrategien die eingehende Beschäftigung mit den politischen Strukturen und vor allem Prozessen der EU wichtig, um die eigene Strategie daran anzupassen – daher werden sie in den weiteren Kapiteln punktuell weiter vertieft.

2.1 Vertragliche Grundlagen

Die Tätigkeiten der EU beruhen auf Verträgen, die die Mitgliedsstaaten demokratisch und freiwillig gebilligt haben. (vgl. KOM, 2013, 3.) Die **vertragliche Grundlage** ist der Vertrag von Lissabon, der aus zwei Verträgen des Primärrechts besteht: Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV). Sie regeln abschließend die Kompetenzen der EU. Die jeweils durch die Mitgliedsstaaten der EU eingeräumten Kompetenzen und die Arbeitsweise der EU unterscheiden sich je nach Politikfeld. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip küm-

mert sich die EU nur um Aufgaben, die auf europäischer besser als auf nationaler Ebene erfüllt werden können. Grundlage des Souveränitätsgewinns der EU ist der Souveränitätsverzicht der Mitgliedsstaaten durch den Vertrag von Lissabon (vgl. Piepenschneider, 2012, 17).

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist für die EU handlungsleitend bei ihren Aktivitäten: Sie wird nur in Bereichen tätig, in denen sie von den Mitgliedsstaaten (MS) dazu ermächtigt wurde (vgl. Piepenschneider, 2012, 17). In der Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik hat sie jeweils Kompetenzen unterschiedlicher Qualität. Das Spektrum reicht grundsätzlich von ausschließlichen, über geteilten und unterstützenden bis hin zu nicht-Zuständigkeiten.

Vier unterschiedliche **Gesetzesnormen** können als sogenanntes Sekundärrecht vom Europäischen Parlament (EP) verabschiedet werden: Verordnungen (gem. Art. 288, Abs. 2 AEUV; stehen über nationalem Recht und gelten unmittelbar EU-weit), Richtlinien (gem. Art. 288, Abs. 3 AEUV; müssen von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden, sie geben Ziele vor, wobei die Umsetzung durch den jeweiligen Mitgliedsstaat entschieden wird), Beschlüsse (gem. Art. 288, Abs. 4 AEUV; sind für die Adressaten, wie Mitgliedsstaaten oder Unternehmen, in allen Teilen verbindlich) und Empfehlungen/Stellungnahmen (gem. Art. 288, Abs. 5 AEUV; unverbindlich) (vgl. KOM, 2013, 5, Schmidt, Schünemann, 2013, 205-207).

2.2 Strukturen der EU

Als die drei wichtigsten Institutionen der EU gelten der Rat der EU (im Folgenden mit Rat abgekürzt), die Kommission (KOM) und das Europäische Parlament (EP). Sie werden auch als „*institutionelles Dreieck*“ bezeichnet.

Der **Europäische Rat** schwebt als oberstes Organ der EU über dem institutionellen Dreieck und setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten (MS) zusammen. Der Europäische Rat legt die politischen Leitlinien und das Arbeitsprogramm der EU fest, er wird aber nicht gesetzgeberisch tätig. Der koordinierend tätige Präsident des Europäischen Rates darf parallel kein nationales Amt ausüben und verfügt über kein Stimmrecht. Im Europäischen Rat müssen Entscheidungen einstimmig fallen, weshalb es häufig zu Paketlösungen kommt. Mit der Paketlösung ist gemeint, dass mehrere Entscheidungen miteinander in Verbindung gefällt werden. D.h. bezogen auf eine einzelne Entscheidung kann aufgrund der erforderlichen Einstimmigkeit keine gemeinsame Entscheidung erfolgen. Kompromisse werden möglich, wenn mehrere Entscheidungen zugleich – im Paket – verhandelt werden. Dann verzichtet ein Mitgliedsstaat auf ein bestimmtes eigenes Interesse, um ein anderes, von ihm höher gewichtetes Interesse durchzusetzen. Durch diese Paketlösungen steigen die Chancen auf Kompromisslösungen.

Zu Verwechslungen kommt es oftmals mit dem **Rat der EU**, der auch Ministerrat oder einfach nur Rat genannt wird. Seine wesentliche Aufgabe ist, als das primäre politische Steuerungsorgan der EU (vgl. Joos, 2010, 82. KOM, 2013, 4, 13.) die EU-Politik verbindlich festzulegen und zu koordinieren. Er ist Teil der

Legislativen (Kammer der Mitgliedsstaaten) und damit gesetzgeberisch tätig. Er teilt sich mit dem Europäischen Parlament die Haushaltskompetenz. Der Ministerrat verfügt über ein indirektes Initiativrecht. Indirekt, weil er die Kommission zum Tätigwerden auffordern kann. Weitere, vertraglich nicht vorgesehene Handlungsformen des Rates sind sogenannte Schlussfolgerungen und Entschlüsse, die keine bindende, wohl aber eine politische Wirkung entfalten können. Mit ersteren reagiert der Rat – meist auf Initiative der Ratspräsidentschaft – auf KOM-Mitteilungen. Der Rat hat zudem eine Exekutivfunktion, weil er Vorschriften zur Durchführung von Rechtsakten erlassen kann (vgl. Weidenfeld, 2013, 131). Die Entscheidungen fallen mit qualifizierter Mehrheit (vgl. Schmidt, Schünemann, 2013, 95).

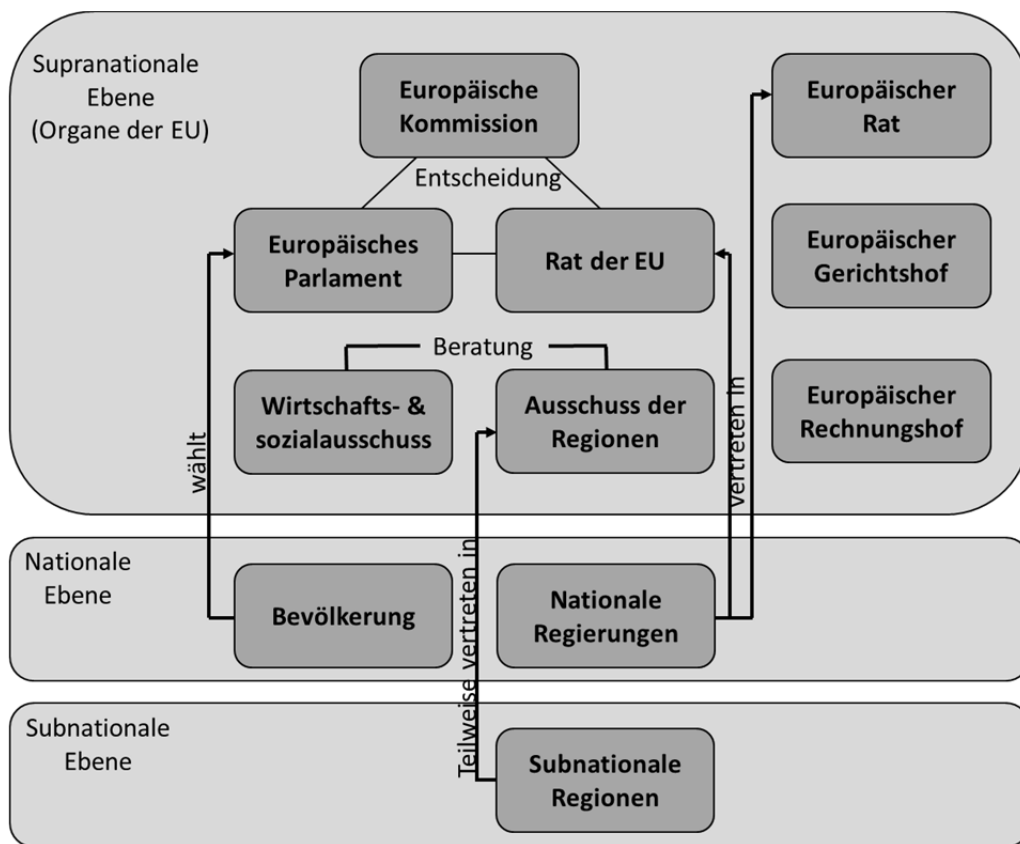


Abb. 1: Die Strukturen der EU

Mitglieder des Rates sind die jeweiligen Fachminister der Mitgliedsstaaten. Die Stimmgewichtung ist je nach Größe des Mitgliedsstaats unterschiedlich. Der Rat der EU tagt je nach Politikfeld in neun unterschiedlichen (Fach-)Formationen. Für die Forschungs- und Innovationspolitik ist der Rat für Wettbewerbsfähigkeit zuständig, für den Bildungsbereich der Rat für Bildung, Jugend und Kultur. Für Deutschland ist der Bundesminister für Bildung und Forschung jeweils federführend. Stellvertretend für den Bundesrat ist ein Minister eines Bundeslandes beteiligt.

Die inhaltliche Arbeit und Vorbereitung der Ratssitzungen erfolgt in wöchentlich tagenden Ratsarbeitsgruppen (RAG). In ihnen arbeiten entsandte der Fachministerien der Mitgliedsstaaten auf Arbeitsebene zusammen.

Daneben ist der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) zu nennen. Er ist mit den Botschaftern der Mitgliedsstaaten besetzt und tagt vor dem Rat, um die Positionen im Vorfeld abzustimmen. Die Ratspräsidentschaft, die im halbjährlichen Wechsel bei einem der Mitgliedsstaaten liegt, koordiniert die Arbeit. Das Generalsekretariat unterstützt deren Arbeit.

Die Legislative (Bürgerkammer), das **Europäische Parlament (EP)**, ist das zweite supranationale Organ der EU und damit Teil des Gesetzgebers. Es wird durch die EU-Bürger gewählt. Der Präsident wird für zwei Jahre aus der Mitte des Parlaments gewählt. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung und des Haushalts deutlich erweitert – als gleichberechtigter Gesetzgeber neben dem Rat. Zudem kontrolliert das EP die Kommission und den Rat. Es verfügt jedoch über kein gesetzgeberisches Initiativrecht. Die Kommission wird zwar durch das EP gewählt, jedoch auf Vorschlag der Mitgliedsstaaten und nicht aus der Mitte des EP.

Die Abgeordneten sind in transnationalen Fraktionen gemäß ihrer politischen Ausrichtung organisiert. Der bei Parlamenten der Mitgliedsstaaten vorzufindende Disziplinierungsmechanismus kommt im EP oft nicht zum Tragen, wonach die stärksten Fraktionen entsprechend der Position der Regierung entscheiden.

Interessenvertreter müssen daher sowohl die Meinung der Kommission, des EP und des Rates im Blick behalten (vgl. Joos, 2010, 76). Mehrheiten hängen vom Einzelfall ab. Die Arbeit des EP ist in den im Vordergrund stehenden Fachausschüssen organisiert, die Entscheidungsvorlagen für die Verabschiedung im Plenum erarbeiten (vgl. Schmidt, Schönemann, 2013, 78). Die dortigen Berichterstatter besitzen, als für ein Vorhaben jeweils Benannte, eine wesentliche Bedeutung für die Meinungs- und Entscheidungsfindung im Ausschuss und im Plenum. Die einzelnen Abgeordneten und v.a. die Berichterstatter sind daher als Ziel der Interessenpolitik besonders relevant (vgl. Joos, 2010, 77).

Als Exekutive ist die **Europäische Kommission (KOM)** als supranationales Organ der EU mit ihren rund 25.000 Mitarbeitern (vgl. Piepenschneider, 2012, 128) für die Umsetzung der EU-Politik zuständig. Dazu gehören auch der Vorentwurf und die Ausführung des EU-Haushaltes. Die KOM ist auch ein Initiativorgan und unterbreitet den Gremien dementsprechend Vorschläge für neue Rechtsvorschriften. Allerdings können ihnen nur EP und Rat Rechtskraft verleihen. Für die Durchsetzungsfähigkeit ihrer Gesetzesinitiativen sucht die KOM daher in der Regel die enge Abstimmung mit EP und Rat (vgl. Piepenschneider, 2012, 20).

Jeder Mitgliedsstaat entsendet einen Kommissar, der für ein Ressort zuständig ist. Sie werden vom Europäischen Rat benannt und vom EP ernannt. Die KOM ist dem EP gegenüber verantwortlich. Die Kommissare können vom EP mittels eines Misstrauensvotums abgesetzt werden. Zwischen den Kommissaren gilt das Kollegialprinzip, während der KOM-Präsident *primus inter pares* ist. Der Kom-

missionspräsident wird vom EP parallel zu dessen Legislaturperiode gewählt und hinsichtlich seiner parteipolitischen Heimat soll er den Mehrheitsverhältnissen im EP entsprechen. Die Zahl der Kommissare entspricht zu zwei Dritteln der Anzahl an Mitgliedsstaaten, wobei ein gleichberechtigtes Rotationsprinzip vorgesehen ist. Der nationale Kommissar wird von den Mitgliedsstaaten meist als Vertreter nationaler Interessen verstanden, wenngleich er unabhängig und überparteilich ist (vgl. Piepenschneider, 2012, 21).

Unterhalb der Ebene der Kommissare ist die Kommission in Abteilungen, die sogenannte Generaldirektionen (GD), untergliedert. Dies ist die Fachebene, die in mehrere hierarchische Unterebenen unterteilt ist.

Für den Forschungsbereich ist insbesondere der Kommissar für Forschung, Innovation und Wissenschaft auf der politischen Ebene zuständig sowie die GD „Forschung und Innovation“ (RTD). Für den Bildungsbereich ist der Kommissar für Bildung, Kultur, Mehrsprachigkeit und Jugend und die GD „Bildung und Kultur“ (EAC) relevant.

Eine Besonderheit sind die Kabinette, die aus einer kleineren Anzahl Vertrauter des Kommissars bestehen, die gegenüber den Diensten und der GD weisungsbefugt sind (vgl. Joos, 2010, 80). Vorlagen werden von den GD erarbeitet und mit den Kabinetten abgestimmt.

Die Kommission wird bei der Durchführung von Maßnahmen durch verschiedene Agenturen unterstützt. Die wichtigsten für Bildung, Forschung und Innovation sind die Exekutivagenturen für die Forschung (REA), für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EASME), für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) und des Europäischen Forschungsrates (ERC).

Während die EU in bestimmten Politikfeldern, wie Zoll und Währungspolitik, die alleinige Gesetzgebung inne hat, und sich in anderen Bereichen, wie Binnenmarkt und Landwirtschaft, die Entscheidungsbefugnisse mit den Mitgliedsstaaten teilt, darf die EU in der Bildung die Mitgliedsstaaten nur bei deren gesetzgeberischen Initiativen unterstützen. Im Bereich der Forschung können parallele Maßnahmen erfolgen (vgl. KOM, 2013, 8).

Der **Europäische Gerichtshof** ist die Judikative und entscheidet bei Rechtsstreitigkeiten zwischen den Organen und den Mitgliedsstaaten. Die **Europäische Zentralbank** (EZB) ist für die Stabilität der Gemeinschaftswährung und die Währungspolitik zuständig. Der **Europäische Rechnungshof** (ERH) überprüft die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der EU. Er kann auch Projektnehmer bspw. aus Wissenschaft und Forschung prüfen. Die **Europäische Investitionsbank** (EIB) ist die Bank der EU, die eng mit den Organen und den Mitgliedsstaaten zusammenarbeitet, um die EU-Politik umzusetzen. Ihr Kerngeschäft ist es, als Darlehensgeber zu fungieren. Der **Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss** besteht als beratende Einrichtung aus Vertretern der Zivilgesellschaft.

Der **Ausschuss der Regionen** (AdR) ist ein Nebenorgan der EU mit Beratungsfunktion für KOM, EP und Rat. Mitglieder sind Vertreter regionaler und lokaler Gebietskörperschaften. In der Entscheidungsfindung spielt der AdR im Wesentlichen keine Rolle, wohl aber gewinnt seine Funktion in der Phase der Politikformulierung an Bedeutung.

2.3 Prozesse der EU

An **Gesetzgebungsverfahren** sind Rat, Kommission (KOM) und das Europäische Parlament (EP) beteiligt.

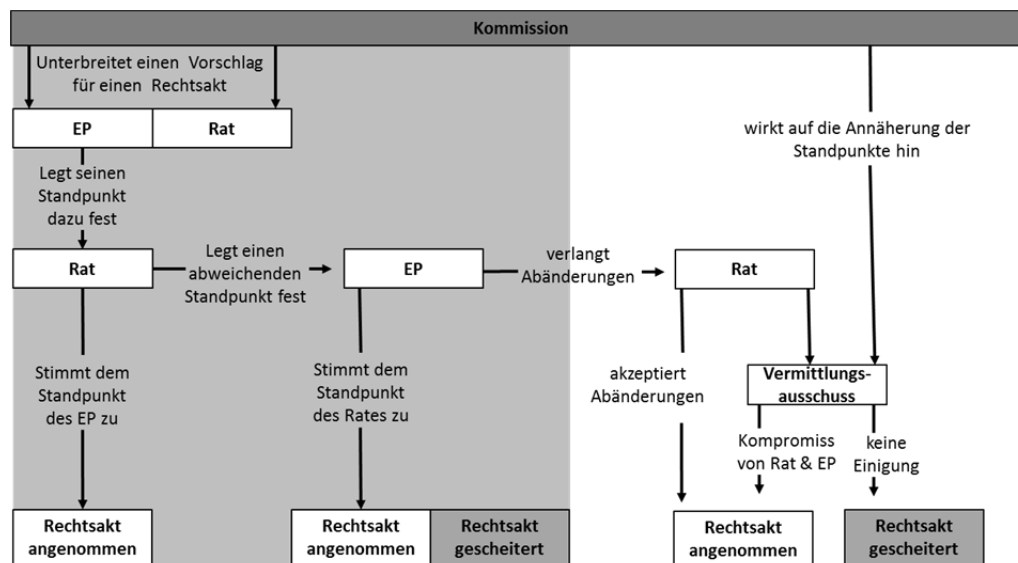


Abb. 2: Das Gesetzgebungsverfahren der EU nach Art. 294 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, nach: Piepenschneider, 2012, 23.

Es sind drei Lesungen und bei Streitigkeiten ggf. ein Vermittlungsverfahren vorgesehen (vgl. Piepenschneider, 2012, 18). Ein bei der Verhandlung von Horizont 2020 angewendetes Instrument ist das der informellen partiellen Einigung. Hierbei werden Positionen informell zu Ende verhandelt und nur noch formal in den Gremien entschieden. Das alleinige Initiativrecht hat die KOM inne, wenngleich der Rat oder das EP oder Gruppen von Mitgliedsstaaten die KOM auffordern können initiativ zu werden.

Bezogen auf den **Haushalt** gilt das Prinzip, dass die EU keine eigenen Steuern erhebt. Sie kann aber sogenannte eigene Einnahmen erzielen, die sich aus dem eigenen Recht ableiten. Die Mitgliedsstaaten entscheiden darüber. Im Kern hängt die EU von Mittelzuweisungen der Mitgliedsstaaten ab. Grundlage der finanziellen Planung der EU ist der sogenannte Mehrjährige Finanzrahmen, der für sieben Jahre von den Mitgliedsstaaten verabschiedet wird (vgl. Piepenschneider, 2012, 18). Er wird durch den jährlichen EU-Haushaltsplan konkretisiert. Rat und EP teilen sich die Zuständigkeit für den Haushalt, der von der KOM umgesetzt wird.

2.4 Deutschland in der EU

Die Bundesregierung ist im Rat der EU und im Europäischen Rat als Mitgliedsstaat vertreten. Die Arbeit vor Ort wird von der Ständigen Vertretung Deutschlands koordiniert. Die Bundesländer sind über einen gemeinsamen Bundesratsvertreter im Ministerrat sowie in Ratsarbeitsgruppen (RAG) vertreten, wobei die Verhandlungsführung beim Bund liegt.

Die Vertreter der Mitgliedsstaaten sind in den RAG-Sitzungen an Weisungen gebunden, die sie aus den jeweiligen Hauptstädten erhalten. Der eigentliche Verhandlungsprozess findet zwischen den Sitzungen der RAG statt. Dann können Positionen verhandelt und Allianzen geschmiedet werden. Die RAG-Sitzung dient eher zum Verkünden der Ergebnisse der informellen Vor-Verhandlungen.

Die Bundesländer verfügen über innerstaatliche Mitwirkungsrechte gemäß Art. 23 Grundgesetz (GG). Die Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der EU werden durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) und die sogenannte Bund-Länder-Vereinbarung konkretisiert. Die Bundesländer können gegenüber dem Bund im Vorfeld Stellungnahmen abgeben. Der Bund muss je nach Festlegung des Grundgesetzes bzgl. der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, der konkurrierenden von Bund und Ländern oder der alleinigen Zuständigkeit der Länder in unterschiedlichem Maße die Stellungnahmen berücksichtigen.

Bezogen auf die RAG-Sitzungen haben die Bundesländer jedoch in der Regel kaum eine Chance, ihre Positionen abzustimmen und dem Bund gegenüber zu artikulieren. Der Grund ist, dass die Agenda und die Arbeitsdokumente der RAG-Sitzungen meist erst wenige Tage vor der jeweiligen Sitzung vorliegen. Dieser Zeitraum ist zu kurz, um eine abgestimmte Ländermeinung zu artikulieren. Daher dient die Teilnahme an den RAG-Sitzungen für die Länder eher der Informationsbeschaffung und Kontaktpflege zu KOM und den Mitgliedsstaaten. In der RAG-Sitzung verfügen die Länder übrigens auch über kein Rederecht.

Die Länder können auch über den mit Beratungsfunktion ausgestatteten Ausschuss der Regionen (AdR) Einfluss nehmen, in den sie Mitglieder entsenden.

Die Länder sind v.a. mit ihren Landesvertretungen im Lobbying bzw. informellen Bereich aktiv. Hier nutzen sie insbesondere Lobbying-Instrumente, die auch zivilgesellschaftlichen Akteuren offenstehen. Kernaufgaben der Landesvertretungen sind die Informationsbeschaffung und v.a. die Interessenvertretung. Der Schwerpunkt der Tätigkeit der einzelnen Ländervertretungen liegt auf der Kontaktpflege zur KOM, denn dies ist oft die direkteste und erfolgversprechendste Möglichkeit, die Politik der EU aktiv mitzugestalten. Anknüpfungspunkte für Hochschulen und Forschungseinrichtungen sind Gegenstand von Kap. 5.2.3.

2.5 Strategische Grundlagen: Europa 2020

Die Europa 2020 Strategie – Vision einer europäischen Sozialen Marktwirtschaft des 21. Jahrhunderts – ist eine auf zehn Jahre angelegte, Politikfelder übergreifende Rahmenstrategie der EU. Sie wurde Anfang 2010 vom Rat verabschiedet (KOM, 2010). 2014 zog die EU u.a. mit einer Kommissionsmitteilung (KOM, 2014) Bilanz mit dem Fokus auf die Ziele der Europa 2020 Strategie.

Grundlage der Strategie ist eine Situationsanalyse bezogen auf die EU: Die Europa 2020 Strategie ist die Antwort der EU auf die Wirtschafts- und Finanzkrise. Sie wurde in einer Situation entwickelt, als die EU unter dem Eindruck der Wirtschafts- und Finanzkrise hinsichtlich ihres Wachstums und ihrer Produktivität hinter anderen Industrienationen zurückblieb (vgl. KOM, 2010, 8-11; KOM, 2014, 3). Zudem soll sie den strategischen thematischen Rahmen bilden, um einen Beitrag zur Lösung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten zu leisten: z.B. der demographische Wandel, der Klimawandel und die Sicherstellung der Energieversorgung.

Die Europa 2020 Strategie richtet die Politik der EU und der Mitgliedsstaaten auf gemeinsame Ziele aus. Dadurch soll die kritische Masse an Finanzmitteln und politischer Unterstützung gewährleistet werden, um wirtschafts-, beschäftigungs- und gesellschaftspolitische Ziele erreichen und im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Europa 2020 ist daher auf eine Partnerschaft der EU und der Mitgliedsstaaten ausgelegt und soll auf abgestimmte politische Maßnahmen aufbauen. Daher werden den Mitgliedsstaaten jeweils spezifische Maßnahmen zur Aufnahme in die nationalen Reformprogramme empfohlen. Dies greift auf, dass sich die Entwicklungsziele der Mitgliedsstaaten entsprechend ihrer eigenen, spezifischen Voraussetzungen und ihrem Entwicklungsstand unterscheiden.

Europa 2020 ist eine langfristig angelegte Strategie, die durch verschiedene Maßnahmen für jeweils einen kürzeren Zeithorizont konkretisiert wird. Als jährlicher Planungszyklus der Maßnahmen der EU und der Mitgliedsstaaten dient das sogenannte Europäische Semester zur wirtschaftlichen Koordination, Steuerung und Überwachung auf EU-Ebene.

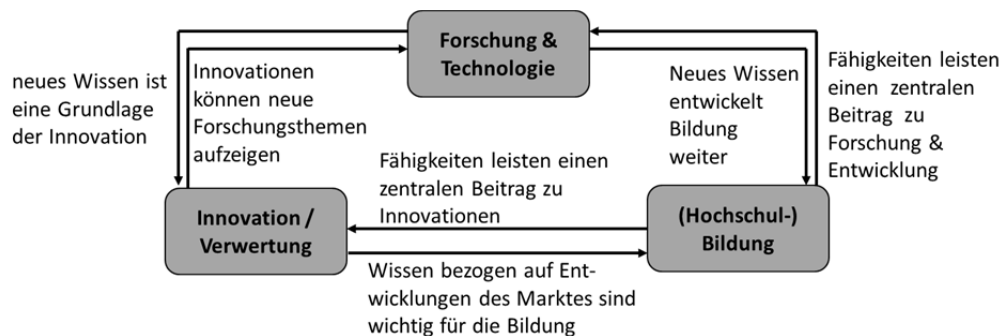


Abb. 3: Das Wissensdreieck (korrigiert und übersetzt nach Eurostat, 2013, 58)

Mit der Strategie werden wissensbasierte Innovationen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen eingesetzt. Die Europa 2020 Strategie räumt insbesondere dem sogenannten „Wissensdreieck“ aus Bildung, Forschung und Innovation einen hohen Stellenwert ein.

Der Strategie liegt dabei das Ziel zugrunde, die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu verbessern und strukturelle Defizite in den Griff zu bekommen. Dazu wird die Wachstumsstrategie in drei Ebenen strukturiert: drei Prioritäten werden in fünf Kernziele heruntergebrochen, von denen sieben Leitinitiativen abgeleitet sind.

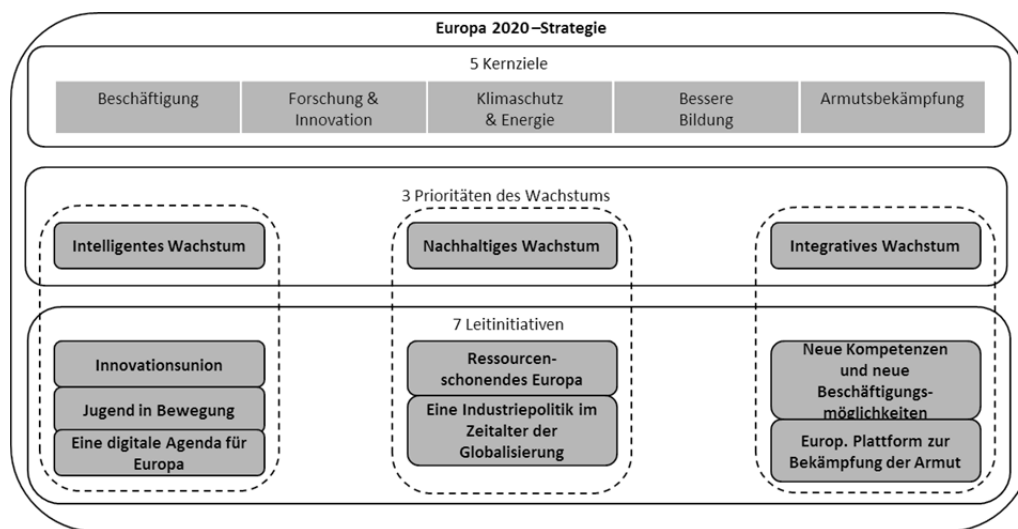


Abb. 4: Struktur der Europa 2020 Strategie (eigene Darstellung)

Drei **Prioritäten** sind der strategische Kern der Europa 2020:

- **Intelligentes Wachstum**
Entwicklung einer auf Wissen und Innovationen gestützten Wirtschaft
- **Nachhaltiges Wachstum**
Förderung einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft
- **Integratives Wachstum**
Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt

Die drei Prioritäten werden in fünf quantifizierbaren, miteinander verknüpften **Kernzielen** (vgl. KOM, 2010, 5) konkretisiert, die zum Teil Auswirkungen auf den Bildungs-, Forschungs- und Innovationssektor besitzen:

- 75% der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren sollen **Arbeitsplätze** haben.
- 3% des BIP der EU wird für **Forschung und Entwicklung (F&E)** ausgegeben.

Dieser BIP-Anteil wird als Indikator gewertet, der die Forschungsorientierung des Unternehmenssektors und das Kommitment der Regierung zugunsten der Unter-

stützung von F&E aufzeigt. Im Durchschnitt investieren die Mitgliedsstaaten und deren Unternehmen (EU-27) im Jahr 2011 2,03 % des BIP in F&E, (vgl. Eurostat, 2013, 52) Deutschland liegt bei 2,84% (vgl. Mischke, 2013, 16). Angesichts der geringen Fortschritte in diesem Bereich, geht die KOM nicht von einer Zielerreichung aus (vgl. KOM, 2014, 14).

- **20-20-20 Klimaschutz-/Energieziele** sind zu erreichen. Hiermit ist gemeint, dass die Treibhausgasemission um mindestens 20% gegenüber 1990 verringert, der Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch wie auch die Energieeffizienz auf 20% gesteigert werden soll.
- Der **Anteil der Schulabbrecher** soll auf unter 10% sinken, mindestens 40% der jüngeren Generation sollte einen **Hochschulabschluss** erreichen.
- Die Zahl der **Armutsgefährdeten** soll unter 20 Millionen sinken

Von den Prioritäten und Kernzielen wurden sieben **Leitinitiativen** als konkretisierende Arbeitsprogramme mit spezifischen Maßnahmen für verschiedene thematische Bereiche abgeleitet. Einen direkten Bezug zu den Themen Bildung, Forschung und Innovation haben **Jugend in Bewegung** (s. Kap. 3.1) und **Innovationsunion** (s. Kap. 4.1). Die übrigen Leitinitiativen haben einen mittelbaren Bezug, indem sie zum Teil auf Forschungsergebnissen aufbauen bzw. sich ihre Ziele in den v.g. Leitinitiativen wiederfinden.

Die Europa 2020 Strategie ist nicht direkt mit Finanzmitteln hinterlegt. Es handelt sich um eine Strategie, deren Umsetzung durch verschiedene Fördermaßnahmen erfolgt. Diese beziehen sich strategisch auf die Europa 2020 Strategie und ihre Leitinitiativen – sie operationalisieren sie letztlich.

Schlüsselwörter:

Vertrag über die Europäische Union (EUV), Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV), Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen, Stellungnahmen, Europäischer Rat, Rat der EU, Europäisches Parlament, Europäische Kommission, Europa 2020

Aufgaben zur Lernkontrolle

- 2.1 *In welchen Fällen im europäischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess ist eine Kontaktaufnahme zu den EU-Gremien sinnvoll, um eigene Interessen mit dem Ziel der Berücksichtigung in der EU-Politik vorzubringen?*
- 2.2 *Wie schätzen Sie die Europa 2020 Strategie ein? Wird sie den Herausforderungen gerecht, die sich der EU in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise stellen?*

Aufgaben mit Bezug zur Berufstätigkeit

- 2.3 *In welchen Bereichen berücksichtigt die EU Themen Ihres Tätigkeitsfeldes?*
- 2.4 *In welchen Bereichen berücksichtigt die Europa 2020-Strategie Themen Ihres Tätigkeitsfeldes?*

Literatur zur Vertiefung

Die folgenden Veröffentlichungen liefern jeweils einen kurzen Überblick über die Strukturen und Prozesse der Europäischen Union. Heinemann(2012) bietet einen sehr kompakten Überblick, der eine gute, schnelle Einarbeitung ermöglicht. Ausführlichere Standardwerke sind Schmidt, Schünemann(2013) sowie Weidenfeld (2013).

- Heinemann, Friedrich et. al. (2012): Europäische Union, Informationen zur politischen Bildung, 279, überarbeitete Neuauflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Schmidt, Siegmund/Schünemann, Wolf J. (2013): Europäische Union, Eine Einführung, 2. Auflage, Baden-Baden.
- Weidenfeld, Werner (2013): Die Europäische Union, 3., aktualisierte Auflage, unter Mitarbeit von Edmund Ratka, München, Paderborn.