

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gemeinsame Planung der Forschungsprogramme - bessere Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen durch Zusammenarbeit

KOM(2008) 468 endg.; Ratsdok. 11935/08

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 21. Juli 2008 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 15. Juli 2008 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 16. Juli 2008 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 251/07 = AE-Nr. 070333

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

**GEMEINSAME PLANUNG DER FORSCHUNGSPROGRAMME:
bessere Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen durch Zusammenarbeit**

Einleitung

Wenn wir heute in die Forschung investieren, sichern wir uns und künftigen Generationen eine bessere Zukunft. Europa muss nicht nur mehr, sondern auch effizienter in die Forschung investieren, wenn die erklärten Ziele – eine ausgeglichene und nachhaltige Entwicklung, Wirtschaftswachstum und Wettbewerb bei gleichzeitig hoher Lebens- und Umweltqualität sowie eine zum Nutzen der Bürger aller Mitgliedstaaten „gut funktionierende“ EU - erreicht werden sollen.

Mit der Lissabon-Strategie wurde dies anerkannt, indem darin als vorrangigstes Ziel der Übergang zu einer wissensbasierten Gesellschaft – deren Kern Wissenschaft, Technologie und Innovation darstellen – genannt wird und gleichzeitig zu höheren und effizienteren Forschungsinvestitionen aufgerufen wird. Um dies zu erreichen, muss Europa seine Bemühungen verstärken. Wir müssen vor allem bereit sein, mutige und innovative Vorstellungen zur Organisation der europäischen Forschung zu entwickeln.

In dieser Mitteilung wird ein ehrgeiziges neues Konzept für eine effizientere Nutzung der begrenzten öffentlichen Forschungsmittel in Europa durch eine bessere Zusammenarbeit vorgestellt. Die vorgeschlagene neue Initiative – die gemeinsame Programmplanung – würde eine Veränderung der europäischen Forschungszusammenarbeit bedeuten. Die „gemeinsame Programmplanung“ beinhaltet ein auf Freiwilligkeit basierendes Verfahren für eine intensivere Partnerschaft zwischen den Mitgliedstaaten, die auf klaren Grundsätzen und einer transparenten Lenkung auf hoher Ebene beruht. Durch die Intensivierung der Zusammenarbeit derer, die Forschungsprogramme erstellen und verwalten, sollen Effizienz und Wirkung der öffentlichen Forschungsfinanzierung der Mitgliedstaaten in strategischen Bereichen erhöht werden. Die gemeinsame Programmplanung ist vor allem für öffentliche Forschungsprogramme gedacht, woraus sich eine öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit ergibt. Sie unterscheidet sich damit von der öffentlich-privaten Zusammenarbeit, die z. B. im Rahmen von gemeinsamen Technologieinitiativen¹ stattfindet. Trotzdem sollten die Industrie - und andere Akteure - am Konsultationsprozess und an der Umsetzung einzelner Maßnahmen einer „gemeinsamen Programmplanung“ beteiligt werden. Sie sind ferner wichtige Nutznießer einer solchen Planung.

Die gemeinsame Programmplanung kann zu einem Instrument werden, das in der europäischen Forschungslandschaft mindestens die Bedeutung der Rahmenprogramme erreicht und die Art und Weise ändert, in der Europäer die Forschung angehen. Mit diesem neuen Konzept stellt die Mitteilung eine direkte Antwort auf den in den vergangenen Jahren vom Europäischen Rat, vom Rat und vom Europäischen Parlament wiederholt vorgetragenen

¹ So mobilisieren die gemeinsamen Technologieinitiativen im Bereich IKT (ENIAC für Nanoelektronik, ARTEMIS für eingebettete Computersysteme) Mittel der Industrie, der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten.

Wunsch nach mehr und besserer gemeinsamer Programmplanung dar². Sie entspricht ferner den Forderungen der Akteure nach einem auf Freiwilligkeit beruhenden Bottom-up-Konzept, das gleichzeitig strategische Orientierung auf EU-Ebene bietet, und ihrer Ablehnung einer für alle gleichen „Universalmethode“.

Vor diesem Hintergrund ist der „Europäische Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan)“³ ein Pilotprojekt im Hinblick auf die gemeinsame Bewältigung einer bedeutenden gesellschaftlichen Herausforderung für Europa. Der SET-Plan ist ein Pfeiler der europäischen Energie- und Klimaschutzpolitik und zielt auf eine Beschleunigung der Entwicklung und Einführung von Technologien mit geringen CO₂-Emissionen mittels eines kohärenten Maßnahmenpakets ab, u. a. durch gemeinsame Programmplanung.

Diese Mitteilung gehört zu den fünf von der Kommission 2008 geplanten politischen Initiativen im Anschluss an das Grünbuch „Der Europäische Forschungsraum: Neue Perspektiven“⁴. Sie bezieht sich insbesondere auf den Aspekt „Optimierung von Forschungsprogrammen und –prioritäten“ und ist ein weiterer Schritt zur Verwirklichung der „fünften Grundfreiheit“, indem Hindernisse für den freien Wissensverkehr beseitigt werden.

1. NOTWENDIGKEIT EINES NEUEN KONZEPTS FÜR DIE FORSCHUNGSZUSAMMENARBEIT DER MITGLIEDSTAATEN

Wissenschaft und Technologie müssen zur Bewältigung der bedeutenden gesellschaftlichen Herausforderungen Europas herangezogen werden⁵.

Europas Zukunft in den kommenden Jahrzehnten wird dadurch bestimmt, wie Europa sich gegenüber einer Reihe wichtiger gesellschaftlicher Herausforderungen verhält. Hierzu gehören: die Aufrechterhaltung des europäischen Wohlstands angesichts des wachsenden internationalen Wettbewerbs; die Berücksichtigung der Bedürfnisse der alternden europäischen Bevölkerung und der Umgang mit Einwanderungsfragen; die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, insbesondere angesichts des Klimawandels, unter Gewährleistung der Energieversorgung, des Gesundheits- und Umweltschutzes, der Lebensmittelqualität und –verfügbarkeit sowie der Sicherheit der Bevölkerung.

Die Bürger Europas erwarten in immer stärkerem Maße von Wissenschaft und Technologie die Antworten auf diese Herausforderungen.

Unsere Partner außerhalb Europas – sowohl die bisherigen (USA, Japan) als auch die neuen Partner (China, Indien, etc.) – haben dies bereits verstanden. Sie leiten großangelegte, gezielte Forschungsprogramme in die Wege und arbeiten zusammen. Europa und seine

² Siehe die dieser Mitteilung beiliegende Folgenabschätzung.

³ KOM(2007) 723 vom 22.11.2007.

⁴ Neben der Mitteilung verabschiedete die Kommission in diesem Jahr:

- die „Empfehlung für den Umgang mit geistigem Eigentum bei Wissenstransfertätigkeiten und für einen Praxiskodex für Hochschulen und andere öffentliche Forschungseinrichtungen“, KOM(2008) 1329 vom 10.4.2008;

- „Bessere Karrieremöglichkeiten und mehr Mobilität: eine europäische Partnerschaft für Forscher“, KOM(2008) 317 vom 23.5.2008;

- In Vorbereitung befinden sich außerdem eine Verordnung des Rates über einen EU-Rechtsrahmen für eine Europäische Forschungsinfrastruktur (EFI) und eine Mitteilung über einen europäischen Strategierahmen für die internationale wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten.

⁵ Bei diesem Konzept werden wirtschaftliche, soziale und ökologische Herausforderungen berücksichtigt.

Mitgliedstaaten müssen eine überzeugendere, stärker koordinierte und kohärente Antwort auf diese Herausforderungen finden, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern.

Im Vergleich zu Europas wichtigsten Partnern sind die europäischen Forschungsinvestitionen immer noch zu niedrig. Die FuE-Ausgaben sowohl des öffentlichen Sektors als auch des Privatsektors haben – global gesehen – im vergangenen Jahrzehnt nicht zugenommen. Wenn Europa seine Forschungsinvestitionen nicht rasch und in beträchtlichem Umfang aufstocken kann, muss es neue, innovative Wege finden, die geringen FuE-Ressourcen effizienter und wirksamer einzusetzen. Um den gesellschaftlichen Nutzen des Einsatzes öffentlicher Forschungsmittel zu erhöhen, sollte Europa auch seine Fähigkeit zur Nutzung von Forschungsergebnissen im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interesse erhöhen, insbesondere über die Innovationsfähigkeit der europäischen Industrie und durch die Förderung der Nachfrage nach den entsprechenden Innovationen⁶.

Entgangene Vorteile durch zersplitterte Forschung

In den vergangenen Jahren haben die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft zahlreiche Initiativen zur Förderung von Wirkung und Effizienz der aus öffentlichen Geldern finanzierten Forschung ergriffen. Einer der offensichtlichsten Gründe der unzureichenden Forschungserträge wurde jedoch nicht ausreichend angegangen, nämlich die fehlende Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den öffentlichen Forschungsprogrammen der Mitgliedstaaten. Die Akteure haben dies bereits seit langem als Schwäche des EU-Forschungssystems erkannt. Trotz der Bemühungen um die Lösung dieses Problems in den letzten Jahren ist die europäische Forschungslandschaft nach wie vor stark zersplittert.

Heute werden 85 % der öffentlichen Forschung auf nationaler Ebene geplant, finanziert, überwacht und evaluiert, wobei zu wenig Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Ländern stattfindet. Weniger als 6 % der gesamten FuE-Investitionen und nur 15 % der öffentlich finanzierten nicht militärischen Forschung in Europa (10 % davon entfallen auf zwischenstaatliche Einrichtungen bzw. Programme, 5 % auf das Rahmenprogramm) werden im Rahmen einer Kooperation länderübergreifend finanziert.

Es geht nicht darum, dass die gesamte Forschungsplanung gemeinsam stattfinden und rein nationale Programme überhaupt nicht mehr existieren sollten. Eine nationale Programmplanung hat ihren Platz in der europäischen Forschungslandschaft, insbesondere dann, wenn es um einzelstaatliche Bedürfnisse und Prioritäten geht und wenn eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene keine signifikanten größenbezogenen und inhaltlichen Vorteile bewirken würde.

Es geht vielmehr darum, dass in Bereichen, die für einen Großteil Europas oder für ganz Europa von strategischer Bedeutung sind, die Fragmentierung der Programmplanung in der öffentlichen Forschung zu unzureichenden Forschungserträgen führt und Europa teuer zu stehen kommt, wobei außerdem die gesellschaftlichen Ziele nicht erreicht werden:

- Nationale Forschungsprogramme können – aus europäischer Perspektive - unnötige Doppelarbeit leisten und sind zuweilen nicht umfangreich oder tieferschürfend genug.

⁶ „Creating an Innovative Europe“ (Ein innovatives Europa schaffen), Bericht der Gruppe unter Vorsitz von Esko Aho an die Kommission, Januar 2006.

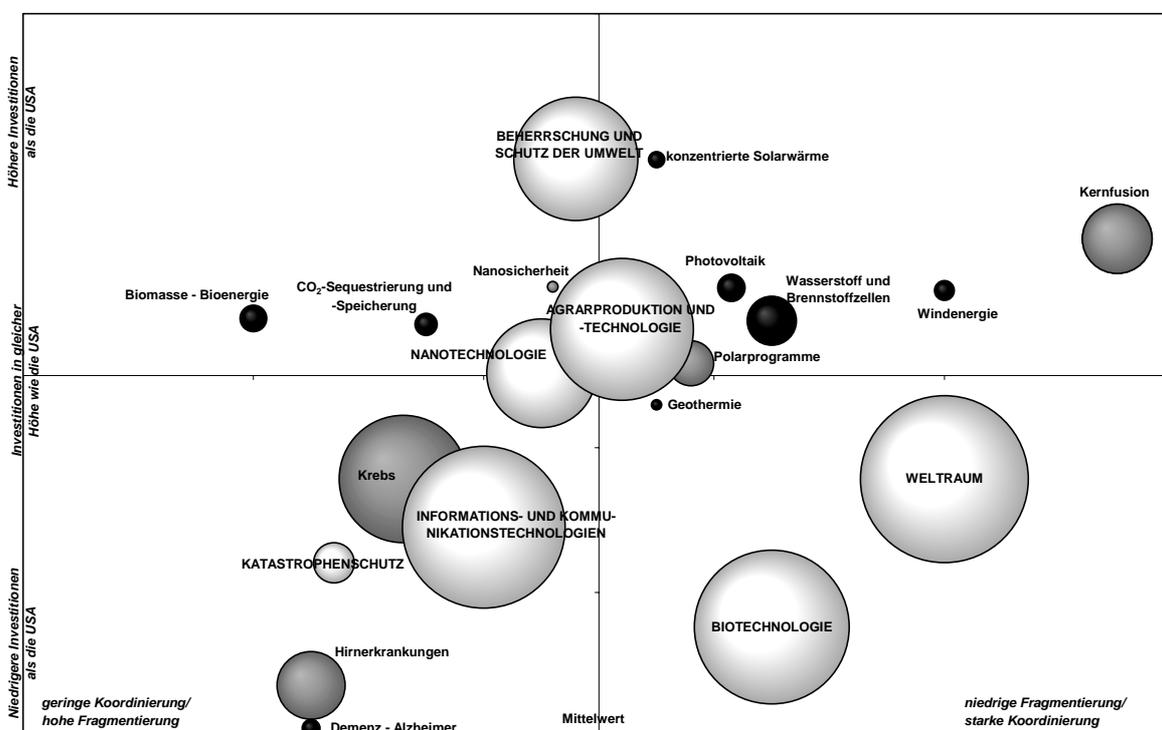
- Die Vielzahl der einzelstaatlichen Verfahren erschwert die länderübergreifende Programmerstellung und hält international orientierte Forschungsakteure davon ab, sich um Forschungsmittel in anderen Ländern zu bemühen.
- Das Fehlen einer länderübergreifenden Programmzusammenarbeit erschwert es, gemeinsame Herausforderungen gemeinsam anzugehen und in ganz Europa verstreute Daten und Know-how zusammenzuführen, behindert die länderübergreifende Mobilität und Ausbildung der Forscher und verlangsamt die Verbreitung der Forschungsergebnisse über Ländergrenzen hinweg.
- Von entscheidender Bedeutung ist ferner, dass auch die europaweite strategische Forschungsplanung und die horizontale Koordinierung der Politik behindert werden.

Kasten 1: Zersplitterte öffentliche Forschung im Europäischen Forschungsraum

Bei den wissenschaftlichen und technologischen Bereichen gibt es z. B. in Bezug auf den Umfang der FuE, den Grad der Koordinierung bzw. Fragmentierung und die Leistung enorme Unterschiede, und es ist keine klare Beziehung zwischen diesen Faktoren zu erkennen. Die nachstehende Abbildung zeigt den Umfang der öffentlichen Finanzierung, eine Einschätzung des Grades der Koordinierung bzw. Fragmentierung auf europäischer Ebene und die relative Höhe der in Europa eingesetzten öffentlichen Mittel im Vergleich zu den USA für einige wissenschaftliche und technologische Bereiche.

Die Abbildung liefert kein erschöpfendes Bild, illustriert jedoch die Spezifität der einzelnen wissenschaftlich-technologischen Bereiche. Jeder Bereich erfordert ein auf ihn zugeschnittenes Konzept für die gemeinsame Programmplanung, die sich auf Fakten und die strategische Analyse detaillierter Daten für den jeweiligen Bereich stützen sollte.

Hier sind die Mitgliedstaaten in vollem Umfang gefordert.



X-Achse: Schätzung des Grads der Koordinierung zwischen den Forschungsprogrammen der Mitgliedstaaten (MS), der Finanzierung und der Fragmentierung der Einrichtungen, auf der Grundlage qualitativer Evaluierungen in wissenschaftlichen Veröffentlichungen, Strategieberichten etc.;

Y-Achse: logarithmisches Verhältnis der öffentlichen FuE-Investitionen in Europa (MS + Europäische Kommission) im Vergleich zu den USA;

Größe der Blasen: unmittelbar proportional zur Höhe der europäischen öffentlichen Mittel (MS und Kommission), auf der Grundlage von Daten aus New Cronos (z. B. GBAORD), der amerikanischen Regierung und aus wissenschaftlichen Veröffentlichungen.

Idealerweise hätte man einige Forschungsbereiche weiter aufschlüsseln müssen. (Die Blase „Biotechnologie“ hätte z. B. unterteilt werden können in „Gesundheit“, „Industrie und Umwelt“ und „Pflanzen, Tiere und Lebensmittel“.) Aufgrund fehlender vergleichbarer Daten war dies nicht immer möglich.

Warum ein neues Konzept?

Um Fortschritte zu machen, muss Europa auf seinen Erfolgen in der länderübergreifenden öffentlich finanzierten Forschung aufbauen, aber auch die Grenzen der bisherigen Vorgehensweise anerkennen und zu überwinden suchen.

Einige der größten wissenschaftlichen Erfolge Europas beruhen u. a. auf einer länderübergreifenden Zusammenführung öffentlicher Forschungsmittel. In den vergangenen fünfzig Jahren sind mehrere zwischenstaatliche Forschungseinrichtungen entstanden, z. B. die Europäische Organisation für Kernforschung (CERN), das Europäische Laboratorium für Molekularbiologie (EMBL) und die Europäische Weltraumorganisation (ESA). In den siebziger und achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurden länderübergreifende Initiativen wie COST und EUREKA eingeleitet, und das Forschungsrahmenprogramm wurde initiiert. Es existieren zahlreiche bilaterale Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten. Ferner hat die Gemeinschaft seit 2005 einige vielversprechende neue Instrumente für Koordinierung und Zusammenarbeit eingeführt (ERA-NET, Initiativen gemäß Artikel 169)⁷.

Diese Gemeinschaftsinitiativen hätten jedoch größere Wirkung entfalten können, wenn eine bessere strategische Schwerpunktsetzung stattgefunden hätte, die Mitgliedstaaten mehr politisches Engagement auf hoher Ebene gezeigt hätten, größere Transparenz bezüglich der nationalen Forschungssysteme geherrscht hätte und die Instrumente flexibler hätten eingesetzt werden können. Eine Ausweitung dieser Initiativen und des Umfangs des RP7 hat wenig Sinn, wenn nicht gleichzeitig der Mangel an gemeinsamer strategischer Programmplanung der Mitgliedstaaten behoben wird. Bilaterale Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten und zwischenstaatliche Forschungseinrichtungen und –programme zeigen nur begrenzte Wirkung. Die offene Koordinierungsmethode hat zu einem fruchtbaren Austausch von Ideen geführt, jedoch nicht zu konkreten Initiativen zur Koordinierung der einzelstaatlichen Forschungspolitiken zwischen den Mitgliedstaaten oder zu einer gemeinsamen Planung in Bereichen von strategischer Bedeutung.

Aus diesen jüngsten Erfahrungen mit Gemeinschaftsinitiativen zur Förderung der Programmkoordinierung und Zusammenarbeit können jedoch Lehren gezogen werden, die eine wichtige Grundlage für Fortschritte bei der gemeinsamen Programmplanung bilden können.

Wir haben nun die einmalige Gelegenheit, in der europaweiten Forschungszusammenarbeit einen enormen Schritt vorwärts zu tun, der so wichtig sein könnte wie die Einführung der Rahmenprogramme. Mit dieser Mitteilung will die Kommission eine Lösung erleichtern, indem sie einen strukturierten strategischen Prozess einleitet.

⁷ So wird in der geplanten Mitteilung der Kommission über eine EU-Strategie für die meereswissenschaftliche und -technische Forschung ein stärker strategischer Ansatz vorgeschlagen, der über die derzeit stattfindende Koordinierung mehrerer ERA-NET-Maßnahmen für meereswissenschaftliche Forschung hinausgeht, wodurch konkrete Möglichkeiten für eine gemeinsame Programmplanung geschaffen werden.

Kasten 2: Gemeinsame Programmplanung für den Umgang mit der Alterung der Gesellschaft

Die Zunahme der an der Alzheimer-Krankheit und anderen Formen der Demenz Erkrankten ist sicherlich eines der besorgniserregendsten Anzeichen für die Alterung der Gesellschaft. Bei der Alzheimer-Krankheit handelt es sich um eine degenerative, langsam fortschreitende Krankheit, die die Gehirnzellen zerstört und Gedächtnis, Denkfähigkeit, Urteilsvermögen und Persönlichkeit beeinträchtigt. Langfristig zeigen sich häufig zusätzliche Probleme wie geistige Verwirrung, Sprachstörungen, plötzlicher Stimmungswandel sowie zeitliche und räumliche Desorientierung. Von den Über-65-Jährigen erkrankt eine Person von 20 an Demenz. Die Anzahl der Europäer, die an Demenz leiden – 50-70 % davon Alzheimer-Patienten – beträgt etwa 5,5 Millionen. Diese Zahl dürfte bis 2040 auf 10,7 Millionen ansteigen (Über-60-Jährige). Die Gesundheitskosten im Zusammenhang mit Demenzerkrankungen belaufen sich in der EU bereits auf über 80 Milliarden EUR. Bisher gibt es keine Vorsorge oder Therapie für Alzheimer. Trotzdem sind die öffentlichen Mittel, die in Europa gezielt für die Alzheimer-Forschung bereitgestellt werden, im Vergleich zu den in den USA verfügbaren Mitteln extrem gering. Außerdem gibt es keine bedeutende institutionelle Antriebskraft für die Alzheimer-Forschung in Europa. Ressourcen werden von zahlreichen und vielfältigen Förderstellen in allen 27 EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt. Hierdurch entsteht das Risiko der Mittelverschwendung auf EU-Ebene durch Mehrfachfinanzierung von Forschungsarbeiten. Dieses häufig auftretende Problem erfordert gemeinsame Bemühungen um eine gemeinsame Lösung auf EU-Ebene. In den Vereinigten Staaten sind das National Institute of Health und das National Institute on Aging starke Kräfte, die als Institutionen die Alzheimer-Forschung vorantreiben. Es stellt sich die Frage, was Europa tun wird, um dieses große gesellschaftliche Problem anzugehen.

2. GEMEINSAME PROGRAMMPLANUNG – ZUSAMMENARBEITEN, UM GEMEINSAME HERAUSFORDERUNGEN BESSER ZU BEWÄLTIGEN

Gemeinsame Programmplanung: das Konzept

Eine gemeinsame Programmplanung setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten sich auf der Basis der Freiwilligkeit und der „variablen Geometrie“ an der Definition, Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer strategischer Forschungspläne beteiligen, die sich auf eine gemeinsame Sicht der Art und Weise stützen, wie bedeutende gesellschaftliche Herausforderungen zu bewältigen sind. Dies kann bedeuten, dass zwischen bestehenden nationalen Programmen eine strategische Zusammenarbeit begonnen wird oder völlig neue Programme gemeinsam geplant und erstellt werden. In beiden Fällen beinhaltet dies, dass Ressourcen zusammengeführt und die geeignetsten Instrumente ausgewählt oder entwickelt werden, die Programme durchgeführt und die Fortschritte gemeinsam überwacht und überprüft werden. Die länderübergreifende Zusammenarbeit, Koordinierung und Integration der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Forschungsprogramme der Mitgliedstaaten sollen in einer begrenzten Anzahl strategischer Bereiche intensiviert und verbessert werden. So soll die Effizienz der öffentlichen Forschungsförderung in Europa gesteigert werden, damit große gesellschaftliche Herausforderungen besser bewältigt werden können.

Gemeinsame Programmplanung: Umstrukturierung als ehrgeiziges Ziel...

- Eine gemeinsame Programmplanung bedeutet eine Umstrukturierung der europäischen Forschungslandschaft. Es handelt sich hier um einen langfristigen, strategischen Prozess, durch den die Fähigkeit Europas gestärkt werden soll, große wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen anzugehen, deren Bewältigung vor allem von der Forschung abhängt. Bei der gemeinsamen Programmplanung geht es darum, gemeinsame Perspektiven und strategische Forschungspläne festzulegen, diese auf die angemessenste Weise umzusetzen und konkrete Ergebnisse für die Gesellschaft zu erzielen. Sie setzt klare und realistische Ziele und erwartete Ergebnisse fest, mit dem Ziel, in den jeweiligen Forschungsbereichen bedeutende Durchbrüche zu erreichen.
- Die gemeinsame Programmplanung ist keine formale Übung, bei der die zu einem Thema bestehenden nationalen Forschungsprogramme einfach unter einer neuen gemeinsamen Bezeichnung zusammengefasst oder locker koordiniert bzw. angepasst werden. Es soll auch keine strenge Arbeitsteilung zwischen den Ländern (getrennt nach Forschungsbereichen) eingeführt werden oder eine Übertragung der nationalen Forschungsbudgets nach Brüssel stattfinden. Mit der gemeinsamen Programmplanung wird eine strukturierende Wirkung angestrebt, damit Effizienz und Wirkung der öffentlichen Forschungsförderung steigen.
- Die Akteure sollten sich jedoch im Klaren darüber sein, was dies bedeutet. In ihrer ehrgeizigsten Form verlangt eine gemeinsame Programmplanung letztendlich von den Mitgliedstaaten, dass sie gemeinsame Forschungspläne mit mehrjährigen, gemeinsam beschlossenen Tätigkeiten (Planung, Einleitung der Arbeiten, Bewertung) und Finanzierungsmechanismen festlegen und durchführen.

... bei einer pragmatischen und flexiblen Vorgehensweise

- Eine gemeinsame Programmplanung erfordert ein Umdenken der Mitgliedstaaten. Vor allem sind konkrete Zusagen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten notwendig, sowie eine Umorientierung und Umorganisation der Festlegung und Durchführung der nationalen Forschungsprogramme, die sich nun an gemeinsamen Zielen ausrichten müssen.
- Daher muss die gemeinsame Programmplanung ein Prozess auf freiwilliger Basis sein, mit variabler Geometrie und offenem Zugang. Es müssen nicht alle Mitgliedstaaten an jeder Initiative beteiligt sein, die Partner müssen jedoch jeweils in der Lage sein, gemeinsam die erforderliche kritische Masse an Ressourcen bereitzustellen.
- Es ist somit grundlegend, dass bei der gemeinsamen Programmplanung realistisch, flexibel und etappenweise vorgegangen wird (s. Kapitel 3), damit der Strukturierungseffekt und die gesellschaftliche Wirkung so groß wie möglich sind.
- A priori werden für die gemeinsame Programmplanung keine Gemeinschaftsmittel bereitgestellt. Es geht hier zu allererst darum, dass die Mitgliedstaaten gemeinsame Strategien definieren und nationale Ressourcen zusammenführen. Die Möglichkeit einer ergänzenden finanziellen Unterstützung einzelner Initiativen durch die Gemeinschaft ist jedoch nicht ausgeschlossen und abhängig davon, ob ein zusätzlicher Nutzen und strukturierende Wirkungen zu erwarten sind und eine europäische Dimension vorhanden ist.

Nutzen einer gemeinsamen Programmplanung

Eine gemeinsame Programmplanung wird für die Mitgliedstaaten, die Verantwortlichen europäischer Forschungsprogramme, die europäischen Wissenschaftler und die Unternehmen von Vorteil sein:

- Sie macht es leichter, für alle gleiche Herausforderungen gemeinsam anzugehen, gemeinsame Lösungen zu entwickeln und auf internationaler Ebene mit einer Stimme zu sprechen.
- Sie hilft bei der Bewältigung von Anfangshemmnissen, die z. B. durch hohe Anfangsinvestitionen und Betriebskosten in einigen wissenschaftlichen und technologischen Bereichen entstehen.
- Mit ihrer Hilfe können die thematische Abdeckung der Forschungsprogramme in Europa optimiert, Mittelvergeudung durch Duplizierung von Programmen vermieden und inhaltlich detailliertere Programme erreicht werden.
- Die wissenschaftliche Exzellenz wird durch gemeinsame Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen mit einem gemeinsamen Budget und einer gemeinsamen Peer Review gefördert, womit der Wettbewerb um die Finanzmittel intensiver wird und die Qualität der Forschungsvorschläge zunimmt.
- Durch die Unterstützung der länderübergreifenden Projektzusammenarbeit erleichtert die gemeinsame Programmplanung die Zusammenführung von Daten und Kenntnissen, die über mehrere Länder oder ganz Europa verstreut sind, sie ermöglicht die rasche Verbreitung der Forschungsergebnisse, fördert die länderübergreifende Mobilität und Aus- bzw. Fortbildung des Forschungspersonals und erhöht für jeden in die öffentliche Forschung investierten Euro die wissenschaftliche, technologische und innovative Wirkung.

- Sie stärkt ferner die Koordinierung mit anderen relevanten Politikbereichen durch eine erhöhte Sichtbarkeit der Programme, verringert die Kosten der Programmverwaltung, ermöglicht länderübergreifende Lerneffekte in der Politik und verbessert die Verantwortlichkeit und Transparenz bei öffentlichen Forschungsprogrammen.

Die genannten Vorteile werden vor allem für die Länder und Regionen von Nutzen sein, die bei Forschungsinvestitionen und –leistungen einen Nachholbedarf haben. Aufgrund der bedeutenden Vorteile der gemeinsamen Programmplanung für Wissenschaft und Technologie und der beträchtlichen Strukturierungseffekte werden die Bürger in den Genuss eines höheren Wirtschaftswachstums, größerer Wettbewerbsfähigkeit und einer höheren Beschäftigung kommen, außerdem werden für gesellschaftliche und ökologische Probleme schneller bessere Lösungen gefunden werden.

Um diese Vorteile zu illustrieren, wird anhand eines Beispiels dargestellt, auf welche Weise die gemeinsame Programmplanung einen Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen leisten könnte, die sich durch die Alterung der Gesellschaft stellen (s. Kasten 2). Das Beispiel ist rein hypothetisch und dient nur der Illustration. Es soll ausschließlich die potenziellen Möglichkeiten und Wirkungen der gemeinsamen Programmplanung als Mechanismus für eine länderübergreifende Programmzusammenarbeit in strategischen Bereichen konkreter und sichtbarer werden lassen. Eine eingehendere Analyse des Potenzials der gemeinsamen Programmplanung im Zusammenhang mit weiteren gesellschaftlichen Herausforderungen und Technologiebereichen ist dem dieser Mitteilung beigefügten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

3. KONKRETE UMSETZUNG DER GEMEINSAMEN PROGRAMMPLANUNG

Mit dieser Mitteilung schlägt die Kommission eine pragmatische Methode für die Umsetzung der gemeinsamen Programmplanung in einer begrenzten Anzahl vereinbarter Bereiche vor. Das Verfahren zur Ermittlung dieser Bereiche wird im folgenden Kapitel beschrieben. Kapitel 3 stellt die Methodik für die konkrete Umsetzung vor. Diese stützt sich auf die Erfahrungen mit den europäischen Technologieplattformen, wurde jedoch an öffentliche Forschungsprogramme angepasst. Sie umfasst mehrere Schritte, die dem „Lebenszyklus“ von Forschungsprogrammen entsprechen und von der Programmdefinition über die Umsetzung bis zur Überwachung und Bewertung reichen.

Drei Etappen sind auszumachen:

1. Entwicklung einer gemeinsamen Perspektive für den vereinbarten Bereich: In diesem Rahmen sind die längerfristigen Ziele festzulegen, die von maßgeblichen Sachverständigen formuliert und auf politischer Ebene bestätigt werden sollten. Die Perspektive ist auf der Grundlage zuverlässiger Daten (gegebenenfalls auch (gemeinsamer) Zukunftsforschung) und breit angelegter (öffentlicher) Konsultationen der Akteure, insbesondere von Wissenschaft und Industrie, zu entwickeln. Sie könnte sich auch auf eine (gemeinsame) Bewertung bestehender Programme und Kapazitäten im Vorfeld stützen.

2. Nach der Festlegung der Perspektive ist diese in einen strategischen Forschungsplan zu überführen, der spezifische, messbare, erreichbare, realistische und zeitgebundene Ziele (SMART) enthält. Mit dem strategischen Forschungsplan sollte die Perspektive konkret umsetzbar werden, und die Umsetzung ihrer Ziele sollte zu in Europa existierenden oder neu zu schaffenden Kompetenzen in Bezug gesetzt werden. Eine eingehende Kenntnis der

bestehenden Programme und Kompetenzen in Europa (und darüber hinaus) ist hier Voraussetzung.

3. Durchführung des strategischen Forschungsplans: Alle beteiligten Behörden richten ihre Programme und ihr Budget so aus, dass sie auf kohärente Weise zur Umsetzung des strategischen Forschungsplans beitragen. Sämtliche Instrumente der öffentlichen Forschungspolitik (nationale und regionale Forschungsprogramme, zwischenstaatliche Forschungseinrichtungen und Kooperationsmechanismen, Forschungsinfrastrukturen, Mobilitätsregelungen etc.) sind hier gegebenenfalls für die Umsetzung der einzelnen Initiativen der gemeinsamen Programmplanung zu nutzen. Bei der Umsetzung können gegebenenfalls EU-Finanzmittel und –Instrumente des Rahmenprogramms eingesetzt werden. Es ist eine regelmäßige Überwachung und Bewertung der Fortschritte im Hinblick auf die SMART-Ziele zu gewährleisten. Die Ergebnisse sind an die politische Ebene weiterzuleiten.

Die gemeinsame Programmplanung würde durch folgende Rahmenbedingungen erleichtert:

- Einigung über eine Reihe gemeinsamer Grundsätze und Verfahren für die Peer Review („wissenschaftliche Spielregeln“);
- Entwicklung gemeinsamer Methoden für die Zukunftsforschung und die gemeinsame Bewertung nationaler und regionaler Programme oder Investitionen in bestimmten Forschungsbereichen;
- Festlegung gemeinsamer Grundsätze für die länderübergreifende Forschungsfinanzierung durch nationale oder regionale Behörden („finanzielle Spielregeln“);
- wirksame Maßnahmen zur Gewährleistung des Schutzes der Rechte an geistigem Eigentum und zur Erleichterung der Verbreitung und optimalen Nutzung der Forschungsergebnisse.

4. VERFAHREN ZUR ERMITTLUNG VON BEREICHEN FÜR DIE GEMEINSAME PROGRAMMPLANUNG

Wie in dieser Mitteilung dargelegt, geht es bei der gemeinsamen Programmplanung darum, dass die Mitgliedstaaten gemeinsame Perspektiven und strategische Forschungspläne entwickeln, um bestimmte gesellschaftliche Herausforderungen zu bewältigen.

Wie bereits ausgeführt, handelt es sich hier um einen Prozess auf freiwilliger Basis, mit variabler Geometrie und offenem Zugang. Im Rahmen des weiter gefassten Ljubljana-Prozesses ist es jedoch sinnvoll, dass die EU-Institutionen an der Lenkung des Prozesses beteiligt sind. Gleichzeitig sind Trägerschaft und Verantwortung der Mitgliedstaaten hervorzuheben. Die Kommission kann die Vermittlerrolle übernehmen und wird jederzeit auf Anfrage bereit sein, die Mitgliedstaaten, die an Initiativen der gemeinsamen Programmplanung beteiligt sind, zu unterstützen. Sie wird ferner den Rat über die Entwicklungen auf dem Laufenden halten, so dass dieser eine wirksame Überwachung und Umsetzung sicherstellen kann. Auf diese Weise wird auch der offene Zugang gewährleistet, da alle Mitgliedstaaten über geplante oder laufende Initiativen informiert sind und sich diesen jederzeit anschließen können.

Die Kommission

- ersucht daher den Rat, bis Ende 2008 das Konzept und die Ziele der gemeinsamen Programmplanung zu bestätigen;
- ersucht den Rat, die Minister um Benennung hochrangiger Vertreter zu bitten, die bis zum Sommer 2009 auf der Grundlage von eindeutigen Kriterien (s. Kasten 3) und Konsultationen der Akteure Bereiche für die gemeinsame Programmplanung ermitteln und ihre Wahl begründen sollen. Die Kommission bietet an, das Sekretariat dieser Gruppe zu übernehmen;
- wird dem Rat im Hinblick auf ihre Verabschiedung bis Ende 2009 Empfehlungen für die Einleitung von Initiativen der gemeinsamen Programmplanung in den von den hochrangigen Vertretern ermittelten Bereichen vorlegen. Diese Empfehlungen werden detaillierte Vorschläge in Bezug auf Leitung und Umsetzung der Initiativen der gemeinsamen Programmplanung enthalten, wobei Stellungnahmen des Rates und der Mitgliedstaaten, die eine Beteiligung an den einzelnen Initiativen zugesagt haben, berücksichtigt werden;
- wird die Zusammenarbeit zwischen interessierten Einrichtungen und Behörden mit Blick auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die gemeinsame Programmplanung einleiten;
- ersucht den Rat, die Fortschritte der Initiativen der gemeinsamen Programmplanung zu überwachen und regelmäßig zu prüfen und – soweit erforderlich – weitere Schritte zu ihrer wirksamen Umsetzung zu erwägen.

Kasten 3: Kriterien für die Ermittlung von Bereichen für die gemeinsame Programmplanung

- Der Bereich beinhaltet eine europaweite oder globale sozioökonomische oder ökologische Herausforderung.
- Aus öffentlichen Geldern finanzierte Forschungsarbeiten sind für die Bewältigung dieser Herausforderung wesentlich.
- Die gemeinsame Programmplanung bringt eindeutig einen zusätzlichen Nutzen in diesem Bereich, d. h. öffentlich finanzierte Forschung ist in einem Umfang und Ausmaß erforderlich, das über die Kapazitäten eines einzelnen Mitgliedstaates hinausgeht.
- Der Bereich ist ausreichend abgegrenzt, so dass klare und realistische Ziele gesetzt werden können.

Daneben sollte eine Initiative der gemeinsamen Programmplanung in einem bestimmten Bereich

- zur Überwindung der Fragmentierung und Vermeidung der Mittelvergeudung durch Duplizierung öffentlich finanzierter Forschungsarbeiten beitragen und eine effizientere und wirksamere Nutzung öffentlicher Mittel unterstützen;
- die wichtigsten öffentlichen Initiativen im jeweiligen Bereich umfassen und der vollen Unterstützung und des Engagements der beteiligten Mitgliedstaaten sicher sein.