

7.2 Koalition der Parlamente: Der »Paritätische Ausschuss«

Ein Weg, dieses Legitimationsdefizit zu reduzieren, besteht in einer »Allianz der Parlamente«. Vom Europäischen Parlament kann die Initiative für einen »Paritätischen Ausschuss« des Europaparlamentes und der nationalen Parlamente ausgehen, der unter Wahrung bestehender Zuständigkeiten und Rechte trotzdem schrittweise ein Mandat zur parlamentarischen Kontrolle der GASP und ESVP in allen ihren Aspekten, Initiativen und im Blick auf ihre weitere Ausgestaltung erhält.

In diesem Ausschuss kämen in einer ersten Phase gewählte Abgeordnete aus den nationalen Parlamenten und des Europaparlamentes zusammen, um sich gemeinsam über die ihnen jeweils zustehenden Auskünfte und Informationen auszutauschen und somit allen Beteiligten einen Gesamt-

überblick von Initiativen im Bereich der GASP und der ESVP zu ermöglichen. Der gemeinsame Ausschuss könnte Vertreter der Exekutiven auf nationaler, intergouvernementaler und auf Kommissionsebene hören. Er sollte beratend den nationalen Parlamenten und Regierungen, aber auch der Kommission und dem Europäischen Rat über die Ergebnisse seiner Arbeit berichten und Empfehlungen unterbreiten. In einer zweiten Phase sollte die Arbeit des »Paritätischen Ausschusses« nach einigen Jahren auf eine rechtlich abgesicherte Basis gestellt werden, die es ihm ermöglicht, auch verbindliche Empfehlungen und Beschlüsse zu fassen.

Wird die Arbeit des Ausschusses für die Öffentlichkeit in hohem Maße transparent gestaltet, z.B. durch regelmäßige, öffentlich zugängliche Berichte über seine Arbeit und seine Empfehlungen, so kann er einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung des drohenden Legitimations- und Transparenzdefizits der GASP, der ESVP und der künftigen EVP leisten.

Das europäische Sicherheitsforschungsprogramm

Eine erste Einschätzung

Martin Kahl/Achim Maas/Christian Mölling/Götz Neuneck*

Abstract: The European Security Strategy (ESS) not only furthered the common European security and defence policy, but also named for the first time a set of concrete threats for the security of the EU. The ESS furthermore formulated the objective to combine the efforts of the Union, thus enabling a common approach to counter these threats. One of the results is the European Security Research Program (ESRP) put forward by the European Commission. As we will show, the ESRP remains plagued by several inconsistencies which impair its effectiveness: while potentially providing viable solutions the program might also generate undesirable consequences due to these inherent problems. These potential risks and their management also mark the point of reference for a proposed interdisciplinary research program concerned with the impact of new security technologies on European societies and individuals.

Keywords: Europäische Kommission, Sicherheitsforschung, Technikfolgenabschätzung, Gefahrenabwehr, Terrorismus, Präventive Rüstungskontrolle

1. Einführung

Ausgehend von den Bedrohungen, die in der European Security Strategy (ESS)¹ aufgelistet werden, hat sich die EU-Kommission entschlossen, einen eigenen Beitrag zur inneren und äußeren Sicherheit der EU zu leisten. Zu diesem Zweck regte die Kommission das »European Security Research Programme« (ESRP) an, welches im 7. Forschungsrahmenprogramm (FP) ab 2007 jährlich mit voraussichtlich 1 Milliarde € bezuschusst werden soll. Als Vorbereitung und

zur Entwicklung einer Forschungsagenda sollen 65 Mio. € im Zeitraum von 2004 bis 2006 bereitgestellt werden. Eine zentrale Grundlage für dieses Vorgehen bildet der Bericht der »Group of Personalities« (GOP), welcher im März 2004 erschienen ist.² Die GOP setzte sich neben hochrangigen Politikern vor allem aus Vertretern der (Rüstungs-)Industrie zusammen. Der Bericht bleibt in seiner Gefahrenanalyse wesentlich unbestimmter als die ESS, legt jedoch zugleich den Schwerpunkt auf technologische Innovationen, um den Bedrohungen zu begegnen. Die Grenzen zwischen zivilen und militärischen Anwendungsmöglichkeiten werden dabei nicht nur verwischt, die Entwicklung von Dual-Use-Technologien stellt vielmehr ein explizites Ziel des ESRP dar.

* Dr. Martin Kahl, Zentrum für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien (ZEUS) des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Achim Maas, Interdisziplinäre Forschungsgruppe Abrüstung und Rüstungskontrolle (IFAR) am IFSH; Christian Mölling, IFAR am IFSH; Dr. Götz Neuneck, Leiter IFAR am IFSH.

1 Solana, Javier: A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, angenommen durch den Rat der Europäischen Union am 12. Dezember 2003 in Brüssel.

2 European Communities: Research for a Secure Europe. Report of the Group of Personalities in the Field of Security Research, Brüssel 2004.

Interdisziplinären³ Beiträgen aus der Friedens- und Konfliktforschung wie auch aus der Risikoforschung wird von der Kommission bislang kein besonderes Interesse entgegengebracht. Gründe für eine Nutzung der mit diesen Forschungsansätzen verbundenen Potenziale und eine entsprechende Öffnung des ESRP ließen sich dabei an den sicherheitspolitischen Zielen des ESRP festmachen, an seiner ambivalenten Ausrichtung sowie an den Missbrauchsmöglichkeiten der zu entwickelnden Technologien.

Der Aufsatz stellt eine erste Einschätzung des ESRP auf Basis der bislang veröffentlichten Dokumente der Kommission und der »Vorbereitenden Maßnahmen« für das Programm dar. Da die Ausformulierung des Programms durch die Kommission noch nicht abgeschlossen ist, können die im Folgenden analysierten Probleme und Defizite zumindest noch abgemildert werden. Wichtige und dringende Schritte hierzu wären eine Erhöhung der Transparenz des ESRP sowie eine »Sicherheitstechnologie-Folgenabschätzung« (STA) im Rahmen der Präventiven Rüstungskontrolle als integraler Bestandteil des Programms. Dies würde die kritische Begleitung und Evaluation der entsprechenden Projekte entlang bestehender europäischer Normen, Richtlinien und Wertvorstellungen implizieren sowie die Bewertung der zu erwartenden sicherheitspolitischen Effekte. Ergänzende Beiträge aus der Friedens- und Konfliktforschung in diesem Sinne würden nicht nur die Legitimität, sondern auch die Effizienz des ESRP erhöhen.

2. Europäische Sicherheitsforschung: Kontext, Inhalte und Motive

Eine der möglichen Reaktionen auf asymmetrische oder terroristische Bedrohungen liegt in der Suche, Entwicklung und Produktion neuer Technologien, sowie der effektiven Organisation entsprechender Aktivitäten auf der nationalen und internationalen Ebene. In diesen Zusammenhang gehört auch die »Sicherheitsforschung« der EU. Sie ist gekennzeichnet durch eine zunehmende Verschränkung ziviler und militärischer Forschung. Eine solche Verschränkung wird zu einer Verschiebung, wenn nicht gar signifikanten Veränderung des wissenschaftlichen Zugangs zu und der Erforschung von Sicherheitstechnologien führen.⁴ Die Folge hiervon ist eine verstärkte Entwicklung und Nutzung des allgemeinen Wissens- und Technologiepools: Hieraus entspringen nicht (mehr) nur rein militärisch anwendbare Systeme wie Waffenplattformen, sondern auch solche, die im Verbund zur Erhebung, Weitergabe und Speicherung von Daten im sicherheitspolitischen Kontext Verwendung finden können. Entsprechend weitet sich die Gruppe potentieller Nutzer aus. Zu ihr gehören nicht mehr nur das Militär, sondern auch Polizei, Nachrichtendienste, zivile Sicherheitsbehörden und private Sicherheitsdienstleister.

Diese Entwicklungen sind nicht zuletzt auf die Veränderungen der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zurückzuführen. Sie machten sowohl eine Reduzierung der Militärausgaben als auch eine Reformulierung der sicherheitspolitischen Strategien erforderlich. Dies wiederum, gepaart mit neuen Aufgabenstellungen und Einsatzoptionen für das Militär, bewirkte eine organisatorische und fähigkeitsbezogene Transformation der Streitkräfte. Weiterer Bedarf an neuen Technologien ergab sich durch die Terrorismusbekämpfung. Das Bestreben, die Militärausgaben trotz der geänderten Aufgabenstellungen gering zu halten, führte in den 1990er Jahren zunächst vor allem in den USA zu einem intensivierten Rückgriff des Verteidigungsministeriums auf die Ergebnisse der kommerziellen Forschung und Technologieentwicklung und Ausweitung der Förderung und Kooperation mit nationalen und internationalen Wissenschafts- und Technologiezentren. Man erhoffte durch die gezielte Förderung ziviler »Science & Technology« (S&T) erhebliche Kosteneinsparungen gegenüber dem hergebrachten militärischen »Research & Development« (R&D).

Ist die systematische Nutzung ziviler Forschung und Technologien für militärische Zwecke in den USA schon längere Zeit gängige Praxis, finden sich in Europa kaum vergleichbare Ansätze. Auf der nationalen Ebene kommt Großbritannien hier eine Vorreiterrolle zu. Auf EU-Ebene existieren einige wenige Initiativen unter dem Dach der WEAG.⁵ Hier finden sich das Programm EUCLID,⁶ die ERG-1⁷ und das EUROPA MoU.⁸ Darüber hinaus hat die EU mit ihren Forschungsrahmenprogrammen einen deutlichen Beitrag zum europäischen S&T-Pool geleistet.

Bislang gibt es jedoch keine kohärente EU-Politik mit Blick auf die Nutzung und Förderung von S&T für die Sicherheitsforschung. Deutlich eingeschränkt sind die Möglichkeiten für eine solche Politik durch die Säulenstruktur der EU. Sicherheitsforschung und die damit eng verbundene Förderung von industriellen und wissenschaftlichen Aktivitäten liegen im Schnittpunkt zwischen der ersten (Forschung und Industriepolitik) und zweiten Säule (ESVP), welche durch unterschiedliche Kompetenzen von Rat und Kommission gekennzeichnet sind.

Zwei Entscheidungen auf europäischer Ebene aus den Jahren 2003 und 2004 deuten jedoch den Versuch an, die nationalen Forschungs- und Technologiepolitiken der EU-Staaten besser zu koordinieren und Synergieeffekte zu erzielen. Die erste war die des Rates zur Errichtung der European Defence Agency (EDA), die zweite die der Kommission zur Einleitung vorbereitender Schritte zur Einrichtung des ESRP.

3 Hier verstanden als die integrierte natur- und sozialwissenschaftliche Bearbeitung von Fragestellungen.

4 Björn Hagelin: Science- and technology-based military innovation: the United States and Europe, in: SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2004, S. 285-304.

5 Western European Armament Group.

6 European Cooperation for the Long Term in Defence.

7 First European Research Group.

8 European Understanding for Research Organisation, Programmes and Activities.

2.1 Das Europäische Sicherheitsforschungsprogramm

Trotz seiner sicherheitspolitischen Orientierung bleibt das ESRP an die Aufgabenstellung des 7. FP gebunden: die Erhöhung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien und der zugehörigen Wissensbasis. Im Vordergrund steht das Bestreben, im Bereich global absetzbarer Sicherheitstechnologien mit der »very strong competitive position« der USA Schritt zu halten bzw. Wettbewerbsvorteile zu erlangen.⁹ Das ESRP stellt mithin primär ein industrie- und forschungspolitisches Instrument dar. Sicherheitspolitische Motive, d.h. eine ernsthafte Auseinandersetzung mit Sicherheitsbedrohungen, deren Ursachen und deren Beseitigung, können demnach nur eine nachrangige oder legitimierende Rolle einnehmen. Es sind folgerichtig in erster Linie Akteure mit Verbindungen zur Industrie, die das ESRP vorantreiben. Neben den Vertretern europäischer Rüstungsunternehmen in der »Group of Personalities«, welche im Namen der Europäischen Kommission¹⁰ den Rahmen für das ESRP gesetzt haben, protegiert zudem insbesondere der Kommissar für Industrie- und Unternehmenspolitik (Günther Verheugen) das Programm. Die Kommission will durch das ESRP »bislang relativ ungenützte Kräfte der einschlägigen Industrie nutzbar machen und die Forschungsgemeinschaft koordinieren, um wirksam und innovativ die bestehenden und zukünftigen Sicherheitsherausforderungen zu meistern«.¹¹ Hierzu gehört auch, im Rahmen von Dual-Use-Forschung zivile und militärische Forschung zu verbinden, wodurch die Trennung zwischen beiden Bereichen letztlich aufgehoben werden soll.

Zu den prioritären Themenfeldern für Projekte, die unter dem ESRP gefördert werden sollen, zählen die Optimierung von Sicherheit und Schutz vernetzter Systeme, der Schutz vor Terrorismus, die Verbesserung des Krisenmanagements, Interoperabilität und Integration von Informations- und Kommunikationssystemen (IuK) sowie die Verbesserung des Situationsbewusstseins. Neben Projekten können auch so genannte unterstützende Maßnahmen (UM) gefördert werden, die in folgenden Themenschwerpunkten angesiedelt sind: Aufbau sicherheitsrelevanter Forschungsk Kooperationen, Netzwerke und Verbreitungsaktivitäten, Entwicklung geeigneter Prozeduren, Handhabung der geistigen Eigentumsrechte und der erforderlichen rechtlichen Vereinbarungen für den Austausch klassifizierter Informationen zwischen Organisationen in verschiedenen Mitgliedstaaten, die sich an der EU-Sicherheitsforschung beteiligen. Hinzu kommen Studien in Ergänzung zu spezifischen Sicherheitslösungsvor-

schlägen mit Fokus auf das menschliche Verhalten, Standardisierungserfordernisse für Ausrüstung und Dienste im Zusammenhang mit Sicherheit.¹²

Da die Kommission bis heute offiziell allein zivile Forschung fördert, kommt dem Einstieg in die Sicherheitsforschung eine gewisse Schlüsselfunktion zu. Mit dem ESRP kann neben der EDA eine zweite Säule der Forschung im Sicherheits- und Verteidigungssektor entstehen, welche die erste ergänzt und verstärkt. Ein Hauptmotiv für das ESRP scheint die Absicht einer langfristig angelegten, schrittweisen Öffnung des EU-Forschungsetats für Projekte aus der Rüstungsforschung und die Förderung entsprechender Projektträger zu sein. Zwar hat der von der GOP vorgeschlagene Betrag von einer Mrd. € pro Jahr eher »symbolischen« Charakter.¹³ Die Hoffnung auf langfristig höhere Beträge aus den Gemeinschaftstöpfen mag jedoch einen zusätzlichen Anreiz zur Teilnahme an dem Programm darstellen.

Obwohl militärische Anwendungsmöglichkeiten der zu entwickelnden Technologien klarer Bestandteil der Planungsdokumente sowie der institutionellen Vernetzung von ESRP und EDA sind, versucht die Kommission den Eindruck zu erwecken, bei dem ESRP handele es sich um ein vorrangig oder sogar rein ziviles Programm.¹⁴ Dies geschieht offenbar, um nicht in den Verdacht der unautorisierten Verwendung von Gemeinschaftsmitteln für die Verteidigungsforschung zu geraten, wirkt aber angesichts der Mitteilung KOM (2004) 590 der Kommission wenig überzeugend: Hier wird ausdrücklich eine Verbindung ziviler und militärischer Forschung gefordert, um Synergieeffekte zu erzeugen.¹⁵

3. PASR I, PASR II und das 7. Forschungsrahmenprogramm

Zur Vorbereitung des ESRP hat die Kommission eine vorbereitende Maßnahme, die Preparatory Action on Security Research (PASR), beschlossen.¹⁶ Hierbei handelt es sich um eine Ausschreibung für Forschungsprojekte, die der Entwicklung einer Forschungsagenda im Sicherheitsbereich dienen soll. Für diesen Zweck stehen insgesamt 65 Mio. € für den Zeitraum von 2004 bis 2006 zur Verfügung.¹⁷ Innerhalb der PASR finden sich Projekte und unterstützende Maßnahmen

9 Research for a Secure Europe, S. 21f.

10 Vgl. Commission of the European Communities: Commission Communication. On the implementation of the Preparatory Action on the enhancement of the European industrial potential in the field of Security research, Towards a programme to advance European security through Research and Technology, COM(2004) 72 final, Brüssel [03. 02. 2004].

11 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Sicherheitsforschung: Die nächsten Schritte, KOM(2004) 590 endgültig, Brüssel, 07. 09. 2004, KOM(2004) 590: 4.

12 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Beschluss der Kommission vom 4. Februar 2005 hinsichtlich der Annahme des Arbeitsprogramms 2005 für die Umsetzung der vorbereitenden Maßnahme auf dem Gebiet der Sicherheitsforschung, Brüssel, 18. 01. 2005, C(2005) 259 Entwurf.

13 Der anvisierte Betrag von einer Mrd. € orientiert sich an den Ausgaben für das US-Heimatschutzministerium, womit der Wettbewerbscharakter noch prägnanter wird: Research for a Secure Europe, S. 25ff.

14 Zitat: »Security research at Community level, managed by the Directorate-General for Enterprise and Industry under Vice-President Verheugen, focuses on civil security applications. However the Commissioner also sits on the European Defence Agency steering board, which will facilitate cooperation between the Commission and EDA on dual use aspects of security research.« http://europa.eu.int/comm/enterprise/security/articles/article_2005-04-06_en.htm [20. 07. 2005]

15 Die GOP führt hier beispielsweise aus, wie Informations- und Telekommunikationstechnologien die Revolution in Military Affairs erst möglich gemacht haben. Vgl.: Research for a Secure Europe, S. 12.

16 COM(2004) 72 Final.

17 http://europa.eu.int/comm/enterprise/security/articles/article_824_en.htm [13. 07. 2005].

(UM). Projekte bilden missionsorientierte Forschungen zur direkten Problembearbeitung. UM sollen Möglichkeiten verbesserter Vernetzung und Homogenisierung europäischer Sicherheitsorganisationen erforschen und dienen zur Identifikation relevanter Technologien sowie zum Aufbau einer Plattform zur Konsensbildung und Beratung.

Die PASR wurde in drei Ausschreibungsrunden aufgeteilt, wovon die erste vom 31. März bis 23. Juni 2004 stattfand und ein Volumen von 15 Mio. € hatte. Insgesamt gingen 173 Bewerbungen ein, wovon 123 als Projekte und 50 als UM vorgesehen waren. Ausgewählt wurden sieben Projekte und fünf UM, wovon zwei zusammengefasst wurden.¹⁸ Voraussetzung für eine Bewilligung war, dass die Forschungen von Konsortien mit Beteiligung aus mehreren europäischen Ländern durchgeführt wurden, die Koordination jedoch von einer Organisation übernommen wurde.¹⁹ Folgende Projekte und UM sind zur Förderung ausgewählt worden:

A) Projekte

- ASTRO+:²⁰ Erforschung der Anwendungsmöglichkeiten von Weltraumtechnologie im Hinblick auf außereuropäische Operationen.
- CRIMSON:²¹ Entwicklung von Anwendungssoftware zur Modellierung von urbanen Krisenszenarien wie beispielsweise im Fall von Terroranschlägen.
- IMPACT:²² Entwicklung und Evaluation von Einsatzszenarien für CBRN-Vorfälle²³ (Unfälle, Attentate etc.), einschließlich möglicher Gegenmaßnahmen sowie europäischer Standards für solche Vorfälle.
- ISCAPS:²⁴ Analyse von Bedrohungen für stark frequentierte öffentliche Plätze mittels Echtzeitüberwachung.
- SUPHICE:²⁵ Entwicklung von Verschlüsselungs-/Entschlüsselungsmöglichkeiten auf EU-Ebene zwecks besserer Kommunikation und Ver-

netzung von nationalen Sicherheitsorganisationen.

TERASEC:²⁶

Weiterentwicklung von Terahertztechnologie (Laser, Strahlung) zur Detektion von gefährlichen Stoffen wie Sprengstoff.

VITA:²⁷

Demonstration der Verwundbarkeit von vitalen Infrastrukturen an Hand eines Krisenszenarios im Energiebereich.

B) Unterstützende Maßnahmen

ESSRT:²⁸

Forschungsprogramm zur Identifikation von Bedrohungen für Europa und zur Klärung der Frage, wie diesen gegenwärtig im nationalen wie europäischen Rahmen begegnet wird. Die Erhöhung von Sicherheit mittels Technologie bildet den Schwerpunkt des Programms, wobei auch ethische und rechtliche Aspekte von »Sicherheit« erforscht werden sollen.

GEOCREW:²⁹

Identifikation relevanter geospatialer Daten und von Organisationen innerhalb der EU, welche diese auswerten können. Ziel ist die Entwicklung eines Frühwarnsystems sowie die Erarbeitung einer europäischen Sicherheitsarchitektur.

SeNTRE:³⁰

Aufbau eines Netzwerks aus Endbenutzern und Technologieexperten für den Bereich Sicherheitsforschung.

TIARA:³¹

Formative Evaluation der medizinischen Vorräte und Maßnahmen für den Fall von Strahlungsunfällen.

Auffällig ist die Doppelung bzw. unscharfe Trennung verschiedener Projekte. So scheinen etwa GEOCREW und ASTRO+ sehr ähnliche Gebiete abzudecken. Es fragt sich, warum die Projekte, wenn sie ohnehin von Konsortien erforscht werden sollen, nicht zusammengefasst wurden, um Synergieeffekte zu erzielen.

Weiterhin beschränkt sich in den Projektbeschreibungen, mit Ausnahme von ESSRT, die ethische Dimension eher auf einen Nebensatz. Zudem wird der fließende Übergang zwischen zivilen, polizeilichen, nachrichtendienstlichen und militärischen Anwendungen deutlich: VITA beispielsweise wirkt zwar wie ein defensiv ausgerichtetes Programm, seine Erkenntnisse können jedoch auch ohne weiteres zu offensiven Zwecken verwendet werden.

18 CREW und GEODATA wurden zur UM GEOCREW zusammengefasst. Siehe Preparatory Action for Security Research 2004 Funded Activities, http://europa.eu.int/comm/enterprise/security/articles/article_2164_en.htm [06.07.2005].

19 Als Koordinatoren treten Frankreich (4), Deutschland (3), England (2), die Niederlande (1) und Belgien (1) auf. Die Konsortien konzentrieren sich auf diesen Länderbereich; Ost- und Südeuropa sind kaum vertreten. Vertragspartner sind meist Großkonzerne oder Konzerngruppen wie die Thales Group. UM können auch nur von Institutionen innerhalb eines Mitgliedstaats beantragt werden, allerdings ist länderübergreifende Kooperation erwünscht.

20 Advanced Space Technology to Support Security Operations. Alle Beschreibungen zu Projekten und UM sind unter http://europa.eu.int/comm/enterprise/security/articles/article_2164_en.htm [06.07.2005] verfügbar.

21 Crises Management System. EU-Förderbeitrag.

22 Innovative Measures for Protection against CBRN-Terrorism.

23 Chemische, biologische, radiologische oder nukleare Vorfälle.

24 Integrated Surveillance of Crowded Areas for Public Security.

25 Secure Unplanned Provisioning of High Integrity Communications Across Europe. EU-Förderbeitrag.

26 Active Terahertz Imaging for Security.

27 Vital Infrastructures Threat and Assurances.

28 European Security: High Level Studies and Threat Responses and Relevant Technologies.

29 Study on Geodata and Crisis Early Warning Situation Awareness.

30 Security Network for Technological Research in Europe.

31 Treatment Initiatives for Radiological Incidents.

Die Projekte der PASR I sind allesamt angelaufen. Inzwischen wurde auch PASR II, ebenfalls mit einem Volumen von 15 Mio. €, gestartet. Die Ausschreibungsfrist endete am 3. Mai 2005 und beinhaltete die gleichen prioritären Themenfelder. Mit einer Genehmigung ist zum Spätsommer 2005 zu rechnen.

Gleichzeitig hat die EU-Kommission am 6. April 2005 ihren Vorschlag für das 7. FP eingereicht. Die Empfehlungen stimmen bis auf Detailformulierungen mit der bisherigen PASR bzw. den GOP-Empfehlungen sowie den relevanten Mitteilungen der Kommission überein. Jedoch wird lediglich ein Betrag von 3,96 Mrd. € für den Zeitraum 2007 bis 2013 veranschlagt, statt der von der GOP angedachten einer Milliarde € pro Jahr. Inwieweit diese Minderausgaben durch die Nutzung anderer Bereiche und Instrumente, wie beispielsweise durch den gezielten Aufbau von Forschungsstrukturen im Bereich Sicherheit kompensiert werden, ist noch nicht zu erkennen.³²

4. Kritische Aspekte des ESRP

Das ESRP weist ein ernstzunehmendes Spannungspotenzial zwischen unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Interessen sowie notwendigen und legitimen Anstrengungen zum Schutz der europäischen Gesellschaften auf. Durch das Programm entstehen unter Umständen sogar neue sicherheitspolitische Probleme und paradoxe Effekte, während alte Probleme unbearbeitet bleiben.

Die sicherheitspolitische Begründung für das ESRP basiert – selbst im Vergleich zur ESS – auf einem stark erweiterten Sicherheitsbegriff. Ursachen und Auswirkungen von Bedrohungen werden dabei nicht hinreichend deutlich. Auch wenn die GOP an einigen Stellen Bezug auf die ESS und die ESVP nimmt, bleibt offen, was die Risiken und Gefährdungen sind, denen durch die zu entwickelnden Technologien entgegengewirkt werden soll und ob ihnen überhaupt präventiv und/oder mit technischen Mitteln begegnet werden kann. Einem solchen unscharfen Bedrohungsbild fehlt es an einer sicherheitspolitisch fundierten Ausrichtung und an klaren Kriterien für die Entwicklung von Technologien im Rahmen des ESRP. Hinzu tritt eine Diversifizierung der Referenzobjekte von Sicherheit: Der Staat, die Infrastrukturen, die Bürger, das EU-Territorium und die Handlungsfähigkeit der Regierungen sowie der EU sollen geschützt werden.³³ Die Tatsache, dass Bedrohungen für die einzelnen Referenzobjekte unterschiedlich stark ausgeprägt sein können und ihr Schutz jeweils unterschiedliche Instrumente erfordert, findet nahezu keine Beachtung.

Konkrete Bedrohungsszenarien werden zum Teil erst im Rahmen der geförderten Forschungsprojekte entwickelt,

Fragen nach Unabhängigkeit oder Transparenz der Projekte und ihrem Vorgehen kaum thematisiert. Es drängt sich insgesamt der Eindruck auf, dass bevorzugt solche sicherheitsrelevanten Bereiche ausgewählt wurden, die a priori einen technologischen Lösungsansatz nahe legen (etwa Infrastrukturschutz, Grenzkontrolle, Katastrophenschutz). Durch solche eine Ausrichtung wird der Blick auf die zumeist nicht-technischen Ursachen von Bedrohungen wie Terrorismus oder organisierte Kriminalität verstellt und damit in Kauf genommen, lediglich Symptome zu kurieren.

Im Ergebnis findet innerhalb des technologischen Fokus des ESRP weder eine Reflexion über das Zusammenspiel von Technologien und den unterschiedlichen Einsatzbedingungen im Anwendungskontext statt, noch über die politische, rechtliche und normative Dimension der Entwicklung neuer Technologien. Wie die neu entwickelten Technologien in tragfähige politische Strategien integriert werden sollen und soziale, politische, rechtliche und technologische Entwicklung Hand in Hand gehen könnten, ist kein Gegenstand des ESRP. Selbst vorbereitende und umfassende Projekte konzentrieren sich nahezu ausschließlich auf den funktionalen Beitrag von Technologie für die europäische Sicherheit. Ebenso ist eine Ausrichtung auf spezielle Politikfelder oder Organisationsstrukturen nicht zu erkennen. Zwar zielen einige Projekte auf die Anforderungen von »Endnutzern«, doch wie der (geografisch und ressortmäßig) sehr heterogene Nutzerkreis in Europa zusammengebracht werden soll, bleibt unerwähnt.

Weiterhin stellt die von der Kommission angestrebte Entwicklung von Dual-Use-Technologien die Rüstungs- und Exportkontrolle vor erhebliche Probleme. Es besteht die Gefahr, dass Bemühungen zur Eindämmung von Technologieproliferation und unter Umständen sogar bestehende internationale Verträge unterlaufen werden. Da sich einige Mitgliedstaaten gegen eine bewusste Aufhebung der Trennung von militärischer und ziviler Forschung ausgesprochen haben, ist dieses Ziel des ESRP von der Kommission inzwischen zwar abgeschwächt worden. Es stellt sich jedoch auch bei einer Reihe von sicherheitssensiblen »zivilen« Technologien die Frage nach Missbrauchspotenzialen und Proliferationsrisiken. Damit verbunden ist die Frage nach dem Zugang zu sensiblem Wissen und danach, wie die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten dafür sorgen können, dass generiertes Know How (inklusive anfallender Daten) nicht in die Hände verantwortungsloser Akteure fällt. Zwar sind Überlegungen zum Schutz von Patenten und des Informationsaustausches angestellt worden. Dennoch bleiben erhebliche Zweifel, dass durch die bisher angedachten Maßnahmen ein Transfer von Wissen, beispielsweise durch »Brain Drain«, verhindert werden kann. Ebenso unbeantwortet bleibt die Frage der staatlichen Kontrolle über die Technologien und der Verwertungsrechte an ihnen.

Da ein Schwerpunkt des ESRP auf Technologien zur Überwachung, Kontrolle und Vernetzung zielt, ist abzusehen, dass die europäischen Bürger nicht nur »zu Schützende« sein werden, sondern jene, die überwacht und deren Daten gesammelt, fusioniert und weitergegeben werden – wodurch bür-

³² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 – 2013), KOM(2005) 119 endgültig, Brüssel, 06. 04 2005.

³³ Ebd., S. 16.

gerliche Freiheiten und demokratische Errungenschaften in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. Bisherige Überlegungen hinsichtlich der Akzeptanz der Sicherheitstechnologien beziehen sich lediglich auf »Kundenanforderungen« – also staatliche und private Sicherheitsakteure³⁴ –, jedoch nicht auf die politischen und gesellschaftlichen Folgen, die Überwachungs-, Speicherungs- und Verarbeitungssysteme bzw. die gesammelten Daten haben. Es findet sich in der Mitteilung der Kommission lediglich eine allgemeine Passage, die die Konformität der Forschung mit individuellen Rechten, demokratischen Werten und Freiheiten einfordert. Diese Forderung ernst zu nehmen würde jedoch bedeuten, sie als gleichgewichtiges Kriterium in den Katalog für die erfolgreiche Einreichung von Projektanträgen aufzunehmen und durch Begutachtungen während des Projektverlaufs zu überprüfen.

Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz der Forschungsprozesse und -ergebnisse sind nicht vorgesehen, ebenso wenig eine unabhängige Evaluation, inwieweit die jeweiligen Projektziele erreicht wurden und insbesondere, ob die hervorgebrachten Technologien a) die Sicherheit erhöhen, b) die europäische Forschungslandschaft durch das ESRP strukturell verbessert wurde und c) ob es sich bei den Entwicklungen um wettbewerbsfähige »cutting edge«-Technologien oder nur um konsortien-interne »Ladenhüter« bzw. »nutzlose Exoten« handelt.

Nach Dafürhalten der Kommission werden die Projektpartner untereinander eine gewisse Kontrollfunktion ausüben. Es ist jedoch kaum zu erwarten, dass die Projektteilnehmer ein entsprechendes Interesse an einer solchen Kontrolle haben und in jedem Fall über die notwendige Kompetenz und die Ressourcen hierzu verfügen. Zudem impliziert »Kontrolle« nicht die Nichteinführung oder die Empfehlung eines Verbotes bestimmter Technologien oder ihrer Anwendungen. Es ist überdies zweifelhaft, ob die Ergebnisse einer lediglich internen Technikfolgenabschätzung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

5. Perspektiven für ein interdisziplinäres Forschungsprogramm

Weder das Ziel, Europas Bürger vor Terrorismus und anderen Gefahren zu schützen, noch der Aufbau einer effektiven und kosteneffizienten Grundlage hierfür, können ernsthaft abgelehnt werden. Jedoch wirft die bisherige Ausrichtung des ESRP grundlegende und komplexe Fragen hinsichtlich der *Effizienz und Effekte* der in seinem Rahmen zu entwickelnden Sicherheitstechnologien auf. Die Aufgabe der Friedens- und Konfliktforschung wie der Risikoforschung ist es, zum einen das Spannungspotenzial zwischen den im ESRP kumulierenden politischen und wirtschaftlichen Interessen sowie den notwendigen und legitimen Anstrengungen zum Schutz der europäischen Gesellschaften zu thematisieren und auf aus

dem Programm erwachsende, nicht intendierte Effekte hinzuweisen. Dazu sollten insbesondere Gefahren für die bürgerlichen Freiheiten und die Zivilgesellschaft der EU thematisiert und Kriterien wie Proliferationsresistenz, außen- und sicherheitspolitische Wirkungen, die Kompatibilität mit dem Rüstungskontroll-, Rüstungsexport- und Völkerrecht sowie die relevanten EU-Richtlinien zur Beurteilung des ESRP herangezogen werden. Auch die präventive Funktion sowohl des Gesamtprogramms als auch problematischer Einzelprogramme wären unter friedenspolitischen Aspekten zu bewerten.

Da die inhaltliche Ausgestaltung des ESRP noch nicht abgeschlossen ist, besteht die Möglichkeit, dass der Rahmen des Programms auch für die Bearbeitung solcher Fragen erweitert wird. Dies gilt umso mehr, als eine Projektflut zu erwarten ist, die komplexe Folgefragen aufwerfen wird. Die Kommission zeigt sich gegenüber einer moderaten Akzentverschiebung jedenfalls nicht grundsätzlich verschlossen, sollte aber zusätzliche Schritte einführen, die eine effiziente Nutzung der Projekte für die europäischen Gesellschaften möglich machen.

Mit Blick auf die Effizienz des Programms scheinen zum einen Beiträge sinnvoll, die helfen würden, innerhalb der sehr breit gefassten Schwerpunkte des ESRP eine Konzentration auf die sicherheitspolitisch notwendigsten Projekte vorzunehmen. Grundlage hierfür können Analysen innerer und äußerer Sicherheitsrisiken und hierauf bezogene Empfehlungen für Konzepte, Programme und Institutionen auf Ebene der EU und ihrer Mitgliedstaaten sein.

Zum anderen würden Projekte zur Effizienz des ESRP beitragen, welche die Anlage und Durchführung des Gesamtprogramms und einzelner Projekte in den Blick nehmen und gewährleisten, dass die Entwicklungen nicht nur technischen, sondern auch rechtlichen und normativen Standards der EU genügen. Hier lässt das Programm in seiner gegenwärtigen Form viele Fragen offen: (1) Obwohl ethische Aspekte berücksichtigt werden sollen, sind diese kaum Bestandteil der bisher geförderten Projekte gewesen. (2) Viele Projekte sind stark auf die Sammlung und Auswertung von Daten ausgerichtet. Damit stellt sich die Frage nach dem Zugriff auf diese Daten und der Verhinderung ihres Missbrauchs. (3) Die Aufhebung der Trennung zwischen dem militärischen und zivilen Bereich innerhalb von R&D birgt negative Konsequenzen für die Rüstungs(export-)kontrolle und Nonproliferation. Fragen der Proliferation von Technologien und Wissen sind jedoch kaum thematisiert worden. (4) Die fehlende Trennung kann zudem zur Erosion demokratischer wie rechtsstaatlicher Prinzipien beitragen. (5) Die Begründungsmuster für das ESRP rekurrieren auf die relative Schwäche der europäischen Sicherheitsindustrie im Vergleich zu derjenigen der USA. Durch eine solche Wettbewerbsorientierung droht Sicherheitsforschung zu einem industrie- und forschungspolitischen Instrument zu geraten, ohne jedoch einen realen Gewinn an Sicherheit mit sich zu bringen. (6) Unklar bleibt weiterhin, wie mit dem geografisch wie ressortmäßig sehr heterogenen Nutzerkreis von Zivilschutz bis Nachrichtendiensten umgegangen werden soll, wodurch weitere Ineffizienzen und Widersprüche entstehen können.

34 KOM(2004) 590 – Empfehlungen der GOP.

Aufgrund des Pilot- und Symbolcharakters des ESRP sollten die notwendigen ressortübergreifenden Problemanalysen und Politikformulierungen nicht in Form reaktiver Nachbesserungen, sondern als *proaktive Technik- und Wissenschaftsgestaltung* erfolgen. Die frühe Phase des ESRP lässt zwar eine genaue Einschätzung der Gefahren und Missbrauchspotenziale, die aus den zu entwickelnden Technologien erwachsen, noch nicht zu. Dennoch sollten die offensichtlichen Ambivalenzen des Programms im Rahmen einer *eingehenden* Sicherheitstechnologie-Folgenabschätzung (STA) auf ihre Auswirkungen bzw. Konformität mit bestehenden politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf europäischer und nationaler Ebene bereits jetzt geprüft werden. Dabei sollten auch rechtliche Grauzonen und bestehende Lücken bei der Kontrolle von Technologien mit Blick auf die möglichen Anwendungskontexte thematisiert werden. Hierzu könnten zunächst im Rahmen einer STA nicht intendierte sicherheitspolitische Folgen identifiziert und Empfehlungen (für Regelungen, Richtlinien, Verfahren, Institutionen und Politiken) zur Bearbeitung der erkannten Probleme abgegeben werden. Da technologische Anwendungen im Mittelpunkt des Programms stehen, stellen die Effekte von Technologien in unterschiedlichen Politik- und Anwendungsbereichen das Querschnittsthema einer entsprechenden STA dar.

Die wissenschaftlichen Grundlagen und eine Reihe von praktischen Beispielen und Erfahrungen im Zusammenhang mit einem solchen Vorgehen finden sich insbesondere in Arbeiten zur Präventiven Rüstungskontrolle. Jüngere Beiträge hierzu umfassen sowohl Methoden und Konzepte³⁵ als auch spezielle Anwendungen auf Technologien, u.a. biologische Waffen,³⁶ Nano- und Mikrotechnologien,³⁷ Weltraumrüstung,³⁸ nukleare Proliferation³⁹ und kritische Infrastrukturen.⁴⁰ Das in diesem Rahmen entwickelte Verfahren der »Rüstungstechnologie-Folgenabschätzung« sowie der »Kriterienkatalog Präventive Rüstungskontrolle«, mit rechtlichen, sicherheitspolitischen und ethischen Bewertungsindikatoren für technologische Entwicklungen, ließen sich, mit geringen Anpassungen, auch für die STA verwenden.

Eine STA als allgemeine Querschnittsaufgabe innerhalb der einzelnen Projekte droht jedoch im Forschungsalltag an den Rand gedrängt zu werden. Darüber hinaus muss im Sinne der Glaubwürdigkeit und zur Vermeidung von Interessenkonflikten die Unabhängigkeit der durchgeführten Abschätzung gewährleistet sein. Für den Bereich des ESRP sollte deshalb ein *interdisziplinäres europäisches STA-Programm* eingerichtet werden. Hierin sollten die Langzeit- und Querschnittsfragen des ESRP beleuchtet und eine Bewertung konkreter ESRP-Projekte in der Beantragungs-, der Verlaufs- und der Schlussphase vorgenommen werden. Aufgaben wären Abschätzung, Monitoring, Empfehlung und Beiträge zur öffentlichen Meinungsbildung. Als erster Schritt könnten Workshops, Projektpräsentationen und Begutachtungen von Projektergebnissen abgehalten bzw. vorgenommen werden. Diese könnten in die Workshops, welche im Rahmen von PASR I bereits veranstaltet werden, integriert werden.

Eine weitere Möglichkeit wäre, ausgesuchte ESRP-Projekte zum *Gegenstand einer präventiven Rüstungskontrollprüfung* zu machen.⁴¹ Hierbei wären insbesondere die europäischen Regelungen im Rüstungskontroll- und Exportrecht sowie europäische Richtlinien, wie etwa zum Datenaustausch oder Rechte, wie jenes zur informationellen Selbstbestimmung, als zusätzliche Kriterien hinzuzuziehen. Insbesondere wäre zu klären, ob die vorhandenen Kontroll- und Regulierungsmechanismen ausreichen, potenziellen Missbrauchs- und Proliferationsrisiken zu begegnen. Zwar soll die Erstverwendung der zu entwickelnden Technologien offenbar staatlichen Akteuren innerhalb der EU vorbehalten werden – wobei nicht deutlich wird, ob Staaten gegebenenfalls ein »Vorkaufsrecht« oder Eigentumsrechte an den Entwicklungen besitzen oder erwerben können – wirkliche Sicherheit, dass die Technologien nur den EU-Staaten zur Verfügung stehen, setzt aber die Kontrolle und Steuerung des im Rahmen des ESRP generierten Wissens voraus. Sind diese nicht gewährleistet, so besteht die Gefahr der Weitergabe an Dritte – sowohl an private Akteure innerhalb als auch an unterschiedliche Akteure außerhalb der EU. Die staatlichen Akteure würden hiermit zumindest in einem Graubereich die Kontrolle über sicherheitsrelevante Technologien weiter verlieren.

35 Götz Neuneck/ Reinhard Mutz (Hrsg.): Vorbeugende Rüstungskontrolle. Ziele und Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung verfahrensmäßiger und institutioneller Umsetzung im Rahmen internationaler Regime, Baden Baden 2000; Jürgen Altmann/ Tom Bielefeld/ Kathryn Nixdorff/ Christian Mölling/ Christoph Pistner/ Götz Neuneck: Präventive Rüstungskontrolle. Erste Ergebnisse des Projektes »Präventive Rüstungskontrolle« des Forschungsverbundes Naturwissenschaft und Internationale Sicherheit (FONAS), in: Wissenschaft und Frieden – Dossier Nr. 38, 2001, S. 1-19.

36 Kathryn Nixdorff/ Mark Hotz/ Dagmar Schilling/ Malcom Dando: Biotechnology and the Biological Weapon Convention, Münster 2003.

37 Jürgen Altmann: Military Uses of Nanotechnology: Perspectives and Concerns, in: Security Dialogue (35) 1/2004, S. 61-79.

38 André Rothkirch/ Götz Neuneck: Space as a Medium of Warfare? Motivations, Technology and Consequences, in: Paul Fogelberg (Hrsg.): Changing Threats to Global Security: Peace or Turmoil, XV. International Amaldi Conference, Finnish Institute of International Affairs/Finnish Academies of Science and Letters, Helsinki 2004, S. 163-187.

39 Christoph Pistner/ Alexander Glaser: Prospektive Technikfolgenabschätzung für neue Nukleartechnologien. Ansätze für eine kriteriengeleitete Betrachtung und Bewertung. In: Wolfgang Bender und Jan C. Schmidt (Hrsg.): Zukunftsorientierte Wissenschaft. Prospektive Wissenschafts- und Technikbewertung. Münster 2003, S. 139-160.

40 Jan Kuhn/ Götz Neuneck: Terrorgefahr und die Verwundbarkeit moderner Industriestaaten: Wie gut ist Deutschland vorbereitet? IFAR-Working Paper 6, Hamburg 2005.

41 Technologiefelder, die sich hier anbieten sind Weltraumtechnologien oder IuK-Technologien. Konkrete Projekte könnten zudem im Bereich »Situation Awareness«, insbesondere mit Bezug auf »Biosecurity«, Schutz kritischer Infrastrukturen und Verwundbarkeit der Gesellschaft sowie der Koordination auf solche Bereiche ausgerichteter Sicherheitsforschung angesiedelt werden.