

Bauen wir mit an der Weltmacht Europa? Überlegungen zum Europäischen Forschungsraum

Beitrag von Robert Erlinghagen, erschienen in *Forum Wissenschaft* 3/2003

Der im Jahr 2000 von der EU in Lissabon ausgerufene »Europäische Forschungsraum« (European Research Area ERA) ist ein wichtiger Baustein auf dem Weg zu einer Weltmacht Europa. Konkretisiert werden die Pläne zur Stärkung der Stellung Europas auf dem Weltmarkt in einem »Aktionsplan für Europa«, der im April 2003 veröffentlicht wurde. Dieser bleibt nicht ohne Konsequenzen für die Forschungsförderung auch in Deutschland, wie Robert Erlinghagen feststellt.

In der politischen Auseinandersetzung um den Irak-Krieg wurde für eine große Öffentlichkeit eine Entwicklung sichtbar, die schon mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Ende der Blockkonfrontation eingesetzt hatte: Die Machtverhältnisse und Einflussbereiche auf der Welt werden neu verteilt. Dabei treten die Europäische Union bzw. einzelne Mitgliedstaaten („Altes Europa“) und vor allem die USA („American Empire“), aber auch Russland, China, Japan und andere Mächte offen als Konkurrenten gegeneinander an. Gleichzeitig entstehen zwischen den Konkurrenten neue Partnerschaften, die aber auch ebenso schnell wieder auseinanderbrechen können. Noch ist der Ausgang dieser Transformationsprozesse offen.

Vor allem in der EU findet eine Umorientierung statt, indem politische Entscheidungen nun vorrangig von der Frage beherrscht werden, ob sie einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den USA (und Japan, China, Russland usw.) herbeiführen können, oder eben nicht. Die Phase der Binnenorientierung, in der es darum ging, die inneren sozialen Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedsstaaten zu überwinden, ist vorbei. Jetzt richtet sich der Blick auf weltweite Konkurrenz und Standortvorteile.

Strategische Steuerung

Im März 2000 einigte sich der Europäische Rat in Lissabon auf das gemeinsame Ziel, bis 2010 „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“¹. Am 30. April 2003 veröffentlichte nun die Europäische Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „In die Forschung investieren: Aktionsplan für Europa“.² Der lapidare Titel „Mitteilung“ verleitet dazu, die darin entworfenen Grundzüge der europäischen Forschungspolitik zu unterschätzen. Diese Mitteilung hat jedoch einen besonderen Stellenwert, da sie 1. die im Vorfeld gefassten strategischen Entscheidungen der EU in konkrete Maßnahmen übersetzt und 2. gelegentlich mit einer bemerkenswerten Nonchalance bestehende Elemente der Forschungspolitik in den Mitgliedsländern vom Tisch fegt.

Die beiden ersten Sätze der Mitteilung lauten: „Der vorliegende Aktionsplan beschreibt Maßnahmen, welche notwendig sind um Europa eine stärkere Grundlage in der öffentlichen Forschung zu geben und private Investitionen in Forschung und Innovation attraktiver zu machen. Die Ausführung dieser Maßnahmen wird es der Europäischen Union erlauben, den Rückstand in den Forschungsinvestitionen zwischen Europa und ihren Haupthandelspartnern, welcher unser langfristiges Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungspotenzial gefährdet, aufzuholen.“³ Der Aktionsplan selbst sieht eine ganze Reihe von Maßnahmen vor, mit denen das vom Europäischen Rat im März 2002 in Barcelona festgesetzte zentrale Ziel erreicht werden soll, die Forschungsinvestitionen von 1,9% auf 3% des Bruttoinlandsprodukts der EU zu erhöhen. Da dieses Ziel nur zu einem Drittel durch Investitionserhöhungen seitens der öffentlichen Haushalte, zu zwei Dritteln durch

¹ Diese Ratsentscheidung wurde vorbereitet in durch ein Papier der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hg.): *Mitteilung der Kommission. Hin zu einem Europäischen Forschungsraum*, Brüssel 16.3.2000. Seitdem tauch dieses Ziel in fast allen Veröffentlichungen zu diesem Themenkomplex als Ausgangsthese auf, so z.B. in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hg.): *Mitteilung der Kommission. Mehr Forschung für Europa. Hin zu 3% des BIP*, Brüssel 11.9.2002, S. 3

² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hg.): *Mitteilung der Kommission. In die Forschung investieren: Aktionsplan für Europa*, Brüssel 30.4.2003

³ ebd., S.226

zusätzliche Investitionen der Privatwirtschaft erreicht werden soll, spielen hierbei vor allem die Schaffung von – u.a. steuerlichen – Anreizen und verschiedene Vorschläge zur Deregulierung zugunsten privater Investoren eine besondere Rolle. Daraus resultiert eine Vielzahl von konkreten Handlungsanweisungen an die Kommission, die Mitgliedstaaten, die Regionen sowie die beteiligten Institutionen aus Wissenschaft und Wirtschaft, die weit über die traditionellen Aufgaben von Forschungspolitik hinausweisen. Neben finanz- und steuerpolitischen Vorhaben sind vor allem Anpassungen des Patent- und Urheberrechts, die Überarbeitung von Wettbewerbsregeln, Normierung und Standardisierung von Bedeutung.

Mögliche Zielkonflikte

Primäre handlungsleitende Ziele dieses Aktionsplans sind weder die Durchsetzung originär forschungs- oder wissenschaftspolitischer Interessen, noch die Forcierung bestimmter Themenschwerpunkte der Forschung. Da die europäische Forschungsförderung sowie alle begleitenden Maßnahmen nunmehr dazu dienen sollen, Europa als Wirtschaftsstandort im weltweiten Wettbewerb besser zu positionieren, gilt als Faustregel: »Stärken stärken«. Nur in Themenfeldern und Forschungsstrukturen, wo bereits Wettbewerbsvorteile identifiziert wurden, wird die Unterstützung ausgebaut. Der »Rest« muss darauf achten, nicht den Anschluss zu verlieren.

Andererseits hat die EU in ihrem Hauptförderinstrument, dem derzeit laufenden 6. Forschungsrahmenprogramm (FRP), folgende thematische Prioritäten definiert:

Priorität 1: Genomik und Biotechnologie im Dienste der Medizin

Priorität 2: Technologien für die Informationsgesellschaft

Priorität 3: Nanotechnologien, Materialien, neue Produktionsverfahren

Priorität 4: Luft- und Raumfahrt

Priorität 5: Lebensmittelqualität und -sicherheit

Priorität 6: Nachhaltige Entwicklung, Globale Veränderungen und Ökosysteme

Priorität 7: Bürger und modernes Regieren in der Wissensgesellschaft

Allerdings verfolgt der Aktionsplan einen viel umfassenderen Ansatz und richtet sich auch an andere Adressaten als das Forschungsrahmenprogramm. Das FRP ist eine bis 2006 befristete Ausschreibung für konkrete Forschungsk Kooperationen aus Wissenschaft und Wirtschaft mit einem Volumen von rund 17 Milliarden Euro; der Aktionsplan hingegen richtet sich an EntscheidungsträgerInnen insbesondere aus Politik und Wirtschaft und will die Spielregeln für die mittel- und langfristige Zusammenarbeit neu festlegen.

Der scheinbare Zielkonflikt zwischen einer thematischen Prioritätensetzung im 6. FRP und wirtschaftspolitischer Prioritätensetzung im Aktionsplan wird außerdem dadurch aufgelöst, dass innerhalb dieser politisch definierten Forschungsfelder und über das Forschungsrahmenprogramm hinaus konkrete Schwerpunkte und Projekte in sogenannten „Technologieplattformen“ vereinbart werden sollen. Auf diesen Technologieplattformen werden unter Einbeziehung der Akteure aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft „gemeinsame Visionen“ für Forschungsfelder entwickelt, in denen die EU sich dauerhaft einen Vorsprung gegenüber den USA, Japan, China und anderen aufbauen oder sichern will. Als „Schlüsselbereiche“ für Technologieplattformen gelten derzeit Luftfahrt und Schienenverkehr, Pflanzengenomik, Straßenverkehr und Seeschifffahrt, Wasserstoff als Energiequelle, Photovoltaik, Nanotechnologie, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Stahltechnologie. „Diese Technologieplattformen werden sich sowohl mit technischen als auch mit nicht-technischen Barrieren und Voraussetzungen für eine optimale Entwicklung, Verbreitung und Verwendung von Technologien, wie z.B. Rechtsvorschriften, Normen, finanziellen Aspekten, gesellschaftliche Akzeptanz, Fähigkeiten und Ausbildungsbedarf befassen“⁴. Man darf gespannt sein, wie diese Technologieplattformen und andere Handlungsempfehlungen des Aktionsplans das kommende 7.FRP mitbestimmen werden.

⁴ *Aktionsplan*, a.a.O., S. 10

Nationale Rollenverteilung

Die Nationalstaaten sind dazu aufgefordert, bei der Umsetzung des Aktionsplans neue Wege zu beschreiten. Eine in diesem Sinne beispielhafte Maßnahme des Aktionsplans lautet, dass bereits bis 2005 alle „Vorschriften und Methoden in nationalen Programmen, die die europäische Zusammenarbeit und den Technologietransfer behindern“, abgeschafft werden sollen. Explizit zählen hierzu „Beschränkungen für die Nutzung der Ergebnisse in anderen Ländern und für die Vergabe von Unteraufträgen an ausländische Einrichtungen. Auch wenn nationale Programme gemeinsame Projekte mit Einrichtungen anderer Länder nicht förmlich ausschließen, wird das Fehlen einer ausdrücklichen Angabe, dass auch solche Projekte unterstützt werden können, häufig aufgrund von Erfahrungen, die mit der Verteilung der Mittel gemacht wurden, negativ aufgefasst.“⁵

Letztlich verlangt die EU die Abschaffung jeglicher Form von Protektionismus, Subventionen oder sonstigen nationalstaatlichen Instrumenten, durch die der Wettbewerb innerhalb der EU behindert wird. Die Standortpolitik der EU verabschiedet sich davon, die Regionen je nach Bedarf unterschiedlich zu fördern, wie bisher z.B. in der Agrarpolitik oder in den laufenden EU-Fördermaßnahmen nach Zielgebieten. Die neue Standortpolitik der EU orientiert sich an der externen Konkurrenz und »vermarktet« die EU als Ganzes, eben als »Europäischen Forschungsraum«. Insofern stellt der Aktionsplan den Mitgliedsstaaten bzw. Regionen explizit die Frage, ob sie sich angesichts unterschiedlicher nationaler Kompetenzen eher als Produzenten oder als Abnehmer von Spitzenforschung verstehen wollen: „Die Unterschiede zwischen den Regionen in der EU nach der Erweiterung sind erheblich. Während einige von ihnen ihre technologische Führungsrolle halten oder ausbauen können, sollten sich andere eher darauf konzentrieren, ihre Kapazitäten zur Übernahme von Wissen auszubauen – wozu auch angewandte Forschung und Entwicklung zählen –, die es ihnen ermöglichen, von der Spitzenforschung zu profitieren, die anderswo in Europa betrieben wird.“⁶ Die einzelnen Regionen sollen sich gemäß ihren Möglichkeiten entlang der Mehrwertproduktionskette (Grundlagenforschung, angewandte Forschung, Entwicklung, Produktion usw.) einsortieren. Die EU strebt also keine Gleichverteilung und Breitenförderung an, sondern eine Spezialisierung. Die Unterschiede werden akzentuiert, nicht nivelliert. Dabei ist es Aufgabe der Regionen bzw. der Nationalstaaten, diese Spezialisierung durch eine eigene Profilbildung nachzuvollziehen.

Deutschland ist hinsichtlich der politisch-administrativen Umsetzung des Aktionsplans vergleichsweise schlecht gerüstet. Die Umsetzung kann im Einzelfall schon dadurch behindert werden, dass der politischen Steuerung über solche gewissermaßen »interdisziplinären« Aktionspläne auf Bundes- und Länderebene eine in Ressorts aufgeteilte Ministerialverwaltung gegenübersteht. Auf dem Weg von der Europäischen Kommission durch die Ressorts geht die strategische Dimension der Forschungspolitik das eine oder andere Mal verloren. Das Bundesbildungsministerium erklärt deshalb: „Vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklungen ist nicht nur eine länderübergreifende Architektur des Bildungs- und Forschungssystems in Deutschland zwingend notwendig, sondern auch die Passfähigkeit mit internationalen Strukturen.“⁷

Nach Auffassung vieler ExpertInnen haben vor allem die Beitrittsländer – allein schon aufgrund der Notwendigkeit, die aktuellen Standards der EU als Voraussetzung für den Beitritt zu erfüllen – sich auf diese Form der politischen Steuerung durch Brüssel besser eingestellt. Dies bedeutete vor allem eine radikale Deregulierung der Bildungs- und Wissenschaftssysteme. Aber auch in einigen alten Mitgliedstaaten treffen die Brüsseler Vorgaben auf entsprechende Strukturen. Finnland beispielsweise hat ein recht detailliert abgestimmtes „innovation system“ installiert, in dem das Ministerium für Handel und Industrie, das Bildungsministerium und ggf. andere Ministerien, ein eigens geschaffener „Science and Technology Policy Council“ (u.a. besetzt mit Vertretern von Nokia und anderen Unternehmen) sowie die verschiedenen privaten und öffentlichen Akteure sich über die Grundzüge der Forschungs- und Innovationspolitik verständigen. Finnland gilt in dieser Hinsicht als Musterbeispiel. In einem aktuellen Bericht fasst der Policy Council die wichtigste Lehre der finnischen Forschungspolitik wie folgt zusammen: „What the nineties taught above all was that

⁵ *Aktionsplan*, a.a.O., S. 19

⁶ *Aktionsplan*, a.a.O., S. 8

⁷ Die Darstellung der Ziele des BMBF auf der Homepage: www.bmbf.de/187.html (23.5.03)

success in creating innovations is a key asset for both business enterprises and societies. There is open, constantly growing international competition for innovations and their producers. Speed and flexibility, together with high-standard knowledge and know-how, are a strategic advantage in this competition.”⁸ Geschwindigkeit und Flexibilität sind demnach die beiden zentralen Anforderungen an die Entscheidungsprozesse. Aufwändige demokratische Entscheidungsfindungen oder Mitbestimmungsverfahren werden nicht einmal wegen möglicher abweichender Entscheidungen als ein Entwicklungshemmnis betrachtet, sondern hauptsächlich aufgrund des Zeitfaktors.

Chancen der Mitwirkung

Auf verschiedenen politischen Ebenen wird in Deutschland derzeit versucht, die Szenerie und die vorhandenen Kompetenzen und Potenziale durch Forschungslandkarten und Rankings überhaupt erst einmal systematisch zu erfassen und dann die eigene Forschungspolitik darauf abzustimmen. Eine einheitliche Strategie, wie diese Abstimmung aussehen wird, ist nicht recht erkennbar, zumal hier der Bund und die verschiedenen Länder eigene Politikansätze verfolgen.

Es ist zu vermuten, dass die im Aktionsplan für Europa skizzierte Forschungspolitik in vielen Punkten beispielhaft für den weiteren europäischen Einigungsprozess sein wird. Die wesentlichen Merkmale sind:

- Europa richtet den Blick von innen nach außen.
- Unter dem steigenden Druck der Standortlogik – gegen die es viele gute Argumente gibt – konzentriert sich Europa auf besondere Wettbewerbsvorteile.
- Diejenigen Regionen, oder in unserem Fall auch Forschungsdisziplinen, die solche Wettbewerbsvorteile kaum oder gar nicht vorweisen können, werden in diesem Konzept vernachlässigt.
- Im Vergleich zu den USA spielen die militärstrategisch motivierte Forschungsinvestitionen noch eine untergeordnete Rolle, wenngleich der Aktionsplan die „Ausarbeitung einer europäischen Agenda für Spitzenforschung im Bereich der globalen Sicherheit und Vorbereitungen für die mögliche Schaffung einer europäischen Einrichtung für die Vergabe von Forschungsaufträgen im Bereich der Sicherheit“ vorsieht. Immerhin bietet gerade das 6.FRP vielfältige Ansatzpunkte für Forschungsprojekte mit einem emanzipatorischen, gesellschaftskritischen und nicht kommerziellen Ansatz.

Nicht zuletzt durch die Forcierung der politischen und wirtschaftlichen Einigung durch das Instrument der strategischen Forschungsförderung könnte Europa in die Lage versetzt werden, mittelfristig eine ähnliche Weltmacht-Rolle zu spielen wie die USA. Diese Entwicklung ist in höchstem Maße ambivalent. Die Konkurrenz auf dem Weltmarkt wird zu verstärkten innereuropäischen Kooperationen führen und damit die Unterschiede zwischen EU und Nichtmitgliedstaaten vergrößern – so wie die innereuropäische Freizügigkeit mit einer Abriegelung der Außengrenzen verbunden war. Dabei ist es auch innerhalb des Europäischen Forschungsraums wenig wahrscheinlich, dass sich ausgerechnet die höchsten sozialen, ökologischen oder ethischen Standards durchsetzen. Andererseits ist eine multipolare Ordnung einer einseitig durch die USA dominierten Weltordnung natürlich vorzuziehen. Besser wäre freilich eine stärkere weltweite Kooperation im Rahmen von UNO (und UNESCO), die den Fokus nicht mit dieser Ausschließlichkeit auf wirtschaftlichen Wettbewerb legt. Dennoch kann es ein lohnendes Ziel sein, an den Bemühungen zum Aufbau einer Weltmacht Europa zu partizipieren und zu versuchen, deren soziales, demokratisches und ökologisches Profil zu schärfen.

⁸ *Science and Technology Council of Finland* (Ed.): Knowledge, Innovation and Internationalisation, Helsinki 2003; abrufbar über www.research.fi