
Important Projects of Common European Interest (IPCEI) im Kontext der österreichischen Industrie-, Technologie- und Innovationspolitik

Wolfgang Polt (JR), Enikő Linshalm (JR), Michael Peneder (WIFO)

Im Auftrag des
Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

IPCEI im Kontext der österreichischen Industrie-, Technologie- und Innovationspolitik

Wolfgang Polt (JR), Enikö Linshalm (JR), Michael Peneder (WIFO)

JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH
Institut für Wirtschafts- und Innovationsforschung

Büro Graz

Leonhardstraße 59
8010 Graz, Austria
Tel.: +43-316-876 1488
E-Mail: policies@joanneum.at

Büro Wien

Haus der Forschung, Sensengasse 1
1090 Wien, Austria
Tel.: +43-1-581 7520
E-Mail: policies@joanneum.at

Büro Klagenfurt

Lakeside B08a, EG
9020 Klagenfurt am Wörthersee
Tel.: +43-1-876 7553
E-Mail: policies@joanneum.at

Inhaltsverzeichnis

EXECUTIVE SUMMARY	1
1 EINLEITUNG	3
1.1 Hintergrund der Studie.....	3
1.2 Zielsetzung und Motivation.....	4
1.3 Öffentliche Konsultation in Österreich.....	5
1.4 Struktur des Berichts.....	7
2 IPCEI IN DER EUROPÄISCHEN INDUSTRIEPOLITIK	8
2.1 Definition und Beschreibung.....	8
2.1.1 Relevanz des Instruments IPCEI im Kontext der europäischen Industriepolitik 10	
2.2 Handlungsoptionen zur weiteren Ausgestaltung von IPCEI auf der europäischen Ebene	13
2.2.1 Aktuelle österreichische Diskussionen zur Ausgestaltung von IPCEI auf der europäischen Ebene	13
2.2.2 Aktuelle europaweite Diskussionen zur Ausgestaltung des IPCEI	14
2.2.3 Die ambivalenten Staaten	18
3 IPCEI IN DER ÖSTERREICHISCHEN INDUSTRIE-, TECHNOLOGIE- UND INNOVATIONSPOLITIK.....	21
3.1 Relevanz des Instruments IPCEI im Kontext der österreichischen Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik.....	21
3.1.1 Die Einbettung von IPCEI in den relevanten österreichischen Strategien	22
3.1.2 Öffentlicher Mehrwert und Abgrenzung zu bestehenden Instrumenten der FTI- und Industriepolitik	23
3.1.3 Governance der IPCEI-Prozesse in Österreich	26
4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSOPTIONEN FÜR DIE INDUSTRIE-, TECHNOLOGIE- UND INNOVATIONSPOLITIK.....	28
5 BIBLIOGRAFIE	32
6 ANHANG	34
6.1 DER NATIONALE BEGLEITPROZESS ZUM Entwurf der IPCEI-MITTEILUNG	34
6.1.1 Im Entwurf der IPCEI-Mitteilung vorgeschlagene Änderungen	34
6.1.2 Die Rolle von KMU	35
6.1.3 Konsistenz des IPCEI mit anderen EU-Politiken.....	37
6.1.4 Offenheit und Inklusivität von IPCEI	37

Executive Summary

IPCEI ermöglichen die großvolumige Förderung von transformativen Technologien mit **potenziell großer industrie- und gesellschaftspolitischer Bedeutung** in einem transnationalen Kontext und bedürfen (als Ausnahmen von den beihilferechtlichen Regeln der EU) einer Bestätigung durch die Europäische Kommission. Diese Projekte gewinnen als Instrument sowohl der Industriepolitik als auch der Klima-, Umwelt-, Verkehrs- und Energiepolitik zunehmend an Bedeutung.

Im Zuge der Diskussionen um die Neufassung der entsprechenden EU-Mitteilung wurde in Österreich ein **breiter Stakeholder-Prozess** durchgeführt, der nicht nur eine abgestimmte österreichische Stellungnahme in der öffentlichen Konsultation der EU, sondern auch über diese Konsultation hinausweisende **Befunde und Handlungsoptionen** für die europäische und österreichische Industrie-, Innovations- und Technologiepolitik zum Ergebnis hatte. Aktuell werden die Prozesse zur Definition und Genehmigung von IPCEI **auf europäischer Ebene** als sehr zeit- und ressourcenintensiv und mit erheblichen Zutrittsbarrieren wahrgenommen. Von daher besteht eine Notwendigkeit zur

- (i) **Präzisierung** zentraler Konzepte (z.B. Marktversagen, Spillover-Effekte, erlaubte Marktnähe etc.),
- (ii) **Beschleunigung und Vereinfachung** im Genehmigungsprozess sowie
- (iii) Senkung der Eintrittsbarrieren für **KMU**.

Vielfach diskutiert wird auch eine stärkere Ausweitung des Instruments in Richtung **größerer Marktnähe**.

Während diese Vorschläge auf eine unmittelbare Verbesserung des existierenden Instruments abzielen, betreffen die folgenden Punkte **weiterreichende**, die **strategische** Ausrichtung der IPCEI betreffende **Handlungsoptionen**. Diese betreffen sowohl die europäische als auch die österreichische Ebene:

- (i) Systematische und transparente **Analyse** der relevanten Markt- und Wettbewerbsbedingungen (z.B. mit Rückgriff auf breitere ‚Strategic Intelligence‘)
- (ii) Stärkere **Verlinkung** mit anderen Politikfeldern (z.B. European Green Deal, Digital Strategie, Missionen in Horizon Europe)
- (iii) Systematische Verankerung und regelmäßige strategische Reflexion des Instruments als Bestandteil eines **integrierten industriepolitischen Konzepts**
- (iv) Stärkere **‚Europäisierung‘** des Instruments (z.B. durch systematische Ko-Finanzierung und stärkere Governance-Strukturen auf europäischer Ebene)
- (v) Einbettung der IPCEI als Teil eines **kohärenten** Mitteleinsatzes im Gesamtsystem öffentlicher Interventionen (inkl. Regulierung und öffentlicher Beschaffung) zur Vermeidung von Doppelförderungen oder widersprüchlichen Anreizen.

Für die Politik in Österreich ergibt sich die Aufgabe, ihre Positionen in die europäischen Diskussionen zur Definition der Wertschöpfungsketten **aktiv einzubringen**, die **Beteiligung** an entsprechenden IPCEI-Konsortien **abzusichern** und die potenziellen **Teilnehmer/innen**

bestmöglich **zu unterstützen**. Die Gestaltung dieser Prozesse (und schon die Vorbereitung einzelner IPCEI) ist nach den bisherigen Erfahrungen mit hohem Ressourcenaufwand sowohl auf der Seite der beteiligten Unternehmen als auch auf Seiten der befassten Administrationen verbunden. Dazu bedarf es einer entsprechenden **Ressourcenausstattung** sowohl in der nationalen Ko-Finanzierung als auch auf Ebene öffentlicher Unterstützungsleistungen (Personalressourcen, Budget u.a. für Analyse, Informationsaufbereitung und Kommunikation) sowie der Beibehaltung **‚schlanker‘ Governance-Strukturen**.

1 Einleitung

1.1 HINTERGRUND DER STUDIE

Die innovations- und infrastrukturbezogenen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Ökologisierung und Digitalisierung sowie der Weiterentwicklung der globalen Wettbewerbsfähigkeit in Kernmarktsegmenten der europäischen Wirtschaft können von keinem Mitgliedstaat und keinem Unternehmen alleine bewältigt werden. Konzertierte Maßnahmen verlangen eine entsprechende Vorabstimmung und eine kontinuierliche Weiterentwicklung. In Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b¹ des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) heißt es, dass Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Dementsprechend ist die Möglichkeit zur Bildung von IPCEI bereits im Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation von 2009 enthalten. Schließlich verabschiedete die Kommission im Jahr 2014 eine Mitteilung, in der ein spezieller Rahmen für Kriterien nach Wirtschaftszweig festgelegt wurde, anhand derer geprüft wird, ob staatliche Beihilfen für IPCEI mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Das Hauptziel der IPCEI-Mitteilung war die aktive Förderung der Umsetzung von IPCEI als Vorhaben, die einen wichtigen Beitrag zu Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und Wirtschaft leisten. Während solche Projekte erhebliche Spillover-Effekte auf den Binnenmarkt und die Gesellschaft haben können, sind sie oft schwierig zu finanzieren, weil sie wesentliche technologische oder finanzielle Risiken sowie eine komplexe internationale Zusammenarbeit mit sich bringen können. Im Zusammenhang mit der Corona-Krise bestätigte die Kommission im Juli 2020, dass die Leitlinien um ein Jahr (bis Ende 2021) verlängert werden, diese jedoch einer Überarbeitung bedürfen.

Aus diesem Grund hat die Europäische Kommission im Februar 2021 eine öffentliche Konsultation eingeleitet, um von den Interessensträgern Stellungnahmen zum Vorschlag für eine gezielte Überarbeitung und Präzisierung der Mitteilung (2014/C 188/02²) über staatliche Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse („IPCEI-Mitteilung“) einzuholen. Die Überarbeitung³ der IPCEI-Mitteilung soll einerseits stärker auf die (neuen) Zielsetzungen der EU-Kommission, wie sie im „Green Deal“⁴ oder der Digitalstrategie⁵ der EU-Kommission formuliert sind, ausgerichtet werden. Andererseits soll die Überarbeitung auch die Partizipation von KMU in IPCEI, in Übereinstimmung mit der EU-Industrie-Strategie und der EU-KMU-Strategie, verbessern.

Parallel zur öffentlichen Konsultation durch die Europäische Kommission zwischen 23. Februar und 20. April 2021 wurde auch in Österreich ein partizipativer Prozess gestartet, um eine breit abgestimmte **österreichische Position zum neuen Entwurf der IPCEI-Mitteilung** der

¹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2009)

² Vgl. Europäische Kommission (2014)

³ In der IPCEI-Mitteilung sind die Kriterien festgelegt, unter denen Beihilfen zur Verwirklichung von IPCEI im Rahmen von Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können.

⁴ Vgl. Europäische Kommission (2019a)

⁵ Vgl. Europäische Kommission (2019b)

Europäischen Kommission zu entwickeln und diese in den europäischen Prozess einzubringen.

In dem vom Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK), Sektion III – Innovation und Technologie in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) – Abteilung EU-Beihilfenrecht koordinierten und von JOANNEUM RESEARCH – POLICIES sowie dem WIFO unterstützten Prozess wurden in den letzten Monaten aktuelle Entwicklungen und zentrale Aspekte des Instruments der IPCEI mit wichtigen österreichischen Stakeholdern diskutiert und eine österreichische Position entwickelt. Dieser Bericht gibt eine Zusammenfassung dieser Diskussion: Einerseits geht es um die aktuelle Debatte auf europäischer Ebene, welche die allgemeinen Ausrichtungen der Weiterentwicklung der IPCEI thematisiert, andererseits um einen Stakeholder-Prozess auf nationaler Ebene. Im Mittelpunkt dieses Prozesses stand die Ausarbeitung einer österreichischen Position zur Revision der IPCEI-Mitteilung sowie die Erarbeitung von Handlungsoptionen zur Einbettung von IPCEI in einen breiteren forschungs-, technologie-, innovations- und industriepolitischen Kontext in Österreich.

1.2 ZIELSETZUNG UND MOTIVATION

Der vorliegende Bericht zielt darauf ab, **IPCEI in den Kontext der österreichischen , Industrie-, Technologie- und Innovationspolitik einzuordnen**. Als Output des in Kapitel 1.3 näher beschriebenen mehrstufigen Prozesses soll ein Endbericht mit integriertem Teil von Handlungsempfehlungen erstellt werden, welcher die künftigen Möglichkeiten für die österreichische Politik beschreibt, IPCEI in den Kontext der österreichischen Industrie-, Technologie- und Innovationspolitik einzubetten.

Folgende Ziele wurden im Rahmen des seit Frühjahr 2021 laufenden Prozesses in Österreich verfolgt:

- Entwurf und Umsetzung eines Prozesses zur Ausarbeitung einer österreichischen Position zur Revision der IPCEI-Mitteilung auf der Basis einer breiten Erhebung (in Form von Befragungen, Workshops und Interviews) unter den nationalen Stakeholdern.
- Erarbeitung von Handlungsoptionen zur Einbettung von IPCEI in einen breiteren industrie-, technologie- und innovationspolitischen Kontext in Österreich.
- Beschreibung des Stellenwerts von IPCEI in der Industriepolitik anderer Länder (mit dem Schwerpunkt auf einzelne Benchmark-Länder).

Um der Rationalität des Instruments IPCEI in Österreich grundlegend nachzugehen, wurden die folgenden spezifischen Fragestellungen verfolgt:

- Wie soll der österreichische Prozess künftig aufgesetzt werden, um das Instrument IPCEI optimal zu nutzen?
- Welche direkten Implikationen hat die bestehende österreichische FTI-Strategie bzw. der FTI-Pakt auf IPCEI als Instrument?
- Wie kann IPCEI einen Mehrwert für mögliche Synergien mit bestehenden österreichischen FTI- und Industrieprogrammen schaffen?

- Wie kann sich IPCEI aus einem singulären Programm lösen und in einen weiteren strategischen Kontext der österreichischen FTI Programme eingebettet werden?

1.3 ÖFFENTLICHE KONSULTATION IN ÖSTERREICH

Das Instrument der IPCEI („Important Projects of Common European Interest“) gewinnt im Zusammenhang mit dem Ziel der Adressierung der zentralen politischen Herausforderungen im Hinblick auf FTI, Industrie und Umwelt in Europa als auch in Österreich zunehmend an Bedeutung. Zu den zentralen politischen Herausforderungen zählen:

- Klimaschutz, als die insgesamt drängendste Herausforderung, vor der wir aktuell stehen,
- Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit Europas im Vergleich zu den wichtigsten Mitbewerbern am Weltmarkt,
- Erreichen einer technologischen Souveränität in Schlüsselbereichen, und
- Valorisierung der Ergebnisse der FTI durch die Unterstützung der Umsetzung (Überwinden des ‚Valley of Death‘⁶) und damit insgesamt die Erhöhung des Impacts der öffentlich finanzierten FTI.

In Österreich und in Europa werden daher aktuell gezielte Anstrengungen unternommen, um in Schlüsselbereichen IPCEI-Vorhaben zu etablieren. Die Entwicklung in diesem Bereich ist ausgesprochen dynamisch. Die ersten konkreten IPCEI-Vorhaben konnten bereits unter anderem mit aktiver österreichischer Beteiligung erfolgreich gestartet werden. Die EU-Kommission plant bis Ende 2021 die aktuelle Mitteilung (2014/C 188/02⁷) zu IPCEI weiterzuentwickeln, zu präzisieren und die Prozesse im Zusammenhang mit den IPCEI zu vereinfachen⁸.

Im Zuge der Bemühungen zur Revision der Mitteilung zum Beihilfeinstrument IPCEI wurde ab der Veröffentlichung des Entwurfs für eine überarbeitete IPCEI-Mitteilung durch die Europäische Kommission (23. Februar 2021) eine achtwöchige öffentliche Konsultation in den Mitgliedstaaten vorgesehen. Um eine **abgestimmte Position Österreichs zu erarbeiten und** in den Revisionsprozess der IPCEI-Mitteilung **einzubringen**, wurde ein nationaler Begleitprozess durchgeführt. Dabei wurden die relevanten Bedürfnisse, Vorschläge und Empfehlungen der österreichischen Stakeholder zur Weiterentwicklung des Instruments entsprechend erfasst, aufbereitet und zusammengefasst, um diese in der Folge **in europäische und nationale Diskussionsprozesse einzubringen und strategisch zu diffundieren**.

⁶ Die Zeit zwischen FTI und erfolgreicher Markteinführung wird oft als ‚Valley of Death‘ – ‚Tal des Todes‘ – bezeichnet. Für private Investoren wird ein Produkt oder eine Prozesslösung erst dann interessant, wenn es/sie sich am Markt etabliert hat und steigende Umsatzerlöse erzielt. Dies ist erst in der Phase gleichbleibenden Wachstums und der Marktreife der Fall. Für die Unternehmen entsteht somit eine erhebliche Finanzierungslücke in einer Phase hohen Kapitalbedarfs. Dieses Problem wird in der wissenschaftlichen Literatur oft als das ‚Death Valley im Innovationszyklus‘ bezeichnet.

⁷ Vgl. Europäische Kommission (2014)

⁸ In der IPCEI-Mitteilung sind die Kriterien festgelegt, unter denen Beihilfen zur Verwirklichung von IPCEI im Rahmen von Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können.

Dieser Prozess teilte sich zwischen März und Juni 2021 in drei miteinander verknüpfte Arbeitspakete auf:

1. Das erste Arbeitspaket fokussierte sich auf die ‚*Offene Konsultation*‘. Die Umsetzung eines Prozesses zur Ausarbeitung einer österreichischen Position zur Revision der IPCEI-Mitteilung erfolgte auf Basis einer breiten Erhebung (in Form von Befragungen, Workshops und Interviews) unter den nationalen Stakeholdern. Die offene Konsultation zur Erstellung einer österreichischen Position zur Revision der IPCEI-Mitteilung hatte die Ziele, diese Position transparent und balanciert zu erarbeiten, die Interessen von verschiedenen Stakeholdern zu berücksichtigen und relevante Expertisen und Fachressourcen einzubinden. Der erste Schritt der offenen Konsultation war eine Befragung, deren Grundlage, neben dem Revisionsentwurf der IPCEI-Mitteilung, ein Online-Fragebogen (an etwa 300 Akteur/innen⁹) mit einer relativ kleinen Anzahl von Fragen bildete. In den weiteren Schritten erfolgten qualitative Experteninterviews mit ausgewählten Kernakteur/innen. Neben unterschiedlichen Erwartungshaltungen und Kontextinformationen brachten die qualitativen Gespräche erste Hinweise zu Umsetzungserfahrungen des IPCEI-Programms. Die Ergebnisse der offenen Konsultation wurden abschließend in einem am 7. April 2021 organisierten Strategieworkshop zur ‚*Position Österreichs im Hinblick auf die neue IPCEI-Mitteilung*‘ gemeinsam mit 69 zentralen Stakeholder/innen präsentiert und hinsichtlich eines möglichen Handlungsbedarfs gemeinsam diskutiert, verfeinert und reflektiert. So wurde im Kontext des ersten Arbeitspakets zum einen eine offene Konsultation der nationalen Stakeholder zur Revision der IPCEI-Mitteilung durchgeführt, zum anderen wurden auch die nationalen Optimierungsvorschläge, was die IPCEI-Prozesse im Allgemeinen und die FTI- und Industriepolitik Österreichs im Speziellen betrifft, vorbereitet und miterfasst. Aufbauend auf die Kontextualisierung der Erkenntnisse wurde ein Argumentationspapier zur ‚*Position Österreichs zur IPCEI-Mitteilung*‘ für die Einbringung in den achtwöchigen Prozess der ‚öffentlichen Konsultation‘ und als Grundstein für weiterführende Handlungsoptionen erarbeitet. Das Argumentationspapier ‚*Position Österreichs zur IPCEI-Mitteilung*‘ wurde am 19. April 2021 nach ressortinterner Abstimmung durch das BMK (via BMDW) bei der Europäischen Kommission eingebracht.
2. Das zweite Arbeitspaket befasste sich mit der Unterstützung beim Einbringen der österreichischen Position in den europäischen Prozess. In diesem Arbeitspaket wurden Handlungsoptionen zur Streuung der Position Österreichs an ausgewählte Organisationen und Personen auf EU-Ebene empfohlen. Diese Kommunikation kann z.B. im Vorfeld des Treffens der Mitgliedstaaten mit der Europäischen Kommission, im bilateralen Austausch mit der Europäischen Kommission und den Stakeholdern (in Österreich und auf europäischer Ebene) stattfinden, die wiederum ihrerseits am Konsultationsprozess teilnehmen.

⁹ In diesem Arbeitspaket erfolgte neben aktuellen Kernakteur/innen mit IPCEI-Erfahrungswerten aus Ministerien (BMK und BMDW), Agenturen (z.B. FFG, aws) und teilnehmenden Unternehmen (z.B. an den IPCEI ME und EuBatIn) auch eine proaktive Einbindung von potenziellen Kernakteur/innen mit Erwartungen an IPCEI-Beteiligungen (aus dem Kreis der Unternehmen, die Interessensbekundungen zur IPCEI-Beteiligung abgegeben haben) sowie allgemeinen Stakeholdern (Interessensvertretungen (d.h. Industrie-, Arbeitnehmer/innen- und Umweltorganisationen bzw. NGOs) sowie technischen Expert/innen bzw. Ökonom/innen).

3. Das dritte Arbeitspaket zielte auf die Erarbeitung von Handlungsoptionen zur Einbettung von IPCEI in einen breiteren FTI- und industriepolitischen Kontext in Österreich ab. Im Anschluss an den nationalen Begleitprozess zum IPCEI-Mitteilungsentwurf wurden weitere Aspekte im Zusammenhang mit dem Instrument IPCEI und dessen Rolle in und für Österreich analysiert. Um der Rationalität des Instruments grundlegend nachzugehen, wurde am 7. Juni 2021 ein zweiter Strategieworkshop ‚IPCEI in der österreichischen FTI-Politik‘ organisiert. Die inhaltliche Basis für den Workshop lieferten die Zusammenfassung der spezifischen Fragen zum Frageblock ‚Relevanz des Instruments IPCEI im Kontext der österreichischen FTI-Politik‘ aus der Stakeholder-Befragung, die tiefergehenden Gespräche mit ausgewählten Akteur/innen aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Sozialpartnern sowie die Dialoge mit ausgewählten Ländern. Ergebnis des dritten Arbeitspakets ist somit die Erarbeitung von Handlungsoptionen, wie IPCEI im Rahmen der österreichischen FTI- und Industriepolitik in Zukunft strategisch positioniert werden können. Diese Handlungsoptionen basieren sowohl auf den Ergebnissen der ersten Arbeitsschritte als auch auf weiteren FTI- und industriepolitischen Expertisen.

1.4 STRUKTUR DES BERICHTS

Kapitel 2 des Kurzberichts stellt die Rolle von IPCEI in der neuen Europäischen Industriestrategie dar und erläutert die aktuellen Diskussionen um die Neufassung der IPCEI-Richtlinien im europäischen Kontext. Darüber hinaus beinhaltet Kapitel 2 kurze Exkurse über den Stellenwert der industriepolitischen Positionierungen von IPCEI in ausgewählten Ländern. Kapitel 3 beschäftigt sich mit der Relevanz von IPCEI in der österreichischen FTI- und Industriestrategie und untersucht, welcher öffentliche Mehrwert und welche Abgrenzung zu bestehenden Instrumenten der FTI- und Industriepolitik besteht. Daran schließt eine Diskussion der Governance des IPCEI-Prozesses in Österreich an, wobei hier sowohl die politische Verankerung, die Kernakteur/innen und prozessualen Herausforderungen angesprochen werden.

Zum Abschluss werden erste Handlungsoptionen zur Einbettung von IPCEI in den breiteren industrie-, technologie- und innovationspolitischen Kontext in Österreich und auf der europäischen Ebene gegeben.

Im Anhang des Endberichts werden die Ergebnisse des partizipativen Prozesses, der zur Erarbeitung einer österreichischen Position zur Revision der IPCEI-Mitteilung von nationalen Stakeholdern eingebracht wurden, zusammengefasst.

2 IPCEI in der europäischen Industriepolitik

2.1 DEFINITION UND BESCHREIBUNG

Ein ‚Important Project of Common European Interest‘ (IPCEI) ist ein beihilferechtliches Instrument der FTI- und Industriepolitik, in dem Unternehmen (unterstützt von ihren Mitgliedstaaten) in ausgewählten Industriebereichen transnationale Konsortien bilden, in welchen sie sich mit Einzelprojekten zusammenfinden und kooperieren. Mit diesem Instrument sollen große Projekte mit europäischer Bedeutung gefördert werden, wobei die Förderung im Wesentlichen bei den am Projekt beteiligten Mitgliedstaaten und Firmen liegt¹⁰, während die Genehmigung durch die Europäische Kommission erfolgt. Hintergrund der Wiederbelebung¹¹ dieses Instruments im Zuge der Initiative zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts¹² ist die Wahrnehmung der Beschränkungen der Handlungsmöglichkeiten und Instrumente die (in) der EU zur Reaktion auf globalen Wettbewerb und große wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen zur Verfügung stehen. IPCEI können dabei in allen Politikbereichen, die gemeinsame europäische Ziele verfolgen, definiert werden. Während also die wirtschafts- und industriepolitische Motivation im Vordergrund der aktuellen Debatte steht¹³, können IPCEI auch ein wichtiges Instrument in der Verfolgung anderer Zielsetzungen (etwa in der Umwelt-, Energie- oder Verkehrspolitik) sein – und sind dafür auch explizit vorgesehen¹⁴.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (Art. 107 Abs. 3b) bildet mit der Mitteilung der Europäischen Kommission 2014/C188/02 im Jahr 2014 die Rechtsgrundlage von IPCEI, d.h. für die Genehmigung von Ausnahmeregelungen zum geltenden Beihilferecht durch die Europäische Kommission zur Ausschüttung staatlicher Beihilfen.

Spezifische Bedingungen dieser Art von staatlicher Beihilfe sind wie folgt: Förderbar sind Einzelprojekte von Unternehmen entweder im Bereich FuE (Art. 21) und First Industrial Deployment (Art. 22) oder Infrastrukturprojekte im Umwelt-, Verkehrs- und Energiebereich (Art. 23). Die Projektlaufzeiten sind in der Regel vier bis sieben Jahre, bei Infrastrukturprojekten auch länger. Substanzielle Beiträge vonseiten der Unternehmen sind ebenfalls zu erbringen. Notifiziert (d.h. durch die EU genehmigt) wird diese (von den Mitgliedstaaten zu finanzierende) Förderung in Form eines ‚Chapeau-Dokuments‘ und spezifischen Projekt-Portfolios. Bislang war nur das IPCEI Fehmarn Belt-Festverbindung zwischen Dänemark und Deutschland¹⁵ ein reines Infrastrukturprojekt im Umwelt-, Verkehrs- und Energiebereich (Art. 23), sonst existieren nur Kombinationsprojekte aus First Industrial Deployment und FuE-Projekten (Art. 21/22). Dies kann sich mit einem möglichen künftigen Hydrogen-IPCEI ändern, welches auch eine Kombination von Infrastruktur- und FuE-Projekten sein kann.

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission (2014) – Art. 20; Projekte können auch Koförderung durch einen Fonds der EU erhalten. Die Qualifikation für eine solche wird als zusätzliches positives Auswahlkriterium im Bewertungsprozess durch die Kommission gewertet.

¹¹ Vgl. Deffains et al. (2020); Der Grundgedanke der Förderung von wichtigen Projekten von gemeinsamem europäischen Interesse ist historisch schon in den Gründungsdokumenten der europäischen Gemeinschaft angelegt.

¹² Vgl. Europäische Kommission (2012)

¹³ Vgl. Europäische Kommission (2020)

¹⁴ Vgl. Europäische Kommission (2014)

¹⁵ siehe Kapitel 2

Als IPCEI definierte Vorhaben müssen verschiedenen **Kriterien** genügen:

- Es müssen schwerwiegende Fälle von Markt- oder Systemversagen vorliegen und es müssen gesellschaftliche Herausforderungen behandelt werden, die ansonsten nicht gelöst werden können. Dabei ist auch zu prüfen, ob das Markt- oder Systemversagen nicht mit anderen Mitteln hätte (besser) angesprochen werden können.
- Es müssen große positive externe Effekte („Spillover“) auftreten, die nicht auf die Förderländer, den betreffenden Sektor oder einzelne Akteur/innen beschränkt sind. Diese Effekte müssen klar definierbar sein. Das Projekt muss substantielle Kooperationen mit mehreren Unternehmen in zumindest einem weiteren der EU-Mitgliedstaaten miteinschließen. Das Wissen und die Innovationen, die durch das Projekt geschaffen werden, müssen auf nationaler sowie speziell auf europäischer Ebene so weit wie möglich diffundiert und für Kund/innen, Projektpartner/innen, Lieferant/innen, akademische Institutionen und Unternehmen zugänglich gemacht werden
- Es müssen (Akteur/innen aus) mehrere(n) Mitgliedstaaten beteiligt sein. Die Beteiligten müssen öffentliche Stellen wie auch Unternehmen umfassen. Diese müssen die Projekte in hoher Transparenz darlegen, die Kommission hat weitgehende Informationsrechte.
- Es muss sich entweder um ein bedeutendes, d.h. hochinnovatives („beyond the state of the art“), Vorhaben der FuE bzw. eine grundlegende Produkt- oder Prozessinnovation handeln („F&I-IPCEI“)¹⁶ oder von großer Bedeutung für die Umwelt-, Energie- oder Verkehrsstrategie der EU sein („Infrastruktur-IPCEI“)¹⁷ oder eine Kombination aus diesen Typen.
- Es müssen durch ein IPCEI signifikante Beiträge zu übergeordneten europäischen Politikzielen verfolgt werden – wie etwa zum „Green Deal“ bzw. zur Digitalstrategie auf EU-Ebene.

Sind diese Bedingungen erfüllt, dann können eine Vielzahl von Aktivitäten¹⁸ gefördert werden, die von der FuE über Durchführbarkeitsstudien, Investitionen in Grundstücke und Gebäude, Personal- und Verwaltungskosten, Kosten im Zusammenhang mit intellektuellen Eigentumsrechten bis zu den Einführungskosten von Produktionsprozessen (Pilotphase/„first industrial deployment“, nicht aber die Massenproduktion selbst) reichen - mit Förderraten von bis zu 100 % der beihilfefähigen Kosten bzw. 100 % der Finanzierungslücke.

Bewilligt wird die Ausschüttung von staatlichen Beihilfen als Ausnahme vom geltenden Beihilfenrecht (d.h. Notifizierung) durch die Generaldirektion Wettbewerb. In Abhängigkeit des jeweiligen technologischen Schwerpunkts erfolgt dies in Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen (z.B. GD CONNECT, GD RTD etc.).

Zur Beratung der Kommission wurde im Jahr 2018 das „Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest“ eingerichtet¹⁹. Dieses hatte die Aufgabe, sogenannte

¹⁶ Europäische Kommission (2014) 188/4 Art. 21 bzw. 22.

¹⁷ Europäische Kommission (2014) 188/4 Art. 23.

¹⁸ Vgl. Europäische Kommission (2014)

¹⁹ Vgl. Europäische Kommission (2018)

„Strategische Wertschöpfungsketten“ von besonderer Bedeutung für die europäische Industrie, innerhalb derer IPCEI konzipiert werden sollen, zu identifizieren. Dieses Gremium setzte sich zusammen aus Mitgliedern aus öffentlichen Einrichtungen der Mitgliedstaaten, Interessensvertretungen aus Finanz, Industrie und Unternehmen, Wissenschaft sowie Arbeitnehmer/innen.

Das Forum analysierte mehrere europäische industrielle Wertschöpfungsketten und wählte bislang mehrere strategische Wertschöpfungsketten aus, bei denen weitere gemeinsame und koordinierte Anstrengungen erforderlich sind und in denen IPCEI formuliert werden sollen: vernetzte, saubere und autonome Fahrzeuge, Wasserstofftechnologien und -systeme, intelligente Gesundheit, industrielles Internet der Dinge, Industrie mit niedrigen CO₂-Emissionen und Cybersicherheit. Hinzu kommen noch die aufgrund von bereits bestehenden Aktivitäten vorausgewählten Wertschöpfungsketten in den Bereichen Mikroelektronik, Batterien und High-Performance-Computing.

Der Bericht des strategischen Forums vom November 2019 nennt Handlungsoptionen für diese strategischen Wertschöpfungsketten, die von gemeinsamen Investitionen und der Konsolidierung des Binnenmarkts über Vorschriften und Normen bis hin zur Entwicklung neuer Fähigkeiten reichen²⁰. Der Bericht fordert auch einen agilen Governance-Prozess zur Überwachung technologischer und industrieller Entwicklungen, zur Identifizierung neu entstehender strategischer Wertschöpfungsketten und zur Überwachung und Bewertung des Fortschritts der Arbeiten an diesen Wertschöpfungsketten²¹. Da das Mandat des ‚Strategic Forum‘ mit Mai 2020 ausgelaufen ist, werden die weiteren Arbeiten im Zusammenhang mit für IPCEI relevanten Industriebereichen bzw. Ökosystemen ab Herbst/Winter 2020/2021 durch das Nachfolgegremium „Industrial Forum“ durchgeführt.

2.1.1 Relevanz des Instruments IPCEI im Kontext der europäischen Industriepolitik

Am 10. März 2020 hat die Europäische Kommission im Rahmen des „März-Pakets“ nach Vorlage der Leitbilder „European Green Deal“ sowie „EU-Digitalstrategie“ ihre Mitteilung „Eine neue Industriestrategie für Europa“ veröffentlicht (COM (2020) 102 final²²). Sie enthält ein klares Bekenntnis zum Standort Europa und unterstreicht die Bedeutung der Industrie für Wohlstand und Wertschöpfung in den Mitgliedstaaten. Die EU-Industriestrategie orientiert sich an diesen beiden Zukunftsthemen digitale und grüne Transformation der Gesellschaften und leitet daraus Handlungsfelder für den bevorstehenden Wandel ab. Ein wichtiges Anliegen ist zudem die Wahrung der industriellen und strategischen Souveränität. Dieses Thema hat angesichts der COVID-19-Pandemie weiteres Gewicht gewonnen, da Abhängigkeiten von außereuropäischen Lieferant/innen sichtbar geworden sind. Aus diesem Grund erweitert sich der bevorstehende Transformationsprozess in der europäischen Industrie auf „grün, digital und resilient“.

Die neue Industriepolitik weist einen besonderen Querschnittscharakter auf, da sie in verschiedene Politikbereiche hineinwirkt, wie bspw. Handel, Binnenmarkt, Forschung und

²⁰ Vgl. Europäische Kommission (2019c)

²¹ Ebda.

²² Mitteilung der Kommission (2020)

Innovation, Beschäftigung, Umweltschutz, öffentliche Gesundheit, und nimmt ganze Wertschöpfungsverbünde und ihre vielfältigen Verflechtungen in den Blick. Ein Aspekt des vorgelegten Konzepts ist die optimierte Ermittlung von Investitionsbedarfen pro Ökosystem im Rahmen des europäischen Post-Corona-Wiederaufbauplans.

Viele der künftigen EU-Programme wie „Horizont Europa“, „Digitales Europa“, das Binnenmarktprogramm, der Innovationsfonds, InvestEU, der Europäische Sozialfonds, der Europäische Verteidigungsfonds und das EU-Weltraumprogramm sowie sämtliche europäischen Struktur- und Investitionsfonds tragen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in der EU bei. Besonderen Stellenwert nehmen unter den europäischen Instrumenten der neuen Industriestrategie die „wichtigen Projekte von gemeinsamem europäischen Interesse“ (IPCEI) ein, die im Fall von Marktversagen sowie für die großflächige Einführung innovativer Technologien private Investitionen und öffentliche Mittel in großen Volumen mobilisieren.

Auch die COVID-19-Pandemie hat bestätigt, dass neue industrielle Wertschöpfungsketten für Europa unerlässlich sind, um die strategische Unabhängigkeit zu garantieren. Daher ist es von grundlegender Bedeutung, die europäische Industriestrategie zu stärken und auf die staatenübergreifende Zusammenarbeit insbesondere in Form von IPCEI zu setzen.

2.1.1.1 Aktuelle Planungen zu und Umsetzungen von IPCEI in Europa und in Österreich

Seit der Veröffentlichung der IPCEI-Mitteilung von 2014 wurden bisher neun ‚IPCEI-relevante‘ Wertschöpfungsketten durch das ‚Strategische Forum für IPCEI‘ ausgewählt. Während es nach 2014 lange brauchte bis das Konzept der IPCEI als potenziell wichtiges industriepolitisches Instrument wahrgenommen wurde, sind vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren deutlich intensivierten Debatte über die Notwendigkeit einer neuen europäischen Industriepolitik eine Reihe von IPCEI konzipiert worden. Die spezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)²³ von staatlicher Beihilfe, die die Schaffung von IPCEI ermöglichen, sind zwar seit 2009 in Kraft, dennoch wurden bisher nur fünf solcher Projekte bei der Kommission angemeldet und vier positiv von dieser bewertet²⁴: die Fehmarn Belt-Festverbindung als reines Infrastruktur-IPCEI aus dem Jahr 2015, das IPCEI

²³ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2009)

²⁴ Die ersten beiden gemeldeten IPCEI im Bereich Infrastruktur, die Øresund- und Fehmarn Belt-Festverbindung, wurden beide vor dem Gericht des Europäischen Gerichtshofs angefochten und sind nicht Gegenstand des IPCEI-Briefings. Im Fall der Øresund-Verbindung zwischen Dänemark und Schweden hat der Gerichtshof die Entscheidung der Kommission, dass die staatliche Beihilfe rechtmäßig war, aus verfahrensrechtlichen Gründen teilweise für nichtig erklärt und das Projekt nicht als IPCEI anerkannt. In Bezug auf die Fehmarn Belt-Festverbindung zwischen Dänemark und Deutschland hat das Gericht auch die Entscheidung der Kommission aus dem Jahr 2015 (aus verfahrensrechtlichen Gründen) teilweise für nichtig erklärt, wonach die staatliche Beihilfe rechtmäßig war und das Projekt als IKI eingestuft wurde (Urteile T-630/15 und T-631/15). Auf Aufforderung des Gerichts leitete die Kommission eine eingehende Untersuchung ein, die im März 2020 abgeschlossen wurde. Nach Analyse der von Dänemark vorgelegten aktualisierten Zahlen und der Änderungen an der Finanzierungsstruktur des Projekts kam die Untersuchung zu dem Schluss, dass die staatlichen Maßnahmen (Kapitalzuführungen, die staatlichen Garantien für Darlehen und die staatlichen Darlehen) verhältnismäßig sind und mit den EU-Beihilfavorschriften im Einklang stehen. Folglich hat die Kommission im März 2020 ihre Einstufung des **Projekts als IPCEI erklärt** (Quelle Fehmarn Belt fixed rail-road link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_501).

Mikroelektronik I im Dezember 2018, das IPCEI Batterien I im Dezember 2019 und seit Ende Jänner 2021 das IPCEI Batterien II (EuBatIn). Der aktuelle Stand der österreichischen Teilnahmen umfasst Batterien II (EuBatIn) (seit Jänner 2021) und seit März 2021 auch die (nachträgliche) Teilnahme Österreichs am IPCEI Mikroelektronik I.

Das IPCEI Batterien II (EuBatIn) umfasst 42 Unternehmen aus zwölf Mitgliedstaaten und hat Projektlaufzeiten von vier bis acht Jahren und ein geplantes Gesamtinvestitionsvolumen von bis zu 12 Mrd. Euro, von denen bis zu 3 Mrd. auf staatliche Förderung entfallen. Auf österreichischer Seite beteiligen sich sechs Unternehmen mit einem geplanten Investitionsvolumen von mehr als 100 Mio. Euro, zu denen eine nationale Förderung von 45 Mio. Euro hinzukommt. Die Governance-Strukturen dieses IPCEI werden in den nächsten Monaten definiert.

Im IPCEI Mikroelektronik I kooperieren 32 direkte Partner aus vier Mitgliedstaaten sowie dem Vereinigten Königreich. Die Projektlaufzeiten sind vier bis fünf Jahre; das Gesamtinvestitionsvolumen liegt bei bis zu 8,5 Mrd. Euro, davon bis zu 1,9 Mrd. Euro staatliche Förderung. Drei Unternehmen aus Österreich sind beteiligt mit privaten Investitionen von knapp 110 Mio. Euro. National ist ein Budget von bis zu 146,5 Mio. Euro bereitgestellt (finanziert durch BMDW/BMK).

Auch an einer Reihe anderer in Planung bzw. Diskussion befindlicher IPCEI besteht Beteiligungsinteresse vonseiten Österreichs: So sind etwa beim IPCEI Hydrogen die Bedarfserhebungen abgeschlossen und haben ein großes Interesse und potenzielles Investitionsvolumen aufgezeigt (über 50 Einreichungen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von über 10 Mrd. Euro, eine zweite Stufe der Interessensbekundung wird voraussichtlich noch im zweiten Quartal 2021 stattfinden). Auf EU-Ebene sind die Verhandlungen bereits weit gediehen, die Finanzierung der österreichischen Beteiligung durch den österreichischen Aufbaufonds (RRF) ist vorgesehen.

Einen ähnlichen Entwicklungsstand gibt es beim IPCEI Mikroelektronik II: Auch hier erfolgt eine zweistufige Interessensbekundung, welche bis Anfang September 2021 abgeschlossen wird. Die inhaltliche Bedarfserhebung, als erste Stufe, umfasst bis jetzt 13 Einreichungen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von über 2 Mrd. Euro. Auch hier sind die Verhandlungen auf EU-Ebene schon sehr fortgeschritten, erste Matchmakings starteten im Juni. Die Finanzierung der österreichischen Beteiligung ist ebenfalls durch den österreichischen Aufbaufonds (RRF) vorgesehen.

Derzeit finden auch auf europäischer Ebene Sondierungen zum Thema IPCEI Dekarbonisierung der Industrie (Low CO₂ Emissions Industry) seitens der relevanten europäischen Industriedachverbände statt. Österreich ist angesichts der hohen Betroffenheit in den Sektoren Stahl, Chemie, Zement und Abfallwirtschaft am Fortschritt des IPCEI und an einer möglichen IPCEI-Beteiligung interessiert. Österreich hat bereits im Herbst 2020 die erste Stufe einer Interessensbekundung gestartet, die ein hohes Potenzial und vielversprechende Projekte aufgezeigt hat.²⁵ Die Teilnahme an einem möglichen IPCEI in diesen Bereichen könnte die Dekarbonisierung in strategischen Bereichen (z.B. Stahl- und Zementindustrie,

²⁵ BMK (2020), IPCEI Low CO₂ Emissions Industry, Aufruf zur Interessensbekundung vom 2. Oktober 2020

Abfall und Recycling etc.) vorantreiben und damit entscheidend zur Erfüllung der nationalen und europäischen Klimaziele beitragen.

Neben dem IPCEI Low CO2 Emissions Industry laufen auch in anderen Wertschöpfungsketten Sondierungen auf nationaler wie europäischer Ebene (wie z.B. IPCEI Cloud-Infrastrukturen und -Services und IPCEI Life Science). Gegenstand dieser Sondierungen sind zum einen die Identifikation von ‚Interventionslogiken‘ und das Vorliegen von Marktversagen wie auch die möglichen Konstellationen in Konsortien. Je nach Situation in den einzelnen Industrien kommt es dabei offenbar auch zu Problemen ‚kollektiven Handelns‘ auf nationaler, europäischer und auf Industriebene. Hier sind noch Klärungsprozesse im Gange, in die sich Österreich noch stark einbringen kann und soll.

2.2 HANDLUNGSOPTIONEN ZUR WEITEREN AUSGESTALTUNG VON IPCEI AUF DER EUROPÄISCHEN EBENE

2.2.1 Aktuelle österreichische Diskussionen zur Ausgestaltung von IPCEI auf der europäischen Ebene

IPCEI ist kein neues Instrument, jedoch wird seine Rolle auch durch seinen hohen Stellenwert in der neuen Europäischen Industriestrategie kontinuierlich diskutiert. Die Entstehung bzw. Förderung der zentralen Wertschöpfungsketten mittels länderübergreifender Industrieallianzen und mithilfe des Beihilfeinstruments IPCEI erfordert eine europaweite strategische Abstimmung und entsprechendes Kommitment. Nach der Formulierung der ersten Mitteilung zu IPCEI im Jahr 2014 führte die Kommission 2019 eine Evaluation der Richtlinie durch, die zu dem Schluss kam, dass die prinzipiellen Ziele und die Stoßrichtung immer noch gültig sind, aber – auf Basis der bisher gemachten Erfahrungen – an einigen zentralen Stellen dennoch Anpassungen notwendig sind. Der aktuell laufende Überarbeitungsprozess bezieht sich gegenwärtig auf den von der Europäischen Kommission vorgelegten neuen Entwurf der Mitteilung und soll in der zweiten Jahreshälfte 2021 abgeschlossen sein. Die „neue“ Mitteilung soll mit 1. Januar 2022 wirksam werden.

Für die inhaltliche Einbringung in die Neufassung der IPCEI-Mitteilung sind im Laufe des Jahres 2021 gleich mehrere Möglichkeiten gegeben. Ein erster Schritt dazu war die breite öffentliche Konsultation, wo neben unabhängigen Einzelstatements betroffener Akteur/innen von österreichischer Seite auch ein mit österreichischen Stakeholdern abgestimmtes Positionspapier²⁶ eingebracht wurde. Dabei wurden konkrete Vorschläge zur weiteren Ausgestaltung und Umsetzung von IPCEI auf europäischer Ebene eingebracht. Im Zuge der nationalen Diskussion wurden folgende Verbesserungsmöglichkeiten für die zukünftige Gestaltung von IPCEI identifiziert:

- Generell werden deutliche Beschleunigungen und Vereinfachungen im Genehmigungsprozess eingemahnt. Viele der als mögliche IPCEI diskutierten Wertschöpfungsketten und Projekte sind in Bereichen angesiedelt, in denen sich Marktbedingungen und Technologien sehr rasch verändern. Die bisherigen

²⁶ Der Verlauf der öffentlichen Konsultation wird in Anhang 1 erläutert.

Projektgestehungszeiten²⁷ werden hier als nicht adäquat – weil zu lange – angesehen. Möglichkeiten, diese zu verbessern, könnten in der oben bereits angesprochenen größeren Klarheit der Konzepte und Kriterien, aber auch in verbesserten Governance-Strukturen und Informationsflüssen auf nationaler und EU-Ebene liegen.

- Die Möglichkeit der Beteiligung von KMU, für die die Unklarheiten und der Aufwand im Antragsstellungsprozess eine hohe Eintrittsbarriere darstellen, sollte europaweit verbessert werden. Hier könnten alternative Formen der Direktbeteiligung an bestehenden Konsortien (auch ex post) angedacht werden.
- Generell wurde beobachtet, dass in der Antragsphase eine hohe ‚Informationsbeschaffungslast‘ (etwa auch über meso- und makroökonomische Wirkungen oder in der Konstruktion von geforderten ‚counterfactual scenarios‘) bei den Unternehmen liegt. Hier könnten klarere Definitionen, aber auch eine Unterstützung der Wirkungsabschätzung auf europäischer Ebene dabei helfen, die Zutrittsbarrieren zu senken.
- Grundsätzlich ist eine horizontale Industriepolitik in Europa zu bevorzugen. Entscheiden sich jedoch mehrere EU-Mitgliedstaaten für eine vertikale Industriepolitik und speziell für die Förderung einzelner „strategischer Wertschöpfungsketten“, so ist eine Koordinierung auf EU-Ebene und eine grenzüberschreitende Bündelung von Ressourcen zu prüfen. Wo dies möglich ist, sollte vermieden werden, dass Förderinitiativen in mehreren einzelnen Mitgliedstaaten parallel und nicht abgestimmt angestoßen werden. Im Zusammenhang mit IPCEI sollten die Verfahren der EU zur Genehmigung der von Mitgliedstaaten geplanten Subventionen für Unternehmen gebündelt und gestrafft werden. Dies setzt jedoch bei IPCEI zukünftig ein schnelleres und effizienteres Vorgehen und somit straffere Genehmigungsverfahren voraus. Die von der EU-Kommission und den EU-Mitgliedstaaten geplante Ausweitung der Förderung strategischer Wertschöpfungsketten muss differenziert bewertet werden. Maßnahmen zur Stärkung von mitgliedstaatenübergreifenden Wertschöpfungsketten im vorwettbewerblichen Bereich sind klar zu befürworten, wie z.B. die Sicherung des Zugangs zu wichtigen Rohstoffen, die umfangreiche Förderung von Innovation und Forschung, die Entwicklung des notwendigen Fachkräftepotenzials und die Beseitigung von regulatorischen Hürden. Weitergehende Maßnahmen, wie ein Markteingriff über die Subventionierung des Aufbaus von Produktionseinheiten, sollten allenfalls in wenigen und besonders in gut begründeten Ausnahmefällen zum Einsatz kommen dürfen.

2.2.2 Aktuelle europaweite Diskussionen zur Ausgestaltung des IPCEI

Um strategische Wertschöpfungsketten erfolgreich abzusichern, müssen zusätzlich zu den Maßnahmen im EU-Forschungsrahmenprogramm auch andere Instrumente auf europäischer

²⁷ Als Beispiel kann erwähnt werden, dass die Entstehung des IPCEI Mikroelektronik insgesamt über zwei Jahre dauerte. Das IPCEI Mikroelektronik wurde im Jahr 2018 von der Europäischen Kommission eingerichtet und im Frühjahr 2021 genehmigt. Das IPCEI Batteries (EuBatIn) erforderte eine Notifikationszeit (Pränotifikation bis Notifikation) von einem Jahr.

Ebene genutzt werden – die IPCEI sind dafür ein wichtiges Tool. Das Instrument wurde bisher in keinem europäischen Land in der nationalen Industrie-, Umwelt- oder FTI-Strategie verankert. In Europa wird die Entstehung von IPCEI generell von der Industrie getrieben, die gemeinsamen europäischen Vorhaben werden häufig von im Vorfeld gegründeten Industrieallianzen initiiert, wie z.B. von der europäischen Batterie-Allianz (EBA) oder von der europäischen Allianz für sauberen Wasserstoff (European Clean Hydrogen Alliance).

Industrieallianzen spielen an der Schnittstelle zwischen Staat und Wirtschaft eine bedeutende Rolle und bilden effiziente Gruppierungen verschiedener Branchenakteur/innen, indem sie zur Koordination wichtiger Projekte sowie zum Wissens- und Erfahrungsaustausch beitragen. Sie können zur Bündelung von Ressourcen für Skaleneffekte und zum Aufbau einer Investitionspipeline mit wirtschaftlich tragfähigen, groß angelegten Projekten beitragen. Die Kommission spricht sich in der im Mai 2021 aktualisierten Mitteilung zur Industriestrategie ‚Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen‘ weiterhin für die Unterstützung industrieller Allianzen in strategischen Bereichen aus²⁸. IPCEI bieten als gemeinsame Investitionsanstrengung kooperierender europäischer Unternehmen, flankiert durch staatliche Förderung, einen wichtigen Impuls im europäischen Binnenmarkt und stärken so Wachstum, Beschäftigung, Innovationsfähigkeit und globale Wettbewerbsfähigkeit in ganz Europa.

Die genaue Ausrichtung von industriepolitischen Schwerpunkten und Interventionspunkten der bereits definierten IPCEI gestaltet sich nicht einfach: Aktuell wird etwa europaweit diskutiert²⁹, ob – auch vor dem Hintergrund der anzustrebenden ‚technologischen Souveränität‘ – die Chipproduktion in Europa forciert bzw. nach Europa zurückgeholt werden kann und soll. Sehr unterschiedliche Herangehensweisen, wie etwa neue Kapazitäten auf allerhöchstem technologischem Niveau zu schaffen (2-Nanometer-Fabrik bis 2030) oder andere Teile der Wertschöpfungskette anzusprechen (Chipdesign, Maschinenhersteller für die Chipproduktion), stehen im Raum. Relevant für die neue Ausgestaltung von IPCEI wäre, zu identifizieren, ob und wo genau Marktversagen vorliegt, und ob die Innovationshöhe in stärker bei gegenwärtigen Produktionstechniken und -kapazitäten sowie Marktsituationen ansetzenden Projekten auch hinreichend ist.

Im Gegensatz zur EU-Förderung, die förderfähigen Antragsteller/innen aus allen Mitgliedstaaten ohne Diskriminierung offensteht, birgt die staatliche Förderung das Risiko, bestimmte Unternehmen zu begünstigen und ihnen einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber ihren Wettbewerberinnen zu verschaffen. Staatliche Beihilfen können auch die Verlagerung von Wirtschaftstätigkeiten von einem Mitgliedstaat in einen anderen fördern. Ziel der Beihilfenkontrolle ist es, solche Verzerrungen zu verhindern, indem die Kosten für die Steuerzahler/innen so gering wie möglich gehalten werden, der Wettbewerbsprozess, der zu Innovationen und niedrigeren Preisen für Unternehmen und Verbraucher/innen führt, nicht beeinträchtigt und ein integrierter Binnenmarkt gefördert wird. Diese Kontrolle ist ebenso

²⁸ Industrieallianzen werden als wichtiges Instrument gesehen, um die Entstehung von IPCEI vorzubereiten. Sie werden als das beste Instrument zur Beschleunigung von Aktivitäten von strategischem Interesse erkannt und tragen zur Gewinnung privater Investor/innen für die Entstehung neuer Geschäftspartnerschaften und -modelle bei. Die Kommission wird besonders darauf achten, dass Allianzen für Start-ups und KMU attraktiv sind (vgl. Europäische Kommission (2021a)).

²⁹ Siehe die aktuelle Diskussion zwischen der EU-Kommission und Industrievertreter/innen, unter <https://www.politico.eu/article/europe-microchip-conundrum-go-big-or-go-home/>

wichtig für Projekte, die aus EU-Mitteln ko-finanziert werden, wie z.B. TEN-V. Die Vorteile solcher großen Investitionsprojekte sollten nicht auf einzelne Unternehmen beschränkt sein, sondern sich auf die gesamte EU erstrecken.

Die oben angesprochenen Diskussionen würden von einer systematischeren Analyse der Markt- und Wettbewerbsbedingungen für die IPCEI profitieren – eine Aufgabe, die das ‚Strategische Forum‘ nur zum Teil erfüllen konnte, und eine breitere Einbringung und Absicherung wirtschaftswissenschaftlicher und rechtlicher Kompetenz bräuchte.

IPCEI kommt in den einzelnen europäischen Ländern ein unterschiedlicher Stellenwert als FTI- und industriepolitisches Instrument zu. Mithilfe der IPCEI können technologische Wege aufgezeigt werden, sodass hochtechnologische Wertschöpfungsketten (und damit Arbeitsplätze) nachhaltig in Europa entstehen können und abgesichert werden. Ein Land, das besonders aktiv beim Vorantreiben des Instruments IPCEI ist, ist Deutschland (siehe Exkurs 1). Mitte Dezember 2020 startete das IPCEI Wasserstoff mit der Auftaktveranstaltung ‚IPCEI now and tomorrow – The future of European cooperation in key technologies – celebrating the launch of IPCEI Hydrogen‘ im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Im Zuge der Veranstaltung unterzeichneten 22 EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen das ‚Manifesto zur Entwicklung einer europäischen Wertschöpfungskette Wasserstofftechnologien und -systeme‘. In diesem wird bekräftigt, dass die Staaten gemeinsame Wasserstoffprojekte in ganz Europa zeitnah fördern wollen. Das von 21 Mitgliedstaaten und Österreich unterzeichnete Hydrogen-Manifesto symbolisierte den offiziellen Start der Verhandlungen zum IPCEI Wasserstoff. Von 14. Januar bis 19. Februar 2021 konnten Unternehmen in einem Interessenbekundungsverfahren Projektskizzen für Investitionsvorhaben in den genannten Bereichen einreichen.

Ein Land, das die Entwicklung des Instruments IPCEI derzeit als eher kritisch betrachtet, sind die Niederlande (siehe Exkurs 2). Das IPCEI wird in den Niederlanden als Instrument der Industriepolitik angesehen, jedoch wird in Frage gestellt, ob es – als wichtiges Instrument für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der EU – tatsächlich eine staatliche Beihilfe rechtfertigt. Das Instrument findet bisher keine Erwähnung in der nationalen Industrie- oder Wirtschaftsstrategie der Niederlande und das Land beteiligt sich noch an keinen laufenden IPCEI. Die Niederlande vertreten die Ansicht, dass Europa generell bei disruptiven, grenzüberschreitenden Innovationen, die zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen beitragen und anschließend kommerzielle Anwendungen haben, enger zusammenarbeiten müsste.

Exkurs 1: IPCEI in Deutschland

Die Industriepolitik Deutschlands wurde in den vergangenen Jahren wissenschaftlich und wirtschaftlich grundlegend neu ausgerichtet. Globale Fragen wie der Klimawandel, die Ressourcenknappheit, die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft sowie der demografische Wandel fordern von der deutschen Industrie eine hohe Veränderungs- und Anpassungsbereitschaft, bieten ihr zugleich aber auch große Chancen. Um die Innovationskraft der in Deutschland ansässigen Unternehmen zu stärken, gilt es, zukunftsweisende Impulse zu setzen. Die Industriepolitik nimmt die Förderung von Innovationsprozessen aller für Deutschland relevanten Leitmärkte und Schlüsseltechnologien in den Blick. So wird das Instrument IPCEI seit 2014 als Teil einer „aktivierenden Industriepolitik“ in Bezug auf zukunftsfähige Schlüsseltechnologien gesehen, das großvolumige private Investitionen auslöst. Dem Instrument wurden in den letzten fünf Jahren zahlreiche positive Effekte und bedeutende Vorteile für die deutsche Industriepolitik zugesprochen. Dazu zählen auch der paneuropäische Charakter, der hohe Innovationscharakter, positive Spillover-Effekte für den Binnenmarkt und der Multiplikatoreffekt für die Investition. Diese europäischen Projekte bieten als gemeinsame Investitionsanstrengung kooperierender europäischer Unternehmen, flankiert durch staatliche Förderung, einen wichtigen Impuls im europäischen Binnenmarkt und stärken so Wachstum, Beschäftigung, Innovationsfähigkeit und globale Wettbewerbsfähigkeit in ganz Europa. Die Bedeutung und der Stellenwert von IPCEI in Deutschland wird in der aktuellen „Nationalen Industriestrategie 2030“ untermauert. Die Abwicklung und der Genehmigungsprozess des Instruments wird zentral vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) durchgeführt.

IPCEI scheint in Deutschland und Europa eine bedeutende Rolle zur Stärkung strategischer Wertschöpfungsverbünde und für den Aufbau von mehr technologischer Souveränität zu spielen – und das deutlich schneller als alle anderen Unterstützungsprogramme für einzelne Projekte. Das Instrument sollte deutschlandweit auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen weiter optimiert eingesetzt werden. Bezüglich der Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung hat auch Deutschland im Frühjahr 2021 eine nationale Stellungnahme abgegeben, die neben der Bedeutung schnellerer Verfahren zudem breitere Partizipation, Inklusion (aller MS und KMU) und Transparenz im Koordinierungsverfahren betont.

Zur Beurteilung der Investitionen in relevante Schlüsseltechnologiebereiche für künftige IPCEI werden in Deutschland im Vorfeld Technologie-Roadmaps erstellt. IPCEI wurden in Deutschland im Bereich Batteriezellfertigung und Mikroelektronik bereits erfolgreich implementiert: das IPCEI Mikroelektronik I (genehmigt am 18.12.2018 (4 MS)), das IPCEI Batteries I (genehmigt am 09.12.2019 (7 MS)) und das IPCEI EuBatIn (genehmigt am 26.01.2021 (12 MS)). Drei IPCEI sind bereits konkret geplant und befinden sich in der Vorbereitung: IPCEI Wasserstoff (IBV bis zum 19.02.2021 (ca. 22 MS)), IPCEI Mikroelektronik II (IBV bis zum 01.03.2021 (ca. 22 MS)) und IPCEI Cloud-Infrastrukturen und -Services (IBV zeitnah geplant (bisher 11 MS)). Weitere IPCEI in den Bereichen Low-Carbon Industry, Health/Pharma und Rohstoffe sind in Planung.

Exkurs 2: IPCEI in den Niederlanden

Die Niederlande vertreten die Ansicht, dass IPCEI für eine begrenzte Anzahl ehrgeiziger Missionen für ein wettbewerbsfähiges Europa steht. IPCEI kann in ausgewählten Fällen einen wichtigen Beitrag zur Erreichung strategischer Ziele der EU leisten, insbesondere angesichts der positiven Spillover-Effekte und der privaten Investitionen, die sie anziehen. Jedoch sollten die Beihilfen restriktiv und gerecht verteilt werden und auch in ganz Europa eingesetzt werden. Da jedoch nicht alle Mitgliedstaaten die gleichen finanziellen oder personellen Ressourcen haben, um an einem IPCEI teilzunehmen, besteht das Risiko, dass das Instrument IPCEI zu einer weniger dynamischen und weniger wettbewerbsfähigen Wirtschaft führt. Die positive Koordinierung der Wettbewerbspolitik ist möglicherweise das wirkungsvollste industriepolitische Instrument, das der EU zur Verfügung steht, da sie die Markteingriffe der EU-Länder regelt. Es ist daher nicht überraschend, dass im Jahr 2019 die Notwendigkeit einer neuen grünen und digitalen Transformation Europas im Zentrum der gesamteuropäischen Diskussionen rund um Wettbewerbspolitik stand. Eine Überarbeitung der EU-Wettbewerbsregeln durch positive Koordinierung sollte in der Tat ein wichtiger Teil der Entwicklung einer (vor allem grünen) EU-Industriepolitik sein. „Real champions grow in competition“ ist das Motto eines Tweets des niederländischen Wirtschaftsministeriums zum Thema EU-Industriepolitik. Bei einer „positiven Koordinierung“ können die Länder bei bestimmten grünen Technologien gemeinsam agieren, indem sie Externalitäten internalisieren und Synergieeffekte nutzen. Als Beispiel „positiver Koordinierung“ werden in den Niederlanden auch die IPCEI gesehen. In der zweiten Hälfte des Jahres 2020 gab die niederländische Regierung eine Interessensbekundung für eine mögliche Beteiligung am IPCEI grüner Wasserstoff ab.

Am 28. April 2021 verfassten elf EU-Staaten (CZ, DEN, FIN, IRL, LAT, LIT, POL, NLD, SLK, ESP, SWE) ein EU-Nonpaper zum intelligenten und gezielten Einsatz von IPCEI. Laut dem Papier sollte das Hauptaugenmerk der EU-Industriepolitik auf der Schaffung guter Rahmenbedingungen liegen, um Anpassungen an den Strukturwandel zu erleichtern.

Zur Bewertung der möglichen Teilnahme an einer künftigen IPCEI-Initiative hat die niederländische Regierung eine Bewertungsmatrix in Anwendung, die u.a. die Bewertung der gesellschaftlichen Herausforderungen, des Mehrwerts der Teilnahme an einem IPCEI-Projekt, des Markt-, System- oder Übergangsversagens, des Beitrags zur niederländischen missionsorientierten Politik sowie zum Klimaabkommen und des Beitrags zur mittel- und langfristigen Profitabilität aufbauend auf nationalen Wissensstärken beinhaltet und den Bedarf an staatlichen Beihilfen im Vergleich zu bestehenden nationalen und europäischen Programmen und Unterstützungsmaßnahmen überprüft.

2.2.3 Die ambivalenten Staaten

Vor etwa einem Jahr veröffentlichte die Europäische Kommission ihr Factsheet für eine neue Industriestrategie³⁰ für ein global wettbewerbsfähiges, umweltfreundliches und digitales Europa. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Corona-Krise bereits gezeigt, dass neue industrielle Wertschöpfungsketten für Europa unerlässlich sind, wenn strategische Unabhängigkeit und

³⁰ Vgl. Europäische Kommission (2021b)

Wettbewerbsfähigkeit weiterhin gewährleistet sein sollen. Im Februar 2021 verständigten sich Deutschland und Frankreich auf ein deutsch-französisches Positionspapier (siehe auch Exkurs 3) zur europäischen Industriestrategie und deren Aktualisierung im Frühjahr 2021. Ein besonderer Stellenwert wird dabei dem Ausbau von Industrieallianzen und der Initiierung von neuen IPCEI zugesprochen, diese sollen durch eine Erhöhung der Förderkapazität für langfristig angelegte Industrieprojekte erfolgen.

Exkurs 3: Deutsch-französisches Positionspapier zur europäischen Industriestrategie

Um zentrale Industrieprojekte zwischen Deutschland und Frankreich sowie in der europäischen Industriepolitik zu stärken, verfassten die beiden Länder im Februar 2021 ein gemeinsames Positionspapier, um die Zusammenarbeit im Bereich innovativer Technologien zu beschleunigen. Geschehen soll das insbesondere in Form von Industrieallianzen und IPCEI, die als eine vielversprechende Möglichkeit angesehen werden, um die technologische Vorreiterschaft auszubauen und Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Das gemeinsame Positionspapier sollte in die anstehende Aktualisierung der europäischen Industriestrategie durch die Europäische Kommission einfließen. Das Positionspapier vertritt die Ansicht, dass die Industriestrategie der EU den Wandel hin zu einer digitalen und CO₂-neutralen Wirtschaft beschleunigen und unterstützen, zugleich aber auch die von der Pandemie offengelegten Schwächen und strategischen Abhängigkeiten adressieren soll.

Während bestehende Projekte (z.B. in den Bereichen Wasserstoff, Elektronik und Konnektivität, aber auch Cloud-Infrastruktur und -Dienstleistungen) neue Impulse erhalten, verfolgen Frankreich und Deutschland zugleich Pläne einer Zusammenarbeit in den Bereichen Luftfahrt-Biokraftstoffe und kohlenstoffarme Industrie. Deutschland und Frankreich setzen hohe Erwartungen in die geplante Überarbeitung der IPCEI-Mitteilung, die für klare Regeln sorgen und die Teilnahme für KMU erleichtern soll. Diesbezüglich ruft das Positionspapier die EU dazu auf, auch positive Synergien zwischen EU-Fonds und nationalen Fördermitteln zu nutzen und beihilferechtliche Vorgaben weiter zu modernisieren, um Investitionen insbesondere in klimafreundliche Technologien anzukurbeln. Weitere Vorschläge zielen auf eine Verbesserung der Stärken Europas ab – entweder im globalen Kontext oder als allgemeine Leitlinien: die Stärkung und Vertiefung des Binnenmarkts, die Verbesserung marktwirtschaftlicher Mechanismen und vor allem die Stärkung der industriellen und digitalen Souveränität.

Das deutsch-französische Positionspapier betont, dass für den Wiederaufbau nach der Corona-Krise massive Investitionen erforderlich sind. Zusätzlich zu den staatlichen Investitionen im Rahmen nationaler und europäischer Konjunkturprogramme ist es entscheidend, dass Finanzinstitute ihre Förderkapazität für langfristig angelegte Industrieprojekte erhöhen. Eine zentrale Botschaft des Positionspapiers ist die Notwendigkeit, private Investitionen zu mobilisieren und sie in Richtung grüner und digitaler Ziele zu lenken.

Schließlich spricht sich das Papier für die Entwicklung von Schlüsselindikatoren aus. Diese erlauben nicht nur, politische Ziele in messbare Meilensteine und Ziele zu übersetzen, sondern sorgen auch für Transparenz in Monitoring und Evaluation und ermöglichen potenzielle industriepolitische Anpassungen.

Nicht jeder Mitgliedstaat teilt die deutsch-französische Vision: Eine Gruppe von Mitgliedstaaten warnt vor Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU durch IPCEI³¹. Es wurde darauf verwiesen, dass nicht alle Länder die gleichen finanziellen Ressourcen und Humanressourcen aufweisen, um sich an IPCEI zu beteiligen. Es sollte nach Meinung dieser Staaten insbesondere bei der Auswahl zukünftiger IPCEI darauf geachtet werden, dass *„[the] abuse of the instrument could end up disproportionately harming competition in the Single Market or undermining already effective markets [and] lead to a less dynamic and less competitive economy in the EU“*. Von daher wird ein genauer(er) Nachweis des Vorliegens eines Marktversagens und des Überwiegens der positiven Effekte der Intervention gefordert. Mittlerweile hat aber die Finanzierung der Beteiligung an IPCEI auch schon Eingang in einige nationale Pläne (u.a. auch in den österreichischen Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026) zur Verwendung der Mittel aus dem europäischen Aufbau- und Resilienzplan (RRF) gefunden. Damit wäre der Weg zu einer wenigstens teilweisen europäischen Finanzierung offen, die auch den Kreis der potenziellen Teilnehmer/innen (aus schwächer ausgestatteten Ländern) erweitern könnte. Sollte die Schaffung einer breiteren Beteiligungsoption nicht möglich sein, könnte es passieren, dass einige IPCEI an der notwendigen breiten Unterstützung scheitern (*„not being supported by the larger community of Member States“*). Die Gruppe betont, dass Verweise auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit als Leitmotive für IPCEI genannt werden, ohne dass dabei in der IPCEI-Mitteilung genau erklärt wird, wie sie zur Stärkung der strategischen Autonomie der Union beitragen könnten. Die Prinzipien der EU würden nur durch die strikte Anwendung fairer und unverfälschter Wettbewerbsregeln garantiert.

³¹ ‚Achieving strategic autonomy while preserving an open economy‘, gemeinsames ‚Non-Paper‘ der Tschechischen Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Slowakei, Spanien und Schweden, internes Dokument. 25. Januar 2021

3 IPCEI in der österreichischen Industrie-, Technologie- und Innovationspolitik

3.1 RELEVANZ DES INSTRUMENTS IPCEI IM KONTEXT DER ÖSTERREICHISCHEN FORSCHUNGS-, TECHNOLOGIE- UND INNOVATIONSPOLITIK

Österreich unterstützt die Beteiligung an ausgewählten IPCEI, die besonders für die Erreichung von Klima- und Energiezielen sowie für den Wirtschaftsstandort Österreich relevant sind. Forschung, Technologie und Innovation (FTI) stehen im Zentrum einer österreichischen Standortpolitik, die zukunftsorientiert sowie wettbewerbs- und innovationsfreundlich gestaltet ist. Der Innovationsstandort Österreich wies in den vergangenen Jahren eine dynamische Entwicklung auf. Die am 23. Dezember 2020 von der Bundesregierung beschlossene FTI-Strategie³² definiert knapp die wichtigsten Handlungsfelder des kommenden Jahrzehnts. So gehe es darum, in der Innovationskette die Lücke zwischen Grundlagenforschung und Anwendung zu schließen. Ein weiteres Ziel sei es, den Wettbewerbsgedanken bei der Vergabe von Mitteln und damit die Qualitätssicherung weiter zu stärken. Die Bundesregierung werde auch eine inhaltliche Zielorientierung der angewandten Forschung vornehmen. Die FTI-Strategie spannt ihren Bogen über maßgebliche Zukunftsfelder für den Produktions- und Technologiestandort Österreich: vom Innovationsnachwuchs über die Grundlagen- und angewandte Forschung bis hin zur ‚grünen‘ und digitalen Transformation. In der FTI-Strategie wurden Leitlinien formuliert, um europäische Programme und Instrumente wie Horizon Europe oder ‚Important Projects of Common European Interest‘ (IPCEI) strategisch für Österreich zu nutzen.

Diese übergeordneten Zielsetzungen der Strategie werde man mit dem FTI-Pakt umsetzen. Der FTI-Pakt wurde parallel mit den Forschungseinrichtungen, die expliziter Teil des Forschungsfinanzierungsgesetzes (FoFinaG) sind, erarbeitet.

Die FTI-Strategie 2030 beruht auf einem klaren Bekenntnis zu Effizienz und Output-Steigerung sowie zu umfassender Nutzung der Möglichkeiten eines gemeinsamen Europas, so bspw. durch das weltweit größte zusammenhängende Forschungsprogramm ‚Horizon Europe‘ und eine aktive Beteiligung Österreichs an IPCEI. IPCEI ist bereits in wichtigen österreichischen FTI-Strategiepapieren verankert und findet sich in den Handlungsfeldern auf Überschriftenebene wieder. Jedoch greifen diese Felder ineinander und wirken zusammen, d.h. einzelne Handlungsfelder tragen auch zur Erreichung mehrerer Ziele bei.

Industriepolitik ist heute zu einem wesentlichen Teil Technologiepolitik. In sehr wissensintensiven Feldern reichen einzelstaatliche Bemühungen aber nicht aus, vielmehr erfordern diese ein koordiniertes Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten. Mithilfe der IPCEI können technologische Wege aufgezeigt werden, sodass hochtechnologische Wertschöpfungsketten (und damit Arbeitsplätze) nachhaltig in Europa entstehen können und abgesichert werden. In Abwesenheit dieser Projekte würden nicht nur die Wertschöpfungsketten verloren gehen, sondern die EU würde sich auch weiter von den USA und China abhängig machen. Da

³² Bundesregierung der Republik Österreich (2020a)

Hochtechnologie ein sehr kapitalintensives Unterfangen ist, braucht es oftmals den Staat, der einen Teil des Entwicklungsrisikos übernimmt, damit Firmen sich zu Projekten mit unsicheren Erfolgschancen entscheiden. IPCEI sind nicht nur aus technologischer Not heraus gefragt (z.B. aufgrund des Klimawandels), sondern auch als industriepolitische Maßnahme für einen guten Start aus der Corona-Krise.

Die nachfolgenden Abschnitte versuchen, das Instrument IPCEI in den Kontext der österreichischen Industrie-, Technologie- und Innovationspolitik einzuordnen, um es auch in Zukunft bestmöglich im Rahmen der österreichischen politischen Strategie und Ziele nutzbar zu machen.

3.1.1 Die Einbettung von IPCEI in den relevanten österreichischen Strategien

Mehrere aktuelle Strategiedokumente der österreichischen Bundesregierung³³ untermauern die wachsende Bedeutung und den Stellenwert von IPCEI zur Umsetzung zentraler wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Anliegen:

- Das aktuelle Regierungsprogramm 2020–2024 führt IPCEI in drei Kapiteln an:
 - Kapitel ‚Straßenverkehr‘ verweist auf die Teilnahme am IPCEI Batterien.
 - Kapitel ‚Europa‘ stellt klar, dass sich Österreich im Rahmen von IPCEI stärker engagieren und die eigenen Interessen sicherstellen will.
 - Kapitel ‚Wissenstransfer, Internationale Beteiligungen und Forschungsinfrastrukturen‘ betont, dass IPCEI i.d.R. mehrere Zuständigkeiten betreffen und ein gemeinsames Vorgehen unterschiedlicher Ressorts erfordern.
- Die FTI-Strategie 2030 gibt bereits in der ersten Zieldimension („Zum internationalen Spitzenfeld aufschließen und den FTI-Standort Österreich stärken“) den Zielwert von zumindest drei zusätzlichen IPCEI vor. Dabei wird die Absicht erklärt, die „Position Österreichs in strategisch wichtigen Wertschöpfungsketten“ durch die stärkere Beteiligung an IPCEI zu festigen.³⁴ Im FTI-Pakt 2021–2023 bilden IPCEI gemeinsam mit der Beteiligung an EU-Missionen und EU-Partnerschaften ein eigenes Handlungsfeld. Konkret angesprochen werden sowohl die davor bereits bestehende Beteiligung Österreichs am IPCEI Mikroelektronik und IPCEI Batterien als auch die Diskussion zu den IPCEI Mikroelektronik II, Wasserstoff, Low CO2 Emissions, Cloud-Infrastrukturen und -Services (CIS) sowie Life Sciences.³⁵
- Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2019) verweist in seiner Langfriststrategie 2050 ebenfalls auf IPCEI als geeignetes Aktionsfeld zur Förderung wasserstoffbasierter Dekarbonisierungstechnologien.³⁶
- Schließlich werden im österreichischen Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026³⁷ IPCEI als beihilfenrechtliches Instrument der FTI- und Industriepolitik für strategische

³³ Eine umfassende ‚Industriepolitische Strategie‘ für Österreich existiert zurzeit nicht. Allerdings ist aktuell eine ‚Standortstrategie‘ unter Federführung des BMDW in Erarbeitung, von der zu erwarten ist, dass sie einige wichtige industriepolitische Fragen anspricht.

³⁴ Bundesregierung der Republik Österreich (2020a, S. 7–8)

³⁵ Bundesregierung der Republik Österreich (2020b, S. 5–6)

³⁶ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2019, S. 51)

³⁷ Bundesministerium für Finanzen (2021a)

Innovationen aufgeführt. Konkret geht es um das IPCEI Mikroelektronik II sowie das IPCEI Wasserstoff, die beide als Beitrag zur Sicherung der strategischen Autonomie der EU und zur Stärkung des Standorts für Zukunftstechnologien gesehen werden.³⁸ Beide IPCEI sind zudem direkt in das Doppelziel der großen europäischen Transformationsprozesse von Ökologisierung und Digitalisierung eingebettet.³⁹ Auf sie entfallen Mittel aus dem Europäischen Aufbau- und Resilienzfonds in der Höhe von jeweils 125 Mio. Euro bzw. 2,8 % des gesamten für Österreich genehmigten Volumens.⁴⁰ Der Plan weist zudem darauf hin, dass diese Mittel bei Bedarf durch zusätzliche nationale Förderungen erweitert werden können.

Während IPCEI also in einer Reihe von Strategiedokumenten und konkreten Aktionsplänen vorkommen, ist dieses Aufgreifen des Instruments und seiner Möglichkeiten weitgehend ad-hoc und es fehlt immer noch eine umfassende strategische Einordnung der IPCEI in die österreichische Politik. Dies gilt nicht nur für die Industrie-, Innovations- und Technologiepolitik, sondern – sogar noch in höherem Ausmaß – für die anderen Politikfelder, für die IPCEI potenziell eine große Rolle spielen könnten (Umwelt-, Energie-, Verkehrspolitik etc.)

3.1.2 Öffentlicher Mehrwert und Abgrenzung zu bestehenden Instrumenten der FTI- und Industriepolitik

Die österreichische FTI- und Industriepolitik verfügt bereits über eine Vielzahl von Instrumenten, die z.B. im Bereich der Unternehmensfinanzierung von der indirekten steuerlichen Förderung (Forschungsprämie) über verschiedene Kredit- und Garantieinstrumente bis hin zu direkten Zuschüssen reichen. Darüber hinaus gibt es weitere Instrumente der Infrastruktur-, Regional-, KMU- oder Umweltpolitik, die jeweils aus eigenen Fördergründen zusätzliche Mittel mobilisieren. Diese Instrumente basieren i.d.R., entsprechend den Beihilfavorschriften der EU, auf unterschiedlichen Begründungen des „Marktversagens“ – d.h. auf der Annahme, dass das freie Spiel der Marktkräfte in bestimmten Situationen zu einer wohlfahrtsmindernden Fehlallokation von Ressourcen führt, die durch öffentliche Eingriffe (zumindest teilweise) korrigiert werden kann.

In diesem Sinne wird von Instrumenten der Wirtschaftsförderung erwartet, dass sie einen **öffentlichen Mehrwert** (*public value*) schaffen, der über den direkten finanziellen Nutzen für die geförderten Unternehmen hinausgeht und zur Verbesserung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt beiträgt. Externe Effekte (*Spillovers*) können einen solchen Mehrwert ausmachen, z.B., wenn durch die FuE eines Unternehmens neues (technologisches) Wissen geschaffen wird, das für die Gesellschaft insgesamt nützlich ist, oder wenn durch den Einsatz neuer Technologien umweltschädliche Emissionen reduziert werden. Öffentlicher Mehrwert entsteht aber auch dann, wenn durch die Förderungen Finanzierungslücken (*funding gaps*) geschlossen werden, die aufgrund von Problemen asymmetrischer Information bei hohem Risiko verhindern, dass Unternehmen Investitionen mit einem erwarteten positiven gesamtwirtschaftlichen Nettoertrag realisieren.⁴¹

³⁸ Bundesministerium für Finanzen (2021a, S. 10)

³⁹ Polt, Peneder, Prem (2021)

⁴⁰ Somit entfallen auf IPCEI gemeinsam 250 Mio. Euro bzw. 5,6 % der für Österreich genehmigten Fondsmittel (Bundesministerium für Finanzen, 2021a, S. 19)

⁴¹ Peneder (2008)

Das bestehende System der Wirtschaftsförderung bildet diese Logik öffentlicher Interventionen bereits sehr umfassend ab und hat dafür ein differenziertes Instrumentarium entwickelt. Die Etablierung der IPCEI als neues Förderinstrument bedarf daher einer weitergehenden Begründung, die den Mehrwert über die bereits bestehenden Instrumente hinaus aufzeigt. Dabei ist die **Größe und Skalierung** der förderfähigen Projekte in Verbindung mit den möglichen höheren Fördersätzen der wichtigste Unterschied zu den bestehenden Instrumenten der FTI- und Industriepolitik und damit der spezifische Vorteil der IPCEI. Denn große transformative Vorhaben stoßen bei besonders

- (i) hohem Kapitalbedarf,
- (ii) langen Amortisationszeiten (Cashflow-Lücken) sowie
- (iii) großer Unsicherheit und asymmetrischer Information

auch mit den bestehenden Förderinstrumenten schnell an ihre Grenzen der Finanzierbarkeit. Wenn aufgrund externer Effekte ein großer Teil des gesellschaftlichen Nutzens nicht in Form privater Erträge an die Investoren zurückfließt, wird das Schließen dieser Finanzierungslücke volkswirtschaftlich noch wichtiger.

Vor diesem Hintergrund wurden im österreichischen Stakeholder-Prozess dieses Projekts zusätzlich folgende Vorteile von IPCEI hervorgehoben:

- IPCEI ermöglichen als europäische Initiative die Nutzung neuer Technologien im großen Rahmen und mit den notwendigen *kritischen Massen*.
- IPCEI erlauben den Brückenschlag von der FuE hin zum ersten industriellen Einsatz (*first industrial deployment, FID*).
- IPCEI unterstützen den Ausbau europäischer Kooperationen und die Integration in europäische Netzwerke.
- IPCEI schützen die europäische *Wettbewerbsfähigkeit* in „Schlüsseltechnologien“, die in einem besonders intensiven globalen Konkurrenzverhältnis stehen.
- IPCEI stärken durch die Ausrichtung auf die strategischen Ziele der EU sowohl ihre *strategische (technologische) Autonomie* als auch die angestrebten großen gesellschaftlichen *Transformationsprozesse* der Ökologisierung und Digitalisierung.

IPCEI zielen auf sogenannte „**Schlüsseltechnologien**“⁴². Diese sind u.a. von

- (i) hoher Komplexität in
- (ii) meist großtechnischen Lösungen und einer
- (iii) Vielzahl von Anwendung in nachgelagerten Aktivitäten

⁴² Die Ziele der am 26. Juni 2012 veröffentlichten Mitteilung der Europäische Kommission „Eine europäische Strategie für Schlüsseltechnologien – Eine Brücke zu Wachstum und Beschäftigung“, COM/2012/0341 werden in IPCEI aufgegriffen. Die sechs Schlüsseltechnologien sind: Mikro-/Nanoelektronik, Nanotechnologie, Photonik, Materialwissenschaften, industrielle Biotechnologie und fortschrittliche Fertigungstechniken. Unter Schlüsseltechnologien (meist Key-Enabling-Technologien, KETs) werden Technologien (oder auch materielle Ausstattung oder Gerätschaften) verstanden, die für sich oder in Kombination mit anderen Technologien bedeutende Sprünge in Leistung und Fähigkeiten der Anwender/innen erzeugen. Charakteristisch ist, dass nach Entwicklung der Technologie der Sektor eine radikale Neuerung und Umwandlung erfährt.

geprägt.

Alle drei Merkmale solcher komplexen, generischen Basistechnologien (*general purpose technology*, GPT) erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Marktversagen sowohl im Sinne von echten Finanzierungslücken als auch von positiven Externalitäten (z.B. durch die Nutzung neuen Wissens in nachgelagerten Industrien). Gleichzeitig sind diese Charakteristika von Schlüsseltechnologien auch dafür verantwortlich, dass den IPCEI (jenseits enger Interpretationen von Marktversagen) eine besondere **strategische, industriepolitische Bedeutung** zukommt. So erhöht die Spezialisierung eines Landes auf komplexe Hochtechnologiefelder i.d.R. (i) die Chance, durch den eigenen Wissensvorsprung hohe Einkommen zu erzielen (‘Innovationsrenten’) sowie (ii) die Wahrscheinlichkeit positiver externer Effekte (‘Wissensspillover’) und damit (iii) das langfristige Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft.

Umgekehrt erhöht eine Spezialisierung in der Hochtechnologie auch das Risiko (i) gegenüber der globalen Konkurrenz rasch den Anschluss zu verlieren (‘fast-moving industries’), (ii) größerer regionaler Disparitäten innerhalb der EU, weil nicht alle Standorte geeignete Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Produktion von Hochtechnologie bieten können, sowie (iii) der Benachteiligung von KMU, für die es i.d.R. schwierig ist, ihre spezifischen Nischen in den großtechnischen Systemen zu finden.

Insbesondere der letzte Punkt wurde im Stakeholder-Prozess immer wieder angesprochen, wobei grundsätzlich verstanden wird, dass die IPCEI insbesondere auf großindustrielle Lösungen abzielen. Dennoch können und sollen KMU ein integraler Bestandteil der in den IPCEI adressierten europäischen Produktionssysteme sein. Das kann sowohl spezialisierte Zulieferer von komplexen Komponenten der großtechnischen Fertigung betreffen als auch Unternehmen, die in einem frühen Entwicklungsstadium neue Anwendungen für diese Technologien finden und in kleinerem Maßstab erproben. Insbesondere für junge und innovative KMU könnte das IPCEI-Ökosystem auf diese Weise zu einem Sprungbrett für technologieorientiertes Wachstum werden. Eine erste Voraussetzung ist, dass die KMU die erheblichen administrativen Hürden für die Teilnahme an einem IPCEI überwinden. Neben einer entsprechenden Beratung der KMU bei der Antragstellung wurde im Rahmen des Stakeholder-Prozesses bspw. ein zweistufiges Verfahren vorgeschlagen, bei dem die KMU erst in einem fortgeschrittenen Stadium des Antragsverfahrens in den Prozess einsteigen. Außerdem könnte versucht werden, die bestehenden Clusterinitiativen zu nutzen, um KMU besser zu informieren und in die IPCEI einzubinden. Neben den bereits genannten Gründen für die besondere Bedeutung der Hochtechnologie im Kontext der FTI-Politik ist auch die Ausrichtung der IPCEI auf **generische** Basistechnologien, die in zahlreichen nachgelagerten Wirtschaftsbereichen eingesetzt werden, von besonderer strategischer Bedeutung. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- *Clusterbildung*: Durch positive externe Effekte (z.B. ‘Wissens-Spillover’, Pool an qualifizierten Arbeitskräften und spezialisierten Zulieferern) kann räumliche Nähe die Effizienz und Qualität der Produktion in nachgelagerten Branchen begünstigen. Im Rahmen solcher europäischen Cluster können auch KMU besser von den IPCEI profitieren.
- *Resilienz*: In ausgewählten Produktionszweigen können IPCEI dazu beitragen, einseitige Abhängigkeiten von Importen von außerhalb der EU zu reduzieren. Dies kann z.B. dann sinnvoll sein, wenn eine große Anzahl nachgelagerter Branchen

andernfalls von der Gefahr unerwarteter Lieferengpässe betroffen wäre, die z. B. durch handelspolitische Konflikte, Pandemien oder andere Krisen ausgelöst werden können.

- *Große Transformationsprozesse:* Die breite Wirkung auf eine Vielzahl von Wirtschaftsbereichen erhöht auch den potenziellen Beitrag solcher Basistechnologien zur Umsetzung großer gesellschaftlicher Ziele, wie etwa einer sektorübergreifenden österreichischen Klima- und Kreislaufwirtschaftsstrategie oder einer an europäischen Werten, Bürgerrechten und Datensicherheit orientierten Digitalisierungsstrategie.

All diese Faktoren zeigen nur das grundsätzliche Potenzial der IPCEI zur Schaffung eines öffentlichen Mehrwerts und zur Verbesserung der Entwicklungsfähigkeit eines Standorts. Ob und wie gut diese Mehrwerte tatsächlich realisiert werden, hängt von der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung der Programme ab.

Kurz gesagt: IPCEI ermöglichen die großvolumige Förderung von transformativen Technologien mit potenziell großer industrie- und gesellschaftspolitischer Bedeutung in einem transnationalen Kontext und bedürfen gleichzeitig der Rechtfertigung gegenüber der Europäischen Kommission als unabhängiger Schiedsinstanz. Kein anderes Instrument der österreichischen FTI-Politik konnte bisher diese Lücke füllen. Gerade kleinere Mitgliedstaaten profitieren dabei von der internationalen Zusammenarbeit und der Ausrichtung an ausgewählten strategischen Schwerpunkten der EU. Sie bieten österreichischen Unternehmen die Chance, ihren Platz innerhalb der neu entstehenden Wertschöpfungsketten rund um die europäischen Zukunftsthemen zu suchen und sich dort zu etablieren. Zur Nutzung dieser Chancen müssen sie aber gut mit den anderen Instrumenten (Regulierung, öffentliche Beschaffung etc.) der verschiedenen Politikbereiche zusammenspielen.

3.1.3 Governance der IPCEI-Prozesse in Österreich

Die EU hat in vielen Fragen der Industriepolitik keine direkte Kompetenz – auch wenn Materien, in denen die EU Primärkompetenz hat, wie z.B. die Wettbewerbs- und die Außenhandelspolitik, auch industriepolitisch sehr relevante Instrumente sein können⁴³. Mit den IPCEI wird versucht über eine Reform des Beihilfenrechtes den Mitgliedstaaten stärkere industriepolitische Spielräume aufzumachen, die sie in auf europäischer Ebene abgestimmten Projekten nutzen sollen. Wie diese Spielräume genutzt und ausgefüllt werden ist nicht zuletzt eine Frage der Umsetzung und der Governance des Prozesses, zumal hier auch das Verhältnis zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene zu gestalten ist.

Dabei war bisher ein Wechselspiel zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene zu beobachten, bei dem die Identifikation von ‚strategischen Wertschöpfungsketten‘ auf der europäischen Ebene (bisher durch das ‚Strategische Forum‘), die Definition von konkreten IPCEI in diesen Wertschöpfungsketten aber durch die Mitgliedstaaten passierte. In dieser Definition durch die Mitgliedstaaten spielten wiederum die jeweiligen nationalen Industrieunternehmen eine treibende Rolle. Für die so definierten IPCEI musste dann auf europäischer Ebene wieder die Konformität mit den Kriterien des Wettbewerbsrechts bestätigt werden. In solchen ‚verteilten‘, auf mehreren Ebenen ablaufenden und viele Akteur/innen einbeziehenden Pro-

⁴³ Siehe dazu Polt, Peneder, Prem (2021)

zessen ist es wichtig, durch gute Governance-Mechanismen sicherzustellen, dass diese Prozesse effizient und transparent ablaufen. Die bisherigen Erfahrungen mit IPCEI liefern dabei die Grundlage für Verbesserungsvorschläge sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene:

- Zum einen ist zu beobachten, dass die ‚**Gestehungszeit**‘ von der Idee bis zur Umsetzung eines IPCEI mehrere Jahre dauert, was nicht nur in Hochtechnologiebereichen mit kurzen Technologiezyklen ein Problem darstellt, sondern auch dort, wo technologische Entwicklungen rasch zur Verbesserung industrieller Wettbewerbsfähigkeit oder zur Bereitstellung von Technologien zur Erreichung von anderen Politikzielen (Umwelt, Souveränität) beitragen sollen.
- Zum anderen sollen die IPCEI zwar zu einer Reihe von **Politikzielen** der EU beitragen, die ‚Vermittlung‘ zwischen diesen Politikzielen und der Auswahl der IPCEI wurde allerdings nicht systematisch hergestellt.
- Und schließlich sind die **Strukturen und Prozesse**, die derzeit (nach Beendigung der Arbeit des Strategischen Forums für IPCEI) zur Auswahl der IPCEI dienen (Rolle von IPCEI im Arbeitsplan des ‚Industrial Forum‘, Zeithorizonte der Planungen, Zusammenspiel der DGs etc.) in Zusammensetzung und Rolle nicht klar definiert und transparent.
- Insgesamt wird dagegen der bisher in Österreich aufgesetzte Prozess als transparent wahrgenommen, die Unterstützungsleistungen des BMK werden als gut empfunden. So wie auf der europäischen Ebene wird allerdings moniert, dass Sondierungen und Erhebungen der Potenziale für Felder, in denen IPCEI sinnvoll angestrebt werden können, zu wenig systematisch und transparent geschehen.

Vor diesem Hintergrund gibt es aus den österreichischen und internationalen Diskussionen einige Möglichkeiten und Notwendigkeiten, wie diese Governance-Strukturen in Zukunft besser gestaltet sein sollten, um sicherzustellen, dass

- (i) die IPCEI im System einer ‚neuen Industrie- und Innovationspolitik‘⁴⁴ (auch auf nationaler Ebene) gut verankert werden,
- (ii) die nationalen Stakeholder bestmöglich einbezogen werden, und
- (iii) die europäische und nationale Ebene der Auswahl, Entscheidungsfindung und Umsetzung gut und transparent gestaltet wird.

Diese Verbesserungen sollten sehr rasch in Angriff genommen werden, um auch schon die laufenden IPCEI-Umsetzungen zu unterstützen.

⁴⁴ Zum Begriff und seiner Verwendung in der europäischen Diskussion siehe wieder Polt, Peneder, Prem (2021).

4 Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen für die Industrie-, Technologie- und Innovationspolitik

Mit den ‚Important Projects of Common European Interest‘ (IPCEI) hat sich Europa ein Instrument gegeben, das die industriepolitischen Handlungsspielräume – im Wettbewerb mit anderen Staaten (insbesondere den USA und China) – erweitern soll. Mit diesem Instrument sollen große industrielle und infrastrukturelle Projekte mit europäischer Bedeutung gefördert werden können, wobei die Förderung im Wesentlichen bei den am Projekt beteiligten Mitgliedstaaten und Firmen liegt, während die Genehmigung durch die Europäische Kommission erfolgt. Hintergrund der Wiederbelebung⁴⁵ dieses Instruments im Zuge der Initiative zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts⁴⁶ ist die Wahrnehmung der Beschränkungen der Handlungsmöglichkeiten und Instrumente, die (in) der EU zur Reaktion auf globalen Wettbewerb und große wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen zur Verfügung stehen. IPCEI können und sollen dabei in allen Politikbereichen, die gemeinsame europäische Ziele verfolgen, definiert werden. Während also die wirtschafts- und industriepolitische Motivation im Vordergrund der aktuellen Debatte steht⁴⁷, sind IPCEI auch als ein wichtiges Instrument in der Verfolgung anderer Zielsetzungen (etwa in der Umwelt-, Energie-, Verkehrspolitik) explizit vorgesehen⁴⁸.

Als IPCEI definierte Vorhaben müssen verschiedenen Kriterien genügen, um nicht wettbewerbsverzerrend zu wirken und müssen daher *schwerwiegende Fälle von Markt- oder Systemversagen ansprechen, große positive externe Effekte aufweisen, mehrere Mitgliedstaaten beteiligen, grundlegende Produkt- oder Prozessinnovation anstreben und signifikante Beiträge zu übergeordneten europäischen Politikzielen* (wie etwa zum ‚Green Deal‘ bzw. zur Digitalisierungsstrategie) *leisten*. Der Nachweis, dass diese Bedingungen eingehalten werden, ist eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz des Instruments sowohl unter den Mitgliedstaaten der EU als auch im internationalen Kontext der WTO und soll helfen, ‚Subventionswettläufe‘ zu verhindern.

Vor dem Hintergrund einer vergleichsweise hohen Industriequote und der großen Bedeutung der identifizierten Wertschöpfungsketten beteiligt sich Österreich aktiv am Prozess der Definition von IPCEI und sucht die nationalen Akteur/innen gut zu positionieren bzw. unterstützt diese dabei. Aus Österreich wie auch international wurde eine Reihe von **Vorschlägen zur Verbesserung des Instruments** in den aktuell laufenden Prozess der Neufassung der IPCEI-Mitteilung eingebracht.

⁴⁵ Vgl. Deffains et al. (2020); Der Grundgedanke der Förderung von wichtigen Projekten von gemeinsamem europäischen Interesse ist historisch schon in den Gründungsdokumenten der europäischen Gemeinschaft angelegt.

⁴⁶ Vgl. Europäische Kommission (2012)

⁴⁷ Vgl. Europäische Kommission (2020)

⁴⁸ Vgl. Europäische Kommission (2014) Art. 15

Aus diesen Diskussionen lassen sich verschiedene **Handlungsoptionen** formulieren. Diese umfassen etwa⁴⁹:

Nachschärfungen und operative Verbesserungen

- Die **Notwendigkeit zur weiteren Präzisierung von zentralen Konzepten der IPCEI-Mitteilung**: Wann liegt Marktversagen vor? Wie genau sollen externe Effekte und Spillover identifiziert werden? Welche Marktnähe ist erlaubt/anzustreben? u.a.m. Mit einer solchen Präzisierung würden Unsicherheiten in der – mit sehr hohem Aufwand verbundenen – Angebotsphase minimiert. Die Klärung dieser Konzepte sollte durch die Europäische Kommission unter Nutzung ihrer ‚Strategic Intelligence‘ erfolgen. Diese Fragen müssen für die unterschiedlichen IPCEI jeweils anders bewertet werden.
- Deutliche **Beschleunigungen und Vereinfachungen im Genehmigungsprozess**: Hier liegen Verbesserungspotenziale sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Schon durch die Klärung zentraler Konzepte würden Eintrittsbarrieren sinken. Zudem sollte ein größerer Anteil der ‚Informationslast‘ (etwa zur Klärung der Fragen: Würde durch das IPCEI eine Marktverzerrung eintreten? Was sind die Spillover-Effekte und wo fallen sie an? etc.) von den Antragsteller*Innen zur Europäischen Kommission verlagert werden. Die zentrale Zurverfügungstellung von Information und Analyse würde den Einreichungsaufwand wesentlich senken und den Prozess beschleunigen.
- **Die Möglichkeit, die KMU-Beteiligung zu erhöhen**, sollte eingehend geprüft werden – etwa durch Senkung der Eintrittsbarrieren (siehe die erstgenannten Punkte) und alternative Formen der Direktbeteiligung (etwa in Form eines nachträglichen Einstiegs in ein bestehendes Konsortium).
- Stärkere Ausweitung des Instruments bis zum **Erreichen der Stufe der ‚economically viable production‘**: Viele Stakeholder sehen in einer solchen Ausdehnung des Instruments in Richtung (noch) größerer Marktnähe eine Chance, auf unmittelbare Bedrohungen ihrer Marktposition reagieren zu können, anstatt auf die allenfalls mittelfristige Wirkung von ‚Durchbruchinnovationen‘ (auf die das Instrument wesentlich abzielt) warten zu müssen. Diese Erwägung sollte wiederum (i) für jedes IPCEI spezifisch, (ii) vor dem Hintergrund ausreichender empirischer Evidenz und (iii) unter Abwägung der Effekte von Marktkonzentration und technologischer Souveränität durch die Europäische Kommission geschehen.

Evidenzbasierung und Transparenz

- Eine **systematischere und transparente Analyse der Markt- und Wettbewerbsbedingungen** für die Wertschöpfungsketten bräuchte den Rückgriff auf breitere wirtschaftswissenschaftliche und rechtliche Expertise – etwa um die meso- und makroökonomischen Effekte (ex ante) abzuschätzen und die Projekte besser zu

⁴⁹ Siehe zum Folgenden auch die Dokumentation des Stakeholder-Prozesses in Kapitel 6.1 des Anhangs. Einige der hier aufgeführten Handlungsoptionen stammen auch aus einem vom Rat für Forschungs- und Technologieentwicklung angestoßenen Prozess, der neue Ansätze der europäischen Industrie- und Innovationspolitik zum Gegenstand hatte. Siehe zu den Resultaten Polt, Peneder, Prem (2021)

selektieren. Dazu sollten ausreichende Kapazitäten sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene geschaffen werden.

- Auf der europäischen Ebene wäre etwa sicherzustellen, dass das ‚Industrial Forum‘ die Auswahlprozesse auf der Basis einer umfassenden und jeweils aktualisierten Analyse der industriellen Wettbewerbsfähigkeit und der industriellen Kapazitäten Europas vornimmt. Dem ‚Industrial Forum‘ sollte daher ‚**Strategic Intelligence**‘ an die Seite gestellt werden, die eine solche Einschätzung ermöglicht (etwa durch die ökonomischen Abteilungen der DG GROW oder COMP, durch das JRC oder durch externe Quellen).
- Auch auf österreichischer Seite ist die **Bereitstellung ausreichender Analysekapazität** zur Abschätzung der Effekte auf und Möglichkeiten und Bedeutung für Österreich und seine Politikziele in den aktuell ausgewählten oder künftig noch zu bestimmenden Wertschöpfungsketten/Ökosystemen sicherzustellen. Diese regelmäßig anzustellenden Analysen sollen dann die Basis für die o.a. Prozesse strategischer Diskussion (etwa in der Task Force FTI) sein.

Stärkere Anbindung an andere Politikfelder

- (Noch) **stärkere Verlinkung mit den anderen europäischen Politikfeldern** bzw. deren tatsächliche strategische Verknüpfung: IPCEI werden zurzeit noch vor allem als industriepolitisches Instrument gehandhabt. Hier wäre – wie in der Beschreibung der Zielsetzungen des Instruments ja angelegt – noch stärker die Verbindung zu anderen Politikfeldern wie dem ‚European Green Deal‘ und der ‚Digitalen Transformationsstrategie‘ anzustreben (etwa auch mit Vorschlägen und Anregungen zu IPCEI aus diesen Feldern). Auch wäre das Potenzial der IPCEI zur Erreichung der Ziele der in Umsetzung befindlichen fünf Missionen in Horizon Europe, mit denen die EU große gesellschaftliche Probleme ansprechen will, herauszuarbeiten.
- In Österreich werden IPCEI zwar in verschiedenen Strategiedokumenten der Industrie-, Innovations- und Technologiepolitik adressiert, dies passiert aber vielfach noch ad hoc und es fehlt noch an einer **strategischen Einordnung des Instruments in die verschiedenen betroffenen Politikbereiche** (neben der Forschungs-, Technologie-, Innovations- und Industriepolitik vor allem Umwelt-, Energie-, Verkehrspolitik). Angesichts der inhaltlichen und budgetären Bedeutung des Instruments sollte eine solche strategische Reflexion in den entsprechenden Foren (in der FTI-Politik etwa in der Task Force FTI) regelmäßig stattfinden.
- Die wachsende Bedeutung der Industriepolitik auf europäischer Ebene, aber auch der von ihr erwartete zunehmende Beitrag zur Lösung der großen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen, legen zudem **eine stärkere Befassung und strategische Verankerung der Industriepolitik auch in Österreich** nahe. Eine umfassende Bestandsaufnahme der industriepolitisch relevanten Institutionen und Instrumente könnte einen Überblick über die wichtigsten Entscheidungsträger und Akteur/innen, deren Ziele, Zuständigkeiten und Instrumente schaffen und auf dieser Basis mögliche Überschneidungen, Synergien sowie Koordinations- und Verbesserungsbedarfe identifizieren. Eine solche empirische Erhebung der Basis für eine österreichische Industriepolitik wäre eine erste Voraussetzung, um in einem

zweiten Schritt und unter Beteiligung der betroffenen Träger, Akteur/innen und Stakeholder ein integriertes industriepolitisches Konzept für Österreich zu entwickeln, das sich, eingebettet in die europäischen Rahmenbedingungen, an der spezifischen Ausgangssituation sowie den Zielen und Institutionen in Österreich orientiert und das auch für die strategische Verortung der IPCEI ein notwendiger Rahmen wäre.

Stärkere ‚Europäisierung‘ des Instruments

- Eine **stärkere ‚Europäisierung‘ des Instruments** (z.B. auch durch **systematische Kofinanzierung auf europäischer Ebene** – wie sie jetzt einmalig über den RRF möglich ist – und andere Finanzierungsvehikel) bei gleichzeitiger Einhaltung der Wettbewerbsintensität und Breite der Beteiligungsmöglichkeiten: Begründbar ist dies nicht nur damit, dass dadurch Einstiegsbarrieren für die Mitgliedstaaten gesenkt werden können, sondern auch mit den Spillovers/externen Effekten, von denen Europa als Ganzes profitiert. Die stärkere europäische Dimension könnte sich auch in einem **stärkeren Gewicht europäischer Governance-Strukturen** (Rolle des Rates, des Europäischen Parlaments etc.) und der oben angesprochenen größeren Bereitstellung von ‚strategischer Intelligenz‘ auf europäischer Ebene manifestieren. Zudem muss auch die Frage nach der optimalen Rollenverteilung, und zwar sowohl in den jeweiligen Rollen der EU (Kommission, Rat) und der Mitgliedstaaten (in der Identifikation, Definition und Umsetzung) als auch innerhalb der Kommission (‚ownership‘ der IPCEI durch DGs), gestellt werden. Hier wurden auch Vorschläge vorgebracht, die eine stärkere Rolle des Rates und eine unterstützende (‚Facilitator‘-)Rolle der Kommission als mögliche Weiterentwicklungen der Governance sehen. In jedem Fall soll durch die Governance und die Prozessgestaltung sichergestellt sein, dass die **Agilität des Prozesses steigt**.
- Zudem ist – auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene – darauf zu achten, dass IPCEI bestmöglich mit den bereits bestehenden Instrumenten zusammenspielen. IPCEI als Projekte mit erhöhter Subventionsmöglichkeit auch in marktnahen Bereichen bedürfen zu ihrer Wirksamkeit eines kohärenten Mitteleinsatzes (Vermeidung von Doppelförderungen oder von konterkarierenden Anreizen etc.) mit Regulierung, öffentlicher Beschaffung u.a. um die verschiedenen Politikziele zu erreichen.

Aufgaben für/in Österreich

- Für die Politik in Österreich ergibt sich die Aufgabe, ihre Positionen in die europäischen Diskussionen **aktiv einzubringen**, die **Beteiligung** an entsprechenden IPCEI-Konsortien **abzusichern** und die potenziellen Teilnehmer*Innen bestmöglich zu unterstützen. Dazu bedarf es entsprechender **Ressourcenausstattung**, sowohl auf der Ebene der Unterstützungsleistungen als auch in der nationalen Ko-Finanzierung. Die Gestaltung dieser Prozesse (und schon die Vorbereitung einzelner IPCEI) ist nach den bisherigen Erfahrungen mit hohem Ressourcenaufwand sowohl auf der Seite der beteiligten Unternehmen als auch auf Seiten der befassten Administrationen verbunden. Die notwendigen Governance-Strukturen können nur gut funktionieren, wenn sie mit deutlich mehr Mitteln (Personalressourcen, Budget u.a. für Analyse, Informationsaufbereitung und Kommunikation) ausgestattet werden - bei Beibehaltung von **‚schlanken‘ Governance-Strukturen**.

5 Bibliografie

- Ambroziak A. (Ed.), (2017), *The New Industrial Policy of the European Union*. Springer
- Amtsblatt der Europäischen Union (2008), Leitlinien der Gemeinschaft für Staatliche Umweltschutzbeihilfe, (2008/C 82/01)
- Amtsblatt der Europäischen Union (2016), Artikel 107 (ex-Artikel 87 EGV)
- BMK (2020), *IPCEI Low CO2 Emissions Industry*, Aufruf zur Interessensbekundung vom 2. Oktober 2020
- Bundesministerium für Finanzen (2021a), *Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan 2020-2026*
- Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, (2019), *Langfriststrategie 2050*, Wien.
- Bundesregierung der Republik Österreich, (2020a), *FTI-Strategie 2030. Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation*, Wien.
- Bundesregierung der Republik Österreich (2020b), *FTI-Pakt 2021-23*, Wien.
- Deffains et al. (2020), *Der Grundgedanke der Förderung von wichtigen Projekten gemeinsamen europäischen Interesses ist historisch schon in den Gründungsdokumenten der europäischen Gemeinschaft angelegt.*
- Die neue Volkspartei, Die Grünen – Die Grüne Alternative, (2020), *Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024*, Wien.
- Europäische Kommission (2012), *Eine europäische Strategie für Schlüsseltechnologien – Eine Brück zu Wachstum und Beschäftigung*, Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2014), *Mitteilung der Kommission, Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt (2014/C 188/02)*.
- Europäische Kommission (2018), *Re-Finding Industry. Report from the High-Level Strategy Group on Industrial Technologies*, Brussels. Europäische Kommission (2019c), *Strengthening Strategic Value Chains for a future ready EU industry. Report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest.*
- Europäische Kommission (2019a), *Der europäische Grüne Deal*, COM(2019) 640 final
- Europäische Kommission (2019b), *Digitalstrategie der Europäischen Kommission, Eine digital gewandelte, nutzerorientierte und datengesteuerte Kommission*, C(2018) 7118 final
- Europäische Kommission (2020), *Eine neue Industriestrategie für Europa*, Mitteilung COM(2020) 102, Brüssel.
- Europäische Kommission (2021a), *Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen*, COM(2021) 350 final
- Europäische Kommission (2021b), *Eine neue Industriestrategie für ein weltweit wettbewerbsfähiges, grünes und digitales Europa*

European Commission (2019), A Vision for the European Industry until 2030. Final Report of the Industry 2030 High-Level Industrial Roundtable, Luxembourg.

Peneder M. (2021), Systemdynamik und Evolutionärer Wandel, in: Lehmann-Waffenschmidt M., Peneder M. (Hrsg.), Evolutorische Ökonomik. Konzepte, Wegbereiter und Anwendungsfelder, Berlin, Springer (erscheint demnächst).

Peneder M. (2008), The Problem of Private Under-investment in Innovation: a Policy Mind-map, Technovation 28, 518-530.

Peneder M., Polt, W. (2020), „Important Projects of Common European Interest“ (IPCEI) als Instrument einer neuen europäischen Industrie- und Innovationspolitik, Inputpapier für das Projekt „Neue Industrie-, Innovations- und Technologiepolitik“ im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE), Wien. Oktober 2020.

Polt W., Peneder M., Prem E. (2021), Neue europäische Industrie-, Innovations- und Technologiepolitik (NIIT), Eine Diskussion zentraler Aspekte mit Blick auf Österreich, Im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE) - noch nicht veröffentlicht).

6 Anhang

6.1 DER NATIONALE BEGLEITPROZESS ZUM ENTWURF DER IPCEI-MITTEILUNG

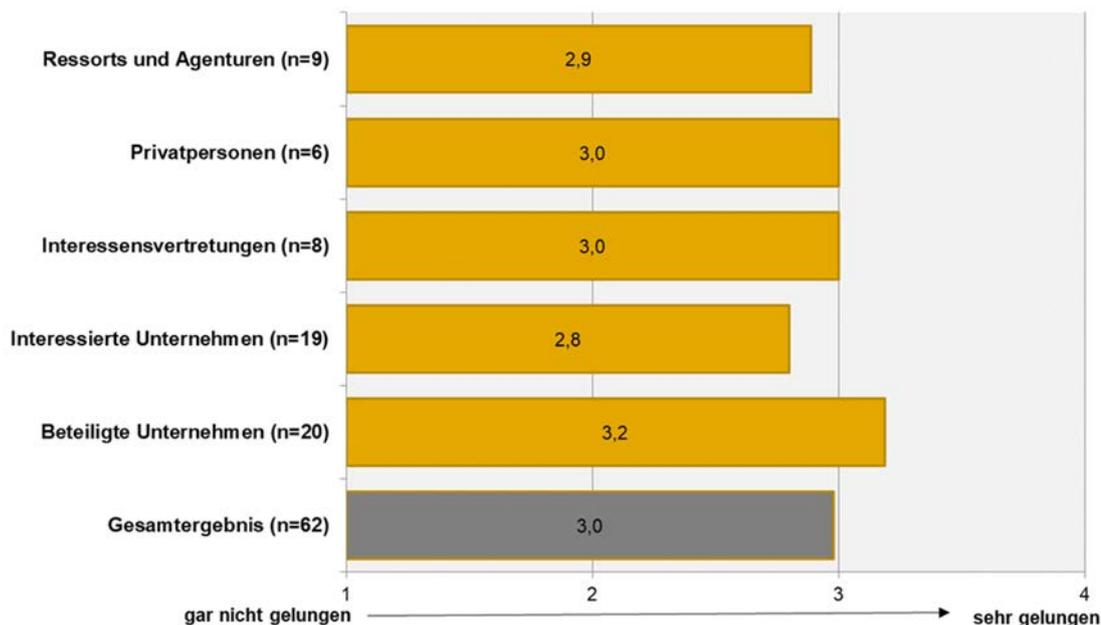
Für die Erarbeitung und Einbringung einer abgestimmten Position Österreichs in den europäischen Revisionsprozess der IPCEI-Mitteilung wurde ein Begleitprozess durchgeführt, in dem die relevanten Bedürfnisse, Vorschläge und Handlungsoptionen der österreichischen Stakeholder zur Weiterentwicklung des Instruments entsprechend erfasst, aufbereitet, zusammengefasst und anschließend in europäische und nationale Diskussionsprozesse eingebracht und strategisch diffundiert werden. Ab 2. März 2021 hatten österreichische Stakeholder die Möglichkeit, an einer Online-Befragung zu diesem Thema teilzunehmen. 62 Stakeholder haben diese Möglichkeit genutzt. Diese verteilen sich folgendermaßen: 20 beteiligte Unternehmen (32 %), acht Interessensvertretungen (13 %), 19 interessierte Unternehmen (31 %), sechs Privatpersonen (10 %) und neun politische Ressorts bzw. Agenturen (15 %). Zugeordnet nach den strategischen Wertschöpfungsketten zeigt sich folgendes Antwortverhalten (wobei Mehrfachnennung möglich ist): 20 Stakeholder zeigen Hauptinteresse an IPCEI Batteries, 29 Stakeholder an IPCEI Hydrogen, 23 Stakeholder an Low CO2 Emissions Industry, 18 Stakeholder an Mikroelektronik und elf Stakeholder haben ihr Interesse für weitere strategische Wertschöpfungsketten wie Life Sciences, Leichtbautechnologien, Kreislaufwirtschaft und IoT bekundet.

In zeitlicher Nähe zur Online-Befragung wurden bis 6. April 2021 zudem tiefergehende Gespräche mit 15 Stakeholdern geführt, drei KMU wurden im Rahmen eines Miniworkshops befragt.

6.1.1 Im Entwurf der IPCEI-Mitteilung vorgeschlagene Änderungen

Angesichts der Befragungsergebnisse wird die IPCEI-Mitteilung von 80 % der befragten Stakeholder als insgesamt ‚zweckmäßig‘ bzw. eher gelungen angesehen. 81 % der beteiligten Unternehmen, 73 % der interessierten Unternehmen, 67 % der politischen Ressorts und Agenturen sowie alle Interessenvertretungen und Privatpersonen (einschließlich Wissenschaftler/innen, Makroökonom/innen etc.) teilen diese Ansicht. Die Gruppe der beteiligten Unternehmen ist mit 15 % die größte, die den Mitteilungsentwurf als sehr gelungen wahrgenommen hat.

Abbildung 1 Allgemeine Einschätzung des IPCEI-Mitteilungsentwurfs



Quelle: Online-Befragung zur Revision der IPCEI-Mitteilung

Die weitere Analyse wurde entlang der Hauptschwerpunkte des Mitteilungsentwurfs ausgeführt. Ein Hauptanliegen des Mitteilungsentwurfs war es, bestimmte Begriffe zu präzisieren und spezifische in der Mitteilung dargelegte Kriterien zu erläutern. In der Befragung erachteten die Stakeholder diesen Schwerpunkt der Mitteilung als sehr wichtig. Jedoch empfindet mehr als ein Drittel (etwa 36 %) der Stakeholder, dass die Begriffe noch nicht ausreichend definiert sind und sehr viele Interpretationsspielräume lassen. Da es also noch immer eine substantielle Unsicherheit um bestimmte Kriterien gibt, wird bei der Erarbeitung einer österreichischen Position auch auf die notwendigen Verbesserungen bei den Begriffen fokussiert.

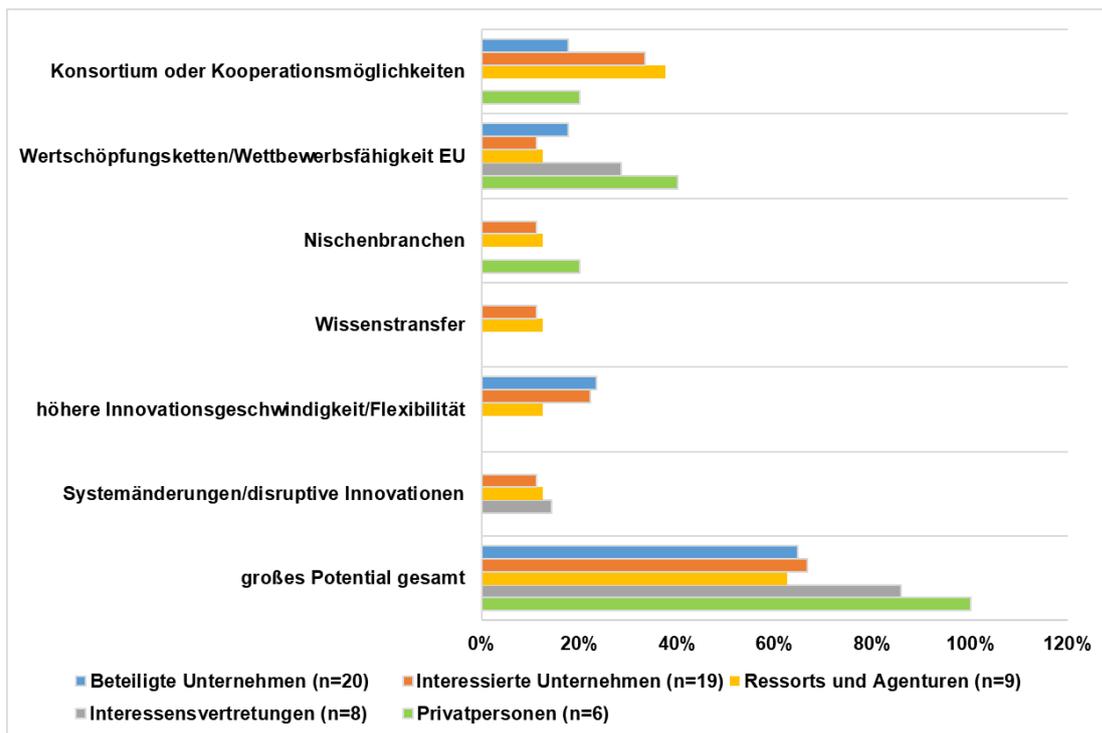
Die IPCEI-Mitteilung verbindet F&E&I und die Industrialisierungsphase. Dieses Instrument hat das Potenzial, Marktversagen zu überwinden und dadurch zu Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und Wirtschaft beizutragen. Es muss jedoch im Hinblick auf einige spezifische Regeln verfeinert und gestrafft werden und eine kürzere Genehmigungsdauer ermöglichen. Um den gesamten Prozess zu beschleunigen, sind gemeinsame und klare Standards und Vorlagen für Berichte und Antragsunterlagen erforderlich. Während der tiefgehenden Gespräche berichteten die Stakeholder, dass bspw. bei dem bereits bewilligten IPCEI zur Mikroelektronik Vorlagen und spezifischere Anleitungen erst während der (Vor-)Anmeldephase entwickelt wurden, was dazu führte, dass sich der gesamte Genehmigungszeitraum auf fast zwei Jahre verlängerte.

6.1.2 Die Rolle von KMU

KMU stellen heute 99 % aller Unternehmen in der EU dar und sorgen damit für rund 65 Mio. Arbeitsplätze. KMU spielen aber nicht nur für die Schaffung von Arbeits- und

Ausbildungsplätzen, sondern auch für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft eine wichtige Rolle und wurden daher explizit in die Neufassung der IPCEI-Kriterien inkludiert. Die Rolle von KMU in der Neufassung der IPCEI-Kriterien wird von drei Vierteln der beteiligten Stakeholder überwiegend positiv bewertet, da in der Einbindung von KMU im Rahmen von IPCEI generell sehr großes Potenzial gesehen wird. Wenngleich einige KMU an den drei seit 2014 genehmigten integrierten IPCEI im Bereich F&E&I teilgenommen haben, wird in der geltenden IPCEI-Mitteilung nicht auf die spezifische Situation von KMU eingegangen.

Abbildung 2 Einschätzung der Rolle der KMU im IPCEI-Vorhaben



Quelle: Online-Befragung zur Revision der IPCEI-Mitteilung

Positiv bewertet wurden vor allem die Rolle, die KMU in der Ausrichtung von Wertschöpfungsketten und der Wettbewerbsfähigkeit der EU spielen können, die Kooperationsmöglichkeiten mit KMU, die größere Flexibilität sowie höhere Innovationsgeschwindigkeit von KMU im Vergleich zu großen Unternehmen, Vorteile von KMU hinsichtlich der Einführung disruptiver Innovationen und der damit verbundenen möglichen Systemänderungen, die Abdeckung von Nischenbranchen sowie der Beitrag von KMU zum Wissenstransfer und erfolgreichen Ökosystemen.

Trotz des großen Potenzials, das in der Teilnahme von KMU gesehen wird, sieht ein großer Anteil (89 %) der Stakeholder (und hier vor allem beteiligte Unternehmen) die Einbindung von KMU im vorliegenden Entwurf als verbesserungswürdig. Es bestehen große Vorbehalte, ob KMU den Aufwand, der sich aus den sehr komplexen Kriterien für Unternehmen ergibt, stemmen können bzw. dazu bereit sind, am Prozess teilzunehmen. Hintergründe sind vor allem hohe Kosten für den großen administrativen Aufwand und langwierige Entscheidungszeiträume, die langfristige Vorfinanzierung erfordern. Ebenfalls sehr kritisch

wird von den Stakeholdern die zu vage Formulierung der Kriterien hinsichtlich konkreter Maßnahmen und Prüfkriterien gesehen. Dies erschwere die Planbarkeit sowie Abschätzung möglicher Chancen für KMU.

Um die bereits genannten Unsicherheitsfaktoren abzuschwächen und KMU zur Teilnahme zu motivieren, wurden von den Stakeholdern Erleichterungen hinsichtlich der Einbindung von KMU in Konsortien sowie bei Kooperationen, eine Vereinfachung der Abläufe bzw. Unterstützung für KMU in dieser Hinsicht, klar formulierte Maßnahmen sowie finanzielle Unterstützung für den aufwendigen und langwierigen Prozess genannt. Angesichts der besonderen Rolle, die KMU in der EU-Wirtschaft spielen, ist es wichtig, dass KMU an IPCEI teilnehmen und von ihnen profitieren können. Da übermäßige Verfälschungen des Wettbewerbs bei niedrigeren Beihilfebeträgen (z.B. für KMU) grundsätzlich weniger wahrscheinlich sind, sollte das Kriterium der Angemessenheit explizit als Bestandteil der Würdigung eingeführt werden (siehe Artikelnummer 5 des Mitteilungsentwurfs). Zudem sollten große Unternehmen, die an IPCEI teilnehmen, dazu angeregt werden, KMU aus verschiedenen Mitgliedstaaten als Partner/innen einzubeziehen, sodass KMU mehr und mehr von IPCEI profitieren können.

6.1.3 Konsistenz des IPCEI mit anderen EU-Politiken

Nach Intention der Mitteilung sollen IPCEI mit anderen EU-Politiken, insbesondere dem ‚European Green Deal‘ und der ‚Strategie zur digitalen Transformation‘, konsistent sein. Daher scheint es notwendig, Bezugnahmen zu neueren relevanten Initiativen einzufügen (siehe Artikelnummern 4, 5 und 15 des Mitteilungsentwurfs).

Dies ist aus Sicht der meisten Stakeholder (81 %) sehr relevant und auch entsprechend formuliert. Zusätzlich sehen Stakeholder die Notwendigkeit, die unterschiedlichen Strategien und Prioritäten zu kombinieren und, vor allem im Hinblick auf die tatsächliche Umsetzbarkeit, auch Bezug auf nationale Strategien zu nehmen. Zielkonflikte werden vor allem zwischen Umwelt und Wirtschaft gesehen. Außerdem wurden auch große, grenzübergreifende Vorhaben in den Bereichen Gesundheit und Digitales angeregt.

Ein Großteil der Stakeholder (81 %) sieht die wichtigsten Strategien und Themen bereits in der Mitteilung erfasst (wobei bei Bedarf eine Erweiterung möglich sein sollte), gleichzeitig wurde keines der Ziele als obsolet empfunden. Jedoch wurde mehrmals aufgeworfen, dass es auch Strategien zu gesellschaftlichen Herausforderungen geben sollte und auf diese geachtet werden muss. Ebenfalls von den Stakeholdern angesprochen wurden die Förderung von ‚Reshoring‘-Prozessen sowie das Thema Ethik.

6.1.4 Offenheit und Inklusivität von IPCEI

Die geltenden Anforderungen für die Beihilfefähigkeit von IPCEI (wie die Mindestzahl von teilnehmenden Mitgliedstaaten) und die positiven Indikatoren (z.B. für die Offenheit von IPCEI) reichen offenbar nicht aus, um die Offenheit und Inklusivität von IPCEI zu gewährleisten.

Daher sollte die Mindestzahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten leicht erhöht werden, wobei jedoch weiterhin die Möglichkeit bestehen sollte, dass weniger Mitgliedstaaten teilnehmen, wenn dies aufgrund der Art des Vorhabens gerechtfertigt ist. Außerdem sollte die Anforderung bestehen, dass alle interessierten Mitgliedstaaten tatsächlich die Gelegenheit erhalten, an einem neu entstehenden IPCEI teilzunehmen. Ein offener Zugang und die Einbindung einer

signifikanten Anzahl von Mitgliedsländern wird von den meisten Stakeholdern als wünschenswert und von hoher Bedeutung gesehen. Das Abzielen der Mitteilungen auf die auf einzelne Staaten bezogenen Anforderungen konterkariert dies. Der offene Zugang wird von den meisten der Befragten als wichtig erachtet, da dadurch das Potenzial zur Schaffung europäischer Wertschöpfungsketten voll ausgeschöpft wird. Der europäische Gedanke wird bei IPCEI besonders stark betont, auch um sich klar von anderen, nationalen Förderprogrammen zu unterscheiden. Eine umfassende Betonung der offenen Natur und des Wissensaustauschs schafft auf Unternehmensseite zu Beginn ein klareres Bild über die Initiative und die ‚Philosophie‘ von IPCEI.

Allerdings erscheint die Mindestanzahl der an einem Projekt beteiligten Länder (derzeit vier vorgesehen, Punkt 17 des neuen Mitteilungsentwurfs) den meisten Stakeholdern zu hoch. Die Anforderung der Einbindung mehrerer Staaten darf jedoch nicht dazu führen, dass solche Projekte letztlich an der Umsetzung scheitern.

Der offene Zugang muss auch im Hinblick auf die zeitliche Abstimmung zwischen den Staaten gesehen werden. Da jedoch nicht alle Staaten gleiches Interesse und Möglichkeiten der Unterstützung für entsprechende IPCEI haben, schränkt dies Unternehmen aus bestimmten Ländern wiederum ein. Ein offener Zugang zu gleichen Förderungen in der gesamten EU ist jedoch wichtig, um den europäischen Charakter und die Vorteile der EU zu gewährleisten. Punkt 17 des neuen Mitteilungsentwurfs sieht vor, dass alle Mitgliedstaaten von der möglichen Strukturierung eines IPCEI informiert werden und eine Möglichkeit erhalten, sich der Initiative anzuschließen. Durch die Formulierung dieses Absatzes kann davon ausgegangen werden, dass eine einfache öffentliche Information der Mitgliedstaaten während der Strukturierung des Projekts ausreichend ist; der Zeitpunkt dieser Information ist nicht klar definiert. Somit erscheint diese Mitteilungsneuerung weniger wirkungsvoll.

Wichtig erachtet wird, dass interessierte Unternehmen gezielt miteinander in Kontakt gebracht werden (Matchmaking-Events), dies sollte sowohl auf nationaler Ebene (BMK, AWS) geschehen, als auch in weiterer Folge auf europäischer Ebene. Transnationale Kooperationsprojekte leisten einen guten Beitrag zur Stärkung der europäischen Integration, müssen allerdings von einem zu hohen administrativen Aufwand entlang des gesamten IPCEI-Prozesses befreit werden. Noch wichtiger könnte eine Adressierung oder Einbindung von zusätzlichen Mitgliedstaaten in die Bedarfserhebung und Skalierung sein. Grundlage dafür ist die Analyse von sogenannten „für Europa strategisch wichtigen Wertschöpfungsketten“ (top-down). Sollten diese für Österreich auch konkret vorliegen und regelmäßig aktualisiert werden, können daraus IPCEI bottom-up entstehen.

POLICIES Research Report Series

Research Reports des Instituts für Wirtschafts- und Innovationsforschung der JOANNEUM RESEARCH geben die Ergebnisse ausgewählter Auftragsforschungsprojekte des POLICIES wieder. Weitere .pdf-Files der Research Report Series können unter <http://www.joanneum.at/policies/rp> heruntergeladen werden.

Für weitere Fragen wenden Sie sich bitte an policies@joanneum.at.

© 2021, JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH – Alle Rechte vorbehalten.

JOANNEUM RESEARCH
Forschungsgesellschaft mbH

POLICIES
Institut für Wirtschafts- und Innovationsforschung

Leonhardstrasse 59
8010 Graz

Tel: +43 316 1488
Fax +43 316 1480

policies@joanneum.at
www.joanneum.at/policies

JOANNEUM RESEARCH
Forschungsgesellschaft mbH

POLICIES
Institut für Wirtschafts- und Innovationsforschung

Haus der Forschung
Sensengasse 1

Tel: +43 1 581 75 20
Fax +43 1 581 75 20-28 20

policies@joanneum.at
www.joanneum.at/policies

JOANNEUM RESEARCH
Forschungsgesellschaft mbH

POLICIES
Institut für Wirtschafts- und Innovationsforschung

Lakeside Science & Technology Park
Lakeside B08a, EG
A-9020 Klagenfurt am Wörthersee

Tel.: +43 316 876-75 53
Fax: +43 316 8769-75 53

policies@joanneum.at
www.joanneum.at/policies