

## für eine Neuausrichtung der österreichischen Industriepolitik

Europas – und damit auch Österreichs – industrielle Wettbewerbsposition ist im Vergleich vor allem zu den USA und China zunehmend bedroht. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend<sup>1</sup> ohne entsprechende Antworten fortsetzen und intensivieren wird. **Der Schlüssel für die Teilhabe an den künftigen technologischen und sozioökonomischen Möglichkeiten liegt in der Stärkung der eigenen Position in Kombination mit einer strategischen Offenheit für die internationale Kooperation.** Für entsprechende nachhaltige Wachstumsstrategien ist die enge Verzahnung der Industriepolitik mit den ehrgeizigen Zielen des *European Green Deal* der Europäischen Kommission und der *twin transition* in Richtung Nachhaltigkeit und Digitalisierung zentral.

Der technologische sowie ökonomische Strukturwandel ist – beschleunigt durch die Pandemie und Klimawandel – stärker als je zuvor durch Disruption und strategische Neuordnung geprägt. Diese Entwicklungen eröffnen aber gerade kleinen offenen Volkswirtschaften wie Österreich auch neue Chancen, z.B. durch den Ausbau existierender Stärken im Bereich der Umwelttechnologien u.ä. (*green tech*), die Nutzung von Schlüsseltechnologien für eine nachhaltigere Volkswirtschaft (*tech for green*) oder den gezielten Aufbau einer starken *data economy* auf Grundlage und durch die Einbeziehung verfügbarer Daten der öffentlichen Hand (z.B. Meldedaten oder Gesundheitsdaten). Dieses *window of opportunity* muss rasch genutzt werden.

Eine neue Industriepolitik verknüpft in unauflösbarer Art und Weise **Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit, Resilienz und Souveränität.** Sie behält die Chancen im Blick und entwickelt auf Basis existierender oder fokussiert ausgebauter Stärken passende Strategien und setzt entsprechende Maßnahmen um. Sie dient dabei nicht dem Protektionismus, und setzt nicht auf Abschottung. Sie begreift sich als proaktives Erkennen und Nutzen von Chancen. Eine neue Industriepolitik verknüpft strategisch und intelligent Innovation, Produktion,

---

<sup>1</sup> Siehe etwa die mit dem Aufstieg von Hochtechnologie-Unternehmen (vor allem aus dem IKT-Sektor) verbundene Halbierung des europäischen Anteils an der globalen Marktkapitalisierung von etwa einem Drittel im Jahr 2000 auf 15% im Jahr 2021 (<https://www.economist.com/graphic-detail/2021/06/04/how-america-and-china-dominate-global-business>; abgerufen am 07.06.2021)

Nachhaltigkeit und digitalen Wandel. Eine solche Industriepolitik ist dem internationalen Wettbewerb und der Kooperation gegenüber offen und legt dabei einen Schwerpunkt auf Forschung und Innovation.

Daher empfiehlt der Rat für Forschung und Technologieentwicklung, die österreichische Industriepolitik dementsprechend neu auszurichten. Eine solche künftige Industriepolitik muss **drei übergeordnete Ziele** verfolgen:

- (1) *die Sicherstellung der Technologiesouveränität und staatlichen Handlungsfähigkeit,*
- (2) *die proaktive Unterstützung der österreichischen Industrie und des gesamten Innovationsystems bei der Entwicklung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit sowie des Beitrags zur Resilienz und Versorgungssicherheit und*
- (3) *die Transformation weg von einer linearen Wirtschaft hin zur einer Kreislaufwirtschaft.*

Eine neue Industriepolitik ist **im Kern Innovations- und Technologiepolitik**, muss aber auch eine darüber hinaus integrierte Industriepolitik sein, die systemische und proaktive Aktivitäten betont. Zentral für ihren Erfolg ist die Abstimmung mit sektoralen und sektorübergreifenden Strategien auf nationaler und europäischer Ebene, etwa der europäischen Industriestrategie, dem *European Green Deal*, der nationalen Standortstrategie 2040 sowie der FTI-Strategie 2030.

Die neue österreichische Industriepolitik muss insgesamt auf **drei Gestaltungsprinzipien** aufbauen:

- (1) *Österreichs Industriepolitik kann ihre Ziele nur in Abstimmung mit europäischen Partnern sowie darüber hinaus als Element internationaler Kooperation und Arbeitsteilung erreichen.<sup>2</sup>*
- (2) *Österreich muss seine eigenen industriepolitischen Aktivitäten auf jene Bereiche fokussieren, die von herausragender Bedeutung für die künftige Wettbewerbsfähigkeit seiner Volkswirtschaft sind. Diese Bereiche sind allerdings nicht statisch, sondern dynamisch zu sehen und zu behandeln.*
- (3) *Technologiesouveränität und Fokus auf die Resilienz der österreichischen Volkswirtschaft sind nicht mit einem Streben nach Autonomie oder gar Autarkie zu verwechseln.<sup>3</sup>*

Österreichs neue Industriepolitik darf angesichts der starken internationalen Dimension weder reaktiv noch passiv bleiben, sondern muss die internationale/europäische Diskussion weiter aktiv mitgestalten<sup>4</sup> und wo immer es nötig ist, Maßnahmen auch national umsetzen. Österreich muss den Zugang zu Kompetenzen und Technologien vor allem auch dann herstellen und absichern, wenn diese aufgrund unterschiedlicher Prioritäten nicht EU-weit im Mittelpunkt stehen.

---

<sup>2</sup> Siehe das Beispiel des European Chips Act.

<sup>3</sup> Vgl. RFTE (2021): Thesenpapier zur Technologiesouveränität, Wien.

<sup>4</sup> Wie es das bereits im Kontext des geplanten „ERA Pact for R&I“ getan hat.

## Empfehlungen

Der Rat empfiehlt, die neue österreichische Industriepolitik auf **drei Säulen** aufzubauen:

- (Säule I) Technologieoffensive*
- (Säule II) Schaffung strategischer Wertschöpfungsketten*
- (Säule III) Schaffung eines level playing field*

Nur durch die **gleichzeitige und koordinierte Umsetzung aller drei Säulen** werden industriepolitische Ziele wie die Transformation in Richtung Digitalisierung und Nachhaltigkeit sowie technologische Souveränität zu erreichen sein. Letzteres muss dabei als Handlungsmaxime über allen einzelnen Aktivitäten einer neuen Industriepolitik stehen, d.h. **Technologiesouveränität muss als Ziel einer missionsorientierten Industriepolitik verstanden werden.**

### Säule I: Technologieoffensive

Die erste Säule besteht in der raschen **Umsetzung der in der FTI-Strategie 2030 der Bundesregierung verankerten Technologieoffensive.**<sup>5</sup> Dabei sollte die Aufmerksamkeit darauf liegen, keine einseitigen Abhängigkeiten von außereuropäischen Staaten und Unternehmen zu perpetuieren oder gar neue zu schaffen<sup>6</sup>. Alle entsprechend geförderten oder anderweitig unterstützten Aktivitäten sollten unmittelbar dazu beitragen, die Entscheidungssouveränität, Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit Österreichs in der EU abzusichern. Diese Offensive wird ihre volle Wirksamkeit allerdings nur dann entfalten können, wenn sie nicht auf die Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten reduziert bleibt. Um das volle Potenzial des wissenschaftlich-technologischen Fortschritts und der sich rasant weiterentwickelnden Technologien ausschöpfen zu können, bedarf es der **Transformation hin zu einer Tech-Ökonomie**<sup>7</sup>.

Grundsätzlich sollte dabei unter Wahrung optimaler Technologieneutralität auf **drei große Technologiebereiche** abgezielt werden:

- *Technologien, in denen es entsprechendes (z.B. wissenschaftliches) Potenzial gibt (etwa im Bereich Quantencomputing) und die für die staatliche Handlungsfähigkeit besonders relevant (d.h. kritisch) sind bzw. sein werden*
- *Technologien, die in Österreich traditionell gut verankerte Wertschöpfung zukunftsfähig machen und damit die volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit langfristig absichern (z.B.*

<sup>5</sup> Bundesregierung (2020): FTI-Strategie 2030. Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation, Wien.

<sup>6</sup> Edler et.al. (2020): Technologiesouveränität. Von der Forderung zum Konzept, Karlsruhe.

<sup>7</sup> Die Prinzipien der Tech-Ökonomie konzentrieren auf die Transformation von Volkswirtschaften in Kreislaufwirtschaften, in denen Teilsysteme nachhaltig zu einem globalen Ökosystem verschmelzen. Vgl. Bhardwaj (2020): Principles of Tech-Ökonomie: Future of Economics for 2050, in: Eisenriegler (Hg.): The Circular Economy in the European Union.

*neue Antriebsformen und autonomes Fahren aufbauend auf der in Österreich starken Autozulieferindustrie)*

- *Technologien, die unmittelbar zur Transformation in Richtung Nachhaltigkeit („tech for green“) und Digitalisierung beitragen. Eine neue Industriepolitik muss vor allem die Untrennbarkeit von Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit erkennen und als Chance nutzen.*

Für die Wirksamkeit der Technologieoffensive ist vor allem die **Bereitstellung finanzieller Mittel in substanzieller Höhe** essenziell. Diese müssen der Erreichung der Kompetenz- und Technologieführerschaft in strategisch wichtigen Bereichen zuordenbar sein, wie es auch in der FTI-Strategie 2030 definiert wurde. Im Kontext einer neuen Industriepolitik ist darunter die strategisch ausgerichtete Förderung von industriepolitisch relevanten<sup>8</sup> F&E-Projekten, Innovationen und Startups inklusive der dafür notwendigen Forschungsinfrastrukturen zu verstehen. Im Sinne der erforderlichen Effektivität ist sicherzustellen, dass **Technologien mit möglichst hohem Innovations- und Transformationspotenzial<sup>9</sup> im Fokus** stehen. Darunter fallen auch Aktivitäten, die die Beherrschung und Verwertung bestimmter technologischer Bottlenecks (z.B. Quanten-Kryptografie) oder von Technologien mit besonderer strategischer Bedeutung (z.B. aus dem Bereich Cybersecurity) ermöglichen. Mit den aktuellen Beschlüssen zur Finanzierung von Forschung und Entwicklung, der Entscheidung, jährlich 140 Millionen Euro für die Nationalstiftung zu dotieren sowie den bereits vereinbarten Mitteln für die Beteiligung an den IPCEI sind bereits wichtige Schritte für eine Absicherung der finanziellen Ausstattung der österreichischen FTI-Politik gesetzt worden. Hier muss es allerdings darum gehen, einen **finanziellen Wachstumspfad** dauerhaft zu etablieren. Die mehrfach auch vom RFTE geäußerte Einschätzung<sup>10</sup>, dass Österreich vielmehr ein Output- und weniger ein Input-Problem im Bereich der Forschung und Entwicklung hat, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mittelausstattung im Rahmen dessen, was das Innovationssystem sinnvoll absorbieren kann, gesichert und für zusätzliche Schwerpunkte entsprechend auch erhöht werden muss.

Eine zentrale Rolle zur Sicherstellung der finanziellen Ausstattung sollte dabei mehr als bisher die **innovationsfördernde öffentliche Beschaffung** spielen (siehe auch Säule II unten). Österreich ist mit seinen Initiativen zur IÖB sowie zur nachhaltigen Beschaffung bereits gut aufgestellt. Auch das Regierungsprogramm 2020-2024 nimmt auf die geschaffenen Grundlagen Bezug und räumt der öffentlichen Beschaffung eine zentrale Rolle in der Erreichung wichtiger Ziele im Bereich Innovation und Nachhaltigkeit ein. Allerdings müssen dazu jetzt die

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu der Begriff der „systemrelevanten Produktion“ aus der FTI-Strategie 2030.

<sup>9</sup> Vgl. auch den Begriff „deep-tech“, der (in der Regel aus Investor:innensicht) jene Hochtechnologien meint, die Antworten auf die großen sozioökonomischen Herausforderungen liefern und daher langfristiges Engagement erfordern.

<sup>10</sup> Vgl. RFTE (2021): Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs 2021.

entscheidenden Schritte zur Durchsetzung einer effektiven strategischen öffentlichen Beschaffung gesetzt werden.

Der RFTE empfiehlt in Ergänzung zur Weiterführung bestehender Maßnahmen für die Unterstützung von Unternehmensgründungen, die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle sowie produktionsnahe Dienstleistungen etc. deren Weiterentwicklung in Abstimmung mit den thematischen und strategischen Schwerpunkten der Technologieoffensive. Diese sind mit den Zielen der neuen Industriepolitik unmittelbar abzustimmen bzw. daraufhin zu entwickeln. Bei optimaler thematischer Offenheit sollten hier dezidiert jene Aktivitäten gefördert werden, die einen konkreten Beitrag zur Erreichung des industriepolitischen Ziels der Technologiesouveränität leisten können.

Der RFTE erneuert in diesem Kontext seine Empfehlungen<sup>11</sup> zur **Stärkung des heimischen Risikokapitalmarkts**. Dazu zählt vor allem die Aktivierung des österreichischen Kapitalmarkts. Dazu sollte ein **Dachfonds** geschaffen werden, der aus Mitteln institutioneller Investoren in österreichische Investmentfonds investiert. Außerdem muss Österreich sicherstellen, dass die Rahmenbedingungen für Beteiligungsgesellschaften in Österreich wettbewerbsfähig sind. Insbesondere der Aufbau neuer Wertschöpfungsketten ist ohne die Finanzierung schnellen und nachhaltigen Wachstums neu gegründeter Unternehmen kaum erreichbar. Dies gilt umso mehr dort, wo etablierte Unternehmen fehlen oder aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage sind, neue Technologien zu entwickeln und kommerziell zu verwerten.

Der RFTE empfiehlt weiters die Umsetzung einer **Bildungsoffensive** (inklusive Weiterbildung und Trainings). Die Ziele der künftigen Industriepolitik (vor allem die Technologiesouveränität) sind ohne die für die Beherrschung (Entwicklung und Anwendung) von Technologien notwendigen Kompetenzen unerreichbar. Dazu müsste vor allem entlang einer entsprechenden Roadmap ein offensiver Ausbau der **MINT-Ausbildung**<sup>12</sup> auf allen Bildungstufen erfolgen, wie es auch in der aktuellen FTI-Strategie 2030 der Bundesregierung als Ziel definiert ist. Weiters müsste vor allem das Thema Digitalisierung stärker in die Aus- und Weiterbildung integriert<sup>13</sup> werden. So sollten etwa Lehr- und Lernpläne unter Nutzung digitaler Lehrmittel entwickelt werden sowie die Aus- und Weiterbildung von Lehrer:innen mit Hinblick auf moderne pädagogische Konzepte und eine Professionalisierung im Bereich digitaler Technologien neu aufgestellt werden.

---

<sup>11</sup> Vgl. RFTE (2019): Ratsempfehlung zur Mobilisierung von Wagniskapital zur Sicherung einer nachhaltigen Innovations- und Wachstumsfinanzierung, Wien.

<sup>12</sup> Vgl. IV-INDUSTRIESTRATEGIE Teil III. Die Österreichische Industrie 2040 – Vision für einen zukunftsfähigen Standort

<sup>13</sup> Vgl. IV-Aktionsplan „Digital.Erfolgreich.Industrie. – Transformation zum digitalen Österreich 2030+“

## Säule II: Aufbau strategischer Wertschöpfungsketten

Eine neue österreichische Industriepolitik wird nur dann mittel- und langfristig zur Stärkung von Industrie und der gesamten Volkswirtschaft führen können, wenn es gelingt, **strategisch bedeutsame Wertschöpfung in Österreich und Europa abzusichern sowie in bestimmten Fällen vor Ort auszubauen oder neu aufzubauen**. Dadurch würde die Resilienz des Gesamtsystems unmittelbar gestärkt werden. Auch der Wandel in Richtung Nachhaltigkeit ist nur über die strategische Investition in Wertschöpfungsketten zu erreichen.

Ein zentrales Instrument in diesem Kontext sowie für die Verknüpfung von Wertschöpfung und Nachhaltigkeit sind **die Important Projects of Common European Interest (IPCEI)**. Der RFTE empfiehlt, die Chancen, die sich für Österreich aus einer Beteiligung<sup>14</sup> an den bestehenden und derzeit diskutierten IPCEI ergeben (d.h. vor allem die Teilhabe am Aufbau von dauerhaften Strukturen in technologischen und ökonomischen Zukunftsthemen) weiterhin aktiv zu nutzen. Der RFTE empfiehlt weiters, **für die IPCEI deutlich mehr Ressourcen (auch für die Abwicklung) als bisher bereitzustellen** und eine agile Governance auch über Ressortgrenzen hinweg sicherzustellen. Damit könnte der Prozess der Konzeptionierung und Implementierung der Beteiligung an IPCEI künftig deutlich optimiert werden. Österreich sollte außerdem proaktiv die Kooperation mit anderen EU-Mitgliedsstaaten suchen, um weitere Wertschöpfungsketten zu identifizieren, die aus Sicht der österreichischen Industriepolitik Gegenstand künftiger IPCEI sein sollten, etwa in der Medizintechnik oder den Lebenswissenschaften<sup>15</sup>.

Österreich sollte sich in diesem Zusammenhang auf europäischer Ebene auch abseits von IPCEI, die ja eine Ausnahme aus dem geltenden beihilferechtlichen Rahmen darstellen, für eine Anpassung des Rechtsrahmens an die Erfordernisse unserer Zeit einsetzen, d.h. für eine **Reform des europäischen Wettbewerbs- und Beihilferechts**. Diese Reform (siehe Säule III) ist dringend nötig, um faire Bedingungen im globalen Wettbewerb zu schaffen (*level playing field*), was derzeit mit dem europäischen Wettbewerbsrahmen nicht der Fall ist. Damit stünden auch andere Instrumente für die Absicherung resilienter Wertschöpfungsketten bzw. deren Aufbau in Europa zur Verfügung.

Angesichts eines jährlichen Gesamtvolumens von mehr € 45 Mrd. empfiehlt der RFTE für Auf- und Ausbau strategischer Wertschöpfungsketten zudem, die

---

<sup>14</sup> Österreich ist bisher an zwei IPCEI (Mikroelektronik I und Batteries – EuBatIn) beteiligt und bereitet die Beteiligung an zwei weiteren (Mikroelektronik II und Wasserstoff) vor. Die Beteiligungen befinden sich in unterschiedlichen Stadien.

<sup>15</sup> Ausgehend etwa von den 31 strategisch wichtigen Wertschöpfungsketten, die durch die Expert:innengruppe „Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest“ in ihrem Bericht identifiziert wurden: Strategic Forum for Important Projects of Common European Commission (2019): Strengthening Strategic Value Chains für a future-ready EU industry, Brüssel.

öffentliche Beschaffung als zentrales Instrument zu definieren und als **strategische öffentliche Beschaffung** neu auszurichten sowie mit entsprechenden Rahmenbedingungen zu versehen. Die öffentliche Beschaffung, vor allem die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB), aber auch die nachhaltige Beschaffung, ist aufgrund ihrer nachgewiesenen Effektivität auch als industriepolitisches Instrument besonders wertvoll. Sie umfasst die Entwicklung von Innovationen, die Auslösung privatwirtschaftlicher Nachfrage sowie die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen zur direkten Erhöhung der Technologiesouveränität, Nachhaltigkeit etc. Zentral für die Erhöhung der Schlagkräftigkeit im Sinne der Ziele der künftigen Industriepolitik ist die rasche und konsequente **Umsetzung bereits mehrfach publizierter Handlungsempfehlungen**<sup>16</sup>. Dazu zählen:

- *die in den Hierarchien der zentralen öffentlichen Auftraggeber<sup>17</sup> verankerte Verpflichtung zur strategischen öffentlichen Beschaffung (etwa über die Formulierung quantitativer Ziele, d.h. vorgegebene Anteile am Beschaffungsvolumen insgesamt sowie nach beschaffender Organisation),*
- *die Abfederung des erhöhten technologischen und Vergaberisikos der beschaffenden Organisationen durch entsprechende und ausreichend ausgestattete Ko-Finanzierungsprogramme des Bundes,*
- *die umfassende Weiterbildung von Beschaffer:innen im Sinne der Befähigung zur Umsetzung strategischer Beschaffung auch durch die dafür zur Verfügung stehenden innovativen Beschaffungsmethoden<sup>18</sup>.*

Im Kontext der neuen Industriepolitik bieten für die öffentliche Beschaffung und darüber hinaus die zentralen Grundprinzipien der US-amerikanischen Advanced Research Projects Agencies sinnvolle Orientierung, d.h. Organisationsprinzipien und Einstellungen sollten es ermöglichen, eine erhöhte Risikobereitschaft zu entwickeln und umzusetzen, in allen Umsetzungsschritten strategisch zu agieren sowie über die Rolle des Staates als Beschaffer unmittelbar strukturbildend auf Märkten etc. zu wirken.

Der RFTE empfiehlt zudem eine aktive und umfassende **Analyse der Chancen und Risiken von back-/near-shoring** Aktivitäten. Darin begriffen ist die Abwägung der Vorteile für die Resilienz und der Nachteile aus einer verringerten internationalen Verflechtung. Es gilt dabei auch zu prüfen, welche abgewanderten Entwicklungs-/Produktionskapazitäten nach Europa und Österreich aus strategischen oder Wohlfahrtsgründen zurückzuholen sind. Die entsprechende Begründung muss eng mit der Frage verknüpft sein, wie zentral diese für den Aufbau von Wertschöpfung und/oder die Versorgung mit kritischen Gütern, Vorleistungen oder Technologien sind. Für Wertschöpfungsketten mit

<sup>16</sup> Vgl. Ruhland et.al. (2018): Evaluierung der Umsetzung des Leitkonzepts für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich, Wien.

<sup>17</sup> Gemäß Bundesvergabegesetz.

<sup>18</sup> Z.B. vorwettbewerblicher Dialog, Innovationspartnerschaft usw.

entsprechendem Potenzial müssten strategisch abgestimmte Investitionen und andere wirtschaftspolitische Instrumente auf nationaler Ebene angewendet werden. Back-shoring muss jedenfalls auf europäischer Ebene abgestimmt werden, um **keinen EU-internen Förderungswettbewerb auszulösen und mögliche Synergien zu hebeln**<sup>19</sup>.

Will Europa Wertschöpfungsketten absichern und ausbauen, muss es dazu seine **Rohstoffabhängigkeit** in den kommenden Jahren verringern. Dazu müsste unabhängig von seinem industriellen Kontext vom Konzept der Rohstoffsicherheit abgerückt und stattdessen Rohstoffsouveränität als Zugang definiert werden. Diese müsste sich in entsprechenden bi- oder multilateralen Abkommen und Allianzen niederschlagen, die den Zugang zu etwa Seltenen Erden absichern. Zusätzlich müsste sichergestellt werden, dass Verarbeitungskapazitäten nicht dennoch die Abhängigkeit prolongieren oder gar verstärken. Grundsätzlich gilt für die Frage der Rohstoffversorgung was für die Frage nach der Technologiesouveränität gilt: Verfügen wir über verlässliche marktwirtschaftliche und stabile Lieferantenbeziehungen in politisch zuverlässige Regionen und Länder? Oder haben wir zumindest langfristig (d.h. für mindestens 5 Jahre) uneingeschränkten und garantierten Zugang zu Monopol- oder Oligopolanbietern (oft USA oder China)? Mittelfristig sollte eine der beiden Fragen, langfristig die erste, mit „ja“ beantwortet werden können. Technologiesouveränität und die intelligente sowie nachhaltige Nutzung von Ressourcen im Sinne der **Kreislaufwirtschaft** zielen darauf ab, künftig nicht von Ressourcenknappheit betroffen zu sein, sondern von Ressourceneffizienz zu profitieren.

Unabhängig vom Ergebnis der Analysen und möglicher Schritte zur staatlichen Intervention in die (Rück-) Verlagerung von Unternehmen bzw. Produktionskapazitäten ist es jedenfalls notwendig, die **Standortattraktivität Österreichs** weiter zu erhöhen und die Ansiedlung von Unternehmen zu intensivieren.

Als weiteren Baustein einer neuen Industriepolitik empfiehlt der RFTE die Einrichtung einer **Stelle für strategische Intelligenz**, deren Aufgaben im aktiven Technologiescouting und Souveränitätsmonitoring bestehen. Ersteres dient auch dazu, den Zugang zu Technologieentwicklung im Ausland abzusichern. Letzteres wäre auch zur Erhöhung der Effizienz bestehender Regelungen wie der Investitionskontrolle sinnvoll, um hier in Zukunft stärker proaktiv eingreifen zu können (s.u.). Diese geplante Stelle muss einen direkten Zugang zu relevanten Daten und Informationen haben, d.h. auch solchen, die nur zum Teil in kodifizierter Form verfügbar sind. Daher empfiehlt der RFTE, der Stelle einen

---

<sup>19</sup> Ein entsprechender Ansatz soll etwa in der geplanten europäischen Halbleiterallianz verfolgt werden. Siehe dazu die gemeinsame Erklärung von 22 EU-Mitgliedsstaaten zur „European initiative on processors and semiconductor technologies“ (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/joint-declaration-processors-and-semiconductor-technologies>; abgerufen am 28.05.2021)

Beirat aus Unternehmer:innen, Forscher:innen und Investor:innen zur Seite zu stellen, die bereit sind, persönlichen Zugänge zu Informationen und ihr *tacit knowledge* zu teilen. Um die Effektivität einer solchen Stelle abzusichern, muss es die dazu passende Governance und entsprechende Schnittstellen zu Entscheidungsträger:innen im politischen System bzw. den Ressorts geben. Diese müssen geeignet sein, aus Hinweisen zu souveränitätseinschränkenden Entwicklungen direkt zu abgestimmten Handlungen zu kommen. Damit könnte die **Agilität<sup>20</sup> des Staates** als industriepolitischer Akteur deutlich erhöht werden. Dazu bedarf es allerdings auch **ressortübergreifender Aktivitäten und einer ko-ordinierten Antizipation internationaler politischer, Technologie- und Wirtschaftstrends.**

Die Teilhabe an der Wertschöpfung der *digital economy* in Österreich wie auch Europa ist insgesamt sehr gering und die geografische Verteilung entsprechender Entwicklungsaktivitäten lassen eher eine weitere Konzentration auf die USA und China erwarten<sup>21</sup>. Österreich muss sich daher der Erreichung der im Rahmen der Digitalen Dekade ausgerufenen Zielsetzungen<sup>22</sup> auch im Kontext der neuen Industriepolitik verpflichten und den Rückstand<sup>23</sup> zur europäischen Spitze, wie er in einschlägigen Indikatoren deutlich wird, aufholen. Für eine neue Industriepolitik ist vor allem die rasche und konsequente Gestaltung des gemeinsamen digitalen Binnenmarktes essenziell. Damit würde eine ausreichende Nachfrage geschaffen und es ließen sich europäische Technologiealternativen erfolgreich etablieren, die wiederum die Basis für Technologieexporte wären. Dazu sind folgende Elemente einer die *digital economy* stützenden Industriepolitik umzusetzen:

- *eine Diversifikation von Lieferketten – besonders kritische Komponenten sollten in Europa lieferbar bleiben*
- *der Schutz kritischer und digitaler Infrastruktur (Cybersecurity, 5G, Strom-, Wasser-, Verkehrsinfrastruktur) – dafür sind innovationsfreundliche Rahmenbedingungen für wettbewerbliche Anbieter zu schaffen*
- *die Rückgewinnung der Datenhoheit – u.a. durch digitale Verschlüsselung zum Schutz privater und unternehmerischer Daten*
- *die Festigung und der Ausbau der ‚europäischen Wertebasis‘ – auch durch gesetzliche Normen und Instrumente zu ihrer Durchsetzung, z.B. DSGVO*

Der RFTE empfiehlt auch über die bereits vorgenommenen Schritte zur Modernisierung der Nutzung digitaler Datenbestände und Verbesserung der

---

<sup>20</sup> Vgl. Hightech Forum (2020): Agilität im Innovationssystem — der Staat als Akteur. Ein Impulspapier aus dem Hightech-Forum, Berlin.

<sup>21</sup> Vgl. United Nations (2019): Digital Economy Report.

<sup>22</sup> Siehe [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en); abgerufen am 07.06.2021

<sup>23</sup> Siehe Digital Economy and Society Index: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-austria>; abgerufen am 07.06.2021

Verfügbarkeit von Registerdaten der öffentlichen Hand für die Wissenschaft (im Bundesstatistikgesetz, dem Forschungsorganisationsgesetz sowie durch die beschlossene Einrichtung eines Austrian Micro Data Center<sup>24</sup>) hinaus eine **österreichische Beteiligung an der Erarbeitung einer europäischen<sup>25</sup> Datennutzungsstrategie** oder gegebenenfalls auch die Erarbeitung einer entsprechenden nationalen Lösung. Mittelfristig müsste eine solche Strategie den **Zugang zu bereits außerhalb von Europa gespeicherten Daten von Europäer:innen bzw. europäischen Unternehmen sicherstellen**. Damit ließe sich einerseits die wichtige Frage der digitalen bzw. **Datensouveränität** adressieren. Andererseits könnten so die Voraussetzungen für den Aufbau entsprechender Wertschöpfung in Österreich und Europa geschaffen werden. Dazu zählt auch das Thema **Open Science**, in dem Österreich auch auf europäischer Ebene bereits sehr aktiv involviert ist und das ein Schlüsselement in der Frage des Zugangs zu Forschungsdaten ist. Insgesamt sind **Daten der öffentlichen Hand<sup>26</sup>** von unschätzbarem Wert als Ressource in der *data economy* für Österreich und Europa.

### Säule III: Schaffung eines *level playing field*

Die dritte Säule der neuen Industriepolitik besteht in der Schaffung eines *level playing fields*, d.h. **international bzw. global einheitlicher Wettbewerbsbedingungen**. Österreich und Europa sehen sich mehr und mehr einer Situation gegenüber, in der andere Wirtschaftsräume bzw. Staaten Unternehmen Vorteile verschaffen, in dem etwa Marktzugänge für ausländische Unternehmen erschwert werden, Verletzungen von Urheberrechten nicht geahndet werden, Förderungen vergeben werden, die mit den Wettbewerbsregeln der Welthandelsorganisation kaum noch vereinbar sind oder in Europa geltende Umweltstandards nicht eingehalten werden. Deshalb müssen über Instrumente der FTI- und klassischen Industriepolitik hinaus auch **Außen- und Handelspolitik als Instrumente der künftigen Industrie-politik** entwickelt und genutzt werden.

Die Basis besteht in der **Modernisierung des europäischen Wettbewerbsrechts**. Aus Sicht des RFTE ist es vor allem zentral, das Wettbewerbsrecht an die Bedingungen am Weltmarkt auszurichten. Österreich muss sich für eine entsprechende Reform stark machen und diese gemeinsam mit europäischen Partnern anstoßen. Dabei gilt es, den Blickwinkel **von der Verhinderung inhereuropäischer Marktkonzentrationen hin zur Ermöglichung der Schaffung globaler Marktführer** (Stichwort: Europäische

<sup>24</sup> Siehe auch RFTE (2021): Ratsempfehlung zur Implementierung des Austrian Micro-Data Centers sowie zur Weiterentwicklung einer nationalen Forschungsdatenstrategie, Wien.

<sup>25</sup> Vor allem im Zusammenhang mit der laufenden Diskussion der Verordnung über Daten-Governance.

<sup>26</sup> Siehe Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors aus dem Jahr 2019.

Champions) zu lenken, d.h. den Schutz der Wettbewerbsbedingungen nicht länger rein europäisch zu betrachten. Dieser grundsätzlichen Neuausrichtung nachfolgend gilt es dann, das Wettbewerbsrahmen an die Erfordernisse der *digital economy* anzupassen<sup>27</sup>. Dazu zählt etwa die Einführung von am Transaktionswert orientierten Aufgriffsschwellen in die **Fusionskontrolle**, die berücksichtigt, dass in der Digitalökonomie der Wert eines Unternehmens vor allem am Datenbestand, Nutzerzahlen oder einer Technologie/einem Geschäftsmodell mit hohem Marktpotenzial gemessen wird. Die missbräuchliche **Verweigerung des Datenzugangs durch marktbeherrschende Unternehmen** muss künftig als Wettbewerbsverstoß behandelt werden. Konsument:innen und Unternehmen müssen in die Lage versetzt werden, ihre digitale oder Datensouveränität auszuüben und dazu ihre Daten auch über Anbieter hinweg zu portieren oder Dritten Zugang zu ihren Daten gewähren zu können.

Vor allem mit Hinblick auf die ehrgeizigen Klimaziele Österreichs und der EU empfiehlt der RFTE die **Entwicklung und Einführung eines Carbon Border Adjustment Mechanism** (CBAM). Damit würde die Problematik eines potenziellen *carbon leakage* (d.h. der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und Verringerung der Innovationsanreize in Länder mit hohen Umweltstandards) adressiert. Die Abwanderung der heimischen Industrie zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen aufgrund besonders strenger Nachhaltigkeitskriterien in Europa würde so verhindert. Damit dieses Instrument effektiv eingesetzt werden kann, müssen eventuell entstehende Wettbewerbsnachteile in den Exportmärkten durch eine Vergütung bei Exporten in Länder ohne CO<sub>2</sub>-Preise sowie eine Verzerrung in nachgelagerten Wirtschaftszweigen durch eine umfassende Emissionszuwachssteuer ausgeglichen werden. Des Weiteren sollte sich Österreich aktiv an der Konzeptionierung und Einrichtung einer internationalen Schiedsinstanz sowie an der Herstellung der für den Erfolg zentralen **Kompatibilität mit den Regeln der WTO** beteiligen. Die Umsetzung eines CBAM müsste jedenfalls in ein entsprechend strategisches Vorgehen eingebettet sein und mit anderen Instrumenten abgestimmt werden.

Als Mitglied der Europäischen Union sollte Österreich sich in multi- und bilateralen Verhandlungen weiter für eine umfassende **Gleichstellung von ausländischen/außereuropäischen und europäischen Investor:innen** einsetzen, wie sie zuletzt im Investitionsabkommen<sup>28</sup> zwischen der EU und China vereinbart aber nicht ratifiziert wurde. Essenziell für die Erreichung des *level playing field* sind die darin angesprochenen Themen wie Subventionstransparenz, Marktzugänge oder die in der Vergangenheit existierende Verpflichtung zum Technologietransfer.

---

<sup>27</sup> Siehe z.B. BWB (2020): Thesenpapier Digitalisierung und Wettbewerbsrecht.

<sup>28</sup> EU – China Comprehensive Agreement on Investment (CAI) (<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237>; abgerufen am 28.05.2021)

Obgleich derzeit noch relativ wenig Erfahrung mit der Treffsicherheit und Handhabbarkeit des Instruments besteht, empfiehlt der RFTE eine **kritische Analyse der Umsetzung des Investitionskontrollgesetzes**. Zentral dabei ist die Prüfung der Kriterien für eine Einschätzung von Unternehmen als kritisch. Der RFTE empfiehlt dazu die o.a. Stelle für strategische Industrie-Intelligenz auch dafür zu nutzen, **Informationen hinsichtlich potenzieller Argumente für die Beanstandung von geplanten Übernahmen von Unternehmen im Vorfeld konkreter Übernahmen oder Beteiligungen zu sammeln** bzw. bereitzustellen. So könnte in Zukunft verhindert werden, dass die potenzielle Gefährdung der technologischen Souveränität aus Übernahmen heraus falsch eingeschätzt oder gar übersehen wird. Österreich gehört nicht zuletzt zu jenen Ländern innerhalb der EU, die sich für eine besonders strenge Investitionskontrolle entschieden haben. Der RFTE empfiehlt daher, dass sich Österreich für eine **einheitliche oder zumindest vergleichbare Regelung in der EU** einsetzt, auch um Regime-Shopping zu verhindern.

## Abschließende Hinweise

Zusätzlich zu diesen drei Säulen einer neuen Industriepolitik sind **weitere Handlungsfelder** zu verfolgen, wie sie der RFTE in seinem Thesenpapier zur Technologiesouveränität<sup>29</sup> identifiziert hat. Diese werden für die Wirksamkeit einer künftigen österreichischen Industriepolitik wichtig sein, sind aber stärker außerhalb dieser verortet.

Im Sinne einer integrierten Industriepolitik und angesichts der Kritikalität und Vulnerabilität Europas Infrastruktur ist sowohl auf europäischer als auch auf Ebene der Mitgliedsstaaten zu prüfen, **welche sicherheitspolitischen Aspekte im industriellen Kontext prioritär zu behandeln sind**. Industrieunternehmen entwickeln einerseits kritische Technologien für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben der Daseinsvorsorge und sind andererseits selbst Teil kritischer Infrastruktur. Dazu zählen insbesondere Energieversorgung, Wasserversorgung, digitale Infrastruktur, aber auch die demokratisch-liberale Gesellschaftsordnung oder Menschenrechte. Österreich und Europa brauchen dringend eine differenzierte Bewertung technologischer Versorgungssicherheit gegenüber unterschiedlichen Bedrohungsszenarien. Industrieunternehmen und damit die Industriepolitik sind nicht nur Teil des Wettbewerbs um ökonomische, sondern auch um die militärische Vorherrschaft und Sicherheit.

Österreich muss sich für eine **aktive EU-Handelspolitik** einsetzen und den Abschluss entsprechender Handelsabkommen vorantreiben. Zentral dabei werden die Wiederaufnahme bzw. der Abschluss der derzeit stockenden Gespräche über das EU-China Investitionsabkommen und über EU-Mercosur sein. Auch an den strategischen Interessen Europas ausgerichtete Abkommen mit den USA sowie etwa Indien, Russland und der Türkei sind mittelfristig anzustreben.

---

<sup>29</sup> RFTE (2021): a.a.O.