

# Fokus, Exzellenz, Wettbewerbsfähigkeit

## WKÖ-Position zu ECF und Horizon Europe im MFR 2028-2034

### Executive Summary

Angesichts der grünen und digitalen Transformation sowie sicherheitspolitischer Herausforderungen sieht sich die EU mit einem massiven Investitionsbedarf konfrontiert. Mit dem Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2028-2034 inklusive des neuen Europäischen Wettbewerbsfonds (ECF) und der engeren Verzahnung mit „Horizon Europe“ setzt die Kommission den richtigen Kurs in Richtung Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und technologische Souveränität. Die WKÖ unterstützt diese strategische Neuausrichtung, sieht in den laufenden Verhandlungen aber auch entscheidende Weichenstellungen, deren Ergebnis über den Erfolg der Reform bestimmen wird.

### Zentrale Forderungen

- **Budgetäres Gewicht der Wettbewerbsfähigkeitssäule wahren:** Etwaige Kürzungen im MFR dürfen nicht einseitig die Säule „Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstand und Sicherheit“ (~30 % des Budgets) treffen. Insbesondere Horizon Europe muss mindestens auf dem Niveau des Kommissionsvorschlags ausgestattet bleiben.
- **Gesamte Innovations- und Investitionskette abdecken:** Es braucht eine klare funktionale Arbeitsteilung zwischen Horizon Europe für exzellenz- und erkenntnisgetriebene Forschung und dem ECF für Erstanwendung, Deployment und Scale-up. Europas Schwäche liegt nicht in der Forschung, sondern in der gewerblichen Verwertung: das „Valley of Death“ muss mit passenden Instrumenten verhindert werden.
- **ECF und Horizon Europe müssen exzellenzbasiert bleiben:** Mittelvergabe muss primär nach Exzellenz, Impact und europäischem Mehrwert erfolgen. Kohäsionsziele sollten über die Kohäsionspolitik und nationale und regionale Partnerschaftspläne (NRPP) verfolgt werden, nicht durch eine Verwässerung der Wettbewerbsfähigkeitsprogramme.
- **Integration mit klarer Governance:** Die Verzahnung von ECF und Horizon Europe ist sinnvoll, Horizon Europe muss aber autonom bleiben, um Grundlagenforschung nicht kurzfristigen Verwertungslogiken zu unterwerfen. Strategische Prioritäten sind durch unabhängige wissenschaftliche Expertise zu unterstützen. Komitologie und die strukturierte Einbindung der Wirtschaft (inkl. KMU und Start-ups) bleiben zudem zentral.
- **Flexibilität, aber regelgebunden, transparent und unabhängig überprüft:** Anpassungsfähigkeit des ECF ist angesichts geopolitischer Volatilität notwendig, darf aber nicht in intransparente und übermäßig aktionistische Steuerung münden. Erforderlich sind klare Guardrails: vorab definierte Repriorisierungsmargen, transparente Aktivierungskriterien, Berichtspflichten, Sunset-Klauseln und unabhängige Evaluierungen.
- **Simplifikation als Erfolgsvoraussetzung, insbesondere für KMU:** Bündelung fragmentierter Programme, einheitliches Regelwerk, kohärente Antrags- und Berichtsvorgaben sowie ein echter One-Stop-Shop, sowie nationale/regionale Beratungen durch das vorgeschlagene „EU for Business Network“. Für KMU, Start-ups, Scale-ups und Hochschulen müssen Zugang und Instrumentenkombination spürbar einfacher werden.
- **„Made in EU and Partner Countries“, gezielt und mit objektiven Kriterien:** Europäische Präferenzinstrumente sind als gezieltes Resilienz- und Lead-Market-Instrument einzusetzen, etwa um die Verteidigungsfähigkeit der EU zu stärken, nicht als generelles Abschottungsinstrument. Voraussetzung: EU-weit einheitlicher Auswahlrahmen, offene Definition von „local“ (EU plus verlässliche Partner), Reziprozität mit klaren Sanktionsmöglichkeiten sowie Anwendung nach objektiven Kriterien.

## Einleitung

Europa steht vor gewaltigen **wirtschaftlichen und geopolitischen Herausforderungen**. Um diese großen Herausforderungen zu bewerkstelligen, braucht es massive Investitionen in die grüne und digitale Transformation (darunter Forschung und Innovation) sowie in die Resilienz und Verteidigung. Auf Basis der 2025 aktualisierten, an den Draghi-Bericht anknüpfenden Schätzungen belaufen sich die zusätzlichen jährlichen Investitionserfordernisse der EU für den Zeitraum 2025-2031 nun auf knapp **1,2 Billionen Euro pro Jahr**. **Weder der EU-Haushalt noch nationale Budgets allein werden diese Lücke schließen können**. Umso wichtiger ist es, die knappen europäischen Mittel stärker auf strategische Investitionen in wichtige Transformationsbereiche zu konzentrieren und so einzusetzen, dass sie zusätzliche private und nationale Investitionen mobilisieren.

Mit ihrem **Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2028-2034** hat die Europäische Kommission darauf mit einer tiefgreifenden **Neuordnung des EU-Budgets** reagiert. Ziel ist es, den Haushalt strategischer, einfacher und flexibler auszurichten und den **Schwerpunkt stärker auf Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Resilienz und sicherheitsrelevante Investitionen** zu legen.

Die Stärkung der zweiten Rubrik (**Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstand und Sicherheit**) unterstreicht den klaren Fokus auf eine technologie- und innovationsgetriebene Ausrichtung als Grundlage für die langfristige Wettbewerbsfähigkeit Europas. Innovation ist ein Wachstumsfaktor, gleichzeitig übernimmt sie eine wichtige Funktion bei der Bewältigung komplexer Transformationsprozesse, insbesondere im Kontext der digitalen und grünen Transformation, und trägt damit zur Stärkung technologischer Souveränität in Europa bei. In diesem Zusammenhang, sind insbesondere die Bündelung bisher fragmentierter Instrumente im Europäischen Wettbewerbsfonds (ECF) positiv zu bewerten. Der ECF setzt hier grundsätzlich an der richtigen Stelle an: Er soll **Programme bündeln, strategische Schwerpunkte klarer definieren, die Programmierung flexibler machen und die gesamte Investitionskette besser abdecken**. Eine wichtige Neuerung ist die stärkere Verzahnung von Horizon Europe (HEU) mit dem ECF. Während HEU primär auf wissenschaftliche Exzellenz und Wissensgenerierung ausgerichtet ist, kann der ECF stärker auf Skalierung, industrielle Anwendung und strategische Wertschöpfung fokussieren. Eine engere Integration beider Instrumente eröffnet die Möglichkeit, Innovations- und Industriepolitik stärker miteinander zu verbinden und den Transfer von Forschungsergebnissen in marktfähige Anwendungen zu beschleunigen.

Bei der Überführung von Forschungsergebnissen in marktfähige Anwendungen, der Skalierung sowie der Sicherung von Wertschöpfung und Beschäftigung in Europa kommt der industriellen Basis eine zentrale Rolle zu. Diese wird wiederum von Großunternehmen ebenso wie von KMU und spezialisierten Zulieferern gebildet, deren Zusammenspiel Innovationen beschleunigt und Wertschöpfung breiter im Standort verankert.

Nach mehreren Monaten Verhandlungen haben sich bereits wesentliche Konfliktlinien herausgebildet: Auf Ebene des MFR betreffen diese insbesondere die Größe des künftigen EU-Haushalts sowie das Ausmaß der Mittel für die Säule Wettbewerbsfähigkeit. Mit Blick auf Rubrik 2 und insbesondere den ECF zeigen sich Streitpunkte vor allem bei der Frage einer strikt merit-basierten gegenüber einer stärker geografisch austarierten Mittelvergabe, die Verknüpfung zwischen ECF und Horizon Europe, der Einsatz europäischer Präferenzinstrumente sowie die thematische Fokussierung des ECF (insbesondere die Governance der künftigen Arbeitsprogramme).

Vor diesem Hintergrund leiten sich für die Ausgestaltung des ECF und Horizon Europe aus unserer Sicht folgende **zentrale Anforderungen** ab:

## 1. Das budgetäre Gewicht der Säule „Wettbewerbsfähigkeit“ muss im weiteren Verlauf der MFR-Verhandlungen gewahrt bleiben

**Ziel:** Sollten im Zuge der Verhandlungen Kürzungen des Gesamtbudgets erforderlich werden, dürfen diese nicht einseitig zulasten der Programme für Wettbewerbsfähigkeit, Forschung und Innovation gehen. Vielmehr sollten notwendige Reduktionen proportional über alle Ausgabenbereiche erfolgen, sodass der im Kommissionsvorschlag vorgesehene relative Stellenwert der Rubrik „Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstand und Sicherheit“ (~30 % des Gesamtbudgets) im EU-Haushalt erhalten bleibt. Gerade die in dieser Säule gebündelten und überwiegend merit-basierten Instrumente leisten einen überproportionalen Beitrag zu Produktivitätswachstum, Innovation, Skalierung und europäischem Mehrwert. Der ECF adressiert die **wettbewerblichen Herausforderungen der EU**, indem er seine Policy Windows - im Einklang mit den thematischen Prioritäten von Pillar 2 in Horizon Europe - auf diese strategischen Bereiche ausrichtet. Ziel dieser Mittel ist es, industrielle Wertschöpfung, Produktion und Schlüsseltechnologien in Europa zu sichern und auszubauen; eine starke budgetäre Verankerung der Wettbewerbsfähigkeitssäule und ein ausreichend dotiertes Horizon Europe sind dafür Voraussetzung. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere sicherzustellen, dass Horizon Europe in seiner finanziellen Ausstattung mindestens dem Kommissionsvorschlag folgt. Entscheidend sind zudem Fragen der Fokussierung und der Behandlung von Querschnittsthemen wie der Digitalisierung. Aus der Querschnittslogik folgt beispielsweise, dass kritische digitale Schlüsseltechnologien wie KI, Konnektivität und Halbleiter aus allen ECF-Policy-Windows förderfähig sein sollten und nicht ausschließlich aus dem Digital-Leadership-Fenster.

**Warum:** Die von der EZB 2025 aktualisierte Schätzung beziffert den zusätzlichen jährlichen Investitionsbedarf der EU für grüne, digitale und verteidigungsbezogene Prioritäten auf knapp 1,2 Billionen Euro pro Jahr, wovon der zusätzliche öffentliche Finanzierungsbedarf laut [Bouabdallah et al. \(2025\)](#) bei rund 510 Mrd. Euro jährlich liegt. Dem steht im Kommissionsvorschlag für den gesamten Bereich Wettbewerbsfähigkeit inklusive Horizon Europe ein Volumen von 409 Mrd. Euro in laufenden Preisen bzw. 363 Mrd. Euro in Preisen von 2025 für sieben Jahre gegenüber, also rechnerisch nur rund 58 bzw. 52 Mrd. Euro pro Jahr. Damit entsprechen die Mittel für „Wettbewerbsfähigkeit“ nur knapp 10 % der jährlichen öffentlichen Investitionslücke. Trotz Aufstockung bleibt die Säule „Wettbewerbsfähigkeit“ gemessen an der wirtschaftspolitischen Aufgabenstellung damit weiterhin verhältnismäßig klein. Das liegt auch daran, dass der neue MFR trotz nomineller Aufstockung nur begrenzten zusätzlichen finanziellen Spielraum schafft. Ein erheblicher Teil des Anstiegs wird durch den Schuldendienst für NextGenerationEU gebunden. Der tatsächlich frei verfügbare Spielraum fällt daher deutlich kleiner aus, als es die nominellen Gesamtzahlen zunächst vermuten lassen.

In der ökonomischen Literatur besteht seit Langem Konsens über die Bedeutung von Innovation und technologischem Fortschritt für nachhaltiges Wachstum (Aghion und Howitt 1990). Heute wird die europäische Wettbewerbsfähigkeit, wie der [Draghi \(2024\)](#) Bericht hervorhebt, jedoch zunehmend durch drei zentrale Transformationsfelder geprägt: die Dekarbonisierung der Wirtschaft, die Reduktion strategischer Abhängigkeiten sowie die Stärkung von Sicherheit und Resilienz. Schlüssel- und Zukunftstechnologien, insbesondere digitale Technologien ([OECD 2026](#)), fungieren dabei als Querschnittstechnologien ([Bresnahan und Trajtenberg 1995](#)), die in allen Transformationsfeldern eine zentrale Rolle spielen und entsprechend prioritär gefördert werden müssen. Investitionen in diesen Bereichen sind entscheidend, um die Innovationslücke zwischen der EU und USA sowie China langfristig zu schließen und die Wettbewerbsfähigkeit strukturell zu stärken. Aus dieser Querschnittslogik folgt auch, dass kritische digitale Schlüsseltechnologien wie KI, Konnektivität und Halbleiter aus allen ECF-Policy-Windows förderfähig sein sollten und nicht ausschließlich aus dem Digital-Leadership-Fenster. Andernfalls würde insbesondere kostenintensiver Infrastrukturausbau (z. B. Halbleiterproduktion) das Digital Leadership-Budget unverhältnismäßig binden. Die positiven Effekte der europäischen Forschungs- und Innovationsprogramme auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum sind klar erkennbar. So zeigte die [Ex-post-Evaluierung von Horizon 2020](#), dass das Programm nicht nur substantielle Beiträge zum EU-BIP leistete, sondern auch signifikante Effekte auf Beschäftigung,

Unternehmenswachstum sowie die Entwicklung neuer Technologien und Lösungen für große gesellschaftliche Herausforderungen entfaltetete.

Hinzu kommt, dass gerade diese Programme ökonomisch besonders gut begründbar sind. So argumentieren etwa [Anev Janse et al. \(2025\)](#), [Claeys und Steinbach \(2024\)](#) und [Felbermayr und Pekanov \(2024\)](#), dass EU-Mittel vorrangig für europäische öffentliche Güter eingesetzt werden sollten, also dort, wo nationale Finanzierung zu Unterversorgung führt, weil grenzüberschreitende Spillovers, Netzwerkeffekte und Skaleneffekte nicht vollständig jenen zugute kommen, die auch die Kosten dafür tragen. Das gilt in besonderem Maß für Forschung, Innovation, strategische Infrastrukturen und technologiebezogene Skalierung.

Ebenso wichtig ist der fiskalische Kontext: Nationale Budgets stehen aktuell erheblich unter Druck und können die Lücke nicht einfach kompensieren. [Bouabdallah et al. \(2025\)](#) zeigen, dass selbst unter optimistischen Annahmen nur ein begrenzter Teil der zusätzlichen öffentlichen Finanzierungsbedarfe über vorhandenen nationalen Fiskalspielraum mobilisiert werden kann. [Guttenberg und Heckhausen \(2026\)](#) verweisen zusätzlich darauf, dass fiskalischer Konsolidierungsdruck typischerweise mit niedrigeren öffentlichen Investitionen einhergeht und dass Verteidigungsmehrausgaben den Spielraum für andere Zukunftsinvestitionen weiter einengen. Gerade deshalb ist eine Stärkung zentraler EU-Instrumente sinnvoll: Sie entlastet nationale Haushalte, reduziert die Gefahr einer weiteren Fragmentierung über asymmetrische nationale Beihilfen und bündelt Mittel dort, wo sie europaweit den höchsten Ertrag versprechen.

## 2. Die Wettbewerbsfähigkeitssäule sollte die gesamte Innovations- und Investitionskette abdecken

**Ziel:** Die Säule „Wettbewerbsfähigkeit“ sollte die gesamte Innovations- und Investitionskette abdecken. Voraussetzung dafür ist jedoch eine klare funktionale Arbeitsteilung zwischen Horizon Europe und dem ECF. Horizon Europe sollte auf langfristige, exzellente und erkenntnisgetriebene Forschung fokussiert bleiben. Der ECF sollte stärker auf industriepolitisch relevante Entwicklung, Demonstration, Erstanwendung, Deployment und Scale-up ausgerichtet werden. Entscheidend ist, dass förderwürdige Projekte beim Übergang zwischen Forschung, Demonstration, Deployment und Scale-up nicht an unklaren Zuständigkeiten oder fehlenden Anschlussinstrumenten scheitern, sondern entlang der Investitionskette kohärent weiterentwickelt werden können. Dabei sollte für jede Phase das passende Instrument zur Verfügung stehen, von Zuschüssen über öffentliche Beschaffung bis hin zu Garantien, Beteiligungen und anderen Finanzierungsinstrumenten sowie kollaborative Großprojektformate, die für die strategische Skalierung digitaler Transformation und kritischer Infrastrukturen besonders geeignet sind.

Das ist insbesondere auch im Hinblick auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie wichtig. Der vorgeschlagene ECF bietet erhebliches Potential für Synergien zwischen Förderinstrumenten und Maßnahmen, die der künftigen Verteidigungsfähigkeiten zugutekommen. Um diese voll auszuschöpfen, ist es entscheidend, eine angemessene Koordinierung innerhalb des ECF sicherzustellen. Am Beispiel des Verteidigungsfensters wäre dies insbesondere - zwischen den verschiedenen Aktivitäten (F&E, Beschaffung, Entwicklung etc.), den Politikbereichen (Verteidigung, Raumfahrt, Sicherheit und Resilienz) sowie den politischen Fenstern (Verteidigung und Digitalisierung) - und darüber hinaus (Kohäsionsfonds, Infrastruktur, CEF) sicherzustellen.

Diese Koordinierung sollte unbedingt auch die R&I Elemente von Dual-Use Technologien umfassen und sich stärker damit befassen, wie die Zusammenarbeit und der Austausch von Ergebnissen zwischen benachbarten Bereichen verbessert werden kann. In diesem Zusammenhang essentiell ist auch die vorgeschlagene Einführung eines „DARPA-Ansatzes“ zur gezielten Förderung von hochinnovativen Dual-Use- und Verteidigungs-Start-ups und -Scale-ups, v.a. jener mit strategischer Bedeutung für die Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten.

Aufgrund seiner besonderen Marktstruktur benötigt der Verteidigungssektor im Allgemeinen einen maßgeschneiderten Governance-Ansatz. Der Verteidigungsmarkt ist dominiert von wenigen Käufern (Nationalstaaten) und einer überschaubaren Zahl an Anbietern, oft großen OEMs und vielen kleineren Zulieferern, die nicht exklusiv den Verteidigungsmarkt beliefern. Die Nachfrage ist daher sehr stark von öffentlichen Rüstungsplänen abhängig. Verteidigungsindustrielle Aktivitäten sollten daher unter enger Einbindung der Mitgliedsstaaten erfolgen, um sicherzustellen, dass nicht am Markt vorbeiproduziert wird. Eine Möglichkeit dies zu gewährleisten, wäre die Schaffung eines Defence Industrial Steering Boards, welches durch die Mitgliedsstaaten beschickt wird und die Grundvorgaben für die verteidigungsindustriepolitische Arbeit im ECF vorgibt. Das im Kommissionsvorschlag bereits vorgesehene Defence Industrial Advisory Board könnte zur engeren Einbindung der Industrie verwendet werden. **Warum:** Aus Sicht des Wirtschaftsstandorts ist die Kettenlogik besonders wichtig, weil das grundsätzliche Problem der EU keine zu geringe Forschungsleistung ist, sondern vor allem in zu wenig marktwirtschaftlicher Verwertung und Skalierung liegt. Europa bringt zwar viele Innovationen und Start-ups hervor, schafft es aber zu selten diese zu global führenden Unternehmen heranwachsen zu lassen („[valley of death](#)“). Wichtig ist dabei nicht nur die Entwicklung neuer Technologien, sondern auch deren breite Anwendung und Diffusion, um die technologischen Fähigkeiten und die industrielle Wettbewerbsfähigkeit Europas nachhaltig zu stärken ([Edler et al. 2020](#)). Ein prägnantes Beispiel für die bestehenden Herausforderungen bei der Verwertung von Spitzenforschung in Europa lässt sich am European Research Council (ERC) erkennen. Der ERC gilt als eines der weltweit erfolgreichsten Instrumente der Grundlagenforschung und steht für wissenschaftliche Exzellenz, was sich unter anderem in der hohen Zahl an [Nobelpreisträger:innen](#) unter den Geförderten widerspiegelt. Gleichzeitig zeigt eine jüngste Studie von [Nagar et al. \(2024\)](#), dass ein erheblicher Teil der, aus dem ERC resultierenden, Innovationen außerhalb Europas verwertet wird. Insbesondere profitieren Unternehmen und Start-ups in den USA überproportional von diesen Wissensspillovers, während die wirtschaftliche Nutzung innerhalb Europas vergleichsweise begrenzt bleibt. Eine wirksame Wettbewerbsfähigkeitssäule muss deshalb dort ansetzen, wo Demonstration, First-of-a-kind-Projekte, Wachstumsfinanzierung, Infrastruktur und industrielle Markteinführung bislang zu oft unterfinanziert sind. Die Überwindung des ‚Valley of Death‘ erfordert insbesondere die Einbindung industrieller Akteure mit etablierten Produktionskapazitäten und Wertschöpfungsnetzwerken. Neben großvolumigen Leitprojekten braucht es weiterhin flexible und niederschwellige Fördermöglichkeiten für praxisnahe und experimentelle F&E.

Die [OECD \(2024\)](#) betont, dass Regierungen Firmen helfen sollten, „[valleys of death](#)“ an verschiedenen Stellen der Innovationskette zu überwinden, etwa durch Garantien, Blended Finance und andere Instrumente zur Risikominderung. [Van der Lee et al. \(2025\)](#) zeigen zudem, dass technologische Reife allein noch keinen Markterfolg bedeutet. Förderlogiken, die sich zu stark an technischen Entwicklungsstufen orientieren, erfassen oft nicht ausreichend, ob eine Innovation auch produziert, skaliert und erfolgreich am Markt eingeführt werden kann. Gerade an diesem Übergang von der Entwicklung zur industriellen Umsetzung entstehen häufig entscheidende Lücken. Auch sektorspezifische Evidenz zeigt, dass fehlende Demonstrationskapazitäten und unzureichende De-Risking-Instrumente zentrale Hindernisse zwischen technologischer Entwicklung und kommerzieller Produktion sind ([Biggs et al., 2021](#)).

Während es schwer ist, eine exakte Summe zu benennen, gehen Experten wie [Moretti et al. \(2025\)](#) davon aus, dass eine konsequente Dual-Use Strategie die Innovationskraft eines Industriestandorts um etwa 15-20 % steigern kann, da Fachkräfte und Ressourcen nicht mehr mehrfach für ähnliche Probleme (z.B. autonomes Fahren vs. Autonome Drohnen) eingesetzt werden. In Ländern mit einer starken Verzahnung von militärischer und ziviler Forschung, wie Israel oder den USA, wird in den betroffenen Sektoren ein um 0,5 bis 1 Prozent höheres jährliches Wachstum verzeichnet als in Ländern mit getrennten Forschungslandschaften. Um dieses Potenzial auszuschöpfen, sind jedoch zusätzliche Maßnahmen erforderlich, die über den ECF hinausgehen. Wichtig wäre etwa, dass Universitäten und Forschungseinrichtungen ihre selbst auferlegten Zivilklauseln bzw.

ihre Distanzierung von militärischer Forschung aufheben und auch auf nationaler Ebene stärker mit der Landesverteidigung kooperieren.

### 3. ECF und Horizon muss exzellenzbasiert bleiben

**Ziel:** Die Mittelvergabe im ECF und in Horizon Europe sollte primär nach Exzellenz, Impact und europäischem Mehrwert erfolgen, da nur so technologische Durchbrüche erzielt und langfristige Wettbewerbsfähigkeit gesichert werden können. Der daraus resultierende „innovation divide“ innerhalb der EU stellt zwar einen strukturellen Standortnachteil dar, eine regionale Vorverteilung oder ein Ring-fencing zugunsten strukturschwächerer Regionen würde jedoch der Logik beider Instrumente widersprechen. Wir sehen daher die [Widening-Maßnahmen kritisch](#). Kohäsionsziele bleiben wichtig, sollten aber über die Kohäsionspolitik beziehungsweise über die zukünftigen *Nationalen und regionalen Partnerschaftspläne* (NRPP) in Pillar 1 verfolgt werden und nicht über eine Verwässerung der Programme für Wettbewerbsfähigkeit. Die Geografie der Innovation wird sich weiterhin auf bestimmte Technologie-Hubs konzentrieren, was per se nicht problematisch ist. Entscheidend ist vielmehr, die Innovationskapazitäten in weniger leistungsstarken Regionen gezielt zu stärken, insbesondere durch Investitionen in Kompetenzen, Infrastrukturen und institutionelle Kapazitäten.

**Warum:** Wirtschafts- und industriepolitisch wäre eine regionale Vorverteilung oder ein Ring-fencing im ECF und in Horizon Europe problematisch, weil damit zusätzliche, distributive Zielsetzungen in Instrumente eingebaut würden, deren primärer Zweck in der Stärkung von Innovation, Produktivität und strategischen Wertschöpfungsketten liegt. Die Interimsevaluierung von Horizon Europe 2021-2028 zeigt, dass die Widening-Maßnahmen bereits zu einer gewissen Annäherung beigetragen haben. So ist der Anteil der Widening-Länder in allen drei Kategorien bei Beteiligungen, Fördermitteln und Projektkoordinatoren gestiegen, während der Anteil der Nicht-Widening-Länder entsprechend zurückgegangen ist, was auf eine insgesamt stärkere Einbindung dieser Länder in Horizon Europe hindeutet.

[Fink et al. \(2024\)](#) zeigen, dass die Geographie der Innovation strukturell ungleich und stark in wenigen urbanen Zentren konzentriert ist, was einerseits Effizienz- und Wachstumsgewinne ermöglicht, andererseits aber erhebliche regionale Ungleichheiten erzeugt. Im europäischen Kontext, zeigt [Fitjar \(2025\)](#) auf, dass beispielweise Horizon Europe aufgrund seines Exzellenzprinzips zwangsläufig stärker entwickelte Regionen bevorzugt. Dennoch, so kommt ein unabhängiger Expertenbericht für die Europäische Kommission ([Richardson et al., 2024](#)) zu dem Schluss, dass bestehende Technologie-Hubs nicht verwässert werden sollten. Vielmehr sollten geeignete regionalpolitische Instrumente darauf abzielen, neue Technologie-Hubs auf Basis vorhandener Stärken zu entwickeln und diese über Vernetzung in das europäische Innovationssystem zu integrieren. Keinesfalls sollte dies durch eine Abschwächung exzellenzbasierter Programme erfolgen ([Richardson et al., 2024](#)). Auch [Fink et al. \(2024\)](#) argumentieren, dass die Politik weder Agglomerationen bremsen noch rein marktgetrieben agieren, sondern kontextspezifisch auf regionale Stärken aufbauen und gleichzeitig die sozialen Folgen dieser Ungleichheit adressieren. Dies geschieht in der EU bereits seit längerem im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik, die spätestens seit der [Europa-2020-Strategie](#) europäische Regionen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) systematisch auf Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet, insbesondere durch Ansätze wie Smart Specialisation ([European Court of Auditors 2025](#)). Die Innovationslücke zwischen den entsprechenden Ländern sollte durch eben diese Instrumente abgebaut werden. In Zukunft wird es die Rolle der NRPPs sein. Die Säule „Wettbewerbsfähigkeit“ sollte daher auf europäische Projekte mit hohem Impact, Skaleneffekten und strategischem Mehrwert ausgerichtet bleiben.

#### 4. Integration von Horizon Europe und ECF - mit klarer Governance

**Ziel:** Die stärkere Verknüpfung zwischen Horizon Europe und dem ECF ist grundsätzlich sinnvoll und sollte im weiteren Verhandlungsprozess erhalten bleiben (siehe Punkt 1 bis 3). Dabei ist jedoch eine funktionale Differenzierung erforderlich, denn während der ECF stärker auf anwendungsnahe, marktorientierte Aktivitäten ausgerichtet sein wird, muss Horizon Europe in seiner Ausgestaltung weitgehend autonom bleiben, um die Förderung exzellenter, auch grundlagenorientierter Forschung nicht einseitig an kurzfristigen Verwertungslogiken auszurichten.

Bisher erfolgt die Steuerung in Horizon Europe unter anderem über die Komitologie, wodurch die Mitgliedstaaten über Programmkomitees maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Arbeitsprogramme haben. Im Vorschlag für FP10 deutet sich eine stärkere strategische Steuerung durch die Europäische Kommission an, verbunden mit höherer Flexibilität in der Programmgestaltung. Dies könnte mit einer veränderten Rolle der Mitgliedstaaten einhergehen, insbesondere im Hinblick auf eine Verschiebung von operativer Mitgestaltung hin zu einer stärker strategisch ausgerichteten Einflussnahme.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Governance-Struktur differenziert weiterzuentwickeln. Die strategische Prioritätensetzung sollte stärker durch unabhängige wissenschaftliche und innovationspolitische Expertise unterstützt werden. Gleichzeitig bleibt die Komitologie wichtig für die Ausgestaltung der Arbeitsprogramme und die Einbindung der Mitgliedstaaten. Ergänzend sollten Wirtschaftsakteure von Klein- bis Großunternehmen sowie Startups strukturiert in die Konzeption der Arbeitsprogramme eingebunden werden, um Praxistauglichkeit und niederschwellige Nutzbarkeit der Programme sicherzustellen. Die strukturierte Einbindung sollte dabei ausdrücklich auch jene Industrieunternehmen umfassen, die Forschungsergebnisse über vorhandene Produktionskapazitäten und Wertschöpfungsnetzwerke in skalierbare Anwendungen überführen.

**Warum:** Die neuere Literatur zur Industriepolitik betont, dass staatliche Eingriffe unter hoher Unsicherheit erfolgen und daher als lern- und anpassungsfähiger Prozess verstanden werden müssen. [Rodrik \(2004\)](#) und [Foray et al. \(2009\)](#) heben hervor, dass Industriepolitik auf sogenannten „discovery processes“ basieren sollte, also auf iterativen Lernprozessen zwischen Staat und einer breiten Akteursbasis, in denen neue Informationen über technologische Möglichkeiten, Marktpotenziale und Engpässe generiert werden. Diese Perspektive impliziert, dass Governance-Strukturen in der Forschungs- und Innovationspolitik ausreichend offen, experimentell und von kurzfristigen politischen Prioritäten entkoppelt sein müssen, um solche Lernprozesse zu ermöglichen. Eine zu starke strategische Vorstrukturierung oder politische Steuerung kann diese Prozesse einschränken und damit die Entdeckung neuer technologischer und wirtschaftlicher Potenziale behindern.

Zusätzlich birgt eine zu enge institutionelle Verknüpfung von ECF und Horizon die Gefahr, dass anwendungsnahe und industrieorientierte Forschung gegenüber grundlagenorientierter und risikoreicher Forschung systematisch gestärkt wird. Die deutsche [Expertenkommission für Forschung und Innovation \(2025\)](#) weist in diesem Zusammenhang auf Zielkonflikte zwischen kurzfristiger Wettbewerbsorientierung und langfristiger Wissensgenerierung hin.

Die Analyse von [Fuest et al. 2024](#) zeigt zudem, dass ein stark vorstrukturierter und politisch ausgehandelter Ansatz in Horizon Europe dazu neigt, etablierte Akteure zu begünstigen. Dies kann zu einer Verengung des Innovationsspektrums führen und die Entstehung radikal neuer Ideen erschweren. Entsprechend sollte die Verbundforschung weiterhin offen und ausreichend bottom-up gestaltet bleiben und nicht zu stark durch politisch vorgegebene Prioritäten oder hohe Technologiereifegrade eingeschränkt werden, um Raum für experimentelle und risikoreiche Innovationsprozesse zu erhalten.

## 5. Flexibilität ja - aber regelgebunden, transparent und unabhängig überprüft

**Ziel:** Die im ECF angelegte Flexibilität ist grundsätzlich richtig und sollte im weiteren Verhandlungsprozess erhalten bleiben. Gerade angesichts einer volatilen geopolitischen Lage, rascher technologischer Veränderungen und wiederholt zutage tretender strategischer Abhängigkeiten muss die europäische Industriepolitik die Fähigkeit besitzen, ihre Prioritäten innerhalb des siebenjährigen MFR-Zeitraums sowie darüber hinaus evidenzbasiert anzupassen.

Flexibilität darf allerdings nicht zu einer intransparenten oder rein diskretionären Steuerung nur durch die Kommission führen. Erforderlich sind klare Guardrails: vorab definierte Repriorisierungsmargen, transparente Aktivierungskriterien sowie für Sondermaßnahmen verbindliche Berichtspflichten und Sunset-Klauseln. Hinzukommen sollten schriftliche Begründungspflichten bei Abweichungen von Ausschusspositionen sowie regelmäßige unabhängige Zwischen- und Ex-post-Evaluationen.

**Warum:** Ökonomisch ist diese Kombination aus Flexibilität und Disziplin gut begründbar. Die neuere Literatur zu Industriepolitik betont, dass staatliche Eingriffe typischerweise unter erheblicher Unsicherheit erfolgen und deshalb nicht als einmalige Festlegung, sondern als lern- und anpassungsfähiger Prozess verstanden werden sollten. So heben [Juhász, Lane und Rodrik \(2023\)](#) hervor, dass die moderne Forschung zu Industriepolitik viel stärker auf belastbare Evaluationsansätze und die tatsächliche Wirkung konkreter Instrumente abstellt. Auch die [OECD](#) und [Bruegel](#) argumentieren, dass eine erfolgreiche Industriepolitik flexible Instrumente braucht, die regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Im laufenden MFR samt NextGenerationEU waren von Beginn an mehr als 90 % der Mittel vorab für bestimmte Zwecke, Programme oder nationale Mittelzuweisungen gebunden. Neue Prioritäten konnten daher oft nur über langwierige Umwidmungen oder Ad-hoc-Instrumente adressiert werden. Auch der [Draghi-Bericht](#) argumentierte, dass die EU-Budgetarchitektur stärker auf strategische Projekte fokussiert und flexibler werden muss, um Mittel rascher zwischen und innerhalb von Programmen umschichten zu können.

Eine unabhängige externe Evaluation, robuste Indikatoren und klare Rechenschaftsregeln sind dabei eine Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit und demokratische Legitimität flexibler industriepolitischer Programme. Der [Europäische Rechnungshof](#) stellte bei der Überprüfung der Recovery and Resilience Facility fest, dass die Bewertung durch die Kommission zwar insgesamt angemessen war, die internen Verfahren jedoch nicht immer ausreichend nachvollziehbar waren und die Bewertungen nicht durchgehend systematisch bzw. einheitlich erfolgten.

**Ziel:** Wir begrüßen sehr, dass die Europäische Kommission Digitalisierung als eigenes „Policy Window“ adressiert, um die digitale Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken. Im ECF werden damit Transformationserfordernisse aus dem Im Draghi-Bericht zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit aufgegriffen und adressiert, insbesondere „Closing the innovation gap“ und „Stärkung der digitalen Souveränität“. Dabei ist es wichtig, die Förderung entlang der gesamten Wertschöpfungskette auszurichten: von Forschung und Entwicklung, über Innovation, Skalierung, industrielle Umsetzung bis zur Markteinführung. Der stärkere Fokus auf KMUs und Umsetzung bzw. Markteinführung ist für die Unternehmen essentiell und greift die aktuellen pain points der Unternehmen und des österreichischen

## 6. Simplifikation als Grundvoraussetzung für Erfolg, vor allem für KMU

**Ziel:** Die im Reformvorschlag vorgesehene Vereinfachung sollte in den Verhandlungen so weit wie möglich erhalten bleiben. Eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg der Reform ist die Bündelung bislang fragmentierter Programme, ein möglichst einheitliches Regelwerk, kohärente Teilnahme-, Antrags- und Berichtsvorgaben sowie ein echter One-Stop-Shop für Antragsteller. Gerade für KMU, Start-ups, Scale-ups, Hochschulen und kleinere Projektträger müssen Zugang, Antragstellung, Förderlogik und die Kombination unterschiedlicher Instrumente deutlich einfacher werden. Dies betrifft sowohl den ECF selbst als auch die

Schnittstelle zu Horizon Europe. Zwar wird Horizon Europe als eigenständiges Programm mit eigener Governance bestehen bleiben, doch sollte die operative Verzahnung mit dem ECF für Antragsteller möglichst nahtlos und verständlich ausgestaltet werden - insbesondere bei kollaborativer und anwendungsnahe Forschung.

Vereinfachung sollte dabei nicht nur KMU den Zugang erleichtern, sondern auch forschungsintensiven Industrieunternehmen und industriellen Verbundprojekten eine verlässliche und praxistaugliche Teilnahme ermöglichen.

Das vorgeschlagene "EU for Business Network" soll auf bewährten KMU-nahen Einrichtungen wie Wirtschaftskammern und Technologieförderstellen aufbauen (ähnlich wie derzeit im Enterprise Europe Network) um eine niederschwellige und regionale Betreuung der Unternehmen (insbes. KMU) zu gewährleisten. Dadurch sollen KMU für die ECF Maßnahmen sensibilisiert und vorbereitet werden.

**Warum:** Vereinfachung ist aus wirtschafts- und industriepolitischer Sicht eine Grundvoraussetzung für den Erfolg von ECF und Horizon Europe. Die Literatur zeigt, dass regulatorische Kosten und administrative Verfahren Unternehmertum, Innovation und Wachstum beeinträchtigen und kleine Unternehmen dabei überproportional belasten ([Audretsch et al., 2024](#); [OECD, 2025](#)). Gerade für KMU und Startups sind komplexe Förderlandschaften, unterschiedliche Regelwerke und hohe Antragshürden ein Teilnahmehindernis. Bewährte nationale und regionale Unternehmensverbände und Technologiestellen sind weiterhin nötig, um KMU an die Fördermöglichkeiten heranzuführen.

## 7. Gezielter „Made in EU and Partner Countries“- bzw. „Made with Europe“-Ansatz mit objektiven Kriterien für die Auswahl priorisierter Sektoren

**Ziel:** Europäische Präferenzinstrumente im ECF sollten gezielt, partneroffen und strategisch eingesetzt werden und nicht als generelles Abschottungsinstrument. Sie sollten nur in klar definierten Fällen - etwa im Bereich der Verteidigungswirtschaft - dazu beitragen, kritische Abhängigkeiten zu reduzieren, europäische Mindestkapazitäten zu sichern und im Binnenmarkt verlässliche Lead Markets für strategische Technologien und Vorprodukte zu schaffen. Der wirtschaftspolitische Kern eines solchen Ansatzes liegt darin, dass die EU ihre eigene Nachfrage gezielter nutzt: Wenn öffentliche Beschaffung und öffentliche Unterstützung in strategischen Bereichen an europäische bzw. partnergestützte Wertschöpfung anknüpfen, entsteht ein planbarer Absatzraum im Binnenmarkt. Das verbessert Investitionsanreize, erleichtert den Aufbau von Produktionskapazitäten, beschleunigt Lernkurven und hilft, Zuliefernetzwerke in Europa und im Kreis verlässlicher Partner zu verankern.

Europäische Präferenzinstrumente sollten nur dort eingesetzt werden, wo ein klarer strategischer Mehrwert vorliegt und wo die Kosten einer stärkeren europäischen oder partnergestützten Beschaffung durch Resilienz- und Skalierungsgewinne gerechtfertigt sind. Das impliziert erstens einen EU-weit einheitlichen Auswahlrahmen für priorisierte Sektoren, zweitens eine offene Definition von „local“ als EU plus verlässliche Partner statt eines engen EU-only-Ansatzes, drittens Reziprozität und Kohärenz mit der Handelspolitik; und viertens eine Anwendung entlang objektiver Kriterien statt politischer Ad-hoc-Entscheidungen oder nationaler Einzelinteressen (vgl. [Kiel Insitut, 2026](#)).

**Warum:** In einer geoökonomisch geprägten Welt reicht es nicht mehr aus, wirtschaftspolitische Instrumente nur nach kurzfristiger Preiseffizienz zu beurteilen. Entscheidend ist auch, ob sie dazu beitragen, strategische Abhängigkeiten zu verringern und europäische Produktions- und Innovationskapazitäten zu sichern. Europäische Präferenzinstrumente sind daher weniger als reines Effizienzinstrument, sondern vor allem als Resilienz- und Lead-Market-Instrument zu verstehen: Sie können dazu beitragen, europäische Nachfrage gezielt so zu lenken, dass daraus auch Investitionen, Lernkurven und Wertschöpfung in Europa bzw. im Kreis verlässlicher Partner entstehen. Gerade in Hinblick auf die Verteidigungsfähigkeiten der Europäischen Union

ist es unerlässlich, die entsprechenden Produktionskapazitäten und einen möglichst hohen europäischen Anteil in den Lieferketten, sowie das dafür notwendige Know-How innerhalb der EU und verlässlicher Partner zu sichern. Das ist umso wichtiger, als europäische Nachfrage heute auf Drittstaaten trifft, die ihre Industrie durch Subventionen, Lokalisierungsvorgaben, kreditfinanzierte Kapazitätsausweitung und makroökonomische Ungleichgewichte stützen. Ohne einen gezielten europäischen Nachfrageanker besteht daher das Risiko, dass die durch Dekarbonisierung, Regulierung und öffentliche Förderung geschaffene Nachfrage vor allem Importen zugutekommt und Skaleneffekte außerhalb Europas finanziert.

Impressum:

Medieninhaber: Wirtschaftskammer Österreich, Wiedner Hauptstraße 63, 1045 Wien, wko.at

Für den Inhalt verantwortlich: Abteilung Europapolitik, Leitung: Mag. Barbara Schennach, eu@wko.at

Alle Angaben trotz sorgfältiger Prüfung ohne Gewähr. Eine Haftung der WKÖ ist ausgeschlossen.