

07.10.22**Beschluss**
des Bundesrates

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:
Eine neue europäische Innovationsagenda
COM(2022) 332 final**

Der Bundesrat hat in seiner 1025. Sitzung am 7. Oktober 2022 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt die neue europäische Innovationsagenda mit deren Leitinitiativen. Innovationen sind für die europäische Wettbewerbsfähigkeit maßgeblich und der wesentliche Schlüsselfaktor zur Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen wie Digitalisierung, Demographie, Klimawandel und Dekarbonisierung. Damit die Herausforderungen bewältigt werden können, ist eine technologieoffene Innovationsförderung notwendig.
2. Er unterstützt die Bestrebungen der Kommission, Europa durch eine kohärente, langfristig-strategische und forschungsgetriebene Agenda zum weltweit führenden Ort für Innovationen zu machen. So kann ein umfassender und mit der notwendigen Geschwindigkeit stattfindender Wissens- und Technologietransfer wichtiger wissenschaftlicher Erkenntnisse zu einer sozioökonomischen und technologischen Erneuerung führen. Zudem hat die EU bei der Übertragung von Innovationen in die wissenschaftliche und wirtschaftliche Anwendung im Vergleich zu anderen Weltregionen Nachholbedarf. Die Potenziale des Transfers von wirtschaftlich verwertbaren Forschungsergebnissen stärker zu nutzen,

ist gerade auch zur Verwirklichung des europäischen Grünen Deals und im Kampf gegen den Klimawandel von großer Bedeutung, nicht zuletzt mit Blick auf Innovationen im Bereich von CO₂-Einsparmodellen oder der Ressourcen- und Energieeffizienz. Die Kommission sollte zudem bei der Umsetzung ihrer Strategie insbesondere auch Innovatorinnen und Gründerinnen gezielt ansprechen, um Potenziale vollumfänglich zu heben.

3. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission die Initiativen „Europäischer Bildungsraum (EBR)“ und „Europäischer Forschungsraum (EFR)“ nun durch eine europäische Innovationsagenda und eine Agenda zur Valorisierung des Wissens ergänzt und dadurch das Wissensdreieck vervollständigt. Hierdurch kann die gesamte Innovationskette auf europäischer Ebene effektiv vorangetrieben und langfristig sichergestellt werden. Es gilt, die Gründungsmotivation in der EU nachhaltig zu stärken und zu einer echten Start-up- und Transferkultur in ihrer territorialen Breite zu gelangen. Die Kommission sollte künftig neben der Belebung der Wissenschaftscommunities insbesondere auch an der Stärkung von Innovationscommunities arbeiten. Ein besonderes thematisches Augenmerk der Kommission auf Maßnahmen zur Flankierung der Ziele des europäischen Grünen Deals, etwa ein Fokus auf Unterstützung von grünen Start-Ups, wäre besonders gewinnbringend.

Zu den Rahmenbedingungen für die Innovationspolitik

4. Der Bundesrat spricht sich bezüglich der Rahmenbedingungen für eine innovationsfreundliche und möglichst unbürokratische Beihilfepolitik aus, zum Beispiel sollten grundlegende Technologien der nächsten Generation auch in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) berücksichtigt werden. Auch sollten nachrangige Darlehen im Rahmen der Definition von "Unternehmen in Schwierigkeiten" in Artikel 2 Nummer 18 der AGVO als Eigenmittel anerkannt werden. Denn die Regelungen zu nachrangigen Darlehen dürfen nicht dazu führen, dass vielversprechende, hochinnovative Unternehmen von der Förderung ausgeschlossen werden. Bereits gewährte staatliche Beihilfen für "Unternehmen in Schwierigkeiten" nach der neuen Definition sollten ohne weitere Notifizierung durchgeführt werden. Darüber hinaus sollte der Förderzeitraum deutlich erweitert werden, da selbst fünf Jahre zum Beispiel bei „Deep Tech“-Start-ups regelmäßig nicht ausreichen, weil diese etwa wegen staatlicher Regulierung häufig mehr Zeit brauchen, um ihre Produkte bis zur Marktreife zu

entwickeln. Eine entsprechende Anpassung stellt gerade in Bezug auf „Deep Tech“-Start-ups eine zielgenaue, verhältnismäßig einfach umzusetzende Maßnahme für eine passgenauere und effektivere Innovationsförderung dar.

5. Er empfiehlt weiterhin, die Möglichkeiten zur Innovationsförderung im Rahmen des Beihilferechts zu verbessern, um die Wirksamkeit der Innovationspolitik in Europa weiter zu erhöhen. Der Schwellenwert bei Innovationsclustern sollte zumindest für Zukunftstechnologien generell angehoben werden. Auch sollte eine Beihilfeintensität von mehr als 50 Prozent, insbesondere in der Startphase, möglich sein. So wird empfohlen, den maximalen Fördersatz auf mindestens 70 Prozent anzuheben. Die Begrenzung der Gewährung von Betriebsbeihilfen für Innovationscluster auf maximal zehn Jahre sollte gestrichen werden.
6. Der Bundesrat merkt an, dass die Rolle der Grundlagenforschung in der Innovationsagenda nicht deutlich genug hervorgehoben ist. Die Grundlagenforschung bildet die Basis für die gewünschten technologieintensiven Innovationen („Deep Tech“) und ist die Voraussetzung für technologische Souveränität. In der Grundlagenforschung werden entsprechend qualifizierte Nachwuchskräfte ausgebildet und aus der Grundlagenforschung heraus entstehen oftmals innovative Gründungsideen. Die Grundlagenforschung sollte deshalb eine prominente Stellung in einer europäischen Innovationsstrategie erhalten.
7. Er begrüßt grundsätzlich die Förderung von regionalen vernetzten Innovationstälern („Regional Deep Tech Innovation Valleys“). Derartige Clusterstrukturen können einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, die Technologiesouveränität Europas zu stärken und die bestehende Investitionslücke im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen (insbesondere den USA und China) zu schließen. Eine Anpassung des Beihilferechts wäre mit Blick auf Innovationscluster im Allgemeinen sowie mit Blick auf die regionalen vernetzten Innovationstäler im Besonderen jedoch wünschenswert. Hier sollten nach Ansicht des Bundesrates bereits jetzt in der AGVO Freistellungstatbestände geschaffen werden, damit die Mitgliedstaaten ohne Zeitverzug ihre Fördermöglichkeiten für regionale Innovationstäler rechtssicher intensivieren können. Um eine wirksame und gleichermaßen rechtssichere Fördermöglichkeit auch durch die Mitgliedstaaten zu schaffen, wird angeregt, dass es sich bei den Innovationstälern um besondere Formen von Innovationsclustern handeln sollte, was in entsprechenden Rechts-

texten darzulegen wäre. Bei den Innovationstälern sollten wegen ihrer herausragenden Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit und Technologiesouveränität Europas deutlich höhere Anmeldeschwellen greifen. Aus Sicht des Bundesrates sollte für Innovationscluster aus dem Bereich „Deep Tech“/Zukunftstechnologien die Anmeldeschwelle auf 100 Millionen Euro angehoben werden, damit auch in Europa Innovationsökosysteme mit internationaler Strahlkraft zeitnah verwirklicht werden können. Dies sollte aus seiner Sicht nicht nur für die geplanten vernetzten Innovationstäler, sondern für alle wichtigen Zukunftsthemen gelten (zum Beispiel auch Nachhaltigkeit, Klimaschutz). Der bislang für Innovationscluster geltende sehr niedrige Schwellenwert (7,5 Millionen Euro) führt dazu, dass bei größer dimensionierten Vorhaben, die im Bereich Forschung und Entwicklung die Regel sind, ein zeitintensives Notifizierungsverfahren vorgeschaltet werden muss. Eine schnelle Errichtung/Förderung von Innovationsclustern wird hierdurch stark ausgebremst, was die europäische Position gerade auch bei zeitkritischen Zukunftstechnologien (zum Beispiel „Green Tech“, Quantentechnologien, Künstliche Intelligenz (KI)) gegenüber anderen Wirtschaftsräumen (insbesondere China und den USA) massiv schwächt.

8. Aus Sicht des Bundesrates ist mit Blick auf die regulatorischen Rahmenbedingungen die geplante Aktualisierung der im Jahr 2006 festgelegten (Allgemeinen) De-minimis-Obergrenze im Sinne einer Anhebung ebenfalls zu begrüßen, wobei eine Anhebung auf 500 000 Euro oder höher empfehlenswert wäre. Auch angesichts steigender Inflation sollte die De-minimis-Schwelle erhöht werden.

Die in der neuen AGVO vorgesehene Senkung der TAM-Meldeswellen für Einzelbeihilfen von 500 000 Euro auf 100 000 Euro wird weiterhin als deutlich zu niedrig angesehen. Die Festsetzung der TAM-Meldeschwelle sollte zumindest im Einklang mit der De-minimis-Schwelle erfolgen. Die bisherigen Schwellen sollten weiterhin für alle Einzelbeihilfen Anwendung finden. Der durch eine Absenkung und den damit verbundenen deutlich höheren Fallzahlen zusätzlich entstehende enorme Verwaltungsaufwand ist mit den aktuellen technischen Gegebenheiten kaum zu schaffen. Eine Absenkung dieses Schwellenwerts ist mit erheblicher Bürokratie verbunden. Ziel der AGVO-Änderung sollte jedoch insbesondere sein, Bürokratie abzubauen, anstatt neue zu schaffen.

Zur Stärkung des Europäischen Innovationsökosystems und Überwindung des Innovationsgefälles durch effektive Innovationsförderung im Bereich interregionale Innovationspolitik und „Important Projects of Common European Interest (IPCEIs)“

9. Der Bundesrat begrüßt, dass die regionale Dimension an Bedeutung in der Diskussion um Innovation seitens der Kommission gewonnen hat und in der Agenda als zentrales Element genannt wird. Die effektive Förderung regionaler Innovationsökosysteme („place-based approach“) ist entscheidend, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken und eine strategische Autonomie der EU schnell und vor allem nachhaltig zu erreichen. Er weist darauf hin, dass die Hochschulen im Zentrum regionaler Innovationsökosysteme stehen und in der EU-Politik entsprechend einen hohen Stellenwert genießen sollten, auch hinsichtlich der künftigen Förderpolitik der EU einschließlich weiterhin notwendiger Akzeleratorenprogramme und Experimentierräume (Labs). In ihrer Mitteilung zum neuen EFR hält die Kommission fest, dass die lebendigsten und innovativsten Ökosysteme der Welt sich durch starke Interaktionen mit Spitzenuniversitäten auszeichnen. Europa verfüge zwar über viele forschungsstarke Hochschulen, aber ihr Potenzial werde nicht voll ausgeschöpft. Der Bundesrat bittet die Kommission, dieses Potenzial bei der Umsetzung der Innovationsagenda zu berücksichtigen. Die Hochschulen haben durch ihre Verankerung in der Region die Möglichkeit, zielgerichtet, flexibel und agil auf die ortsspezifischen Bedürfnisse der Gesellschaft und der lokalen Unternehmen einzugehen und eine starke Gründungskultur zu befördern. Zugleich sollten Unternehmen dazu motiviert werden, sich für die Zusammenarbeit mit den Hochschulen zu öffnen, auch, um auf diese Weise Fragen aus der Praxis in die Wissenschaft zurückfließen zu lassen. Gelingender Transfer benötigt Multidirektionalität. Besonders Hochschulen für angewandte Wissenschaft und Duale Hochschulen sind durch ihre enge Verbindung mit der Wirtschaft aktive Innovationstreiber in den Regionen, sichern die Ausbildung der dringend benötigten Fachkräfte, ziehen neue Talente auch in der Fläche an und ermöglichen den Transfer wichtiger technologischer Innovationen in die Wirtschaft vor Ort.
10. Er nimmt zur Kenntnis, dass es bereits zahlreiche Instrumente auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene gibt, die der regionalen Innovationsförderung und der überregionalen, sektorenübergreifenden Vernetzung dienen sollen (unter anderem Europäische Hochschulallianzen, Wissens- und Innovationsge-

meinschaften (Knowledge and Innovation Communities – KICs), Digitale Innovationshubs, „European Innovation Ecosystems“, „Interregional Innovation Investment“ sowie regionale Innovationscampus und -cluster). Der Bundesrat bittet die Kommission, diese Instrumente einzubinden, mögliche Synergien zu nutzen und nur dort neue Strukturen zu schaffen, wo Defizite identifiziert werden können. Aufgrund der Vielzahl an Instrumenten und Initiativen unterstützt der Bundesrat die Bestrebungen der Kommission, einen „One-Stop-Shop“ („Innospace“) einzurichten, um die Teilnahme zu erleichtern und die Initiativen zu bündeln.

11. Der Bundesrat bittet die Kommission ferner um transparente und frühzeitige Informationen hinsichtlich den Inhalten der interregionalen Innovationsförderungen wie dem „Interregional Innovation Investment (I3)“ und zur Etablierung und Vernetzung von regionalen Innovationstälern für technologieintensive Produkte. Die geplante Förderung der vernetzten Innovationstäler ist aus seiner Sicht zu begrüßen, da derartige Innovationsökosysteme, gerade wenn mehrere von ihnen europaweit miteinander vernetzt werden, einen wesentlichen Beitrag dazu leisten können, den technologischen Rückstand im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen aufzuholen und eine europäische Technologiesouveränität zu verwirklichen.

Er regt zudem an, die Komplexität der Antragstellung für interregionale Innovationsförderungen zu reduzieren und die Regionen frühzeitig in die Modalitäten der regionalen Innovationsförderung einzubinden. Bei der interregionalen Innovationsförderung sind aus Sicht des Bundesrates insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu berücksichtigen.

12. Der Bundesrat empfiehlt eine inhaltliche Erweiterung der IPCEI auf neue Technologien wie KI und auf ganze industrielle Ökosysteme sowie die adäquate Beteiligung von Regionen an IPCEIs. Des Weiteren ist eine ausreichende und niederschwellige Beteiligung von KMU an den IPCEIs sicherzustellen.

Zu den innovationsfreundlichen regulatorischen Rahmenbedingungen für „Deep Tech“-Innovationen

13. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass regulatorische Rahmenbedingungen Innovationen ermöglichen sollten. Es sollte mehr als bisher darauf geachtet

werden, dass europäische Regelungen keine Wertungswidersprüche aufweisen und konsistent sind. Darüber hinaus sollten im europäischen Gesetzgebungsverfahren Stakeholder in den Mitgliedstaaten frühzeitig eingebunden werden.

Es ist im besonderen Interesse der EU, einen innovationsfreundlichen Rechtsrahmen für KI in Europa sicherzustellen, der insbesondere auch KMU die Potenziale von KI erschließen lässt. Eine Überregulierung würde dazu führen, dass die EU gegenüber den USA und China ins Hintertreffen gerät.

14. Er begrüßt, dass Forscherinnen und Forscher mehr Freiräume für neue Ideen erhalten sollen, um den Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen in neue Geschäftsmodelle zu überführen. Dabei werden aus Sicht des Bundesrates nicht nur finanzielle und administrative Freiräume, sondern auch thematisch offene und sektorenübergreifende Fördermodelle benötigt, weil Innovationen meistens an thematischen Schnittstellen beziehungsweise in interdisziplinären Netzwerken entstehen. Der Bundesrat unterstützt die geplante Initiative zu Reallaboren, in denen Hochschulen, Unternehmen, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung („quadruple innovation helix“) gemeinsam an den gesellschaftlichen Herausforderungen arbeiten können. Die Freiheit von Lehre und Forschung darf davon nicht beeinträchtigt werden.
15. Aus Sicht des Bundesrates wäre ein Leitfaden zu Reallaboren, „Test beds“ und „Regulatory sandboxes“ zu begrüßen. So könnten Räume geschaffen werden, in denen neue Technologien getestet werden können, damit nur unbedingt notwendige Regulierungen eingeführt werden. Neue Richtlinien sollten dabei eine große Bandbreite der neuen Technologien abdecken.

Zum breiten Innovationsbegriff

16. Der Bundesrat bekräftigt, dass die Kommission von einem breiten Innovationsbegriff ausgehen sollte, der neben technologischen insbesondere auch soziale und Prozessinnovationen umfassen muss. Er stellt fest, dass die Kommission noch im April 2022 die Notwendigkeit einer "übergreifenden Innovationsagenda" betont hat, die verschiedene Formen von Innovation in den Blick nimmt, um eine effiziente Umsetzung und eine maximale Wirkung auf strategische Ziele zu ermöglichen. Der Bundesrat bedauert, dass die nunmehr veröffentlichte neue europäische Innovationsagenda ihren Schwerpunkt insbesondere auf tech-

nologieintensive Bereiche und innovative Forschung legt und somit weitere Aspekte einschließlich sozialer, kultureller, wirtschaftlicher und weiterer nicht-technologischer Innovationen keine Rolle spielen. Der Bundesrat bekräftigt seine bereits in der Stellungnahme zum EFR (BR-Drucksache 494/20 (Beschluss)) geäußerte Forderung nach einem ganzheitlichen Innovationsbegriff, der auch die soziale Dimension von Innovationen im Zuge der Verwirklichung des EFR berücksichtigt und weist darauf hin, dass dies an anderer Stelle, insbesondere bei den laufenden Arbeiten zum EFR, von der Kommission richtigerweise selbst betont wird. Zur Unterstützung der gesellschaftlichen Wertschätzung sowie Akzeptanz von Forschungs- und Innovationsprozessen bedarf es zudem der Verbesserung des Dialogs und der Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern.

Zur Unterstützung für „Deep Tech“-Start-ups und Scale-ups im Rahmen der europäischen Innovationsförderung

17. Der Bundesrat begrüßt die Start-up- und Scale-up-bezogenen Maßnahmen der neuen europäischen Innovationsagenda. Begrüßt wird unter anderem das Bestreben, Begriffsbestimmungen im Zusammenhang mit Start-ups, Scale-ups und technologieintensiven Innovationen festzulegen. Dies wird für die zukünftige Abgrenzung der Zielgruppen, beispielsweise im Rahmen von statistischen Erhebungen und Förderprogrammen, als hilfreich angesehen.

Vor dem Hintergrund der massiven gesellschaftspolitischen Herausforderungen Europas sollte die Agenda neben den genannten Punkten – wie bereits ausgeführt – auch soziale (Dienstleistungs-)Innovationen berücksichtigen. Ein hoher Prozentsatz der Start-ups (egal ob technologie- oder servicebasiert) entwickelt Geschäftsmodelle, die „Impact“-orientiert sind. „Impact Business Models“ sind auf Nachhaltigkeit und Langfristigkeit ausgerichtet und haben einen positiven Einfluss auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.

18. Er spricht sich dafür aus, die Komplexität der EU-Landschaft zur Innovationsförderung gerade mit Blick auf KMU und Start-ups zu reduzieren. KMU haben zumeist keine finanziellen und personellen Ressourcen, sich mit der komplexen europäischen Förderlandschaft zu beschäftigen. Für ein KMU oder ein Start-up ist es eine große Herausforderung, das beste Ökosystem und die beste Finanzierung zu finden sowie die Ressourcen aufzubringen, um Projektanträge zu stel-

len. Der Bundesrat weist zudem darauf hin, dass die europäische Innovationsförderung für KMU ebenfalls eine niederschwellige Innovationsförderung für eine breite Abdeckung von Unternehmen sowie eine unbürokratische Anschubfinanzierung von Innovation ermöglichen sollte.

Zur Deutschen Agentur für Transfer und Innovation (DATI)

19. Der Bundesrat sieht die Innovationsagenda der Kommission konzeptionell passend zu der von der Bundesregierung geplanten Einrichtung der DATI und bittet die Bundesregierung, die europäische Dimension der Innovationspolitik bei der Einrichtung der DATI wegen möglicher neuer Synergien, zum Beispiel bei der Förderberatung für die Gründungsszene, zu berücksichtigen.