



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 21.12.2007
KOM (2007) 860 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAL-
AUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Eine Leitmarktinitiative für Europa

{SEC(2007) 1729}
{SEC(2007) 1730}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAL-AUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Eine Leitmarktinitiative für Europa

1. EINLEITUNG

Die Entwicklung einer innovationsorientierten Wirtschaft ist für die Wettbewerbsfähigkeit von entscheidender Bedeutung. In der breit angelegten Innovationsstrategie der Kommission¹ wird hervorgehoben, dass innovationsfördernde Werkzeuge und Instrumente kohärent und strategisch mit Blick auf die Nachfrage einzusetzen sind. Auch der Bericht „Ein innovatives Europa schaffen“², der EU-Bericht über die Wettbewerbsfähigkeit 2006 und die Konsultationen von Interessenträgern stimmten darüber überein, dass sich Europa gezielter um die Entwicklung innovationsfreundlicher Märkte bemühen und die Vermarktung von Innovationen dadurch entscheidend erleichtern muss.

Der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“³ forderte die Kommission auf, *„im Laufe des Jahres 2007 eine auf einer umfassenden Konsultation von Interessenträgern beruhende Leitmarktinitiative vorzustellen und darin ein brauchbares Konzept zu entwickeln, durch das die Entstehung von Märkten von hohem wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Nutzen gefördert wird. Dafür sollen Bereiche ausgewählt werden, in denen die Marktentwicklung ohne Behinderung des freien Wettbewerbs durch entsprechend abgestimmte Maßnahmen beschleunigt werden kann, die grundlegende politische Instrumente und Rahmenbedingungen ebenso vorsehen wie ein koordiniertes Vorgehen der zuständigen Behörden und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen maßgeblichen Interessenträgern.“*

Als Reaktion darauf wird mit dieser Mitteilung eine Leitmarktinitiative (LMI) auf den Weg gebracht. Mit ihr wird eine erste Gruppe von Märkten vorgestellt, die das Potenzial haben, sich zu Leitmärkten (LM) zu entwickeln. In dieser Mitteilung wird dazu aufgerufen, diese Märkte im Rahmen von ehrgeizigen Aktionsplänen⁴ unverzüglich und auf koordinierte Weise zu fördern, so dass rasch merkliche Vorteile für die Wirtschaft und die Verbraucher in Europa erzielt werden können.

In Anhang II („Explanatory Paper on the European LM Approach: Methodology and Rationale“⁵) wird die Konsultation der Interessenträger beschrieben und auf die wirtschaftlichen Aspekte von LM sowie auf ihr Potenzial zur Erschließung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Vorteile eingegangen, welche die Anstrengungen rechtfertigen, die unternommen werden müssen, um die LMI auf den Weg zu bringen und durchzuführen.

¹ KOM(2006) 502 endg. vom 13.9.2006.

² http://ec.europa.eu/invest-in-research/action/2006_ahogroup_en.htm.

³ Schlussfolgerungen über Innovationspolitik und Wettbewerbsfähigkeit vom 4. Dezember 2006.

⁴ Siehe Anhang I, SEK XXX. Vorbereitende Papiere werden dazu auch auf der Website Europa der Kommission verfügbar sein.

⁵ SEK XXX.

2. DIE LMI ALS SCHLÜSSEL FÜR DEN ERFOLG DER INNOVATIONSSTRATEGIE FÜR EUROPA

2.1 Ziele und Grundprinzipien der LMI

Die LMI unterscheidet sich hinsichtlich der Methodik von früheren EU-Initiativen. Sie geht über die üblichen einmaligen Maßnahmen mit nur punktueller Wirkung hinaus. Bei der GSM-Initiative beschränkte man sich beispielsweise auf ein einziges Instrument, nämlich auf die Festlegung von Normen. Mit der LMI werden zudem Erstpositionierungen auf rasch wachsenden weltweiten Märkten mit den damit einhergehenden Wettbewerbsvorteilen angestrebt. Die zwar ähnlich breit angelegte Europäische Initiative für den elektronischen Geschäftsverkehr⁶ von 1997, zum Beispiel, war im Gegensatz dazu auf einen Markt ausgerichtet, der in den USA bereits eine rasante Entwicklung genommen hatte.

Da die LMI marktorientiert ist, bedarf es einer thematischen Vorgehensweise. Die bei den einzelnen Kategorien innovativer Produkte und Dienstleistungen auftretenden spezifischen Probleme machen aufeinander abgestimmte Maßnahmen erforderlich.

Im Rahmen der LMI wird daher zunächst festgelegt, welche aufstrebenden neuen Märkte durch derartig abgestimmte Politikmaßnahmen, die auf einer eingehenden Analyse⁵, intensiven Konsultationen und Feedback-Mechanismen beruhen, zu unterstützen sind.

In der Folge wird ein Verfahren entworfen, mit dem sich das rechtliche und ordnungspolitische Umfeld besser vereinfachen und die Nachfrage rascher steigern lässt.

Damit das Verfahren erfolgreich angewendet werden kann, muss sichergestellt sein, dass

- die Anforderungen weltweiter Märkte und Verbraucherpräferenzen zur Optimierung des Marktpotenzials berücksichtigt werden;
- Nicht-EU-Märkte verstärkt die Normen und Vorgehensweisen der EU akzeptieren, was vor allem für von globalen Trends betroffene Bereiche (wie etwa den Umweltschutz) gilt;
- die Kosten für die Markteinführung neuer Produkte oder Dienstleistungen durch eine Erleichterung des Marktzugangs und Maßnahmen zur Bündelung der Nachfrage gesenkt werden. Ferner muss der Wettbewerb zwischen den einzelnen innovativen Entwicklungen gewährleistet und dadurch eine ständige Anpassung an die sich verändernden Anforderungen des Markts gefördert werden.

Von entscheidender Bedeutung ist schließlich auch die Mitwirkung der Mitgliedstaaten und des privaten Sektors⁷ im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem bestehenden EU-Rechtsrahmen vor allem in den Bereichen Wettbewerb, staatliche Beihilfen⁸ und öffentliches Auftragswesen.

Da mit der Initiative keine Märkte durch Normen, Vorschriften oder die gezielte finanzielle Förderung einzelner Technologien künstlich geschaffen werden sollen, sind dafür keine zusätzlichen Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt erforderlich. Allerdings kann sich die Initiative auf die für den Einsatz der bisherigen Mittel gesetzten Prioritäten auswirken.

⁶ KOM(97) 157 vom 16.4.1997.

⁷ Etwa über die Europäischen Technologieplattformen (ETP).

⁸ Von den Mitgliedstaaten vorgesehene neue staatliche Beihilfen sollten auf konkrete Fälle von Marktversagen ausgerichtet sein. Von den Beihilfen sollte ein Anreizeffekt ausgehen. Sie sollten ferner angemessen sein und Wettbewerb und Handel nur wenig beeinträchtigen. Beihilfen dürfen nicht zur Deckung der Kosten dienen, die mit der Einhaltung des EU-Rechts verbunden sind.

2.2 Vorgehensweise bei der Auswahl der Märkte

Die Kommission hat auf der Grundlage dieser Prinzipien intensive Konsultationen von Interessenträgern durchgeführt und auf diese Weise die folgenden Kriterien für die LM festgelegt:

- ❑ **Orientierung an der Nachfrage statt Technologieschub:** Der potenzielle Abnehmerkreis und die vom Markt abgedeckten Bedürfnisse lassen den Schluss zu, dass binnen relativ kurzer Zeit sowohl in Europa als auch weltweit mit einem starken Marktpotenzial zu rechnen ist.
- ❑ **Breiter Marktbereich:** Der Marktbereich ist eher breit im Gegensatz zu dem auf einem einzigen Produkt beruhenden Konzept. Nennenswerte Markterfolge können nur erzielt werden, wenn ein ganzes Spektrum von miteinander in Zusammenhang stehenden Produkten und Dienstleistungen gleichzeitig angeboten wird. Auf diese Weise lässt sich ein höherer Mehrwert in der Produkt- bzw. Dienstleistungskette und im Laufe der Jahre ein dauerhafterer Wettbewerbsvorteil für eine breitere industrielle Basis in Europa erzielen.
- ❑ **Strategisches gesellschaftliches und wirtschaftliches Interesse:** Der Marktbereich bietet umfassendere strategische wirtschaftliche oder gesellschaftliche Vorteile etwa in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Umwelt- und Klimaschutz, Sicherheit oder Beschäftigung. Die Kosten für von öffentlicher Seite in einem spezifischen LM durchgeführte Koordinierungsmaßnahmen sind dann gerechtfertigt, wenn sie durch derartige Vorteile wettgemacht werden.
- ❑ **Mehrwert vorauswirkender, aufeinander abgestimmter und gezielter, aber flexibler Instrumente:** Für die identifizierten Märkte gibt es keine Einzelmaßnahme, mit der sich die Hindernisse beseitigen lassen, die einem Anziehen der Nachfrage entgegenstehen⁹. In dieser Hinsicht kann nur dann etwas bewirkt werden, wenn die einzelnen öffentlichen Maßnahmen und Anreize kombiniert werden. Obwohl klar festgelegt ist, was mit diesen Maßnahmen erreicht werden soll, muss bei ihrer Umsetzung genügend Spielraum für einen flexiblen Umgang mit technologischen oder kommerziellen Entwicklungen bleiben.
- ❑ **Kein willkürliches Herausgreifen der Marktführer („picking of the winners“):** Europa verfügt über industrielles Potenzial und entsprechend ausgereifte neue Technologien oder Ideen für eine neuartige Nutzung bestehender Technologien, auf der die Produkt- oder Dienstleistungspalette eines aufstrebenden Marktes aufbauen kann. Durch die Marktverhältnisse wird eine De-facto-Bevorzugung bestimmter Unternehmen vermieden und ein fairer und offener Wettbewerb gewährleistet. Ferner wird verhindert, dass ein Zwang zur Anwendung bestimmter Technologien entsteht, bevor konkurrierende und eventuell wirtschaftlichere Optionen entwickelt werden können.

Ergänzend dazu wurde unter Zugrundelegung der verfügbaren Informationen und der bei der Kommission laufenden Arbeiten eine Bewertung vorgenommen, welche die Durchführbarkeit der LMI auf diesen Märkten zum Gegenstand hatte.

2.3. Für die LMI infrage kommende Märkte

Bei der Festlegung der oben beschriebenen Kriterien wurden insbesondere durch die Einbeziehung von über 30 unter der Führung der Industrie stehenden Europäischen Technologie-

⁹ Wäre dies der Fall, würde sich die LMI für diesen Markt erübrigen.

plattformen (ETP)^{10,11} und 8 INNOVA-Panels¹² vielfältige industrie- und themenspezifische Aspekte abgedeckt.

Die Konsultationen der Interessenträger waren in einer ersten Sondierrunde äußerst breit angelegt und sowohl auf die Methodik als auch auf die Auswahl der Bereiche ausgerichtet. Auf der Grundlage dieser Konsultationen und der Schlussfolgerungen des Rates vom 4.12.2006 wurden speziell die ETP und die „Europe INNOVA“-Panels aufgefordert, in einer zweiten Runde verschiedene Märkte im Rahmen von Workshops, Expertengruppen und mit Fragebögen anhand der vereinbarten Kriterien zu bewerten¹³.

Im Hinblick auf eingehendere Analyse der vielversprechendsten Bereiche wurden weitere Konsultationen mit verschiedenen Branchen durchgeführt.

Auf dieser Grundlage wurden sechs Märkte (**elektronische Gesundheitsdienste („eHealth“), Schutztextilien, nachhaltiges Bauen, Recycling, biobasierte Produkte und erneuerbare Energie**) für die Anfangsphase der Initiative identifiziert. Dabei handelt es sich um hochinnovative Marktbereiche, die der Kundennachfrage gerecht werden, über eine solide technologische und industrielle Basis in Europa verfügen und mehr als andere Märkte darauf angewiesen sind, dass durch öffentliche Maßnahmen günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden.

- **Elektronische Gesundheitsdienste können dazu beitragen, mit geringerem Mittelaufwand eine bessere Versorgung** im Rahmen von bürgerorientierten Gesundheitssystemen zu gewährleisten. Wenn wesentliche Reformen wie etwa eine effizientere Nutzung elektronischer Gesundheitsdienste unterbleiben, steigen die Gesundheitsausgaben aufgrund der höheren Lebenserwartung der Europäer bis 2020 von derzeit 9 % auf voraussichtlich rund 16 % des BIP an. Im Bereich der elektronischen Gesundheitsdienste wurden erhebliche FuE-Investitionen getätigt. Dennoch fielen hier die IKT-Investitionen geringer aus als in anderen Dienstleistungsbranchen. Die Einführung technischer und organisatorischer Lösungen wird häufig durch eine starke Marktfragmentierung behindert, die beispielsweise auf unterschiedliche Sozialversicherungssysteme und mangelnde Interoperabilität zurückzuführen ist. Aus diesem Grund können Größenvorteile nicht genutzt werden. Auch die mangelnde Rechtssicherheit in Erstattungs- und Haftungsfragen sowie unzureichende Information über die korrekte Anwendung der Datenschutzbestimmungen wirken sich negativ aus und bremsen sowohl die Einführung neuer Produkte als auch die Investitionen der Unternehmen.

- **Im Baugewerbe**, das 10 % des BIP erwirtschaftet, sind 7 % aller Arbeitskräfte beschäftigt. **Auf Gebäude entfällt der höchste Anteil des Endenergieverbrauchs der EU (42 %)**. Durch Gebäude entstehen auch ca. 35 % aller Treibhausgasemissionen. Das nachhaltige Bauen stellt einen äußerst umfassenden Marktbereich dar, bei dem Umweltschutzaspekte (wie etwa effiziente Elektrogeräte und Heizanlagen), mit der Gesundheit zusammenhängende Fragen (z. B. die Luftqualität in den Gebäuden) und der Komfort der Nutzer (etwa im Hinblick auf die Bewegungsfreiheit älterer Menschen) eine Rolle spielen. In diesen Bereich fällt die Entwicklung nachhaltiger Lösungen sowohl für Wohn- und Gewerbebauten wie auch Infrastruktureinrichtungen. Nicht nur auf europäischer, sondern insbesondere auf nationaler Ebene sind die Vorschriften für die Bauwirtschaft unzureichend aufeinander abgestimmt. Dies führt zusammen mit einer vorwiegend lokal ausgerichteten Unternehmens-

¹⁰ Siehe Liste unter: http://cordis.europa.eu/technology-platforms/individual_en.html.

¹¹ „ETPs - Seminar of Industrial Leaders“, 6.12.2006, siehe http://cordis.europa.eu/technology-platforms/seminar7_en.html.

¹² Luftfahrt, Automobilindustrie, Biotechnologie, IKT, Textilindustrie, Energie, Ökoinnovationen und „Gazellen“ (rasch wachsende KMU); <http://www.europe-innova.org/index.jsp>.

¹³ So wie dies von der Kommission (KOM(2006) 502) und vom Rat (Schlussfolgerungen vom 4.12.2006) vorgeschlagen wurde.

struktur zu beträchtlichen Verwaltungslasten und zu einer starken Fragmentierung des Marktes für nachhaltiges Bauen. Die vom derzeitigen rechtlichen Rahmen für das öffentliche Auftragswesen gebotenen Möglichkeiten, welche die Nachfrage nach innovativen Lösungen anregen könnten, sind zu wenig bekannt. Ebenso sollte ein vorausschauender Ansatz im Bereich der Regulierung und bei den Vergabeentscheidungen verfolgt werden.

- Unter **Schutztextilien**¹⁴ sind Bekleidung und andere textilbasierte Systeme zu verstehen, welche die Nutzer in erster Linie vor den Risiken und Gefahren ihres Arbeitsumfelds schützen sollen. Das derzeitige Volumen des EU-Markts für persönliche Schutzbekleidung und -ausrüstung¹⁴ wird auf 9,5 bis 10 Mrd. EUR geschätzt, wobei rund 200 000 Arbeitsplätze direkt oder indirekt von derartigen Produkten und Dienstleistungen abhängen. Das für einige Weltregionen vorhergesagte rasche Wachstum lässt den Schluss zu, dass die EU-Ausfuhren von persönlicher Schutzbekleidung und -ausrüstung in den kommenden Jahren um ca. 50 % zunehmen könnten. Wenn europäische Normen rascher entwickelt und auf dem globalen Markt eingeführt werden und wenn gleichzeitig adäquate Maßnahmen zum Schutz des geistigen Eigentums (etwa durch Unterstützungsdienste für KMU) getroffen werden, würde die Nachfrage nach persönlicher Schutzbekleidung und -ausrüstung zusätzlich angekurbelt. Ankäufe im Rahmen des öffentlichen Auftragswesens spielen im Bereich der Schutztextilien zwar eine wichtige Rolle, es kommt allerdings zu einer Fragmentierung der Nachfrage auf der Ebene der lokalen Behörden.

- **Biobasierte Produkte** werden aus erneuerbaren, biologischen Rohstoffen wie Pflanzen und Bäumen hergestellt. Der für die LMI ausgewählte Marktbereich umfasst neue biobasierte Produkte und Materialien aus dem Non-Food-Bereich wie Biokunststoffe, Bioschmierstoffe, Tenside, Enzyme und Arzneimittel. Nicht berücksichtigt werden herkömmliche Papier- und Holzzeugnisse sowie für die Energieerzeugung genutzte Biomasse. Bei den biobasierten Produkten wird das langfristige Wachstumspotenzial davon abhängen, in welchem Ausmaß sie aus fossilen Stoffen hergestellte Produkte ersetzen und die Anforderungen der Endverbraucher zu konkurrenzfähigen Preisen erfüllen können. Das Potenzial hängt ebenfalls davon ab, ob es gelingt, treibhausgasneutrale Produktlebenszyklen zu entwickeln und einen kleineren „ökologischen Fußabdruck“ zu hinterlassen, d. h. das Abfallaufkommen und den Energie- und Wasserverbrauch zu senken. Europa hat sich auf den Märkten für innovative biobasierte Produkte etabliert und profitiert von seiner Spitzenposition auf technologischem und industriellem Gebiet. Die Produkte werden allerdings nur zögernd angenommen, da eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Produkteigenschaften herrscht und die Markttransparenz zu wünschen übrig lässt. Umweltvorschriften, Normung, Kennzeichnung und Anreize für die Mitgliedstaaten Demonstrationsanlagen zu errichten, spielen eine wichtige Rolle, was auch für die Gemeinsame Agrarpolitik gilt.

- **Recycling** trägt dazu bei, dass weniger Abfälle auf Deponien gelagert und weniger natürliche Ressourcen verbraucht werden. Ferner verbessert Recycling die Energieeffizienz. Daher kommt dem Recycling eine Schlüsselrolle bei den Bemühungen zu, Konsum und Produktion nicht nur hinsichtlich der Energie sondern in Bezug auf *alle* von uns erzeugten Ressourcen nachhaltig zu machen. Die Recyclingbranche erwirtschaftet mit etwa 500 000 Mitarbeitern, die in über 60 000 Unternehmen beschäftigt sind, einen Umsatz von 24 Mrd. EUR. In der EU sind rund 30 % der weltweit tätigen Umweltindustrien und 50 % der Abfallbeseitigungs- und Recyclingunternehmen ansässig. Trotz eines bedeutenden Marktpotenzials bestehen nach wie vor Hindernisse für die Marktentwicklung. Auch **Effizienz und Kapazitäten** können durchaus gesteigert werden, **indem Innovationen ermutigt und rationellere Verfahren und Technologien eingeführt werden**. Dies könnte dazu

¹⁴ Technische Textilien für intelligente persönliche Schutzbekleidung und -ausrüstung.

beitragen, Kosten, Energie und natürliche Ressourcen einzusparen und Europa von den Rohstoffpreisen weniger abhängig zu machen.

- Bei **erneuerbarer Energie (EE)** handelt es sich um Energie, die aus regenerativen Quellen wie Wind- und Sonnenkraft, Biomasse, biologisch abbaubaren Abfall- oder Rohstoffen, Erdwärme sowie Wellen-, Gezeiten- und Wasserkraft stammt. Derzeit setzt die EE-Wirtschaft in der EU jährlich 20 Mrd. EUR um und deckt mit ca. 300 000 Beschäftigten etwa 8,5 % des europäischen Energiebedarfs¹⁵. Auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2007 wurde verbindlich festgelegt, dass der Anteil der EE am Energieverbrauch 2020 bei 20 % liegen soll. Diese Zielvorgabe eröffnet den Herstellern enorme Entwicklungschancen und ermöglicht zudem eine Senkung der Produktionskosten. Drei Faktoren behindern die verstärkte Nutzung von erneuerbaren Ressourcen. Erstens schlagen sich die externen Kosten des Energieverwendung¹⁶ nicht in vollem Umfang in den Energiepreisen nieder. Daher lässt die Nachfrage nach EE, mit der generell geringe externe Kosten verbunden sind, zu wünschen übrig. Zweitens kommen erhebliche Lernkurveneffekte, die bei mehreren Technologien zu Preissenkungen führen würden, aufgrund der derzeit geringen Nachfrage nicht so rasch zur Wirkung. Drittens führen die vielen verschiedenen Systeme zur Förderung der EE und die administrativen und marktbedingten Hindernisse zu einer unzureichenden Ausschöpfung des mit dem Binnenmarkt verbundenen Potenzials.

In Anhang II werden diese sechs Märkte und die Auswirkungen der LMI genauer analysiert. Auf sehr vorsichtigen Annahmen beruhende weit vorausschauende Schätzungen lassen den Schluss zu, dass sich unterstützt durch die gezielte Vorgehensweise der LMI das Gesamtvolumen aller sechs Märkte bis 2020 mehr als verdoppeln ließe und dass etwa eine Million neue Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.

Die Identifizierung bestimmter Märkte für die erste Runde bedeutet keineswegs, dass künftig andere Marktbereiche nicht infrage kommen. Ferner ist mit dieser Auswahl keine politische Wertung ihrer jeweiligen gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Bedeutung verbunden.

Es gibt bereits überzeugende Anhaltspunkte dafür, dass in Zukunft bestimmte Bereiche für eine ähnliche Initiative in Betracht gezogen werden könnten. Dieser kontinuierliche Identifikationsprozess beruht auf Konsultationen der Interessenträger¹⁷ und Marktbeobachtungsinstrumenten, durch die neue Beobachtungs- und Vorausschaumechanismen eingeführt werden. Dabei orientiert man sich an bestehenden Diagnose- und Analyseinstrumenten wie „ERA-Watch“ und der Beobachtungsstelle für sektorbezogene Innovationsleistungen und -praktiken („Sectoral Innovation Watch“)¹⁸. Dieses LM-Konzept könnte in derzeit angestoßene breitere Initiativen¹⁹ Eingang finden, durch welche die Europäer verstärkt von der Entwicklung innovativere Märkte profitieren können.

¹⁵ European Renewable Energy Council (EREC).

¹⁶ Treibhausgasemissionen, Luftverschmutzung, Versorgungssicherheit usw.

¹⁷ Wie etwa der ETP und der „Europe INNOVA“-Panels.

¹⁸ <http://www.europe-innova.org>.

¹⁹ Ein Beispiel dafür wäre der Aktionsplan „Wohltuendes Altern in der Informationsgesellschaft“ (KOM(2007) 332 endg.).

3. DIE WICHTIGSTEN POLITISCHEN INSTRUMENTE

Anhang I enthält Zusammenfassungen der einzelnen thematische Aktionspläne, mit denen das Entstehen von LM in diesen Bereichen erleichtert wird. Im Rahmen der LMI wird eine Reihe unterschiedlicher politischer Instrumente eingesetzt:

□ Rechtsvorschriften

Zur Verwirklichung politischer Ziele entwickelte Rechtsvorschriften müssen so gestaltet werden, dass Innovationen gefördert und Belastungen für innovative Unternehmen und sonstige Einrichtungen vermieden werden. Es besteht durchaus die Möglichkeit, die Vorschriften in den einzelnen Politikbereichen, die Märkte für innovative Produkte und Dienstleistungen betreffen, besser zu koordinieren. Damit Unternehmen investieren und Verbraucher neue Produkte und Dienstleistungen annehmen, müssen Regelungsumfeld und Gerichtsbarkeit zuverlässig und schlank sowie gut konzipiert sein.

Die gesetzgeberischen Maßnahmen der LMI-Aktionspläne umfassen neue Vorhaben ebenso wie Vorschläge, Vorschriften zu ändern, zu überarbeiten und aufzuheben. So kann etwa der Einsatz biobasierter Produkte und die Verbreitung neuer Technologien bei der Herstellung derartiger Erzeugnisse durch die Straffung bestehender Legislativmaßnahmen im Rahmen der integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC)²⁰ unterstützt werden. Ähnliche Aktivitäten werden für den LMI-Aktionsplan im Bereich des Recycling vorgeschlagen, bei dem Unterstützungsmaßnahmen im Zusammenwirken mit bestimmten EU-Vorschriften wie vor allem der Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte²¹ (WEEE-Richtlinie) und der Richtlinie über Altfahrzeuge²² (ELV-Richtlinie) im Mittelpunkt stehen.

□ Öffentliches Auftragswesen

Im Rahmen des öffentlichen Auftragswesens werden 16 % des BIP der EU erwirtschaftet, 40 % der Bauvorhaben finanziert und nahezu 100 % der Ausgaben für Verteidigung, Zivilschutz- und Rettungseinsätze getätigt. Daher wird in den Aktionsplänen häufig darauf hingewiesen, dass Behörden dafür gewonnen werden müssen, vermehrt innovationsfördernde Vergabepraktiken einzusetzen und damit zu Erstkunden zu werden.

Die Anwendung des bestehenden EU-Rechtsrahmens für das öffentliche Auftragswesen²³ unterstützt die LMI, indem sie die Marktfragmentierung angeht und die Entwicklung konkurrenzfähiger Lösungen anregt. In einem kürzlich von der Kommission veröffentlichten Leitfadens²⁴ werden Möglichkeiten der Innovationsunterstützung im Rahmen des öffentlichen Auftragswesens beschrieben. Für die Umsetzung dieser Lösungen müssten die nationalen, regionalen und lokalen Vergabestellen die bei der Vorbereitung von Ausschreibungen üblichen Verwaltungsabläufe ändern (um etwa Informationen über bestehende und eventuell neue technische Lösungen und über neue Dienstleistungen und Produkte einzuholen oder mehr über die Möglichkeit zu erfahren, auf der Grundlage einer Bewertung der Lebenszykluskosten das „wirtschaftlich günstigste Angebot“ (EMAT) zu ermitteln und den Zuschlag zu erteilen). Dies gilt auch für die Methoden, mit denen die kritische Masse erreicht werden soll, die das Entstehen eines LM begünstigt. Interoperabilitätsanforderungen und Sammelbestellungen anstatt einzelner kleiner Ankäufe könnten sich als nützlich erweisen. Bereichsübergreifende Maßnahmen

²⁰ Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 257, S. 26-40.

²¹ Richtlinie 2002/96/EG über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, ABl. L 37, S. 24.

²² Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge, ABl. L 269, S. 34.

²³ Richtlinie 2004/17/EG und Richtlinie 2004/18/EG.

²⁴ http://www.proinno-europe.eu/doc/procurement_manuscript.pdf.

wie verstärkte Bemühungen zur Fortbildung und Sensibilisierung der Vergabebeauftragten und die Vernetzung ihrer Dienststellen würden allen LM zugute kommen.

□ Normung, Kennzeichnung und Zertifizierung

Normen können die Entwicklung von LM dann begünstigen, wenn sie nicht zum Marktausschluss konkurrierender Technologien führen, den Wettbewerb nicht auf unzulässige Weise einschränken und kein Hemmnis für eine neu entstehende Nachfrage darstellen. Die Normung könnte dadurch innovationsfreundlicher werden, dass technische Aspekte sowie Leistung und Produkteigenschaften über die gesamte Produktionskette vom Rohstoff bis zum fertigen Erzeugnis in kohärenteren Normen geregelt werden. Normen sollten vorzugsweise leistungsbezogen, aber technologie-neutral sein.

Im Fall der 6 Märkte verläuft der Normungsprozess derzeit uneinheitlich. Daher werden untereinander interoperable Lösungen durch konkurrierende Normen vereitelt. Aufgrund der mangelnden Interoperabilität können Erkenntnisse und unterschiedliche Komponenten nur schwierig in komplexe neue Produkte und Dienstleistungen integriert werden. Konkurrierende, inkompatible Normen stehen innovativen Lösungen über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg entgegen. Im Rahmen der LMI sollten Entscheidungen über Normen immer unter Zugrundelegung aller Optionen möglichst auf EU-Ebene getroffen werden. Gleichzeitig sollte ein Marktausschluss konkurrierender Technologien vermieden werden²⁵. Gesamteuropäische Normungsplattformen wie die einschlägigen „Europe INNOVA“-Netzwerke können ausgehend von einem breiten Konsens der Industrie die Auswahl der geeignetsten Norm für eine bestimmte Problemstellung erleichtern. Die Kommunikationsarbeit im Bereich der Normung sollte verbessert werden, damit die Nachfrage gut informierter Abnehmer und Nutzer steigt und Normen bei Forschungsprojekten Berücksichtigung finden.

Auf der Grundlage von Erfahrungen der Industrie können neue Konzepte zur Selbstzertifizierung entwickelt werden. Durch neue, auf dem überarbeiteten EU-Umweltkennzeichensystem basierende Ergänzungen könnte etwa besonders darauf hingewiesen werden, dass es sich um ein „EU-biobasiertes Produkt“ handelt und/oder um ein Produkt „remade in Europe“ (Recycling). Damit lassen sich wahrscheinlich auch neue Kunden gewinnen. Mit Informationen über Leistungen, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen, könnten potenzielle Kunden dazu bewogen werden, sich für ein bestimmtes Produkt zu entscheiden. So bietet etwa die Richtlinie über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (2005/32/EG) entsprechende Instrumente, mit denen sich eine dynamische Veränderung des Marktes tatsächlich herbeiführen lässt. Durch Mindestanforderungen, welche die mangelhaftesten Produkte zum Verschwinden bringen, kann das Qualitätsniveau des Marktes gesteigert werden. Gleichzeitig können Benchmarks, die in den Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie über besondere Produkte (Anhang I.3.2) festzulegen sind, für die Industrie Berechenbarkeit und Dynamik gewährleisten. Obligatorische leistungsbezogene Kennzeichen, die in den Verkaufsstellen sichtbar angebracht werden müssen, sind für fundierte Kaufentscheidungen der Verbraucher von entscheidender Bedeutung. Das Energy Star-Gütezeichen und andere (Umwelt-)Kennzeichen werden nur für die aus ökologischer Sicht besten Produkte vergeben.

Dynamische Normen und Top-Runner-Programme⁵ (für die zum jeweiligen Zeitpunkt besten Produkte) könnten entwickelt werden²⁶. In der noch nicht veröffentlichten Mitteilung über Normung und Innovation wird besonderes Augenmerk auf die Auswirkungen der Normung auf die

²⁵ Das Verfahren für die Auswahl von Normen hängt von der Art der Norm ab (formell verabschiedete Norm oder informeller Branchenstandard) und sollte so flexibel gestaltet sein, dass es im Laufe der Zeit an sich ändernde Marktbedingungen angepasst werden kann.

²⁶ Der in Vorbereitung befindliche Aktionsplan für nachhaltigen Verbrauch und nachhaltige Produktion, die für 2010 anberaumte Überarbeitung des Rahmens für energiebetriebene Produkte und die für 2008 vorgesehenen Neuerungen im Bereich der Umweltzeichen bieten Möglichkeiten zur Verwirklichung dieser dynamischen Konzepte. Siehe http://ec.europa.eu/enterprise/environment/sip_en.htm.

LM gelegt. Dies gilt auch für den Arbeitsplan im Rahmen der Richtlinie über die umweltgerechte Produktgestaltung (Ökodesign-Richtlinie)²⁷.

□ Ergänzende Instrumente

Der wechselseitige Informationsfluss zwischen Anbietern und Kunden könnte durch weitere Maßnahmen beschleunigt und verbessert werden, was zu mehr Markttransparenz beitragen würde. Dies würde auch einen Wettbewerbsvorteil für die Unternehmen bringen, indem hierdurch die Voraussetzungen für die Bewältigung der multidisziplinären Herausforderungen auf den ausgewählten Märkten verbessert werden. Dafür sind entsprechende Plattformen²⁸ sowie eine angemessene finanzielle Unterstützung insbesondere in den beiden nachstehenden Fällen erforderlich:

- *Dienste zur Unterstützung von Unternehmen und Innovation, Weiterbildung und Kommunikation*

In einigen Marktsegmenten würden junge innovative Unternehmen davon profitieren, dass der Wissenstransfer bzw. Unternehmensgründungen und der Zugang zu Finanzmitteln durch Beratungsdienste und Weiterbildung erleichtert werden. Neben der Bereitstellung derartiger themenspezifischer Dienste durch Förderung aus den Strukturfonds oder durch das neue im Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) vorgesehene Netzwerk zur Unterstützung von Unternehmen und Innovation könnten besser koordinierte Netzwerkprojekte und -plattformen für den Erfahrungs- und Wissensaustausch²⁹ einen Beitrag zur Umsetzung der Aktionspläne leisten. Durch die Kooperation innerhalb von und zwischen wissensbasierten regionalen Clustern in ganz Europa könnten Ideen und Wissen rascher verbreitet werden. Die Mitgliedstaaten und die Regionen sollten in verschiedenen Bereichen der LM³⁰ das Potenzial nutzen, das die Kohäsionspolitik durch Direktinvestitionen und die Vernetzung von Partnern erschließt. Damit könnte dazu beigetragen werden, dass der politische Elan und das Engagement der Interessenträger nicht nachlassen und dass neue Interessenträger in die LM einbezogen werden³¹.

- *Finanzielle Unterstützung und finanzielle Anreize*

Die sehr bedeutenden Möglichkeiten, die sich für die Wirtschaft in den von der LMI erfassten Bereichen eröffnen, dürften zu einem Anstieg der privaten Investitionen führen. Diesbezüglich kann der Zugang zu Finanzmitteln durch staatliche Maßnahmen erleichtert werden.

Die Aktionspläne könnten Vorschläge im Kontext der Programme der Mitgliedstaaten und der EU nach sich ziehen³². Auf der Ebene der EU³³ oder der Mitgliedstaaten könnte mit öffentlichen Mitteln für FuE und Innovation ein Beitrag dazu geleistet werden, einen Nachweis für die Durchführbarkeit bestimmter Produktzyklen zu erbringen.

Die EIB und der EIF verwalten beträchtliche Mittel, mit denen die EU wachstumsstarke und innovative KMU unter anderem durch die Risikoteilungsfazilität und die CIP-Fazilität finanziell unterstützt. Mittel der EIB, die durch private Gelder und unter Umständen durch Struk-

²⁷ Artikel 16 der Richtlinie 2005/32/EG.

²⁸ Vor allem elektronische Plattformen für einen bereichsübergreifenden und europaweiten Informationsaustausch zwischen Partnern des öffentlichen und privaten Sektors.

²⁹ Etwa nach dem Muster der PRO INNO-Maßnahmen oder auf der Grundlage der branchenspezifischen Europe INNOVA-Netzwerke.

³⁰ Die Kommissionsinitiative „Regionen für den wirtschaftlichen Wandel“ ist für diese LM ebenfalls von Bedeutung.

³¹ So könnte etwa das Versicherungsgewerbe in Klimaschutz- und Sicherheitsmaßnahmen eingebunden werden.

³² Im Fall des RP 7 sollte dies nicht dazu führen, dass die übliche Vorgehensweise bei der Überprüfung des Arbeitsprogramms verändert oder ersetzt wird.

³³ Insbesondere im Rahmen des RP 7 und des CIP.

turfondsmittel ergänzt werden, könnten dazu beitragen, dass Demonstrationsvorhaben durchgeführt werden und die Herstellung bzw. Erbringung innovativer Waren und Dienstleistungen in industriellem Maßstab erfolgen kann. Zudem kann die von der Kommission ins Leben gerufene Initiative JEREMIE, in die auch der EIF und die EIB eingebunden sind, den Zugang der KMU zu Finanzierungsmöglichkeiten (Mikrokredite, Risikokapital, Darlehen, Garantien usw.) verbessern. An weiteren in Betracht kommenden neuen Modellen öffentlich-privater Partnerschaften könnten sich Investoren und andere Interessenträger beteiligen. Auf diese Weise würden private Investoren dazu ermutigt, neue Geschäftsvorhaben im Rahmen der LMI zu unterstützen.

Anlässlich der Neuausrichtung der Systeme für auf nationaler oder regionaler Ebene gewährte staatliche Beihilfen könnten die Mitgliedstaaten die neuen Möglichkeiten nutzen, die der künftige Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen³⁴ im Bereich der Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation bietet. Der Neuausrichtung der Strukturfondshilfe für die Regionen kommt besondere Bedeutung zu. Alle Mitgliedstaaten haben einen gewissen Anteil ihrer für die Kohäsionspolitik vorgesehenen Mittel für die überarbeitete Agenda für Wachstum und Beschäftigung gebunden. Zur größten Verlagerung bei den kohäsionspolitischen Investitionsvorhaben kam es in den Bereichen FuE und Innovation. Etwa 83 Mrd. EUR bzw. 25 % der insgesamt für die Kohäsionspolitik eingesetzten Haushaltsmittel sind für derartige Investitionen vorgesehen. Das Aufzeigen von LM bildet selbstverständlich einen nützlichen Anhaltspunkt für Entscheidungen über private und öffentliche Investitionen, die mit der Verwendung dieser Mittel in Zusammenhang stehen.

4. GOVERNANCE UND NÄCHSTE SCHRITTE

Die Aktionspläne³⁵ sind deshalb so ehrgeizig, weil eine beträchtliche Anzahl unterschiedlichster Maßnahmen innerhalb einer kurzen Zeitspanne genau aufeinander abgestimmt werden muss. Ob dies gelingt, hängt entscheidend davon ab, wie stark sich die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten dafür engagieren, die Aktionspläne in enger Kooperation unter hohem Zeitdruck umzusetzen und damit den Privatsektor auf Dauer für Investitionen in diese vielversprechenden Märkte zu interessieren.

Die Kommission wird durch die Bereitstellung der erforderlichen Koordinationsstrukturen dafür sorgen, dass die Initiative effizient durchgeführt wird.

Der Rat³, der den Anstoß zur LMI gegeben hat, wird eine Schlüsselrolle dabei spielen, den mit dieser Mitteilung eingeleiteten Prozess voranzutreiben. Er bietet ein Forum, in dem im Einzelnen festgelegt wird, welchen Beitrag die LMI zur Strategie für Wachstum und Beschäftigung leistet ebenso wie zur Verfolgung der Fortschritte. Diese Initiative spielt eine wichtige Rolle für die Verwirklichung der Ziele, die mit einigen Integrierten Leitlinien der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung³⁶ verfolgt werden. Daher kann über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der LMI durchaus in diesem Kontext Bericht erstattet werden³⁷.

Sitzungen zur Information und Konsultation der wichtigsten Interessenträger werden regelmäßig stattfinden. Im Rahmen der auf die maßgeblichen Interessenträger auf nationaler und sub-

³⁴ ABl. C 323 vom 30.12.2006, S. 1 ff., insbesondere über neue Möglichkeiten der Innovationsförderung; http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/state_aid_en.htm.

³⁵ Die einzelnen, in den Aktionsplänen vorgesehenen Maßnahmen werden nach Maßgabe der jeweiligen Entscheidungsverfahren anhand der für die Folgenabschätzung geltenden Vorschriften bewertet.

³⁶ In Leitlinie Nr. 10 wird bereits die „Entwicklung neuer Technologien und Märkte“ angeregt (http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_de.pdf)

³⁷ Der Europäische Rat wies auf seiner Tagung im Dezember 2006 darauf hin, dass „die Fortschritte bei der Erzielung von Ergebnissen im Rahmen der Lissabonner Strategie auf den künftigen Frühjahrstagungen des Europäischen Rates überwacht werden“.

nationaler Ebene zugeschnittenen Informations- und Kommunikationsmaßnahmen werden auch die Initiativen der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Die Kommission wird **für die Interessenträger eine elektronische LMI-Plattform** mit eigenen Seiten für jeden einzelnen Aktionsplan einrichten, um die LMI noch bekannter zu machen und die Interessenträger aktiv einzubinden.

Die Kommission wird in Erwägung ziehen, die aktuelle LMI um Aktionspläne für weitere Märkte zu ergänzen, wenn durch den Grad der Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Interessenträger der Nachweis für die Übertragbarkeit des Konzepts erbracht wird und wenn sich dank des geplanten permanenten Beobachtungsmechanismus herausstellt, dass neue Marktbereiche, die den definierten Kriterien entsprechen, für eine vergleichbare Initiative reif sind.

Im Jahr 2009 wird ein **Zwischenbericht** über die bei der Durchführung der Aktionspläne erzielten Fortschritte und über das Engagement der öffentlichen und privaten Interessenträger vorgelegt.

Ein von unabhängigen Experten verfasster **Schlussbericht** über die erste Runde der LMI wird 2011 präsentiert. In der darin enthaltenen Ex-post-Bewertung wird auf die Auswirkungen der politischen Maßnahmen und – soweit möglich – auf die tatsächlichen Auswirkungen auf die Marktsegmente eingegangen.

5. FAZIT

Wenn die LMI zeitgerecht und mit angemessener politischer Unterstützung umgesetzt wird, steigen die Chancen der europäischen Unternehmen, sich auf neuen schnell wachsenden Märkten weltweit mit einem Wettbewerbsvorteil als führende Anbieter zu positionieren. Die LMI kann somit nachhaltig zur Förderung von Beschäftigung und Wohlstand beitragen. Sie ermöglicht es den EU-Bürgern, rascher von Innovationen zu profitieren, die in aufstrebenden Marktbereichen von außergewöhnlichem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen erzielt werden.

Zur Umsetzung dieser Initiative

- wird die Kommission Vorschläge für die gemäß den Aktionsplänen erforderlichen Rechtsvorschriften ausarbeiten und Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zur Durchführung der unterstützenden Maßnahmen veröffentlichen;
- werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, jene Maßnahmen durchzuführen, die, wie in Anhang I ausgeführt, am besten unter ihrer Führung umzusetzen sind, und die maßgeblichen Akteure auf nationaler und regionaler Ebene zur Teilnahme an den Koordinierungsmechanismen einzuladen, durch welche die Wirksamkeit der Initiative gesteigert und die Kohärenz zwischen den einzelnen Maßnahmen verstärkt wird;
- werden Unternehmen und andere private Interessenträger dazu aufgefordert, sich an dem Maßnahmen zu beteiligen, indem sie insbesondere jene Maßnahmen mittragen, bei denen ihnen in den Aktionsplänen eine wichtige Rolle zugewiesen wird, und indem sie gemeinsam mit den jeweiligen Behörden kontinuierlich an der Lösung von in ihren jeweiligen Kompetenzbereich fallenden Fragen arbeiten.